EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA

2020

K 8/2021 vp

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2020

ISSN 0356–2999
Paino: Hansaprint Oy
Turenki 2021
Taitto ja graafit: Virpi Salminen

Eduskunnalle

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

Eduskunnan oikeusasiamiehenä on toiminut allekirjoittanut oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen*. Toimikauteni on 1.1.2018–31.12.2021. Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin* (1.4.2018–31.3.2022) ja oikeustieteen tohtori, varatuomari *Pasi Pölönen* (1.10.2017–30.9.2021).

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen lisensiaatti, esittelijäneuvos *Mikko Sarja* toimikaudeksi 1.10.2017–30.9.2021. Kertomusvuonna Sarja on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 43 työpäivän ajan.

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

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2020, jakson perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin. Koronaepidemaan liittyvät oikeusasiamiehen havainnot ja kannanotot on koottu omaan jaksoonsa.

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 2020.

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Matti Marttunen*
(1.3.2021 alkaen)

Sisällysluettelo

Eduskunnalle 3

1 Puheenvuorot 20

Petri Jääskeläinen **21**
Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana 21

Maija Sakslin **28**
Perusoikeuksien rajoittamisesta ja niistä poikkeamisesta 28

Pasi Pölönen **33**
Oikeusasiamies valtiosääntöisenä laillisuusvalvojana 33

2 Oikeusasiamies instituutio vuonna 2020 38

2.1 Yleiskatsaus instituutioon **39**
2.1.1 Oikeusasiamiehen YK:n yleissopimuksiin ja päätöslauselmiin perustuvat erityistehtävät 40
2.1.2 Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako 40
2.1.3 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet 41
2.1.4 Toimintamuodot ja painopisteet 41
2.1.5 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö 50
Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta 50
Kotimaiset tapahtumat 52
Kansainväliset yhteydet 53
Kansainvälisiä vieraita 54
2.1.6 Palvelutoiminnat 54
Asiakaspalvelu 54
Viestintä 54
Kanslia ja henkilökunta 55
Kanslian talous 56

3 Perus- ja ihmisoikeudet 57

3.1 Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti **58**

3.2 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio **59**
3.2.1 Ihmisoikeusinstituution kokoonpano, tehtävät ja asema 59
3.2.2 Akkreditaatiossa A-status 59
3.2.3 Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia 59

3.3 Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta 61
3.3.1 Ihmisoikeuskeskuksen mandaatti 61
3.3.2 Ihmisoikeuskeskuksen toiminta 61
Perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen 61
Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta 62
YK:n vammaissopimuksen täytäntöön panon seuranta 63
Ikääntyneiden oikeuksien edistäminen ja seuranta 63
Kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö 64
3.3.3 Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminta 64

3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet 66
3.4.1 Erityistehtävä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa 66
3.4.2 Kansallisen rakenteen tehtävät ja toiminta 66
Oikeusasiamies 66
Ihmisoikeuskeskus 67
Vammaistiimi 68
Kansainvälinen yhteistyö 70
3.4.3 Toimintaympäristö ja ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita 70
3.4.4 Laillisuusvalvonta 71
Kantelut ja omat aloitteet 71
Tarkastukset 72
3.4.5 Ratkaisuja 73
Sosiaalihuolto 73
Sosiaalivakuutus 80
Varhaiskasvatus ja opetus 80
Terveydenhuolto 81
Äänestyspaikkojen esteettömyyttä koskevat ratkaisut 82

3.5 Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin 83
3.5.1 Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä 83
3.5.2 Toimintamalli 84
3.5.3 Toiminnasta tiedottaminen 85
3.5.4 Koulutus 85
3.5.5 Pohjoismainen ja kansainvälinen yhteistyö 85
3.5.6 Tarkastustoiminta 86
3.5.7 Poliisin säilytystilat 86
Putkakuolemien ennalta ehkäiseminen 87
Tutkintavankien säilyttäminen poliisivankilassa 87
Tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun erillään pitäminen 88
Vapautensa menettäneen oikeusturva 88
Sellit ja niiden varustustaso 89
Ulkoilutilojen soveltuvuus ulkoiluun 90
Ruokahuolto 91
Terveydenhuollon järjestäminen poliisin säilytystiloissa 91
Senaatti-kiinteistöjen rooli säilytystilojen vuokranantajana 93
Valvonnan valvonta 94
3.5.8 Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Tulli 94

3.5.9 Rikosseuraamusala 95
Sellin ulkopuolinen aika ja mielekäs toiminta 95
Tutkintavangin sijoittaminen 97
Naistutkintavangit 98
Alaikäiset vangit 99
Ulkomaalaiset vangit 100
Eristystilat ja olosuhteet eristyksessä 102
Oikeus yksityisyyteen 103
Vangin kuljetus 106
Vankilan ilmapiiri / vankien kohtelu 107
Valvonnan valvonta 109
3.5.10 Vankiterveydenhuolto 109
Henkilöresurssit 110
Tulotarkastukset 110
Vastaanottoajasta ilmoittaminen 110
Erilleen sijoitettujen terveydentilan valvonta 111
Itsetuhoisuuden huomioiminen vankikuljetuksessa 111
3.5.11 Ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt 111
Oikeuksista tiedottaminen 112
Tuloterveystarkastukset 112
Käännytysyrityksen jälkeinen terveystarkastus 112
Eristystilojen olosuhteet 113
Yksityisyyden suoja eristyksen suihkutilassa 113
Erilleen sijoitetun terveydentilan seuranta 114
Itsetuhoisuuden tunnistaminen ja itsemurhien ehkäisy 114
Kaltoinkohtelusta ilmoittaminen 115
3.5.12 Lastensuojelulaitokset 115
Lapsen kohtelu ja laitoksen kasvatuskulttuuri 116
Lapsen oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä 118
Lapsen itsemääräämisoikeus 119
Rajoitustoimenpiteet ja kasvatukselliset rajat ovat eri asioita 119
Rajoituspäätökset ja niiden kirjaaminen 120
Liikkumisvapauden rajoittaminen 120
Yhteydenpidon rajoittaminen ja sosiaalisten suhteiden estäminen 121
Henkilöntarkastus 122
Eristäminen 123
Rajoitustoimenpiteiden jälkiselvittely 125
Valvonnan valvonta 125
3.5.13 Sosiaalihuollon vanhusten yksiköt 126
Kaltoinkohtelu ja ilmoitusvelvollisuus 126
Henkilöstön riittävyys 127
Oikeus yksityisyyteen 128
Ulkoilun toteutuminen ja kirjaaminen 128
Suun terveys 130
Ravitsemus 131
Saattohoito ja palliatiivinen hoito 131
Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen 133
Rajoitusten vähentäminen 135

Omavalvonta 135
Valvonnan valvonta 136
3.5.14 Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt 136
Henkilöresurssit 137
Rajoitustoimien tunnistaminen 138
Päätöksenteko rajoitustoimenpiteissä 139
Tarkastuksilla havaittuja erilaisia rajoitustoimenpiteitä ja -välineitä 140
3.5.15 Psykiatriset yksiköt 142
Kaltoinkohtelusta ilmoittaminen 142
Potilaille ja omaisille jaettava informaatio 143
Oikeus yksityisyyteen 143
Potilaiden kuljettaminen sairaalan ulkopuolelle 144
Rajoitustoimenpiteistä ja niiden käytöstä 145
Eristetyn potilaan oikeussuojakeinot 149
Rajoitustoimenpiteen jälkeinen selvittely 149
Potilasturvallisuutta vakavasti vaarantavista tapahtumista ilmoittaminen 149
Pakon käytön vähentäminen 150
3.5.16 Vanhuspsykiatriaan tehdyt tarkastukset 151
Oikeus yksityisyyteen 151
Rajoitusten tunnistaminen 152
Rajoitustoimien käyttö vanhuspsykiatriassa 152
Rajoitusten käytön seuranta ja vähentäminen 155
Vartijoiden käyttö 155

3.6 Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa 156
3.6.1 Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa 157
Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa 157
Lastensuojelun puutteet 157
Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet 158
Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt 158
Ulkomaalaisasioiden pitkät käsittelyajat ja ns. paperittomien turvattomuus 158
Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat 159
Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet 159
Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita 159
Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet 160
Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita 160
3.6.2 Esimerkkejä hyvästä kehityksestä 160

3.7 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat 161
3.7.1 Hyvitysesitykset 163
Lapsen oikeuden toteutuminen ja yhdenvertaisuus 163
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen 164
Sivistykselliset oikeudet 165
Oikeus työhön 166
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin 167
Oikeusturva ja hyvä hallinto 169

3.7.2 Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita 172
Huostaanotetun lapsen vanhemman kohtelu 173
Huoltajuutta koskeva tieto ja päätöksen tiedoksianto 173
Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa 174
Päiväkodin menettely vaatia todistus koronavirustestauksesta 174
Lapsen esiopetuspaikan määrääminen 174
Iltapäivätoiminnan tilojen sopivuus lapsille 175
Liikenneopasteiden kieli 175
Käräjäoikeuden esteellinen sisäänkäynti 175
Verohallinnon puhelinpalvelu 175

3.8 Vuoden 2020 erityisteema: Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi 176
3.8.1 Yleistä 176
3.8.2 Näkökulmia erityisteemaan laillisuusvalvonnassa 176
Käsittelyajat 177
Henkilöresurssin määrä 179
Tarkastushavaintoja 179

3.9 Perusoikeuskannanottoja 181
3.9.1 Kannanottoja 181
Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestäminen (PL 6, 16, 17 ja 19 §) 181
Kohtuulliset mukautukset ylioppilastutkinnossa (PL 6 ja 16 §) 181
Hätäpuhelu ja oikeus elämään (PL 7 §) 181
Liikkumisvapaus ja perhe-elämän suoja Uudenmaan rajasulun aikana (PL 7, 9 ja 10 §) 182
Rajaliikenteen rajoittaminen (PL 9 §) 182
Kahden vangin välisen kirjeenvaihdon lukemisesta ilmoittaminen (PL 10 §) 182
Poliisin pääsy kotirauhan suojaamaan paikkaan (PL 10 §) 182
Henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuus (PL 10 §) 183
Kokoontumisrajoitusten valvonta (PL 13 §) 183
Alaikäisen yksityisen elinkeinonharjoittajan rekisteröinti (PL 18 §) 183
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa (PL 21 §) 183
Osakeyhtiön poistaminen kaupparekisteristä (PL 21 §) 184

3.10 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 185

4 Koronavirukseen liittyvät asiat 187

4.1 Yleiskuvaus 188
4.1.1 Kuvaus tilanteesta 188
4.1.2 Vaikutus oikeusasiamiehen kanslian toimintaan 189
4.1.3 Kantelut 190
4.1.4 Omat aloitteet 191
4.1.5 Tarkastukset 191
4.1.6 Lausunnot 191

4.2 Koronavirukseen liittyvät asiat asiaryhmittäin 192
4.2.1 Tuomioistuimet 192
4.2.2 Poliisi 192
Poliisihallitus tulkitsi kokoontumisrajoituksia liian laajasti 192
Uudenmaan rajasulun valvonnassa annettiin perusteettomia sakkovaatimuksia 193
Matka Uudeltamaalta estettiin perusteettomasti 193
4.2.3 Maanpuolustus ja rajavartiointi 194
Rajaliikenteen rajoittaminen 194
4.2.4 Rikosseuraamusala 195
4.2.5 Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto 197
4.2.6 Ulkomaalaisasiat 197
4.2.7 Sosiaalihuolto 198
Lastensuojelu 198
Toimeentulotuki 198
4.2.8 Terveydenhuolto 199
Edunvalvojan oikeus tavata vuodeosastohoidossa olevaa päämiestään 199
Vierailukielto terveyskeskuksen hoivaosastolla 200
4.2.9 Lapsen oikeudet 200
4.2.10 Vanhusten oikeudet 200
Ylimpien viranomaisten toiminta epidemian aikana 201
Vanhusten yhdenvertainen kohtelu koronavirusepidemian aikana 202
Yli 70-vuotiaita koskeva ohjeistus koronaviruspandemian aikana 203
Iäkkäiden puolisoiden oikeus asua yhdessä 204
Lähiomaisen hautajaisiin pääsyn epääminen poikkeusolojen takia 204
Muistisairaiden henkilöiden suun terveydenhuollon toteuttaminen 204
Ilmoitukset vanhusten katoamisista 205
4.2.11 Vammaisten henkilöiden oikeudet 205
Tarkastukset 206
4.2.12 Edunvalvonta 208
4.2.13 Sosiaalivakuutus 208
4.2.14 Työvoima ja työttömyysturva 209
4.2.15 Opetus ja kulttuuri 210
Yleiskuvaus koronan vaikutuksista hallinnonalalla 210
Laillisuusvalvontaratkaisut 210
Työtehtävien hoitaminen omalla puhelimella 211
Kouluruokailun järjestäminen poikkeusolojen aikana 211
4.2.16 Kieliasiat 211
4.2.17 Liikenne ja viestintä 211
4.2.18 Ylimmät valtioelimet 212

5 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin 213

5.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto 214
5.1.1 Toimintaympäristö 214
5.1.2 Laillisuusvalvonta 215
5.1.3 Tarkastukset 216
5.1.4 Ratkaisuja 216
Takavarikon kumoamista koskevan vaatimuksen käsittelyn määräaika 216

Vangitsemisvaatimuksen viivytyksetön käsittely 216
Tuomioistuimen neuvottelusalaisuus 217
Oikeudenkäynnin käsittelyjärjestyksestä ilmoittaminen 217
Asian käsittelyn jatkaminen pääkäsittelyn jälkeen ja pääkäsittelyn pöytäkirja 217
Julkisen selosteen sisältö ja tuomion julkisuus 218
Käräjäoikeuden tuomion lainvoimaisuustiedon ilmoittaminen 218
Haasteen toimittaminen sijaistiedoksiantona rikosasiassa 218
Noudot ja muu poliisin antama virka-apu tuomioistuimille 219
Palkkioiden maksatuksen viivästyminen 220

5.2 Syyttäjälaitos 221
5.2.1 Toimintaympäristö 221
5.2.2 Laillisuusvalvonta 222
5.2.3 Tarkastukset 223
5.2.4 Ratkaisuja 223
Esitutkinnan rajoittamispäätös epäillyssä poliisirikosasiassa 223
Päätös olla kirjaamatta rikosilmoitusta 224

5.3 Poliisi 225
5.3.1 Toimintaympäristö 225
Yleisiä kehityspiirteitä 225
5.3.2 Laillisuusvalvonta 226
5.3.3 Tarkastukset 228
5.3.4 Vapautensa menettäneet 229
5.3.5 Kotietsinnät 231
Läsnäolon rajoittaminen kotietsinnässä 231
Poliisilain 2 luvun 10 §:n soveltaminen kotirauhan piirissä 231
5.3.6 Menettely esitutkinnassa 232
Lapsiin kohdistuneiden rikosten käsittely tulisi säätää kiireelliseksi 234
Rikosylikonstaapelille huomautus useista lainvastaisuuksista 234
5.3.7 Julkisuusasiat 235
Julkisuuslakia tulisi uudistaa 235
5.3.8 Menettely laillisuusvalvonnassa 237
5.3.9 Muita ratkaisuja 237
Poliisin ennalta estävän toiminnan valtuuksia tulisi arvioida 237
Mielenosoitukset ja kokoontumiset 238
5.3.10 Hätäkeskukset 238
Itsemurhavaaraan liittyvä hälytystehtävä 239
Hätäpuhelu avantoon pudonneesta henkilöstä 239
5.3.11 Pelastustoimi 240

5.4 Maanpuolustus ja rajavartiointi 241
5.4.1 Toimintaympäristö 241
5.4.2 Laillisuusvalvonta 243
5.4.3 Ratkaisuja 244
Virheellinen kertausharjoituskäskyn antamisajankohta 244
Syrjivä koulutusmateriaali 245

5.5 Tulli 246
5.5.1 Yleistä 246
5.5.2 Ratkaisuja 247

5.6 Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu 249
5.6.1 Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta 249
5.6.2 Salaisen tiedonhankinnan valvonta 249
Tuomioistuimet 249
Viranomaisten sisäinen valvonta 250
Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta 251
5.6.3 Lainsäädäntö 252
5.6.4 Oikeusasiamiehelle annetut salaisen tiedonhankinnan kertomukset 252
Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2020 252
Sisäinen laillisuusvalvonta 254
5.6.5 Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta 256
5.6.6 Arviointia 256
Valvonnan yleisiä ongelmia 256
5.6.7 Tiedustelu 257
Tiedustelukeinoista 257
Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen välisistä eroista 257
Tiedustelun valvonnasta 258
Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta 259
5.6.8 Todistajansuojelu 262

5.7 Rikosseuraamusala 263
5.7.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset 263
5.7.2 Laillisuusvalvonta 263
5.7.3 Tarkastukset 264
5.7.4 Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset 265
Lausunnot 265
Omat aloitteet 265
Esitykset 266
5.7.5 Muita ratkaisuja 267
Huomautukset 267
Menettelyvirheet vaarantavat oikeusturvan toteutumista – lain sisältöä ei aina tunneta 267
Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja 269
Asumaan sijoittaminen, siirrot ja sellin ulkopuolella vietettävä aika 270
Luottamuksellisen viestin suoja ja sananvapaus 271
Ongelmia tapaamisissa ja yhteyksissä vankilan ulkopuolelle 272
Muita vankien kohtelun epäkohtia 273

5.8 Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto 274
5.8.1 Toimintaympäristö 274
5.8.2 Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta 275
Maksuhäiriöt, ylivelkaantuminen ja perintä 275
Talous- ja velkaneuvonta 277
Ulosottomenettely 277
Muu taloudellinen toiminta 278

5.9 Ulkomaalaisasiat 281
5.9.1 Toimintaympäristö 281
5.9.2 Ulkomaalaislain muutokset 281
5.9.3 Kanteluasiat 281
5.9.4 Tarkastukset ja omat aloitteet 283
5.9.5 Ratkaisuja 283
Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen palautus 283
Poliisin menettely maastapoistamisen täytäntöönpanossa 284
Hallinto-oikeudesta palautetun asian käsittelyaika 284
Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely viivästyi 285

5.10 Sosiaalihuolto 286
5.10.1 Laillisuusvalvonta 286
5.10.2 Tarkastukset 289
5.10.3 Lasten tekemät kantelut 289
5.10.4 Hyvitysesitykset 289
5.10.5 Toimeentulotuki 290
Lääkemenoja koskeva hakemuksen käsittely hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen 290
Maksusitoumusten myöntäminen lääkekuluihin ja huolimaton päätöksenteko 291
Huolimattomuus asian käsittelyssä ja turhien selvitysten pyytäminen 291
Yksilökohtainen harkinta 292
Toimeentulotuen maksaminen ja täytäntöönpanon virheet 292
Lapsen toimeentulotukihakemuksen käsittely 292
Alaikäisen toimeentulotuen hakijan tietojen luovuttaminen ja toimeentulotukihakemuksen käsittely kiireellisenä 293
Toimeentulotuen takaisinperintä – kuittaus 293
Puhelinpalvelujen toimivuus 293
Toimeentulotuen hakijan oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun 294
Toimeentulotukivalituksen käsittelyaika hallinto-oikeudessa 294

5.11 Terveydenhuolto 295
5.11.1 Laillisuusvalvonta 295
5.11.2 Esitykset ja omat aloitteet 296
Esitykset 296
Omat aloitteet 301
5.11.3 Tarkastukset 307
5.11.4 Ratkaisuja 307
Laaja terveystarkastus 5. vuosiluokalla 307
Lääkärintodistus ajokorttia varten 308
Lomalupakäytäntö neurologian osastolla 309
Huumeseulan ottaminen 309
Eristetyn potilaan olosuhteet 310
Vanhuksen hoito 310
Lääkärin toiminta vastaanotolla 311
5.11.5 Vankiterveydenhuolto 311
Oma aloite 311
Ratkaisuja 313
5.11.6 Puolustusvoimien terveydenhuolto 314
Varusmiesten rokotukset 314

5.12 Lapsen oikeudet 315
5.12.1 Laillisuusvalvonta 315
Lasten kantelut oikeusasiamiehelle 316
5.12.2 Tarkastukset 316
5.12.3 Ratkaisuja 316
Rajoitustoimenpiteet lasten sijaishuollossa 316
Lasten ja muiden asianosaisten kuuleminen sekä muu oikeussuoja lastensuojelun päätöksenteossa 318
Lastensuojelun jälkihuolto 318
Lastensuojelulain mukaista kiireellistä sijoitusta tai rajoitustoimenpidettä ei voida käyttää esitutkinnan turvaamiseen 319
Sijaishuollossa olevan lapsen oikeus omaan äidinkieleen ja kulttuuriin 319
Ilman huoltajaa tulleen lapsen edustajan tehtävä ei lakkaa kokonaan, kun lapsi otetaan huostaan 319
Perhekuntoutus on avohuollon tukitoimi, jonka tulee olla suunnitelmallinen ja vapaaehtoinen 320
Tapaamisten valvonta avohuollon tukitoimin ja lastensuojelun tarpeen selvittäminen tapaavan lapsen osalta 320
Tietoturvan toteutuminen sosiaalihuollossa 321
Suostumus sisäkorvaimplantin asettamiseen huostaanotetulle lapselle 322
Ulkoministeriön menettely lasten noutamiseksi al-Hol'in leiriltä 322

5.13 Vanhusten oikeudet 324
5.13.1 Kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat erityistehtävät 324
5.13.2 Toimintaympäristö 325
5.13.3 Laillisuusvalvonta 326
5.13.4 Lausunnot ja esitykset 326
5.13.5 Ratkaisuja 327
Iäkkäiden puolisoiden oikeus asua yhdessä 327
Ympärivuorokautisen hoivan tarvearviointi ja päätöksenteko 327
Poliisipartion menettely muistisairaan henkilön tapauksessa 328
Poliisin ilmoitukset vanhusten katoamisista sosiaalitoimelle ja sosiaalitoimen toimenpiteet ilmoitusten johdosta 329
Kuoleman toteaminen kylmiössä 329
Muistisairaiden henkilöiden suun terveydenhuollon toteuttaminen 330
Psykiatriselta osastolta kotiutuvan potilaan sosiaali- ja terveyspalvelut ja avun saaminen päivystystilanteissa 330
5.13.6 Tarkastukset 332
Vanhuksia koskevat sosiaalihuollon tarkastukset 332
Tarkastushavaintoja ja kannanottoja 332

5.14 Edunvalvonta 337
5.14.1 Yleistä 337
5.14.2 Laillisuusvalvonta 337
5.14.3 Ratkaisuja 338
Edunvalvojia koskevia ratkaisuja 338
Holhousviranomaisia koskevia ratkaisuja 343

5.15 Sosiaalivakuutus 344
5.15.1 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti 344
5.15.2 Tarkastukset 344
5.15.3 Ratkaisuja 345
Viiveet ja laiminlyönnit liikennevakuutusasioiden käsittelyssä ja organisoinnissa 345
Lääketieteellisen seikan arviointi vakuutuslaitoksessa 345
Muutoksenhakijan kuuleminen Kelan valitukseen liittämästä selvityksestä 346
Kuntoutuspäätöksen mukana terapeutille lähetettävät tiedot 346
Yksityisyyden suoja asioitaessa Kelan toimistossa 347

5.16 Työvoima ja työttömyysturva 348
5.16.1 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti 348
5.16.2 Ratkaisuja 349
Työttömyysetuusasioiden käsittelyssä lainvastaisuutta 349
Ratkaisujen perusteluissa puutteita 349
Kuntouttava työtoiminta 349

5.17 Yleiset kunnallisasiat 350
5.17.1 Kunnallishallinnon perusteet 350
5.17.2 Laillisuusvalvonta 351
5.17.3 Ratkaisuja 352
Saksankielisten viestintäpalveluiden hankinta 352
Ylimmän laillisuusvalvojan oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot 353
Helsingin kaupungin menettely tietopyyntöihin vastaamisessa 353
Esityslistojen ja päätöspöytäkirjojen julkaiseminen Puolangan kunnan verkkosivuilla 354
Asukasvalintaa koskeva neuvonta 355
Tieliikennelain vastaisen pysäköinnin salliminen 355

5.18 Opetus ja kulttuuri 356
5.18.1 Toimintaympäristö 356
5.18.2 Laillisuusvalvonta 357
5.18.3 Lausunnot ja esitykset 358
5.18.4 Ratkaisuja 358
Uskonnonvapaus koulussa 358
Kuntien päätöksenteossa oikeusturvaa vaarantavia puutteita 359
Merkintöjen oikeellisuus oppilastietojärjestelmissä 359
Asiakirjapyyntöjen käsittely ammattikorkeakouluissa 359
Sähköisen tenttitilaisuuden järjestelyt 360

5.19 Kieliasiat 361
5.19.1 Yleistä 361
5.19.2 Laillisuusvalvonta ja muu toiminta 361
5.19.3 Ratkaisuja 362
Lainsäädäntöesityksiä 362
Valtioneuvoston hankkeiden nimissä tulee käyttää kansalliskieliä 362
Viranomaisten käyttämiä nimiä koskevia ratkaisuja 363

Virheitä ja puutteita tiedottamisessa ja opasteissa 364
Virheitä ja puutteita palvelun järjestämisessä ja asian käsittelyssä 365
Muita ratkaisuja 365

5.20 Verotus 366
5.20.1 Toimintaympäristö 366
5.20.2 Laillisuusvalvonta 366
5.20.3 Ratkaisuja 367
Esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely paperilomakkeilla 367
Vuokratyövoiman käyttö Verohallinnon puhelinneuvonnassa 369
Verohallinnon ilmoitus verotuksen päättymisajankohdan muuttumisesta 371
Verotusta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely 371
Veronpalautuksen käyttäminen erääntyvien verojen suoritukseksi 372
Verohallinnon automaation virheellisesti palauttama arvonlisävero 373
Verokorttipäätöksen nimitiedot ja virheen korjaamista koskevan vaatimuksen käsittely 374
Kuolinpesän osoitetieto Verohallinnon asiakasrekisterissä 376
Verohallinnon menettely Ruotsissa asuvan kantelijan perintöverotuksen toimittamisessa 377

5.21 Ympäristöasiat 378
5.21.1 Lainsäädäntöhankkeita ja toimintaympäristön muutoshankkeita 378
5.21.2 Laillisuusvalvonta 379
5.21.3 Ratkaisuja 381
Asumiskiellon asettamisen edellytykset 381
Hallintopakkoasiaa ei saanut merkitä vain tiedoksi 381
Kivenlouhimon maa-aines- ja ympäristölupien lupaehtojen noudattamisen valvonta 382
Vanhan rakennussuojelupäätöksen valvonta 382
5.21.4 Tarkastukset 383

5.22 Maa- ja metsätalous 384
5.22.1 Muutoksia toimintaympäristössä 384
5.22.2 Laillisuusvalvonta 385
5.22.3 Ratkaisuja 386

5.23 Liikenne ja viestintä 387
5.23.1 Laillisuusvalvonta 387
5.23.2 Ratkaisuja 388
Julkiset kuljettajatiedot -palvelun käyttöönotto 388
Tallentavasta kameravalvonnasta ilmoittaminen 389
Muita ratkaisuja 389

5.24 Kirkollisasiat 390
5.24.1 Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta 390
5.24.2 Toimintaympäristö 390
5.24.3 Laillisuusvalvonta 391
5.24.4 Ratkaisuja 391
Tietojen luovuttaminen sukututkimusta varten 392
Tietopyynnön käsittely 392

5.25 Ylimmät valtioelimet **393**
5.25.1 Yleistä 393
5.25.2 Laillisuusvalvonta 394
5.25.3 Ratkaisuja 395
Ennakollisen tietopyynnön käsittely eduskunnassa 395
Virkasuhteen päättymissopimuksen laillisuus 396
Ministeriön toimivalta käsitellä hallinnonalansa kanteluita 396

5.26 EU-oikeudellisia asioita **397**
5.26.1 Lausuntoja ja ratkaisuja 397
Euroopan parlamentin asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja kansallinen sääntely 397
Neuvoston asetus Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta ja Suomen osallistuminen sen toimintaan 397
Suomen viranomaisten toimivalta Bryssel II a -asetuksen mukaan 399
Muita ratkaisuja 399

5.27 Muut asiat **401**
5.27.1 Sananvapautta koskevia ratkaisuja 401
Varoituksen antaminen mielipidekirjoituksista 401

6 Liitteet **403**

Liite 1
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731) 404
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 407
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) 414

Liite 2
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209) 415

Liite 3
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 416

Liite 4
Lausunnot ja kuulemiset 417
Lausunnot 417
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa 420
Muut asiantuntijakuulemiset 421

Liite 4
Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi 422

Liite 5
Tarkastukset 426

Liite 6
Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta 428
Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta 429

Liite 7
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta 430
Käsiteltävänä olleet asiat 430
Ratkaistut asiat viranomaisittain 431
Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa 433
Saapuneet kantelut hallinnonaloittain 435

Asiahakemisto ratkaisuista 436

Käytetyt lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
AOAS	apulaisoikeusasiamiehen sijainen
AVI	aluehallintovirasto
CAT	YK:n kidutuksen vastainen komitea (Committee Against Torture)
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRPD	YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
ENNHRI	Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EPPO	Euroopan syyttäjänvirasto
ESRA	Etelä-Suomen rikosseuraamusalue
EU	Euroopan unioni
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
Fimea	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
Fiva	Finanssivalvonta
GANHRI	YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatio-komitea (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
IOI	Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute)
IOK	Ihmisoikeuskeskus
IPRA	Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue
Kainuun sote	Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
Keha	Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
Kymsote	Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymä
LaVL	eduskunnan lakivaliokunnan lausunto
LSRA	Länsi-Suomen rikosseuraamusalue
Luke	Luonnonvarakeskus
Ma.	määräaikainen
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
OK	oikeudenkäymiskaari
OKA	oikeuskansleri

OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
OPCAT	YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (Optional Protocol to the Convention against Torture)
OPH	Opetushallitus
PeVM/PeVL	Perustuslakivaliokunnan mietintö/lausunto
PL	perustuslaki
Posti	Posti Group Oyj
PRH	Patentti- ja rekisterikeskus
Rise	Rikosseuraamuslaitos
Samu	Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
SM	sisäasiainministeriö
SPT	YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (The UN Subcommittee on Prevention of Torture)
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TAYS	Tampereen yliopistollinen sairaala
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TP	tasavallan presidentti
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VANE	Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta
VIOK	Vammaisten ihmisoikeuskomitea
VM	valtiovarainministeriö
VN	valtioneuvosto
VR	VR-Yhtymä Oy
VRK	Väestörekisterikeskus
VTH	Vankiterveydenhuollon yksikkö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YVV	yhdenvertaisuusvaltuutettu

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

Kuvat

Jaksojen etusivujen kuvissa on otoksia kuvanveistäjä Jukka Lehtisen teräsveistoksesta "Oma maa mansikka" (2007), joka on Pikkuparlamentin edustalla. Kuvat: EOA-kanslian kuva-arkisto (s. 20, 38, 57, 187, 213, 403)

Mikko Mäntyniemi s. 21, 28, 33
Eduskunnan kuva-arkisto s. 51-52
EOA-kanslian kuva-arkisto s. 55, 73, 82, 88-91, 93, 96-97, 99-100, 102-104, 106, 110, 113, 124, 128-129, 134, 138-142, 144, 147-148, 151-155, 214, 240, 295, 298, 303, 306, 324, 333, 378, 393
Adobe Stock s. 188
Tulli s. 246
Susanna Wähä s. 384
Euroopan unioni s. 397

1 Puheenvuorot

Petri Jääskeläinen

Oikeusasiamies oikeusvaltion turvaajana

Oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä ja edistämisessä.[1] Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamiehen tehtävät ylimpänä laillisuusvalvojana kytkeytyvät kaikkiin oikeusvaltioperiaatteen keskeisimpiin ainesosiin.

Oikeusvaltioperiaatteen sisällöstä ei ole yhtä yksiselitteistä määritelmää.[2] Omasta puolestani hahmotan sen keskeisimmät piirteet seuraavasti.

1) Julkisen vallan käytön lakiperustaisuus ja lakisidonnaisuus. Nämä oikeusvaltioperiaatteen ainesosat on nimenomaisesti ilmaistu perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.
2) Perusoikeusjärjestelmä, joka takaa yksilön oikeudet ja vapaudet. Suomen perustuslain 2 luvussa perusoikeudet on säädetty siten, että ne turvaavat yksilön oikeudet ja vapaudet vähintään saman tasoisesti kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset.
3) Riippumaton oikeuslaitos. Perusoikeuksien ja -vapauksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että ne voidaan panna täytäntöön. Oikeusturvan kannalta keskeisintä on tuomioistuinten riippumattomuus, mutta siihen liittyvät myös syyttäjälaitoksen, täytäntöönpanoviranomaisten ja asianajajien riippumattomuus.
4) Riippumaton laillisuusvalvonta. Oikeusvaltioperiaatteen eri ainesosien toteutuminen edellyttää tehokasta ja riippumatonta valvontaa.

Suomen perustuslaissa laillisuusvalvontaan on kiinnitetty erityistä huomiota. Tämä ilmenee jo siitä, että perustuslaissa on 11 pykälää, joissa on

[1] Tämä on todettu kaikissa oikeusasiamiesinstituutiota koskevissa kansainvälisissä suosituksissa. Ks. esim. Venetsian komission vuonna 2019 hyväksymät ”Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles)” ja YK:n yleiskokouksen vuonna 2020 hyväksymä päätöslauselma ”The role of Ombudsman and mediator institutions in the promoting and protection of human rights, good governance and the rule of law”.

[2] Ks. esim. Venetsian komission vuonna 2011 hyväksymä ”Report on the Rule of Law”.

säädetty oikeusasiamiehen asemasta, tehtävistä tai toimivaltuuksista. Suomessa on myös kansainvälisesti ainutlaatuinen kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä, jossa sekä lainsäädäntövallalla että hallitusvallalla on oma sen puolesta toimiva laillisuusvalvoja. Eduskunnalla on sen valitsema oikeusasiamies ja valtioneuvostolla tasavallan presidentin nimittämä oikeuskansleri, joiden toimivalta julkisten tehtävien valvonnassa on identtinen. Muista maista ainoastaan Ruotsissa on vastaavan kaltainen järjestelmä, mutta siinä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnallinen rooli on selvästi kapeampi kuin Suomessa.

Tarkastelen tässä puheenvuorossani oikeusasiamiehen roolia oikeusvaltion turvaajana ja nostan esille myös joitakin oikeusvaltion turvaamiseen liittyviä rakenteellisia kysymyksiä. Jäljempänä oikeusasiamiehestä esittämäni koskee lähtökohtaisesti myös oikeuskansleria.

Laillisuusvalvonta

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvan julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden valvonta on siis oikeusasiamiehen nimenomainen perustuslaissa säädetty tehtävä, johon tosiasiassa sisältyy myös lakiperustaisuuden valvonta.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvat kaikki valtion keskushallinnon ja aluehallinnon viranomaiset, Ahvenanmaan maakunnan viranomaiset, kunnan viranomaiset ja kirkon viranomaiset. Valtion viranomaisista tämä pitää sisällään esimerkiksi valtioneuvoston jäsenet ja ministeriöt, puolustusvoimat ja tiedusteluviranomaiset. Myös tasavallan presidentti kuuluu oikeusasiamiehen toimivallan piiriin. Julkisen vallan elimistä ainoastaan eduskunta ja kansanedustajat jäävät oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle. Näin laaja toimivalta, jonka piiriin kuuluvat myös tuomioistuimet, on kansainvälisesti ainutlaatuinen.

Oikeusvaltioperiaatteen kannalta keskeinen on myös perustuslaissa omaksuttu järjestely julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisen hoidettavaksi. Perustuslain 124 §:n mukaan se on mahdollista vain 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. Olennaista on myös se, että yksityiselle annettu julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja julkisen vallan käyttö kuuluvat oikeusasiamiehen valvonnan piiriin suoraan perustuslain 109 §:n nojalla. Sääntelyllä on pyritty turvaamaan sitä, että annettaessa julkista valtaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle oikeusvaltioperiaate ulottuisi myös tähän toimintaan. Myös tämä järjestely on tietääkseni kansainvälisesti ainutlaatuinen.

Käytännössä hyvin suuri osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta kohdistuu nykyisin juuri julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin. Tämä johtuu erityisesti siitä, että kuntien järjestämisvastuulle kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita tuottavat hyvin laajasti yksityiset toimijat. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on myös useita kertoja puututtu siihen, että julkisena hallintotehtävänä pidettävää toimintaa on annettu yksityisen hoidettavaksi ilman perustuslain 124 §:ssä edellytettyä lailla säätämistä. Oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat johtaneet lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvonnassaan tutkia kanteluita, ottaa omia aloitteita ja tehdä tarkastuksia kaikkiin hänen laillisuusvalvontaansa kuuluviin kohteisiin, sekä antaa lainvalmisteluun liittyviä lausuntoja. Oikeusasiamiehellä on perustuslain 111 §:ssä säädetty rajoittamaton tietojensaantioikeus, ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetty laaja toimenpiteiden valikoima: syyte, huomautus, moittiva tai ohjaava käsitys sekä esitys a) virheen korjaamiseksi b) säännösten ja määräysten kehittämiseksi c) loukkauksen hyvittämiseksi tai d) asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi.

Rikosoikeudellisen virkavastuun toteuttaminen

Keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta on myös julkisen vallan käyttöön liittyvä rikosoikeudellinen vastuu ja vahingonkorvausvastuu. Rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan kaikkiin julkista valtaa käyttäviin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että annettaessa julkinen hallintotehtävä yksityiselle, sen toimintaan on sovellettava paitsi hallinnon yleislakeja, myös rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä ja vahingonkorvauslain säännöksiä.

Tähän sääntelykokonaisuuteen liittyy myös perustuslain 118 §, jonka mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Suomessa rikoksen uhrilla eli asianomistajalla on kansainvälisesti harvinainen itsenäinen syyteoikeus, jos virallinen syyttäjä ei nosta rikoksesta syytettä. Tämä asianomistajan syyteoikeus on siis virkamiehen tai julkista tehtävää hoitavan osalta turvattu perustuslain tasolla.

Tästä näkökulmasta on merkille pantavaa, että perustuslain 110 §:n mukaan oikeusasiamies voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Oikeusasiamiehellä on siis syyteoikeus, joka ulottuu kaikkeen oikeusasiamiehen valvonnan alaiseen toimintaan, eli kaikkiin virkamiesten ja julkista tehtävää hoitavien tekemiin rikoksiin.

Valtioneuvoston jäsenten osalta oikeusasiamiehellä on perustuslain 115 §:ssä säädetty toimivalta ministerivastuuasian vireillepanoon. Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Syytettä ajaa valtakunnansyyttäjä valtakunnanoikeudessa.

Kertomusvuonna Suomessa käytiin jonkin verran keskustelua ministerivastuuasioiden käsittelyn mahdollisista uudistamistarpeista. Keskustelussa on esitetty, että syyteharkinnan suorittaminen sopii huonosti eduskunnalle ja ehdotettu syyteharkinnan osoittamista oikeusasiamiehen, oikeuskanslerin tai valtakunnansyyttäjän tehtäväksi.[3)]

Jos näin haluttaisiin tehdä, mielestäni syyteharkintavalta sopisi parhaiten oikeusasiamiehelle. Eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on jo nykyisin yksinomainen toimivalta nostaa syyte ja ajaa syytettä korkeimpien oikeuksien jäseniä vastaan valtakunnanoikeudessa. Ylimpien laillisuusvalvojien keskinäisessä suhteessa ministerivastuuasian syyttäjäntehtävät sopisivat paremmin oikeusasiamiehelle, koska oikeusasiamies on eduskunnan valitsema, sen puolesta toimiva laillisuusvalvoja. Siten oikeusasiamies toteuttaisi välillisesti sen ministerivastuuasioiden nykyisen käsittelyjärjestyksen tausta-ajatuksen, että valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan paitsi poliittisessa, myös oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle. Lisäksi oikeusasiamies on arkityössään etäämpänä valtioneuvoston jäsenistä kuin valtioneuvoston oikeuskansleri.

Perustuslain 113 §:n mukaan oikeusasiamies voi panna vireille myös tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan asian ilmoittamalla siitä eduskunnalle. Jos eduskunta päättää syytteen nostettavaksi, syytettä valtakunnanoikeudessa ajaa valtakunnansyyttäjä.

Etenkin autoritäärisissä valtioissa on tyypillistä, että valtion päämiehellä on rikosoikeudellista vastuuta koskeva immuniteetti. Demokraattisissakin valtioissa valtion päämiehen rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen voi osoittautua käytännössä vaikeaksi. Tässä valossa on merkille pantavaa, että Suomen perustuslain 113 §:n mukaan tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu virkatoimesta rajoittuu maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen ja rikokseen ihmisyyttä vastaan. Jos siis tasavallan presidentti syyllistyisi virkatoi-

3) Entinen valtakunnansyyttäjä, professori Matti Kuusimäki Helsingin Sanomien vieraskynäkirjoituksessa 16.12.2020.

messaan johonkin muuhun kuin noihin kolmeen rikostyyppiin, rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen ei olisi mahdollista.[4)]

Perusoikeuksien valvonta ja edistäminen

Oikeusvaltioon kuuluu perusoikeusjärjestelmä, joka takaa yksilölle tietyt perustavanlaatuiset oikeudet ja tietyn vapauspiirin, joihin julkinen valta ei lähtökohtaisesti saa puuttua. Suomessa toteutettiin vuonna 1995 perusoikeusuudistus, jonka yhteydessä perusoikeudet kirjattiin kattavasti silloiseen Suomen hallitusmuoto -nimiseen perustuslakiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitusmuodon oikeusasiamiestä koskevaan säännökseen tehtiin lisäys, jonka mukaan ”tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”.

Perusoikeusuudistuksesta lähtien oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on siis ollut perinteisen laillisuusvalvonnan lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Tämä oikeusasiamiehen näkökulman ja valvonnan laajentuminen ilmenee nykyisin esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain kantelun tutkintaa ohjaavasta säännöksestä. Sen mukaan ”oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta”. Toimintakertomuksessaan oikeusasiamiehen tulee lain mukaan ”kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen”.

Oikeusasiamiehelle kuuluu myös perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen. Lain mukaan oikeusasiamies voi ”kiinnittää valvottavan huomiota perus- ja ihmisoikeuksia edistäviin näkökohtiin”. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että oikeusasiamies arvioi, olisiko viranomainen tai julkista tehtävää hoitava jollakin muulla tavalla toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeuksien valvonta- ja edistämistehtävää tukee oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimiva Ihmisoikeuskeskus, jonka lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat muun muassa perus- ja ihmisoikeuksia koskeva tiedotus, kasvatus, koulutus ja tutkimus. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä YK:n ns. Pariisin periaatteiden mukaisen Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden tukeminen

Oikeusasiamiehelle kuuluu perustuslain mukaan myös tuomioistuinten valvonta. Kansainvälisesti on erittäin harvinaista, että tuomioistuimet kuuluvat oikeusasiamiehen toimivaltaan – tämä toimivalta on lähinnä vain kahdella maailman vanhimmalla oikeusasiamiesinstituutiolla eli Suomen ja Ruotsin oikeusasiamiehillä.

Tuomioistuinten valvonnan kuuluminen oikeusasiamiehelle saatettaisiin nähdä uhkana tuomioistuinten riippumattomuudelle. Tosiasiassa näin ei ole, vaan oikeusasiamies toimii tuomioistuinten riippumattomuutta tukevasti.

Myös oikeusasiamiehen on kunnioitettava tuomioistuinten perustuslaissa säädettyä riippumattomuutta, joka kuuluu oikeusvaltion ytimeen. Käytännössä tämä ilmenee esimerkiksi siten, että oikeusasiamies ei tutki asioita, jotka ovat tuomioistuimessa vireillä, tai jotka voidaan vielä saattaa sen käsiteltäväksi. Tämä johtuu juuri siitä, että kannanotto tällaiseen asiaan voisi vaikuttaa tai se saatettaisiin tulkita pyrkimykseksi vaikuttaa riippumattoman tuomioistuimen harkintaan. Oikeusasiamies ei myöskään puutu tuomioistuimen suorittamaan näytön arviontiin eikä tuomioistuimen

4) Perustuslain esitöiden mukaan ministerin rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen voi aiheutua myös ministerin myötävaikutuksesta tasavallan presidentin lainvastaiseen päätökseen tai muuhun toimenpiteeseen (PL 60 §:n 2 momentti). Esitöiden mukaan myös se, ettei valtioneuvosto ole PL 112 §:n 2 momentin mukaisesti kieltäytynyt panemasta täytäntöön presidentin lainvastaista päätöstä, voi synnyttää ministerille oikeudellisen vastuun. – Tietyissä tilanteissa rikosoikeudellisen vastuun tasavallan presidentin lainvastaisesta virkatoimesta kantavat siis ministerit eikä presidentti itse.

laajan harkintavaltansa rajoissa antaman ratkaisun lopputulokseen. Käytännössä oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta rajoittuu menettelyllisiin kysymyksiin, kuten käsittelyn viipymiseen ja asianosaisten kohteluun.[5)]

Muun muassa edellä mainitun sisältöisillä ratkaisuillaan oikeusasiamies viestittää, että oikeusvaltiossa viimekätinen oikeusturvaelin on riippumaton tuomioistuin, eikä oikeusasiamies. Oikeusasiamies on tehnyt myös useita lainsäädäntöesityksiä, joiden nimenomaisena tarkoituksena on ollut tuomioistuinten riippumattomuuden vahvistaminen. Niin ikään lainvalmisteluun liittyvissä lausunnoissaan oikeusasiamies kiinnittää aina huomiota tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviin näkökohtiin, jos tarvetta siihen havaitaan.

Demokraattisessa yhteiskunnassa ei saa olla kontrolloimatonta julkista valtaa, joten myös tuomioistuinten ja tuomareiden poikkeuksellisen merkittävän julkisen vallan käytön tulee kuitenkin olla valvonnan alaista. Suurelta osalta se tapahtuu tuomioistuinlaitoksen sisäisesti, mutta tarvittaessa myös tuomareiden virkavastuun toteuttamisen täytyy olla mahdollista.

Perustuslain 110 §:n mukaan syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa voi päättää vain oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Tällä syyteoikeuden järjestelylläkin pyritään tukemaan tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuutta. Tätä riippumattomuutta voisi loukata se, että yleiset syyttäjät päättäisivät niiden tuomareiden virkavastuun toteuttamisesta, jotka ratkaisevat heidän ajamansa syyteasiat. Ylimmillä laillisuusvalvojilla ei puolestaan ole tuomareiden kanssa vastaavanlaista keskinäistä yhteyttä, jonka vuoksi heidän virkasyytevaltansa voisi vaarantaa tuomareiden riippumattomuutta.

Riippumattomia tuomioistuimia ja tuomareita valvovan tahon tulee itse olla ehdottoman riippumaton. Oikeusasiamies täyttää tämän vaatimuksen. Se edellyttää kuitenkin, että oikeusasiamiehen riippumattomuutta vaalitaan erityisen tarkasti. Tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta on keskeistä, että tuomareiden nimitykset tapahtuvat perustuslain 125 §:ssä säädettyjen yleisten nimitysperusteiden mukaisesti. Suomessa kaikkien vakinaisten tuomareiden nimityksistä päättää viime kädessä tasavallan presidentti. Tästäkin näkökulmasta on tärkeää, että Suomessa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valvonta kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan, ja erityisesti oikeuskanslerin tehtäviin.

Suomessa syyttäjälaitoksella on keskeinen rooli rikosasioiden oikeudenhoidossa. Tämä johtuu muun muassa siitä, että meillä on hyvin vahva syytesidonnaisuus. Sen mukaan tuomioistuin voi harkinnassaan ottaa huomioon vain ne oikeustosiseikat, joihin syyttäjä on nimenomaisesti vedonnut. Tämä rikoksesta epäillyn oikeusturvan takia omaksuttu järjestely rajoittaa tuomioistuimen harkintavaltaa, ja jo sen vuoksi rikosasioiden oikeudenhoidon riippumattomuus edellyttää myös syyttäjälaitoksen riippumattomuutta.

Kaikki syyttäjät, myös ylimpänä syyttäjänä toimiva valtakunnansyyttäjä, kuuluvat oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvontavaltaan. Sen sijaan mikään muu syyttäjälaitoksen ulkopuolinen taho ei voi valvoa syyttäjiä. Tämä järjestely tukee syyttäjälaitoksen riippumattomuutta. Olen omassa laillisuusvalvonnassani korostanut esimerkiksi, että oikeusministeriö ei voi kohdistaa laillisuusvalvontaa syyttäjälaitokseen, joka sinänsä kuuluu oikeusministeriön hallinnonalalle.

Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on yksinomainen syyteoikeus myös syyttäjien virkarikosasioissa. Tällä järjestelyllä on erityisesti pyritty turvaamaan luottamusta syyttäjien epäiltyjen virkarikosasioiden käsittelyyn, jotta syytteestä ei päätä kollega, mutta sen voidaan katsoa turvaavan myös syyttäjien riippumattomuutta.

Myös asianajajien toiminnan laillisuudella ja heidän riippumattomuudellaan on merkitystä oikeudenhoidon kokonaisuudessa. Ylimmistä laillisuusvalvojista oikeuskanslerilla on erityistehtävänä valvoa asianajajien toimintaa.

5) Olen käsitellyt oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvontaan liittyviä kysymyksiä laajemmin Eduskunnan oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirjan artikkelissani (2010).

Ylimmän laillisuusvalvonnan toimintaedellytysten turvaaminen

Oikeusasiamiehellä on siis hyvin keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa. Tämän vuoksi oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen kytkeytyy oikeusasiamiehen toimintaedellytysten turvaamiseen. Niiden kannalta on keskeistä, että yksilön oikeusasemaan läheisesti liittyviä tehtäviä ei jää oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, ja että oikeusasiamiehen riippumattomuutta ei vaaranneta.

Esimerkiksi luottotietoyhtiöiden toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, vaikka yhtiöiden keräämät ja luovuttamat maksuhäiriötiedot vaikeuttavat monin tavoin satojen tuhansien ihmisten tavanomaista elämää. Toinen esimerkki voisi olla Länsimetro Oy, joka on Espoon ja Helsingin kaupunkien yhteisesti omistama osakeyhtiö. Yhtiön tehtävänä on rakentaa, omistaa, ylläpitää ja kehittää julkisin varoin julkista metrojärjestelmää, mutta sen toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, päinvastoin kuin metrojärjestelmän itäisestä osuudesta vastaava Helsingin kaupungin liikennelaitos.

Luottotietoyhtiöiden osalta oikeusasiamiehellä on mahdollisuus ns. valvonnan valvontaan, sillä luottotietoyhtiöitä valvoo tietosuojavaltuutettu, joka puolestaan kuuluu oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Sen sijaan Länsimetro Oy:n osalta oikeusasiamiehellä ei ole välillisenkään valvonnan mahdollisuutta. Tällaiset ongelmat olisivat korjattavissa tavallisella lailla säätämällä mainitunlaiset tehtävät julkisiksi hallintotehtäviksi, jolloin ne tulisivat suoraan perustuslain nojalla oikeusasiamiehen valvonnan piiriin.

Joissakin maissa on erikseen säädetty, että ihmisten jokapäiväisen elämän kannalta tärkeät toiminnot, kuten vesi-, jäte- ja sähköhuollosta vastaavat yritykset, kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tällaista sääntelyä voisi olla syytä harkita meilläkin. Sama voisi koskea puhelinoperaattoreitakin – ainakin salaiseen tiedonhankintaan ja pakkokeinoihin sekä tiedusteluun liittyvien tehtävien osalta.

Euroopan Unionin taholta tulevista uhkista on tuoreita esimerkkejä. Tietosuoja-asetuksen mukaan kansallinen tietosuojaviranomainen eli tietosuojavaltuutettu olisi valvonut myös oikeusasiamiestä. Tämä olisi vaarantanut oikeusasiamiehen tietosuojavaltuutettuun kohdistaman valvonnan riippumattomuuden, ja se olisi voinut vaarantaa myös oikeusasiamiehen tietosuoja-asetukseen liittyvän tuomioistuinvalvonnan riippumattomuutta.

Toinen esimerkki on Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskeva neuvoston asetus, jossa on useita oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kannalta ongelmallisia piirteitä. Asetuksen ja ehdotetun kansallisen lainsäädännön perusteella EPPO-syyttäjät olivat esimerkiksi vaarassa jäädä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan ulkopuolelle, vaikka he käyttävät merkittävää julkista valtaa Suomessa.

Molemmissa edellä mainituissa esimerkkitapauksissa perustuslakivaliokunta torjui mainitut uhat vedoten Suomen valtiosääntöidentiteettiin kuuluvaan ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaissa säädettyyn asemaan. Tällaisten uhkien suhteen pitää kuitenkin olla valppaana. Tämä johtuu siitä, että muissa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa oikeusasiamiehen valtiosääntöinen asema ei ole niin vahva kuin Suomessa. Tämän vuoksi EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa ei välttämättä ymmärretä ottaa huomioon säädösten vaikutuksia oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kannalta.

Maailmalla ja Euroopan Unioninkin piirissä on esimerkkejä maista, joissa oikeusvaltioperiaatetta pyritään tietoisesti murentamaan. Kun oikeusasiamiehellä on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa, valtaa pitävät voivat pyrkiä vaikuttamaan epäasiallisesti oikeusasiamieheen, tai jopa pääsemään eroon omien valtapyrkimystensä kannalta hankalasta oikeusasiamiehestä.[6)]

6) Esimerkiksi Venetsian komissio on oikeusasiamiesinstituutiota koskevissa periaatteissaan ilmaissut vakavan huolensa siitä tosiasiasta, että oikeusasiamiesinstituutiot voivat joutua erilaisten hyökkäysten ja uhkien kohteeksi.

Vaikka olen arvostellut Suomen kansainvälisesti ainutlaatuista kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmää sen päällekkäisyydestä[7], oikeusvaltion turvaamisen näkökulmasta järjestelmässä on se hyvä puoli, että kahdesta laillisuusvalvojasta on vaikeampi päästä eroon kuin yhdestä. Oikeuskansleri on tasavallan presidentin nimittämä vakituinen valtion virkamies. Hänen virassapysymisoikeutensa on kuitenkin huonompi kuin tavallisen virkamiehen, sillä tasavallan presidentti voi erottaa oikeuskanslerin, kun siihen on ”viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy”. Oikeusasiamiehen tehtävä on määräaikainen, mutta perustuslain 38 §:n mukaan oikeusasiamies voidaan erottaa kesken toimikauden vain erityisen painavasta syystä eduskunnan vähintään kahden kolmasosan enemmistön kannattamalla päätöksellä.

Oikeusasiamiehen toimintaa turvaavat perustuslain tasolla olevat säännökset, mutta myös eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain säännöksillä on hyvin suuri merkitys oikeusasiamiehen toimintaan. Oikeusasiamieslakia vastaavat säännökset olivat aikaisemmin eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksesta annetussa eduskunnan hyväksymässä oikeusasiamiehen johtosäännössä. Perustuslakiuudistuksen jälkeen pidettiin kuitenkin tarpeellisena sijoittaa sääntely lain tasolle perustuslain 80 §:stä johtuvista syistä. Nykyinen vuodelta 2002 oleva oikeusasiamieslaki onkin säädetty hallituksen esityksestä.

Oikeusasiamiehen toimintaedellytysten turvaamisen näkökulmasta voitaisiin toisaalta pitää parempana, että oikeusasiamiestä koskevat lain tasoiset säännökset annettaisiin puhemiesneuvoston ehdotuksesta, kuten eduskunnan virkamieslaki perustuslain 34 §:n mukaan.[8] Kahden ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmän taustan – joka kytkeytyy ylimpien valtioelinten valtasuhteisiin – voisi myös katsoa puoltavan sitä, että aloitevalta eduskunnan omaa laillisuusvalvojaa koskevan lain säätämisestä tai muuttamisesta olisi eduskunnan omissa käsissä.

Lopuksi

On sanottu, että huolehdi oikeusvaltiosta, niin oikeusvaltio huolehtii sinusta. Yksilön oikeuksista ja vapauksista huolehtiminen onkin oikeusvaltion perimmäinen tehtävä.

On myös sanottu, että oikeusvaltio on kuin puutarha. Se edellyttää jatkuvaa huolenpitoa, ja jos sitä ei hoideta, rikkakasvit valtaavat sen nopeasti. Tämäkin pitää paikkansa, ja siitä on sekä hyviä että huonoja esimerkkejä.

Suomessa oikeusvaltiosta on huolehdittu hyvin, mutta myös toisenlaisiin olosuhteisiin on syytä varautua. Oikeusvaltion yhtenä keskeisenä puutarhurina toimii eduskunnan oikeusasiamies. Jopa niin, että perustuslakivaliokunta on lukenut oikeusasiamiehen toiminnan Suomen valtiosääntöidentiteettiin kuuluvaksi.

7) Ks. puheenvuoroni oikeusasiamiehen kertomuksissa vuodelta 2014 ja 2016. Vuoden 2021 keväällä eduskunnalle annettaneen hallituksen esitys uudeksi laiksi oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta, mikä vähentäisi merkittävästi tehtävien päällekkäisyyttä, ja tukisi molempien laillisuusvalvojien toimintaa heille osoitetuissa tehtävissä.

8) Tämän suuntaisesti nykyinen hallituksen esityksestä säädetty oikeusasiamieslaki kuitenkin valmisteltiin puhemiesneuvoston asettamassa työryhmässä.

Maija Sakslin

Perusoikeuksien rajoittamisesta ja niistä poikkeamisesta

Koronapandemia on haastanut perusoikeusjärjestelmämme ennen näkemättömällä tavalla. Erilaisissa yhteiskunnallisissa kriiseissä perusoikeuksien merkitys kasvaa. Kriiseille on tyypillistä, että oikeuksiin kohdistuu erilaisia uhkia, mutta myös näiden uhkien torjumisessa käytetyt keinot voivat vaarantaa oikeuksien toteutumisen. Kun oikeuksia tarvitaan eniten, ne ovat eniten vaarassa.

Suomessa on koettu useita erittäin tarttuvia sairauksia ja epidemioita kuten rutto, kolera, lepra, espanjantauti ja tuberkuloosi. Näiden tautien torjumiseen on aikanaan käytetty hyvinkin rajuja oikeuksien rajoituksia, muun muassa eristämistä ja karanteenia taudin leviämisen pysäyttämiseksi. Useille meistä kertomukset eristämisestä Seilin saarelle 1600-luvulta alkaen ovat tuttuja. Moni myös tuntee erityisesti 1920–1930-luvulla alkaneen keuhkotautiparantoloiden historian. Parantoloissa oli lapsiakin, jopa vuosien ajan eristettynä kaukana perheistään. Lääketieteen ja lääkkeiden kehitys on tehnyt karanteenit ja eristämiset harvinaisiksi, pääosin tarpeettomiksi. Polioepidemia 1980-luvulla ja 2009–2010 sikainfluenssa sammutettiin toteuttamalla laajamittaisia väestön rokottamisia.

Syyskuun 11. päivän tapahtumia vuonna 2001 seurasi terrorismin uhan kasvu ja sen torjunnan kielteinen vaikutus oikeuksiin. Terroriteot kohdistuvat useisiin oikeuksiin, muun muassa oikeuteen elämään, terveyteen, ruumiilliseen koskemattomuuteen ja vapauteen. Terrorismin uhan kasvaessa oli nähtävissä, että monet olivat valmiita hyväksymään hyvinkin merkittäviä rajoituksia tai poikkeuksia perusoikeuksista ja keskittämään valtaa erilaisten terrorismin vastaisten keinojen käyttämiseen poikkeamalla valtiosääntöisistä institutionaalisista rakenteista. Vaikka terrorismi on tuhoisaa perusoikeuksille, on sen torjumisessa kunnioitettava perusoikeuksia.

Koronapandemian vaikutukset perusoikeuksiin poikkeavat aikaisemmista epidemioista ja terrorismin torjunnasta siinä, että aiemmin oikeuksien rajoittaminen, kuten karanteeni, kohdistettiin ainoastaan altistuneisiin tai sairastuneisiin henkilöihin, nyt toimenpiteet ovat kohdistuneet koko väestöön, myös terveisiin henkilöihin. Myös terrorismin torjunnassa jotkin oikeuksien rajoitukset voivat kohdistua sivullisiin, kuten tiedustelutoiminta.

Koronapandemia on ollut perusoikeusjärjestelmällemme eräänlainen stressitesti. Hyvin lyhyessä ajassa on toteutettu lukuisia perusoikeuksien rajoituksia, joista päätettäessä on arvioitu, mitä perusoikeuksia on hyväksyttävää rajoittaa, kenellä on toimivalta päättää rajoituksista, miten punnitaan, ovatko rajoitukset välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia sekä miten rajoituksia toteutetaan. Jälkikäteen voimme arvioida, miten hyvin lainsäädäntömme oli valmis kohtaamaan pandemian aiheuttaman paineen, miten instituutiomme, eduskunta, hallitus ja tuomioistuimet toiminnassaan onnistuivat ja miten hyvin yhteiskunnassamme vallitseva oikeuskulttuuri pystyi käsittelemään oikeuksien järjestelmään kohdistuvaa painetta. Ylipäätään yhteiskunnassa vallitseva kulttuuri on keskeisessä roolissa oikeuksien turvaamisessa. Jos yhteiskunnassa on vahva tuki niille arvoille, joita perusoikeusjärjestelmä ilmentää ja joille se rakentuu, on oikeuksien loukkaaminen ja rajoittaminen poikkeusoloissakin vaikeaa, sillä samalla toimittaisiin vastoin tätä kulttuurista tukea.

Yhteisen näkemyksen saavuttaminen oikeuksista ja niiden rajoittamisesta on kuitenkin vaikeaa. Mikäli tarkastelussa painotetaan perusoikeusrajoituksilla tai niistä poikkeamisella saavutettua menestystä elämän suojelemisessa ja terveyden edistämisessä, syntyy kovin erilainen kuva kuin silloin, kun tarkastelu kohdistetaan niihin rajoituksiin, joita oikeuksiin ja vapauksiin on tehty ja niiden vaikutuksiin yksilön ja yhteiskunnan kannalta. Kysymykset perusoikeuksien rajoittamisesta ovat erityisen vaikeita silloin, kun samaa oikeutta sekä suojellaan että rajoitetaan, esimerkiksi kun terveydenhuolloin kantokyvyn ja hoitoon pääsyn turvaamiseksi rajoitetaan toisten potilaiden hoitoon pääsyä.

Onkin erittäin tärkeää, että osana varautumista tuleviin pandemioihin ja muihin vakaviin kriiseihin arvioitaisiin, olivatko koronapandemian aikana toteutetut perusoikeuksien rajoitukset välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Lisäksi olisi arvioitava, oliko perusoikeuksien kvalifioituihin ja yleisiin rajoitusperusteisiin perustuva oikeuksien rajoittaminen kaikissa tilanteissa oikea tapa toimia vai olisiko pikemminkin tullut valita toimenpiteiden poikkeuksellisuutta ja tilapäisyyttä korostava perusoikeuksista poikkeaminen. Tämä tarkastelu ei ole yksinomaan oikeudellista. Erityisesti välttämättömyyden ja suhteellisuuden arvioiminen edellyttää tieteellistä tietoa muiltakin aloilta, erityisesti lääketieteellistä tietoa.

Instituutioiden toimivuutta arvioitaessa keskeistä on arvioida perustuslakivaliokunnan toimintaa. Pian pandemian puhjettua kävi ilmeiseksi, ettei lainsäädännössämme ollut riittävästi varauduttu koronan kaltaisen pandemian tarvitsemiin toimenpiteisiin. Perustuslakivaliokunnan kyky arvioida hyvin lyhyessä ajassa ehdotettujen rajoitusten perustuslainmukaisuutta on ollut ratkaiseva rajoitusten voimaantulon ja voimassa pysymisen kannalta. Oikeudellisen toimintaympäristön muutokset ovat jo pitkään vaikuttaneet siihen, että perustuslakivaliokunnan arvovalta perustuu sen kannanottojen sisällöllisten perustelujen hyväksyttävyyteen, ei pelkästään valiokunnan demokraattiseen legitimiteettiin perustuvaan auktoritatiiviseen asemaan. Koronan aikana perustuslakivaliokunnan asema osana edustuksellisen demokratiamme mekanismeja on vahvistunut perustuslain ensisijaisena tulkitsijana. Samalla myös eduskunnan asema on vahvistunut.

Järjestelmämme hienous on kuitenkin siinä, että meillä on myös toimivat järjestelyt perusoikeuksien toteuttamiseksi senkin jälkeen, kun lainsäätäjä on työnsä tehnyt.

Tuomioistuimen tehtävänä on ensisijaisesti oikeussuojan antaminen. Tuomioistuinten tehtävänä on yksittäisessä käsiteltävänään olevassa asiassa arvioida, mihin perustuslainmukaisuuden rajat asettuvat. Yksilön näkökulmasta ero lain soveltamatta jättämisen ja sen kumoamisen välillä ei ole suuri, mutta valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässämme tämän eron liudentumisella olisi kuitenkin dramaattiset vaikutukset. Vallan väärinkäytön estämiseksi erityisesti poikkeusolojen aikana tuomioistuinten tulee voida arvioida ja asettaa rajat perusoikeuksia rajoittavien yksittäisten toimenpiteiden kestolle, niiden soveltamisalalle ja laajuudelle. Kuitenkin demokraattiseen legitimiteettiin nojaavan perustuslakivaliokunnan suorittama perustuslainmukaisuuden arvio on ensisijaista ja tuomioistuinkontrolli viimesijaista. Tuomioistuimen harkinta on perustuslakivaliokunnan harkintaan verrattuna rajatumpaa ja on aina sidottu sen käsiteltävänä olevaan yksittäiseen asiaan.

Mitä enemmän harkinta etääntyisi yksittäisen tapauksen arvioinnista, sitä enemmän kannanotto voi saada jälkikäteisen perustuslakikontrollin piirteitä. Näyttää siltä, että koronapandemian aikana tuomioistuinten arvioitavana on ollut vain sellaisia koronarajoituksia, joiden asettamisesta ovat olleet vastuussa eri viranomaiset. Arvioidessaan viranomaisten päätöksiin perustuvia perusoikeuksien rajoituksia, tuomioistuinten harkintaan ei siten ole sisältynyt perustuslakikontrollin aineksia.

Perustuslakimme mukaan ylimpien laillisuusvalvojien tehtävä on valvoa, että kaikessa julkisen vallan käytössä noudatetaan lakia ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Laillisuusvalvoja ei voi tehtäväänsä hoitaessaan arvioida lainsäätäjän toimintaa tai muuttaa tai kumota viranomaisen tai tuomioistuinten päätöksiä. Laillisuusvalvojan tehtävään ei myöskään kuulu oikeussuojan antaminen samalla tavalla kuin tuomioistuimelle. Laillisuusvalvoja voi kuitenkin todeta, ettei valvottavan toiminta toteuta perusoikeuksia, vaikka se olisikin näennäisesti lain mukaista, ja esittää lainsäädännön muuttamista havaitessaan siinä puutteita. Koronaepidemian aikana oikeusasiamiehen arvioitavana olleissa asioissa on tullut esiin toimivallan ylityksiä ja perusoikeuksien perustuslainvastaista rajoittamista. Oikeusasiamies on myös tehnyt laillisuusvalvontahavaintojensa perusteella esityksiä lainsäädännön täydentämiseksi.

Koronapandemian aikana on toteutettu tai ehdotettu toteutettavaksi perusoikeuksien rajoituksia tai niistä poikkeamista ainakin neljällä eri toimivaltaperusteella. Ensinnäkin on todettu poikkeusolot ja otettu valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia käyttöön. Toiseksi on tukeuduttu tartuntatautilaissa oleviin toimivaltuuksiin. Kolmanneksi ilman laissa olevia toimivaltuuksia on otettu käyttöön erilaisia rajoituksia, joiden tarkoituksena on muun muassa ollut toimeenpanna valtioneuvoston antamia velvoittaviksi ymmärrettyjä suosituksia koronaviruksen leviämisen estämiseksi. Neljänneksi on ehdotettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla laki, joka sisältäisi valtuudet säätää poikkeusoloissa valtioneuvoston asetuksella tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta ovat olleet keskeisiä toimijoita valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton hyväksymisessä ja perustuslain 23 §:n nojalla ehdotetuista perusoikeuksista poikkeamisista päätettäessä. Sitä vastoin tartuntatautilakiin nojautuvat toimenpiteet samoin kuin esimerkiksi valtioneuvoston suositukseen nojautuvat toimet kuuluvat viimekädessä tuomioistuimen arvioitaviksi. Eri viranomaisten päätöksiin perustuvien perusoikeuksien rajoitusten lainmukaisuus on ollut mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tuomioistuimissa onkin enenevässä määrin otettu tutkittavaksi näitä viranomaisten päätöksiä ja joitakin perusoikeuksien rajoituksia on jo todettu lainvastaisiksi.

Verrattuna tuomioistuinmenettelyyn, jonka saaminen vireille on yksittäisen muutoksenhakijan aktiivisuuden varassa, ja jonka oikeusvaikutuksetkin yleensä rajoittuvat tuohon yksittäiseen asiaan, ylimpien laillisuusvalvojien ohjaus voi olla vaikutuksiltaan kattavampaa. Oikeusasiamies voi tutkia asioita omasta aloitteestaan tai ulottaa tutkinnan alkuperäistä kantelua laajemmalle ja kohdistaa sen useisiin toimijoihin saman aikaisesti. Oikeusasiamies onkin antanut ohjausta perusoikeuksien vaatimuksista ja erityisesti siitä, ettei pandemiankaan aikana perusoikeuksia ole sallittua rajoittaa, ellei rajoituksille ole toimivaltaperustetta laissa ja rajoittaminen ole välttämätöntä. Valtioneuvoston suositus tai toivomus hyväksyttävänkään tavoitteen saavuttamiseksi ei ole viranomaisia velvoittava. Julkisen vallan käytössä on aina varmistuttava, että toiminta perustuu lakiin. Laillisuusvalvonnan kannalta merkittävä on myös se perustuslakivaliokunnan vahvistama edellytys, että valmiuslain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden, ja korostanut, että toimivaltuuksien käyttöperiaatteet rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa. Kertomusvuonna oikeusasiamiehelle saapuneiden kantelujen suuri määrä kertonee siitä, että kantelijat eivät ole pitäneet perusoikeuksiensa rajoittamista hyväksyttävänä. Toisaalta se osoittanee luottamusta oikeusasiamiehen mahdollisuuksiin puuttua lainvastaiseksi koettuun menettelyyn.

Koronapandemian aikana on käynyt ilmeiseksi, etteivät näkemykset siitä, olisiko perusoikeuksien välttämättömiä rajoituksia toteutettava ensisijaisesti perusoikeuksiin sisältyvien kvalifioitujen perusoikeusrajoitusten ja yleisten rajoitusedellytysten perusteella vai olisiko poikkeuksellisessa tilanteessa tukeuduttava perustuslain 23 §:n mukaiseen perusoikeuspoikkeuksia koskevaan menettelyyn.

Perustuslain 23 §:n mukaista menettelyä puoltaisi se, että säännöksen soveltamisala on rajattu suppeaksi viittauksilla ihmisoikeusvelvoitteisiin ja poikkeusolojen määritelmään, jonka mukaan pandemian tulee olla kansakuntaa vakavasti uhkaava. Poikkeukset perusoikeuksiin ovat välttämättömiä vain silloin, kun normaaliolojen lainsäädäntöön sisältyvät normaaliolojen toimivaltuudet eivät ole riittäviä. Perusoikeuspoikkeukset voivat myös mennä pidemmälle kuin sallitut perusoikeuksien rajoitukset. Lisäksi perusoikeuspoikkeuksien poikkeuksellisuutta korostaa se, että ne voivat olla vain tilapäisiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista.

Perusoikeuksien rajoittaminen kvalifioitujen ja yleisten rajoitusperusteiden nojalla edellyttää sen arviointia, että rajoituksille on hyväksyttävä peruste. Koronapandemian aikana on vallinnut laaja yksimielisyys siitä, että julkisella vallalla on velvollisuus suojella väestön henkeä ja terveyttä ja tämän vuoksi myös velvollisuus turvata sairaanhoidon kapasiteetin riittävyys ja, että tämä on perusoikeusjärjestelmän kannalta erittäin painava peruste. Sitä vastoin vaikeampaa on saavuttaa yksimielisyyttä siitä, ovatko toimenpiteet välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tämä johtunee siitä, että oikeuksien rajoittamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden punninta ei ole vain oikeudellista punnintaa. Punninta ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää riittävää ja riittävän monitieteistä tietopohjaa. Täyttä varmuutta ei kuitenkaan ole mahdollista saada siitä, olisiko viruksen leviäminen, vakavat sairastumiset ja kuolintapaukset voitu estää pidemmälle menevillä perusoikeuksien rajoituksilla eikä siitä, missä määrin toteutetut rajoitukset vähensivät sairastumisten ja kuolemien määrää.

Koronapandemian aikana on kuitenkin rajoitettu ennen näkemättömällä tavalla koko väestön oikeuksia. Joidenkin rajoitusten on koettu loukkaavan jopa ihmisarvoa. Syvälle meneviä rajoituksia on kohdistunut miltei kaikkiin perusoikeuksiin ja kaikkien henkilöiden oikeuksiin. Osalla rajoituksia on ollut kohtalokkaita seurauksia etenkin jo ennestään haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille.

Koronan aikana on rajoitettu monin eri tavoin itsemääräämisoikeutta ja henkilökohtaista vapautta. Liikkumisvapautta, niin oman asuinyksikön kuin kotipaikkakunnan ulkopuolelle kuin myös valtion rajojen yli on rajoitettu. Rajoituksia on kohdistettu yksityiselämän ja perheen suojaan, rajoittamalla yhteydenpitoa perheenjäsenten välillä tai esimerkiksi mahdollisuutta järjestää häät tai hautajaiset. Uskonnon harjoittamisen vapauteen on kohdistunut merkittäviä rajoituksia muun muassa kokoontumisvapauteen kohdistuneiden rajoitusten vuoksi. Kokoontumisrajoitukset ovat rajoittaneet myös sananvapautta muun muassa rajoittamalla mielenosoitusoikeutta. Vaali- ja osallistumisoikeuksiin on puututtu siirtämällä vaaleja. Omaisuuden käyttöön on kohdistunut rajoituksia välillisesti muun muassa liikkumisvapauteen, ammatinharjoittamiseen ja elinkeinotoimintaan kohdistuvien rajoitusten vuoksi. Oikeuteen terveyteen on kohdistunut rajoituksia hoitoon pääsyä koskevien rajoitusten vuoksi. Sivistyksellisiin oikeuksiin on kohdistunut rajoituksia, jotka ovat kohdistuneet haitallisesti erityisesti lapsiin ja nuoriin. Oikeutta työhön ja elinkeinovapautta on rajoitettu, samalla muun muassa sairaanhoidon henkilöstöön on kohdistettu työntekoon liittyviä velvotteita. Miltei kaikilla näillä rajoituksilla on ollut vaikutuksia myös yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Kertomusvuoden kokemusten perusteella on liian aikaista tehdä lopullista oikeudellista, yhteiskunnallista tai poliittista arviota siitä, miten perusoikeusjärjestelmämme on selvinnyt koronaepidemiasta ja poikkeusoloista. Keskustelu perusoikeuksista ja niiden sallituista rajoituksista on kuitenkin jo ollut vilkasta. Keskeisenä toimijana perustuslakivaliokunta on pystynyt aikapainees-

ta huolimatta laadukkaaseen perusoikeuksien valvontaan. Suomen valtiosääntöisessä järjestelmässä yhteiskunnan sulkeminen ja yksilön oikeuksien poikkeuksellisen pitkälle menevä rajoittaminen ei ole ollut mahdollista ilman eduskunnan myötävaikutusta, toisin kuin monissa muissa eurooppalaisissa valtioissa. Myöskään tuomioistuinten kyky ylläpitää oikeusvaltiota ei näyttäisi vaarantuneen.

Laillisuusvalvontahavaintojen perusteella voidaan kuitenkin jo todeta, että voimassa oleva lainsäädäntömme ei sisällä riittäviä työkaluja tulevista pandemioista selviytymiseksi. Erityisen huolestuttavia ovat kuitenkin olleet useat laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot siitä, että viruksen leviämisen estämiseksi julkista valtaa on käytetty perusoikeuksia rajoittavalla tavalla, ilman siihen oikeuttavaa toimivaltaa.

Pasi Pölönen

Oikeusasiamies valtiosääntöisenä laillisuusvalvojana

Oikeusasiamies ei sijoitu yhteenkään valtiovallan kolmesta haarasta – oikeusasiamies ei ole lainsäätäjä, tuomari eikä toimeenpanovallan käyttäjä. Ylin laillisuusvalvoja on instituutiona ja tehtäviltään yhtä kaikki vahvasti perustuslaillinen, ja sijoittuu lähelle ylimpiä valtiovaltoja. Oikeusasiamies mainitaan perustuslain tekstissä toistakymmentä kertaa. Oikeusasiamiehellä on useita liityntöjä nimenomaan ylimmän valtioelimen eli eduskunnan toimintaan. Tehtävänhaltijat ovat suoraan eduskunnan nimittämiä ja eduskunta käsittelee oikeusasiamiehen vuosikertomuksen perusteellisella tavalla valiokunnissa ja täysistunnossa.

Oikeusasiamiehellä on laajat toimivaltuudet käsitellä kaikenlaisia oikeudellisia kysymyksiä julkisen vallan käytössä ja julkisten tehtävien hoitamisessa. Aivan erityislaatuinen perustuslaillinen tehtävänsä on tuomioistuinten laillisuusvalvonta. Valtiosääntöisesti keskeinen on myös oikeusasiamiehen toimivalta kiinnittää huomiota lain muutostarpeisiin ja oikeus tulla kuulluksi eduskunnan valiokunnissa lakiehdotuksia käsiteltäessä. Kaiken kaikkiaan Suomessa ylin laillisuusvalvonta nähdään olennaisena valtiosääntöidentiteettimme osana. Näin jopa siinä määrin, että ylin laillisuusvalvonta on suljettu pois EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisen kansallisen tietosuojaviranomaisen eli tietosuojavaltuutetun valvonnasta.

Oikeusasiamiestä voinee luonnehtia valtiosääntöiseksi instituutioksi, joka itse ”sijaitsee” jossain lähemmin määrittelemättömässä mutta korkeassa paikassa ylimmän valtiovallan jaottelussa, ja joka valvoo joustavasti valtiovallan kaikkia kolmea perushaaraa. Lainsäädäntövallan käytön valvontaan oikeusasiamies ei ole toimivaltainen, mutta eräänlaista välillistä lainsääntövallan jälkivalvontaa oikeusasiamies silti voi tehtäväänsä hoitaessaan tarvittaessa harjoittaa. Seuraavassa pyrin avaamaan tätä näkökulmaa lähemmin.

Valtiosääntöisiä kysymyksiä laillisuusvalvonnassa ja lausunnoissa

Työssään oikeusasiamies tarkastelee virkavelvollisuuksien noudattamista sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista julkisissa tehtävissä. Yleensä tarkastellaan tavallista lakia tai sitä alempia oikeusohjeita tahi viranomaisten ohjeita ja käytäntöjä. Kuitenkin se tulkinnallinen elementti, joka monesti on sisäänrakennettuna perus- ja ihmisoikeusasioissa, voi joskus viedä laillisuusvalvojan

tarkastelua myös valtiosääntöoikeudellisten kysymysten suuntaan. Näin siis myös normaaleissa laillisuusvalvonta-asioissa eli kanteluissa, omissa aloitteissa ja tarkastuksilla.

Säännönmukaisimmin valtiosääntöisiä kysymyksiä tulee esille osana lainsäädäntötyön kuulemismenettelyä eli annettaessa lausuntoja ministeriölle tai eduskunnan valiokunnalle. Vuosittain lausuntoja annetaan toistasataa, eli kyse on merkittävästä tehtävästä myös työmäärällisesti. Eniten valtiosääntöisiä kysymyksiä tulee esille perustuslakivaliokunnan kuulemisissa.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä oikeusasiamiehen mahdollisuudet ottaa kantaa lain säännösten perus- ja ihmisoikeuksienmukaisuuteen kasvoivat. Oikeusasiamiehen tehtävä kiinnittää huomiota lainsäädännössä havaittuihin puutteisiin liittyy tyypillisimmin siihen, että lain soveltamisen jossain tilanteessa katsotaan johtavan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisiin lopputuloksiin. Voi kyse olla myös aivan uuden tyyppisen valtiosääntöisen kysymyksen havaitsemisesta ja esittämisestä. Tällainen oikeusasiamiehen toiminta ei tarkoita varsinaista lainsäädännön perustuslainmukaisuuden jälkikontrollia, mutta lähestyy sitä kuitenkin välillisesti. Oikeusasiamiehen ratkaisuilla voidaan näin osallistua valtiosääntöiseen keskusteluun ja oikeustilan kehittämiseen.

Suhde valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkovalvontaan

Suomalaisen valtiosäännön vahva ominaispiirre on säädösten perustuslainmukaisuuden tarkastaminen etukäteen, siis ennen kuin hallituksen esitystä annetaan tai lakiehdotus hyväksytään. Tämä ennakkovalvonta on valtioneuvoston oikeuskanslerin ensisijainen tehtävä. Oikeuskanslerin tehtävät valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonnassa ovat sekä ennakollisia että jälkikäteisiä, koska oikeuskansleri tämän ennakkotarkastelun ohella käsittelee myös kanteluita. Itse asiassa myös oikeusasiamiehen tehtävät voisivat olla vastaavasti ennakollisia perustuslain 112 §:n antamalla toimivaltuudella. Käytännössä työnjako on kuitenkin selvä ja vakiintunut siten, että oikeusasiamies ei tosiasiassa hoida tätä tehtävää. Tällaisten toimivaltuuksien käyttö ei ole kuitenkaan täysin poissuljettu mahdollisuus; vuonna 2020 alkaneen koronapandemian alkuvaiheissa oikeusasiamiehen kansliassa tehtiin alustavia valmisteluita sen varalta, että valtioneuvoston oikeuskanslerinviraston ratkaisukapasiteetti vaarantuisi COVID-19-altistumisten tai -tartuntojen takia. Tilanne ei onneksi aktualisoitunut.

Tarkasta ennakkovalvonnasta huolimatta kaikkea ei aina voida edes teoriassa havaita etukäteen. Oikeusnormeissa käytetään yleisluonteisia ilmaisuja ja sääntely koskee periaatteessa aina epämääräistä tulevien tapausten joukkoa. Kun yksittäinen tapaus sittemmin konkretisoituu sovellettaessa lakia elävän elämän muuttuviin tilanteisiin, voi oikeudellinen termi joutua yllättäviinkin tulkinnallisiin paineisiin. Laillisuusvalvonnassa tuleekin välillä esille uusia kysymyksenasetteluita myös jo pitkään voimassa olleiden ja runsaasti sovellettujen lakien kohdalla. Kansainvälistyminen, ennen kaikkea EU-oikeus ja ihmisoikeuksien valvontaelinten linjaukset sekä teknologian kehittyminen tuottavat uusia perusoikeusongelmia ja -haasteita. Joskus jokin asiantilan oikeudellinen ongelmallisuus yksinkertaisesti vain havaitaan jälkikäteen. Uudet kysymyksenasettelut eivät useimmiten ole valtiosääntöisiä, mutta niitäkin on.

Esimerkki valtiosääntöisesti erittäin merkittävään asiaan liittyneestä perustuslaillisesta ongelmallisuudesta liittyi vuonna 2010 toteutettuun käräjäoikeusverkoston uudistukseen. Käräjäoikeuksien määrää vähennettiin valtioneuvoston asetuksella, ja tästä kanneltiin oikeusasiamiehelle. Käräjäoikeuksia oli perustettu ja lakkautettu aikaisemminkin lakia alemmalla säädöstasolla, eikä tähän ollut puututtu. Oikeusasiamies viittasi oikeuskanslerin suorittamaan valtioneuvoston asetusten listatarkastukseen mutta katsoi, että se ei estä oikeusasiamiestä tai oikeuskansleria suorittamasta norminannon säädöstasoon kohdistuvaa jälkikäteistä valvontaa. Sisällöllisesti oikeusasiamies arvioi asiaa lähemmin siitä perustuslain lähtökohdasta, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista ja merkittävistä valtionhallinnon järjestelyistä on säädettävä lailla. Perustuslakia säädettäessä useat perustuslakivaliokunnan kuultavana olleet asiantuntijat olivat esittäneet, että tuomioistuinten organisatorinen riippumattomuus olisi otettava paremmin huomioon perustuslaissa.

Oikeusasiamies piti perusteltuna, että käräjäoikeusverkoston kehittämisestä säädettäisiin lailla. Oikeusasiamiehen ratkaisu huomioitiin nopeasti käräjäoikeuslakiin tehdyllä muutoksella, jossa kaikki käräjäoikeudet vahvistettiin ensimmäistä kertaa nimenomaan lakitasolla. Sittemmin tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta on muutenkin vahvistettu, erityisesti perustamalla itsenäinen tuomioistuinvirasto.

Säädöstaso ja -tarkkuus sekä julkisten hallintotehtävien ja julkisten tehtävien hoitaminen

Useimmiten silloin, kun oikeusasiamies arvioi jotain asiaa valtiosääntöisin kriteerein, on kyse siitä, tuleeko jostain asiasta säätää lakitasolla vai riittääkö alempi säätämistaso, ja onko sääntely riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Arvioinnissa pyritään käyttämään samoja perusteita kuin mitä perustuslakivaliokunta soveltaa. Tällaiset kysymykset ovat usein ainakin jossain määrin avoimia tulkinnalle, ja myös oikeusasiamies osallistuu tähän keskusteluun ratkaisuidensa ja lausuntojensa kautta.

Toinen tyyppitilanne liittyy julkisten hallintotehtävien ja julkisten tehtävien hoitamiseen. Taustalla on niin sanottu virkamieshallintoperiaate. Se on keskinen valtiosääntöinen käsite julkisen hallinnon organisoinnissa. Lähtökohtana on se, että julkisen vallan tehtävien hoitaminen tapahtuu virkoihinsa nimitettyjen, erityisen virkavastuun alla toimivien henkilöiden toimesta.

Perustuslain 124 §:n säännös rajoittaa ja osin kieltää julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Merkittävän julkisen vallan on pysyttävä viranomaisella. Muissa tilanteissa julkisten hallintotehtävien ulkoistaminen lailla tai lain nojalla voi tulla kyseeseen, kunhan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen taataan.

Perustuslain keskeinen tehtävä tässä on turvata julkisten hallintotehtävien demokraattinen ohjaus ja päätöksenteko sekä toisaalta varmistaa oikeusvaltiollisten periaatteiden toteutuminen. Kyse on julkisen vallan käyttöä koskevan päätöksenteon lainmukaisuuden, yhtenäisyyden ja objektiivisuuden turvaamisesta. Samalla mahdollistetaan tarkoituksenmukaiseksi arvioitu julkisen hallinnon järjestäminen myös viranomaiskoneiston ulkopuolisesti. Perustuslainmukaisuuden tarkastelussa on tällöin kyse pitkälti siitä, ovatko puheena olevat ulkoistettavat tehtävät luonteeltaan vain viranomaistoimintaa avustavia ja sitä tukevia. Rajanvetoa tehdään esimerkiksi siinä, missä määrin tehtävä rajoittuu rutiiniluonteisiin teknis-hallinnollisiin toimiin, ja voidaanko tätä kulloisenkin tehtävän osalta pitää perustuslaissa tarkoitetulla tavalla tarkoituksenmukaisena.

Puheena olevaan tematiikkaan liittyvää arviointia tein vuoden 2019 päätöksessäni, jossa suositin toimenpiteitä Business Finland Oy:n hoitamien julkisten hallintotehtävien selkeyttämiseksi sen varmistamiseksi, että yhtiön tehtävät perustuvat perustuslain 124 §:n mukaiseen valtuutukseen (883/2018*). Esitykseni johdosta työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti muutoksista muun muassa siinä, että rahoitustoiminnan johtaminen uudelleenorganisoitiin viranomaiselle kuuluvaksi työksi. Valtiotalouden tarkastusvirasto suositteli myöhemmin Business Finland Oy:n tehtäväjaon arvioimista kokonaisuutena uudelleen. Kertomusvuonna asetettiinkin työryhmä Business Finland -kokonaisuutta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt

Tuoreena esimerkkinä oikeusasiamiehen tehtävästä arvioida sääntelyä ja viranomaistoimintaa perustuslaillisesta näkökulmasta otan esille valtion kiinteistöomaisuuden hallintaa eli Senaatti-kiinteistöjä koskevan oman aloitteeni (6870/2019*). Senaatti-kiinteistöjen toiminta tulee usein esille oikeusasiamiehen tarkastuksilla, erityisesti vapautensa menettäneiden olosuhteita tarkasteltaessa. Tarkastettava kohde, esimerkiksi poliisilaitos tai vankila, ei monesti voi omin toimin korjata jotain laillisuusvalvojan epäkohtana pitämää vaikkapa laitoksen fyysistä olosuhdetta, vaan voi edetä asiassa vain Senaatti-kiinteistöjen myötävaikutuksella. Tätä taustaa vasten otin loppuvuonna 2019 omasta aloitteestani tarkasteltavaksi sen oikeudellisen perustan, johon tukeutuen Senaatti-kiinteistöt valtion virastojen ja laitosten monopolivuokranantajana toimii ja määrittelee vuokrasopimuk-

siksi otsikoiduissa valtion sisäisissä asiakirjoissa oman toimintansa ehdot ja vastuidensa rajat.

Senaatti-kiinteistöjen tehtävä tilapalvelujen tuottamisesta valtiolle ja valtion kiinteistövarallisuudesta huolehtimisesta perustuivat valtion liikelaitoslaissa olevaan mainintaan, mutta lähemmät säännökset toiminnasta ovat vain asetus- ja määräystasolla. Selvitykseni kohteena oli keskeisesti kysymys siitä, olisiko Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemasta ja sen käyttämistä valtion sisäisistä sopimuksista tullut säätää laissa ottaen huomioon, että perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista säädetään laissa.

Nyt sääntely on hyvin niukkaa ja puutteellista. Laki oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta ja sen sisältämä asetuksenantovaltuutus ei lainkaan koske valtion sisäistä vuokraustoimintaa. Tästä huolimatta sen nojalla oli vuonna 2016 annettu valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, vuokraamisesta, hallinnasta ja hoitamisesta. Tällä ns. hallinta-asetuksella Senaatti-kiinteistöstä tehtiin valtion toimitilahallinnossa käytännössä monopolitoimija.

Selvitykseni käynnistymisen jälkeen valtiovarainministeriö antoi alkuvuonna 2020 luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Otin tämän erillishankkeen käsittelyn yhteydessä esille koko Senaatti-kiinteistöjen toiminnan oikeudellista perustaa koskevia kriittisiä huomioitani (279/2020*). Sittemmin asiasta annetun hallituksen esityksen perustuslakivaliokuntakäsittelyssä samoin kuin puolustus- ja hallintovaliokuntien kuulemisissa kysymyksiä toiminnan oikeudellisista perusteista tarkasteltiin yksityiskohtaisesti. Itse pidin perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa (3684/2020) kysymyksenasetteluita luonteeltaan valtiosääntöisinä ja keskeisenä perusongelmana sitä, että puheena olevista asioista ei ole olemassa perustuslakivaliokunnan tai ylipäätään lainsäätäjän kannanottoja.

Asian valtiosääntöoikeudelliset ja muut oikeudelliset epäkohdat tunnistettiin asian eduskuntakäsittelyssä. Vahvistaessaan esityksen, johon tehtiin lukuisia muutoksia ja puolustusvaliokunnan mietinnön mukaisia perustelulausumia, eduskunta edellytti hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon.

Jo nyt tehty eduskuntakäsittely on selventänyt Senaatti-kiinteistöjen toiminnan oikeudellista perustaa. Voidaan todeta, että monopoliasema ei ole perustunut perustuslain edellyttämään oikeudelliseen perustaan, Senaatti-kiinteistöjen tehtäviin liittyy ainakin joltain osin julkisen hallintotehtävän piirteitä, ja että toimitusjohtajaan tulee kohdistua virkavastuu. Myös valtion sisäisten vuokrasopimusten luonteesta oli vallinnut epäselvyyttä; nyt niiden vahvistettiin olevan hallintosopimuksia.

Otin kantaa Senaatti-kiinteistöjä koskevaan sääntelyyn myös eräässä kanteluun antamassani ratkaisussa (777/2019*). Kyse oli niinkin arkisesta asiasta kuin lumenluonnista ulosottoviraston piha-alueella. Tehtävää hoiti yksityinen yritys, joka oli sopinut asiasta Senaatti-kiinteistöjen kanssa, joka puolestaan oli sopinut ulosottoviraston kanssa, että Senaatti-kiinteistöt vastaa kiinteistöhuollosta. Laillisuusvalvojana tarkastelin tehtävään liittyviä vastuita. Pidin oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka valtion organisaation sisällä vallitsee ”vuokralaisena” toimivan viraston johdon ja ”vuokranantajana” toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. Kiinnitin valtiovarainministeriön huomiota vastuuasemien epäsymmetriaan valtion vuokrajärjestelmässä.

Oikeudellista ja valtiosääntösääntöistä dialogia

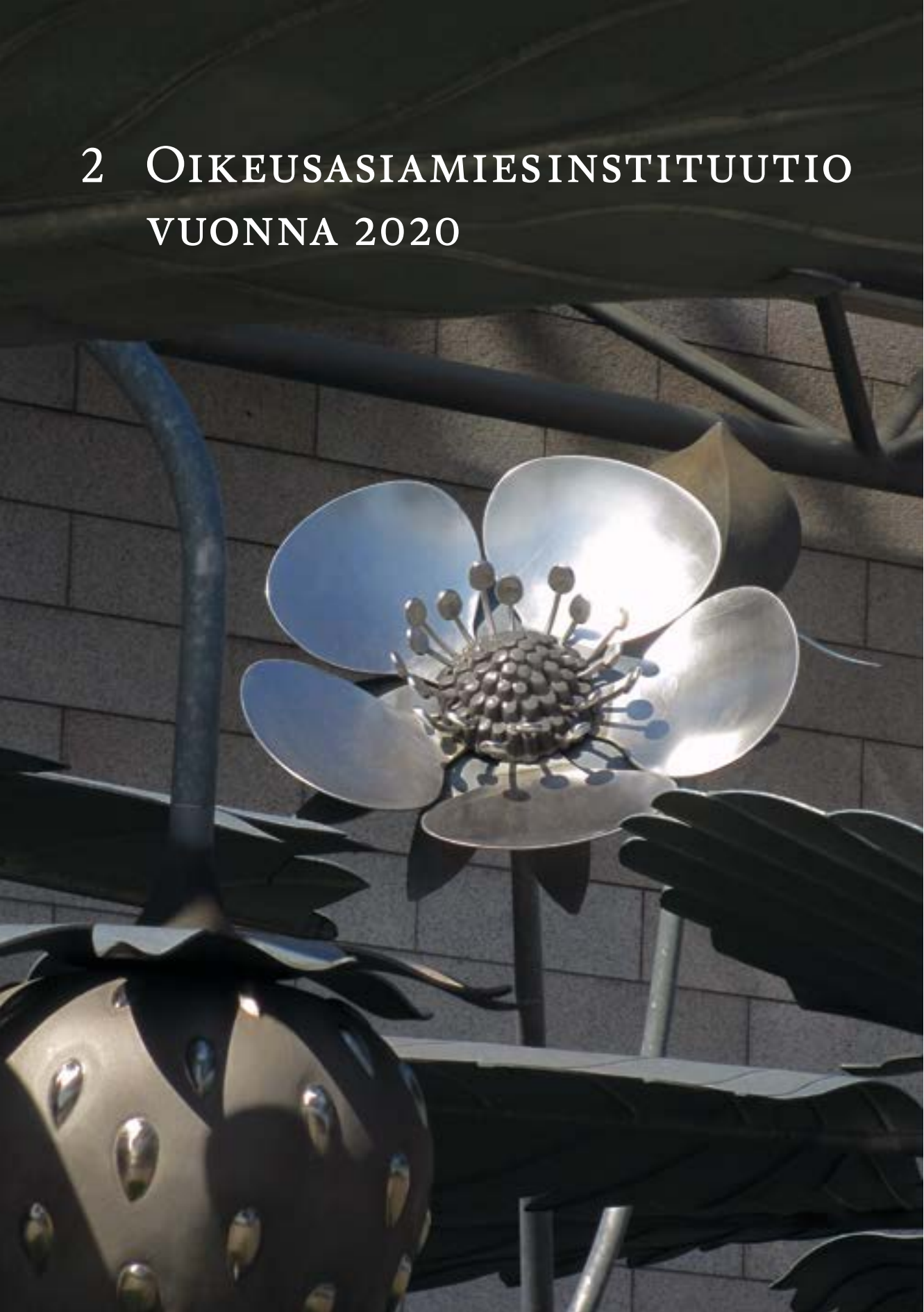
Edellä oleva katsaus on keskittynyt oikeusasiamiehen toiminnassa sellaisiin piirteisiin, joilla on yhtymäkohtia valtiosääntöisiin kysymyksiin. Sellaisten käsittely oikeusasiamiehen toimesta on käytännössä melko harvinaista, mutta yhtä kaikki ”säännöllisen epäsäännöllisesti” oikeusasiamiehen pöydälle saapuu tällaisia kysymyksiä vastattavaksi. Perusteltuihin oikeudellisiin kysymyksiin on yleensä syytä pyrkiä vastaamaan.

Ne oikeudelliset instituutiot, joilla on toimivalta tehdä valtiosääntöisiä tulkintoja, määritellään oikeusvaltioissa tyypillisesti nimenomaan perus-

tuslain tasolla. Suomessa panostus on perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa. Jos tämän ”verkon” läpi pääsee asioita, jotka nostavat kysymyksen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta, tulee asia ottaa tavalla tai toisella esille oikeudellisissa käytänteissä. Tässä kohden voidaan todeta, että Suomessa ei ole perustuslakituomioistuinta, ja perustuslain 106 §:n ilmeisyyskriteeri rajoittaa tuomioistuimen mahdollisuuksia perustuslainmukaisuuden jälkitarkasteluun. Tämä asiantila jättää ylimmille laillisuusvalvojille mahdollisuuden, silloin kun sille on riittävät oikeudelliset perusteet, sanoa oma sanansa myös perustuslain tulkintaa koskevissa asioissa.

Saattamalla perustellut kannanottonsa lakia valmistelevien tahojen ja eduskunnan tietoon oikeusasiamies voi osaltaan toteuttaa tehtäväänsä oikeusvaltion turvaamisessa ja täydentää valtiosääntöistä dialogia. Parhaimmillaan tällaiset kannanotot voivat johtaa sääntelyn korjaamiseen paremmin perustuslakia toteuttavaan muotoon.

2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2020



2.1 Yleiskatsaus instituutioon

Vuosi 2020 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 101. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809. Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962.

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

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

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

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

Oikeusasiamiehen valinnasta, toimivallasta ja tehtävistä säädetään perustuslaissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (oikeusasiamieslaki). Nämä säädökset ovat kertomuksen liitteessä 1.

Eduskunta valitsee oikeusasiamiehen ohella kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Kaikkien toimikausi on neljä vuotta. Oikeusasiamies päättää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten keskinäisestä työnjaosta. Apulaisoikeusasiamiehet ratkaisevat heille kuuluvat asiat itsenäisesti ja samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies (jollei kysymys ole oikeusasiamieslain 14 §:n 3 momentissa tarkoitetusta asiasta).

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

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

Apulaisoikeusasiamies Pölösen vastuulla olivat muun muassa tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua, rikosseuraamusalaa eli vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa koskevat asiat sekä sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat. Lisäksi hän ratkaisi asiat, jotka koskivat sosiaalivakuutusta, toimeentulotukea, varhaiskasvatusta,

opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työhallintoa ja työttömyysturvaa koskevat asiat. Pölöselle kuuluivat myös taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa sekä tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä koskevat asiat.

Yksityiskohtainen oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2020 esittelijäneuvos Mikko Sarja, joka hoiti sijaisen tehtävää kertomusvuonna yhteensä 43 työpäivän ajan.

2.1.1 OIKEUSASIAMIEHEN YK:N YLEISSOPIMUKSIIN JA PÄÄTÖSLAUSELMIIN PERUSTUVAT ERITYISTEHTÄVÄT

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

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

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

2.1.2 OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVIEN JAKO

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

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta antamassaan lausunnossa (PeVL 52/2014) ja sen jälkeen useassa mietinnössään ylimpien laillisuusvalvojien kertomuksia käsitellessään pitänyt tärkeänä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisen työnjaon selvittämistä ja selkeyttämistä sekä yhteistyön kehittämistä. Valiokunta on lausunut asiasta myös käsitellessään laillisuusvalvojien kertomuksia sekä kiirehtinyt selvityksen tekemistä (esim. PeVM 2/2019 vp, PeVM 3/2018 vp, PeVM 2/2017 vp). Oikeusasiamies Jääskeläinen käsitteli työnjaon kehittämistä oikeusasiamiehen vuoden 2016 kertomuksen puheenvuorossaan (s. 20–27).

Oikeusministeriö asetti 25.9.2018 työryhmän selvittämään ja arvioimaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin välisen tehtävien jaon nykytilaa, kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia sekä laatimaan arviointiin perustuvat linjausehdotukset. Työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuuksia tuli arvioida perustuslain asettamissa reunaehdoissa. Työryhmän työn valmistuttua asian valmistelua jatkettiin oikeusministeriössä. Nyt tämä uudistus on toteutumassa; hallituksen esitys annetaan hallituksen lainsäädäntösuunnitelman ja oi-

keusministeriöstä saadun tiedon mukaan toukokuussa 2021.

Esityksen tavoitteena on uudistaa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävienjakoa koskeva sääntely vastaamaan laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja. Oikeusasiamiehelle ehdotetaan voimassa olevaa tehtävienjakolakia vastaavasti keskitettäväksi ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät asioissa, jotka koskevat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä. Esityksen mukaan ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi tulisivat nykyisessä työnjakolaissa säädetyn lisäksi muun muassa lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat, sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja sosiaalivakuutusta koskevat asiat, poliisi- ja tulliviranomaista, salaista tiedonhankintaa ja tiedustelua koskevat asiat sekä pääosa esitutkintaa koskevista asioista.

Ehdotettu tehtävienjaon laajentaminen merkitsisi sitä, että valtaosa ylimmille laillisuusvalvojille tehdyistä kanteluista kuuluisi uuden tehtävienjakolain mukaisen työnjaon piiriin. Uudistus merkitsisi toteutuessaan sitä, että arviolta noin 5 prosenttia oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen yhteenlasketusta asiamäärästä kohdentuisi nykyisestä käytännöstä poikkeavalla tavalla. Tämä tarkoittaisi hieman yli 500:n asian uudelleen kohdentumista. Ehdotettavasta sääntelystä välittömästi aiheutuva työmäärän lisäys painottuisi erityisesti eduskunnan oikeusasiamieheen, jolle voidaan arvioida siirtyvän ehdotetun tehtävienjakolain mukaisesti noin 400–450 nykyisin oikeuskanslerin käsittelemää asiaa. Kun otetaan huomioon, että yksi esittelijä pystyy valmistelemaan noin 150 asiaa vuodessa, oikeusasiamiehelle siirtyväksi arvioitu asiamäärä vastaisi noin kolmen esittelijän vuosittaista työpanosta. Ehdotetusta uudistuksesta oikeusasiamiehelle siirtyvien asioiden arvioidaan siten edellyttävän kolmen henkilötyövuoden lisäystä oikeusasiamiehen kanslian esittelijäresursseihin. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2022.

2.1.3 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 jossain määrin muuttanut näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävinä olevissa asioissa. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä näiden oikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

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

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

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja yleiset tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

2.1.4 TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEET

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo tutkintaan ole-

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

Arvot

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

Tavoitteet

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

Tehtävät

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

Painotukset

Toiminnan painotus eri tehtävien välillä määräytyy lähtökohtaisesti kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten näkemysten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityistehtävien ja kansainvälisen yhteistyön painotuksista. Voimavarojen suuntaamisessa otetaan erityisesti huomioon vaikuttavuus, oikeusturva ja hyvä hallinto sekä haavoittuvat ihmisryhmät.

Toimintaperiaatteet

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

Toimintaperiaatteet erityisesti kanteluasioissa

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

Tavoitteiden toteutumisen merkitys

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

van aihetta. Oikeusasiamiehellä on harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa. Oikeusasiamies ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi havaitsemiaan epäkohtia.

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

Oikeusasiamiehen salaiseen tiedonhankintaan kohdistaman erityisvalvonnan ala laajeni vuoden 2014 alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä kattamaan kaikki salaisen tiedonhankinnan keinot. Näiden keinojen lisääntyminen laajensi myös valvonnan alaa. Salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävät poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat. Lisäksi vuonna 2019 voimaan tulleen tiedustelulainsäädännön mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosittain eduskunnan oikeusasiamiehelle kertomuksen toiminnastaan. Sama koskee sotilas- ja siviilitiedustelua, joissa käytettyjen tiedustelumenetelmien ja tiedonhankintakeinojen sekä niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta kertomuksen oikeusasiamiehelle antaa puolustus- ja sisäministeriö.

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 5.6.

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 2020 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjakson kohdassa 3.8.

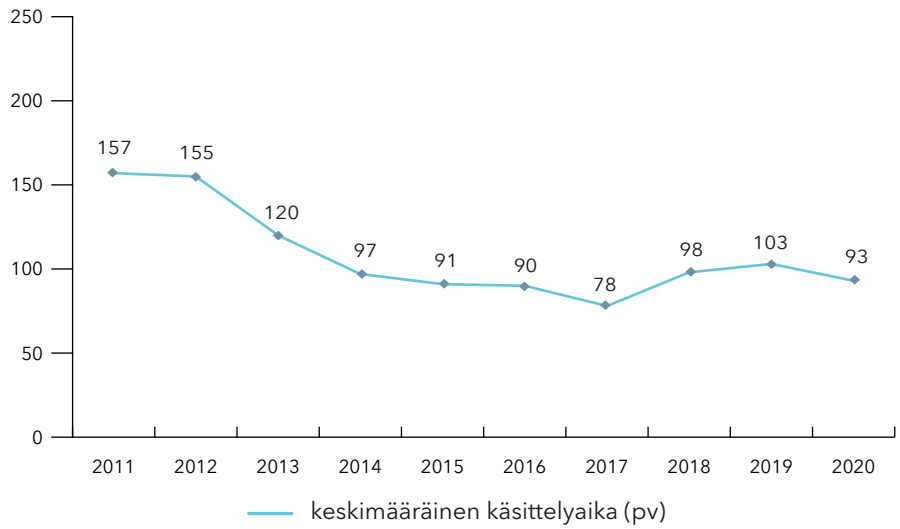
Kansliassa on vireillä oikeusasiamiehen toiminnallisen strategian valmistelu. Yleisenä strategisena lähtökohtana on ollut oikeusasiamiehen valtiosääntöisen tehtävän toteuttaminen siten, että sen vaikuttavuus on mahdollisimman suuri.

Vuoden käsittelyaika

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

Lakiuudistus mahdollisti voimavarojen tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen sellaisiin asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa tai muuten ryhtyä toimenpiteisiin. Kantelijaa pyritään, mikäli mahdollista, auttamaan esimerkiksi esittämällä tapahtuneen virheen korjaamista tai kantelijan oikeuksien loukkaamisen hyvittämistä.

Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta oikeusasiamies saavutti ensimmäisen kerran vuonna 2013 pitkään tavoitteena olleen kanteluiden enintään yhden vuoden käsittelyajan. Tähän tavoittee-



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2011–2020

seen on päästy myös kaikkina seuraavina vuosina ja kertomusvuonna, kun vuoden vaihteessa ei ollut vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kantelua.

Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 93 päivää, kun se vuoden 2019 päättyessä oli 103 päivää.

Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat

Vuonna 2020 kanteluita saapui edellisvuoden tavoin ennätysmäärä, yhteensä 7 059. Tämä on noin 800 (13 %) enemmän kuin vuonna 2019 (6 267). Asiamäärät nousivat lähes kaikilla hallinnonaloilla. Suurimmat kantelumäärät kohdistuivat sosiaalihuoltoon (1 196), poliisiin (852) ja terveydenhuoltoon (802). Voimakkainta kasvu oli opetukseen liittyvissä kanteluissa. Vuonna 2020 saapui 466 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan liittyvää kantelua, kun edellisenä vuonna niitä saapui 256. Kertomusvuonna myös ratkaistiin ennätysmäärä eli 7 027 ratkaistua kantelua. Tämä on lähes 1 000 (16 %) enemmän kuin vuonna 2019 (6 057).

Kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on viime vuosina laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2020 valtaosa, 84 % (76 % vuonna 2019), kanteluista saapui sähköisesti.

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

Sähköisen asianhallinnan järjestelmän käyttöönoton myötä vuonna 2016 myös aikaisemmin erilliseen ryhmään 6, ”Muut kirjoitukset”, kirjatut asiat kirjataan kanteluasioihin. Näiden asioiden käsittelytapa pysyi kuitenkin samana, eli ne jae-

taan apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle edelleen jaettaviksi ja valmisteltavaksi. Vastaukset tarkastaa edelleen apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö.

Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2020 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin reilu puolet (56 %) 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. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon, ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

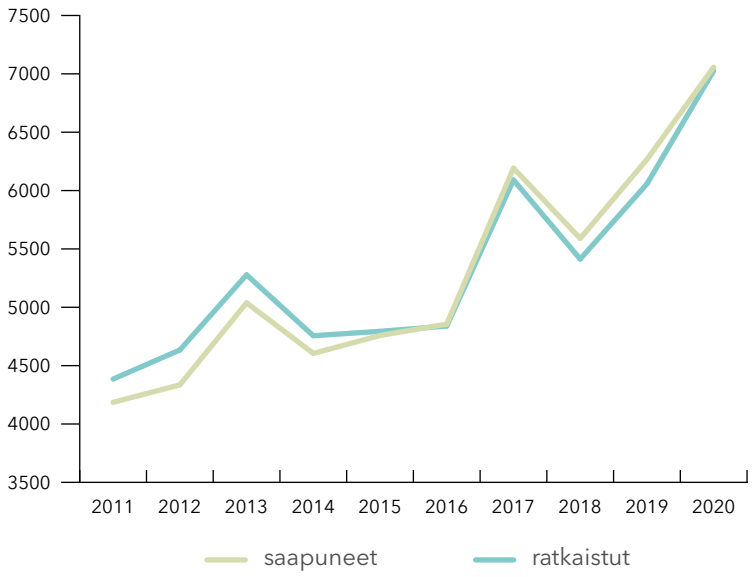
Nimettömiä kirjoituksia ei käsitellä kanteluina, mutta niidenkin osalta arvioidaan tarvetta ottaa asia omana aloitteena tutkittavaksi.

Pelkästään tiedoksi tulleita kirjoituksia tai muita viestejä, joita ei katsota lähetetyksi asian vireille saattamisen tarkoituksessa, eivätkä ne liity mihinkään vireillä olevaan asiaan, ei kirjata. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään edellä selostettujen periaatteiden mukaan. Vuonna 2020 vastaanotettiin 9 266 (vuonna 2019 7 471) tiedoksi tullutta kirjoitusta.

Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa (liitteenä 3). Lausuntojen ja kuulemisten määrä nousi lähes vuoden 2018 tasolle.

Vuonna 2020 kaikista saapuneista kanteluista 77 % (74 % vuonna 2019) kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot asiaryhmistä ovat liitteessä 7.

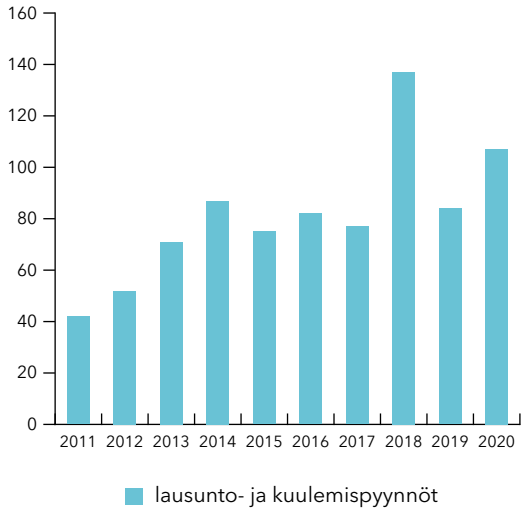
Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2020 yhteensä 78 (63 vuonna 2019). Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 60 (47) asiaa eli 77 % (75 %) asioista.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020

■ saapuneet ■ ratkaistut	2019	2020
Kantelut	6 223 6 030	6 962 6 982
Oikeuskanslerilta siirtyneet Oikeuskanslerille siirretyt	44 27	97 45
Omat aloitteet	95 63	66 78
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	82 84	116 107
Yhteensä	6 444 6 231	7 241 7 212

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2019–2020.



Ratkaistut lausunto- ja kuulemispyynnöt vuosina 2011–2020.

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.

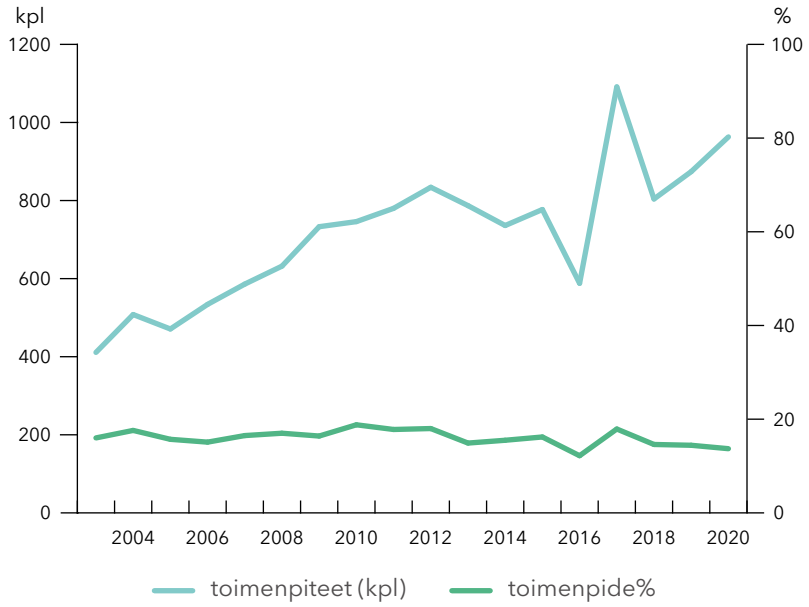
Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä 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. Oikeusasiamies voi myös esittää tapahtuneen loukkauksen hyvittämistä tai tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttunut siihen selvityspyynnöin. Luettelo esityksistä säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi on liitteenä 4.

Vuonna 2020 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 1 023 eli 14 % (921 vuonna 2019 eli 15 %) johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin noin viidesosa ns. täysimittaisesti eli asiassa hankittiin vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Syyte	Esitutkinnan tarpeen arviointi	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	YHTEENSÄ	Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus*
Sosiaalihuolto	–	–	18	185	10	5	52	270	1178	22,9
Poliisi	–	1	5	92	12	2	13	125	881	14,2
Terveys	–	1	13	57	12	5	21	109	771	14,1
Rikosseuraamusala	–	–	3	74	1	2	16	96	406	23,6
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	–	–	–	75	4	–	2	81	355	22,8
Sosiaalivakuutus	–	–	–	60	3	6	5	74	447	16,6
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	–	–	3	37	5	1	12	58	353	16,4
Puolustusministeriön hallinnonala	–	–	–	31	–	–	1	32	96	33,3
Kunnallishallinto	–	–	4	15	–	4	8	31	243	12,8
Verotus	–	–	1	19	2	2	2	26	173	15,0
Ulosotto	–	–	–	12	2	1	5	20	240	8,3
Lainkäyttö	–	–	–	12	2	–	2	16	228	7,0
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	–	–	–	4	1	1	9	15	179	8,4
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	–	–	2	10	–	–	2	14	144	9,7
Ympäristöministeriön hallinnonala	–	–	–	7	–	1	2	10	181	5,5
Edunvalvonta	–	–	–	3	2	–	2	7	102	6,9
Oikeusministeriön hallinnonala	–	–	–	4	2	1	–	7	75	9,3
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	–	–	–	5	–	–	1	6	79	7,6
Ylimmät valtioelimet	–	–	1	3	1	–	1	6	341	1,8
Syyttäjät	–	–	–	5	–	–	–	5	98	5,1
Sisäministeriön hallinnonala	–	–	–	2	2	–	–	4	41	9,8
Tulli	–	–	–	1	–	–	3	4	12	33,3
Ulkoministeriön hallinnonala	–	–	–	3	–	–	–	3	13	23,1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	–	–	1	2	–	–	–	3	36	8,3
Muut hallinnonalat	–	–	–	–	–	–	1	1	431	0,2
Yhteensä	–	2	51	718	61	31	160	1 023	7 105	14,4

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista



Vuosina 2001–2020 toimenpiteiden lukumäärä kanteluasioissa on noussut noin 320:stä jopa yli 1 000:een. Vastaavana ajanjaksona ratkaistujen kanteluiden lukumäärä on noussut noin 2 500:sta jopa yli 7 000:een. Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden suhteellinen osuus kaikista kanteluista (toimenpide%) on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla.

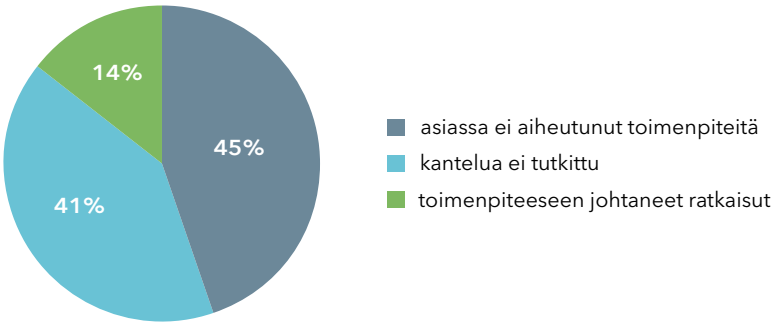
Noin 42 %:ssa eli 2 946 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 215 asiassa eli noin 3 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 41 %:ssa tapauksista (2 903).

Tavallisimmin kantelua ei tutkittu siitä syystä, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista noin 15 % (1 034). Lisäksi tutkimatta jäävät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat.

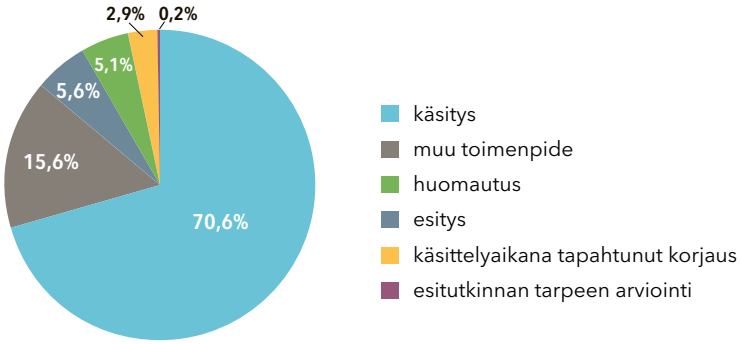
Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus oli 23 %.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Asioita, joissa arvioitiin esitutkinnan tarvetta, oli kaksi. Huomautuksia annettiin 49 ja käsityksiä esitettiin 680. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 28 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 54, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 150 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiassa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

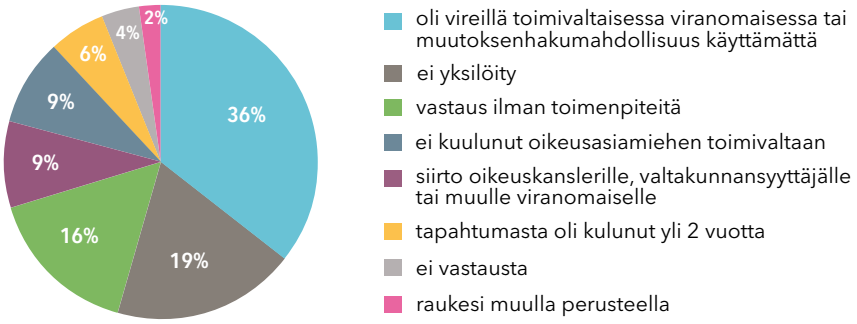
Liitteessä 7 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2020



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2020



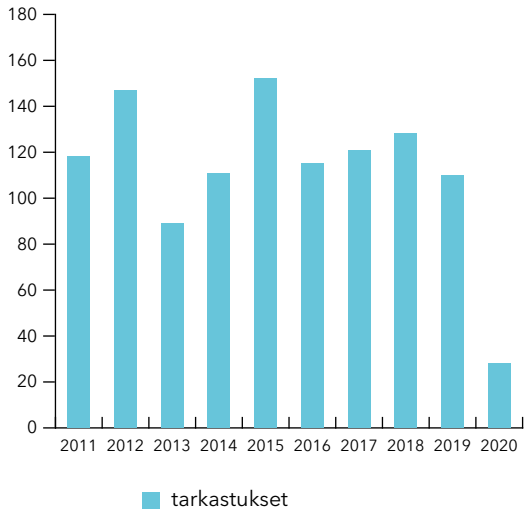
Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2020

Tarkastukset

Koronaepidemian takia tarkastusten määrä väheni huomattavasti. Vuonna 2020 tehtiin vain 28 tarkastusta (110 vuonna 2019). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista noin puolet tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja noin puolet tehtiin esittelijöiden voimin ja koronaepidemian takia asiakirjatarkastuksina. Paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, tehtiin yhteensä 16 (60 vuonna 2019) tarkastusta, joista 4 (45) oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia. Nämä tarkastukset olivat kansallisen valvontaelimen tehtäviin kuuluvia tarkastuksia.

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



Tarkastusten määrä vuosina 2011–2020.

Kansallisen valvontaelimen vuosikertomuksen jaksossa 3.5 selostetaan tarkemmin havaintoja ja niiden johdosta annettuja suosituksia sekä viranomaisten toimenpiteitä. Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan omana aloitteena selvitettäväksi. Lisäksi tarkastuksilla on ennalta ehkäisevä tehtävä.

2.1.5 KOTIMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta

Eduskunnan oikeusasiamies aloitti toimintansa Suomessa 100 vuotta sitten 1.1.1920. Oikeusasiamiehen tehtävä perustettiin vuoden 1919 Hallitusmuodolla eli instituutio on lähes yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi, ja se on maailman toiseksi vanhin oikeusasiamiesinstituutio. Kertomusvuonna vietettiin siis oikeusasiamiehen 100-vuotisjuhlaa.

Juhlan kunniaksi oikeusasiamies järjesti yhteistyökumppaneilleen seminaarin helmikuussa 2020. Tilaisuudessa julkistettiin juhlakirja, jonka kysymyksenasettelut olivat seuraavat: Miten muodollis-juridisesta laillisuusvalvojasta kehittyi perusoikeuskeskeinen viranomaistoiminnan ohjaaja? Minkälaisia odotuksia eduskunnalla ja kansanedustajilla on ollut oikeusasiamiehen toimintaan? Miten oikeusasiamies on näkynyt mediassa näiden 100 vuoden aikana? Juhlakirjassa OTT Markus V. Kari, OTT Jukka Lindstedt ja oikeustoimittaja Susanna Reinboth vastaavat näihin kysymyksiin ja asettavat oikeusasiamiehen toiminnan kunkin ajan yhteiskunnalliseen, poliittiseen ja journalistiseen kontekstiin.

Tarkoituksena oli myös, että oikeusasiamies olisi järjestänyt Eduskunnan Pikkuparlamentissa kevään kuluessa neljä ja syksyllä toiset neljä yleisötilaisuutta, joissa kussakin olisi käsitelty yhtä oikeusasiamiehen toiminnan osa-aluetta. Tavoitteena oli lisäksi tehdä tarkastuksia alueellisesti kattavasti ja tarkastusten kohdepaikkakunnilla oli tarkoitus järjestää mahdollisuuksien mukaan tiedotus- ja yleisötilaisuuksia. Nämä jouduttiin COVID- 19 -pandemian vuoksi perumaan.

Nykyiset ja entiset oikeusasiamiehet asettuivat kuvattavaksi Pikkuparlamentissa.

Ohjelmassa kuultiin ja nähtiin Signmarkin huumorilla höystettyä viittomakielistä räppiä. Musiikkiesitysten lisäksi näyttelijät Henna Hakkarainen ja Eero Enqvist tulkitsivat katkelmia oikeusasiamiesten ratkaisuista.

Juhlakirjan "Eduskunnan oikeusasiamies 1920–2020 – sata vuotta laillisuusvalvontaa ja oikeusturvaa" kirjoittajat oikeustieteen tohtori Jukka Lindstedt, oikeustoimittaja Susanna Reinboth ja oikeustieteen tohtori Markus Kari.

Länsi-Uudenmaan musiikkiopiston lasten ja nuorten kuoro Larte esittivät tunnelmallisia esityksiä. Polyteknikkojen kuoron tuplakvartetin ohjelmassa oli sekä juhlallisia että hilpeitä säveliä.

Kotimaiset tapahtumat

Oikeusasiamies Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamiehet Sakslin ja Pölönen luovuttivat eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2019 kertomuksen eduskunnan puhemies Anu Vehviläiselle 17.6.2020. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistunnossa 22.10.2020. Vuoden 2019 kertomus on edelleen valiokuntakäsittelyssä.

Koronaepidemiasta johtuen oikeusasiamiehen kansliassa kävi vain muutamia kotimaisia viranomaisia ja muita vieraita sekä vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta.

Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen vieraili kansliassa 6.2. ja oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkö 21.2. sekä apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman 4.3. Kansliapäällikkö Romanov ja esittelijäneuvos Mikko Sarja esittelivät oikeusasiamiehen toimintaa kansliassa vierailleille Helsingin yliopiston oikeustieteellisen syventävien opintojen opiskelijoille 24.2. ja esittelijäneuvos Håkan Stoor Svenska social- och kommunalhögskolanin opiskelijoille etäyhteydellä 12.11.

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

Oikeusasiamies Jääskeläinen ja AOA Sakslin osallistuivat Asianajajapäivään 17.1. Jääskeläinen osallistui päivän paneelikeskusteluun, jonka teemana oli ”Oikeusvaltion kompastuskivet”. Jääskeläinen valitsi Kotimaisten kielten keskuksen järjestämän Vuoden selväsanainen 2020 -kilpailun voittajaksi aluehallintovirastot, ja luovutti 5.10. tunnustuspalkinnon Pikkuparlamentissa järjestetyssä tilaisuudessa.

AOA Sakslin esitteli oikeusasiamiehen toimintaa valtiosääntöopiskelijoiden vieraillessa eduskunnassa 13.2. ja osallistui perus- ja ihmisoikeusvalvojien tapaamiseen 20.4. Lisäksi AOA Sakslin osallistui 26.10. etäyhteydellä lapsiasiavaltuutetun Pyöreän pöydän keskusteluun lastensuojelun laitoshoidon tulevaisuudesta. AOA Sakslin osallistui ihmisoikeusvaltuuskunnan toimintaan valtuuskunnan jäsenenä.

AOA Sakslin ja AOA Pölönen tapasivat arkkipiispa Tapio Luoman 2.12. keskustellen ajankohtai-

AOA Pasi Pölönen, AOA Maija Sakslin ja OA Petri Jääskeläinen luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2019 eduskunnan puhemies Anu Vehviläiselle 17.6.2020.

sista kysymyksistä uskonnon asemasta yhteiskunnassa ja kirkkolain uudistamisesta. Tapaamiseen osallistui myös oikeuskansleri.

AOA Pölönen piti puheenvuoron 18.9. puolustusvoimien komentajiston neuvottelupäivillä ja piti esityksen 30.10. asessoreiden perehdyttämistilaisuudessa aiheesta ”Oikeusasiamies tuomioistuinten valvojana - laillisuusvalvonnan tausta ja normipohja”. Lisäksi hän osallistui yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen johtajan Sirpa Raution kanssa Onnettomuustutkintakeskuksen koronatutkintaryhmän keskustelutilaisuuteen etäyhteydellä 4.12.

Kansainväliset yhteydet

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

Oikeusasiamies on perinteisesti ollut Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäsenenä mukana instituutin toiminnassa osallistumalla instituutin ja sen Euroopan alueen (IOI Europe) konferenssseihin ja seminaareihin. Kertomusvuodelle suunniteltu instituutin maailmankokous Dublinissa peruttiin koronapandemian vuoksi. AOA Sakslin osallistui IOI:n järjestämään mediavalmennukseen 19.11. etäyhteydellä.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon (ENO). Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorumin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille ja verkoston yhteyshenkilöille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka vuosi. Kertomusvuoden konferenssi ”ENO web conference on the implications of the COVID-19 crisis” järjestettiin etäyhteydellä 12.5. AOA Sakslin osallistui konferenssiin.

Pohjoismaiset oikeusasiamiehet ovat tavanneet toisiaan säännönmukaisesti joka toinen vuosi jossakin Pohjoismaassa pidettävässä kokouksessa. Kertomusvuodelle Islantiin suunniteltu kokous peruuntui koronapandemian vuoksi.

Suomen oikeusasiamiehellä on ollut yhteistyötä jo useiden vuosien ajan myös Baltian oikeusasiamiesten kanssa. Pohjoismais-baltialaiseen yhteistyöhön liittyvä oikeusasiamiesten kokous peruuntui koronapandemian takia.

Pohjoismaat ovat perustaneet myös yhteisen pohjoismaisen kansallisten valvontaelinten verkoston, jonka kokouksia järjestettiin 23.–24.1. Oslossa ja etäyhteydellä 28.8. ja 20.11.

Esittelijäneuvos Jari Pirjola on ollut Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen komitean (CPT) Suomen edustaja joulukuusta 2011 lukien. Edustaja valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Euroopan neuvoston ministerikomitea valitsi hänet kolmannelle neljän vuoden toimikaudelle, jonka toimikausi päättyy 19.12.2023.

CPT teki kertomusvuonna Suomeen tarkastuskäynnin, jonka yhteydessä järjestettiin 7.9. oikeusasiamiehen kanslian ja CPT:n edustajien yhteinen tapaaminen. Tapaamiseen osallistuivat OA Jääskeläinen, AOA Pölönen ja kanslian esittelijöitä.

AOA Sakslin osallistui etäyhteydellä ”After the First Wave” -tilaisuuteen 19.10. ja “EU Migration and Asylum Pact” -tilaisuuteen 27.10.

Euroopan neuvosto järjesti 20.-21.10. verkkoseminaarin “‘The role of the police in a democratic society European Code of Police Ethics, nearly 20 years”. Tilaisuuteen osallistui esittelijäneuvos Juha Haapamäki.

AOA Pölönen ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman osallistuivat etäyhteydellä 26.-30.10. järjestettyyn konferenssiin ”Impact of Covid-19 on Ombuds Institutions for the Armed Forces”.

OA Jääskeläinen, AOA:t Sakslin ja Pölönen ja esittelijäneuvos Länsisyrjä osallistuivat 26.10. etäyhteydellä järjestettyyn Euroopan oikeusasiamiehen juhlakonferenssiin “25 years of the European Ombudsman - Digital conference on the future of the European Ombudsman and cooperation in the European Network of Ombudsmen”.

Esittelijäneuvos Iisa Suhonen osallistui 3.–4.11. etäyhteydellä järjestettyihin seminaareihin, joissa käsiteltiin kansallisen valvontaelimen roolia yhdenmukaisten standardien luomiseksi suljetuissa laitoksissa ”EU Project: Improving judicial cooperation across the EU through harmonised detention standards - The role of National Preventive Mechanisms (2019-2021)”.

Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kouros osallistui 24.11. “Covid-19 and the Ombudsperson – Rising to the Challenge of a Pandemic” tilaisuuteen.

Esittelijäneuvos Juha Haapamäki osallistui 16.12. verkkoseminaariin ”Independant Police Complaints Authorities’ Network (IPCAN)”.

Dublinin yliopisto teki haastatteluja tutkimukseen vankiloita koskevasta OPCAT-toiminnasta. Haastatteluun osallistuivat AOA Pölönen, esittelijäneuvos Suhonen ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Vartia.

Suomen ihmisoikeusinstituution kansainvälisistä verkostoista on kerrottu kohdassa 3.2.1.

Kansainvälisiä vieraita

Kansliassa käy ulkomaalaisia vieraita ja delegaatioita tutustumassa oikeusasiamiehen toimintaan. Suomen oikeusasiamiesinstituutio ja sen toiminta herättävät kansainvälistä mielenkiintoa muun muassa siksi, että instituutio on toiseksi vanhin maailmassa.

YK:n ihmisoikeusvaltuutettu Michelle Bachelet vieraili kansliassa 6.2. Tapaamiseen osallistuivat AOA Sakslin, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio, esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä, ja asiantuntija Susan Villa.

Lisäksi kansliassa vieraili EU-komission käännöspääosaston laatupäällikkö Ingemar Strandvik 10.3., jonka tapasi esittelijäneuvos Mikko Sarja.

2.1.6 PALVELUTOIMINNAT

Asiakaspalvelu

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

Kansliassa on neuvontalakimies, jonka tehtävänä on antaa asiakkaille neuvoja kantelun tekemisessä. Neuvontaa antavat myös kanslian esittelijät omaa toimialaansa koskevissa asioissa.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan ja kirjaa saapuvat kantelut, sekä vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin ja antaa yleistä neuvontaa kanslian toiminnasta. Kirjaamoon tuli vuoden aikana noin 2 600 (2 200) puhelua. Asiakaskäyntejä oli noin 10 (70) ja asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä noin 900 (800).

Viestintä

Oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla julkaistiin uusi kokonaisuus vanhustenhuollosta ja vanhusten oikeuksista. Verkkosivulta löytyy tietoja sekä teksti- että videomuodossa.

Vuonna 2020 laadittiin 26 (29) tiedotetta oikeusasiamiehen ratkaisuista, tarkastuksista ja lausunnoista, joilla on erityistä oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Lisäksi tiedotettiin aktiivisesti kanslian erityistehtävistä. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi. Kansliassa on yhä enemmän siirrytty tiedottamiseen Twitterin kautta.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden 2020 aikana verkkomediassa 2 386 (2 499) uutisessa tai artikkelissa. Sosiaalisen median osumia oli vuonna 2020 yhteensä 10 226 (10 303).

Verkossa julkaistiin 347 (335) 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/en. Kansliassa tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajan lisäksi kirjaamo ja esittelijät.

Kanslia ja henkilökunta

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

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

Vuoden 2020 lopussa kansliassa oli 70 vakinaista virkaa, oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä mukaan lukien. Naisten osuus henkilöstöstä oli kertomusvuoden lopussa 70 % Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö mukaan lukien.

Kansliassa ei ollut avoimia virkoja vuoden 2020 päättyessä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kansliassa oli kansliapäällikkö, 16 esittelijäneuvosta, 16 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä ja yksi neuvontalakimies sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja ja viisi asiantuntijaa ja assistentti. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, tietohallintoasiantuntija, kaksi tarkastajaa, viisi notaaria, hallintosihteeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, kaksi osastosihteeriä, kaksi asianhallintasihteeriä, kansainvälisten asioiden assistentti ja kuusi toimistosihteeriä.

Vähintään 45-vuotiaiden osuus henkilöstöstä oli vuoden lopussa 82,9 % (85,3 %). Henkilöstön koulutustasoindeksi oli 6,5 (6,6). Korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli yli 81,4 % (83,8 %). Tästä ylemmän korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus oli 72,9 % (75 %) ja tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 12,9 % (10,3 %).

Kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden 19 henkilöä määräaikaisessa virkasuhteessa Ihmisoikeuskeskuksen määräaikaiset virkasuhteet mukaan lukien. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Pikkuparlamentti

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

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

Kansliassa vuonna 2016 käyttöön otettu sähköinen asianhallinnan järjestelmä on mahdollistanut kanslian laillisuusvalvonta-asioiden ja hallin-

toasioiden sähköisen käsittelyn ja arkistoinnin. Tämä on osaltaan nopeuttanut asioiden käsittelyä ja vähentänyt huomattavasti paperien käsittelyä kansliassa. Järjestelmän käyttöönoton myötä asiakirjoja ei enää siirry paperimuodossa arkistoon.

Kanslian talous

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

Kanslialle myönnettiin vuotta 2020 varten yhteensä 6 371 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2020 yhteensä 6 190 947 euroa. Määrärahasta jäi käyttämättä 180 053 euroa.

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 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

3.2.1 IHMISOIKEUSINSTITUUTION KOKOONPANO, TEHTÄVÄT JA ASEMA

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

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

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

A-statusta pidetään YK:ssa ja yleisemminkin kansainvälisesti erittäin tärkeänä. A-statuksella on paitsi periaatteellista ja symbolista arvoa, myös oikeudellista merkitystä: A-statuksen saaneella kansallisella instituutiolla on muun muassa puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja äänioikeus GANHRI:ssa. Suomen ihmisoikeusinstituutio on liittynyt myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiseen verkostoon ENNHRI:in (European Network of National Human Rights Institutions). Suomen instituutio oli ENNHRI:n ja GANHRI:n hallituksen jäsen vuoteen 2019 asti.

3.2.2 AKKREDITAATIOSSA A-STATUS

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

Vuoden 2019 joulukuussa Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio sai toisen kerran A-statuksen vuosille 2020–2025. A-statuksen myöntämiseen voi liittyä suosituksia kansallisen ihmisoikeusinstituution kehittämiseksi. Suomelle annetuissa suosituksissa muun muassa korostettiin tarvetta turvata riittävät voimavarat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen ja mahdollisuutta itse päättää toimintansa painopisteistä. Lisäksi GANHRI piti tärkeänä sitä, että oikeusasiamiehen kertomuksen lisäksi myös Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomus annettaisiin eduskunnalle.

3.2.3 IHMISOIKEUSINSTITUUTION TOIMINNALLINEN STRATEGIA

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

vat toinen toisiaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Strategiassa määriteltiin kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle seuraavat päätavoitteet:

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

3.3 Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta

3.3.1 IHMISOIKEUSKESKUKSEN MANDAATTI

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on:

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

Keskus ei käsittele kanteluita eikä muitakaan yksittäistapauksia.

Ihmisoikeuskeskuksen budjetti vuonna 2020 oli 855 000 euroa. Ihmisoikeuskeskuksessa oli pysyviä virkoja seitsemän: johtaja, viisi asiantuntijaa ja hallintoassistentti. Vuonna 2019 Ihmisoikeuskeskus sai kaksi määräaikaista asiantuntijatehtävää ikääntyneiden oikeuksien edistämistä varten, ja vuoden 2020 alussa nämä virat vakinaistettiin. Vakituisten virkahenkilöiden lisäksi Ihmisoikeuskeskuksessa työskenteli yksi määräaikainen avustava asiantuntija. Selvityshankkeissa oli palkattuna kolme tutkimusapulaista eri pituisin toimeksiannoin.

3.3.2 IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINTA

Ihmisoikeuskeskuksen vuoden 2020 toimintasuunnitelma hyväksyttiin joulukuussa 2019. Ihmisoikeuskeskus arvioi saavuttaneensa asetetut tavoitteet hyvin, vaikka vuoden alussa levinnyt koronapandemia vaikutti merkittävästi toimintaympäristöön ja keskus siirtyi maaliskuussa työskentelemään lähes kokonaan etänä. Toimintakertomuksen samoin kuin toimintasuunnitelman hyväksyy Ihmisoikeusvaltuuskunta.

Ihmisoikeuskeskus seurasi vuoden aikana tiiviisti COVID-19-pandemian vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, ja keskuksen verkkosivuille koottiin erityinen teemasivu aiheesta. Seurantaa kehitettiin vuoden aikana myös muutoin, ja vuonna 2021 otetaan käyttöön uusi keskuksen kehittämä seurantatyökalu ja vakiinnutetaan seurannan työprosessit.

Keskus jatkoi vahvasti toimintaansa sekä vammaisten henkilöiden että ikääntyneiden oikeuksien seurannan ja edistämisen osalta. Toiminnan tavoitteena on muun muassa edistää vammaisten henkilöiden yhteiskunnallista osallisuutta, lisätä tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista sekä vahvistaa oikeudellista näkökulmaa ikääntyneisiin ihmisiin liittyvässä toiminnassa, päätöksenteossa ja laajemmin asenteissa.

Ihmisoikeuskeskuksen tutkimus- ja selvitystyö otti harppauksen eteenpäin, ja uusia yhteistyökumppanuuksia luotiin alan tutkimuslaitosten ja tutkijoiden kanssa. Ihmisoikeuskeskus osallistui lukuisiin työryhmiin ja verkostoihin, kuten valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkostoon ja sen indikaattoreita kehittävään työryhmään, ulkoministeriön kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukuntaan sekä syrjintää, vammaisten henkilöiden ja ikääntyvien ihmisten oikeuksia käsitteleviin työryhmiin.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen

Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan opettajankoulutuksessa jatkui Ihmisoikeuskeskuksen aloitteesta ja osittaisrahoituksella perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi Ihmisoikeudet, demokratia, arvot ja dialogi kasvatuksessa -hanke. Hanke limittyi vuonna 2020 alkaneeseen oikeusministeriön käynnistämään Demokratiaohjelma 2025:een, jonka yksi paino-

pistealue on demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus opettajankoulutuksessa. Ihmisoikeuskeskus ja hanke ovat olleet esillä ja mukana oikeusministeriön Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatus ja nuorten osallisuus (DINO II) koordinaatioryhmässä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön koordinoimassa Demokratia- ja ihmisoikeuskasvatuksen ohjausryhmässä 2020–2023. Opettajankoulutuksen hankeyhteistyö päättyy vuoden 2021 puolessa välissä, mutta yhteistyö jatkuu hankkeen osapuolten kanssa eri tavoin.

Erilaiset yleisö- ja asiantuntijatilaisuudet ovat Ihmisoikeuskeskukselle keskeinen tapa tiedottaa ja kouluttaa ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusaiheista. Vuonna 2020 koronapandemia vähensi selvästi omien tilaisuuksien määrää aiempiin vuosiin verrattuna. Pandemian aiheuttamien rajoitusten vuoksi tilaisuuksia ja kokouksia pidettiin vain verkkoyhteyden välityksellä.

Ihmisoikeuskeskuksen tilaisuudet:

- Youth, Climate Change, and the European Court of Human Rights -verkkokonferenssi yhteistyössä Tampereen yliopiston ja ALL-YOUTH – Kaikki nuoret haluavat määrätä elämästään -tutkimushankkeen kanssa, 27.11.2020
- Vammaispalvelulain uudistus -webinaari yhteistyössä eduskunnan Vammaisasian yhteistyöryhmä VAMYT:n kanssa, 2.12.2020

Ihmisoikeuskeskuksen kotisivuilla sekä Twitter- ja Facebook-tilillä julkaistiin tiedotteita, lausuntoja sekä uutisia ja katsauksia perus- ja ihmisoikeuksista. Uutisia julkaistiin Ihmisoikeuskeskuksen toiminnasta sekä kotimaisista ja kansainvälisistä perus- ja ihmisoikeusteemoista ja -tapahtumista. Vuonna 2020 aloitettiin verkkosivujen uudistaminen saavutettavammiksi. Eri ihmisoikeusteemoista, kuten vammaisten henkilöiden oikeuksista ja vanhusten oikeuksista, tiedotettiin myös kohdennetulla viestinnällä.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta

Ihmisoikeuksien yleisellä seurannalla tarkoitetaan tiedonkeruuta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tiedon analysointia ja ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämistä. Kerätyn tiedon pohjalta voidaan arvioida, miten parhaiten edistetään oikeuksien tosiasiallista toteutumista. Kokemusperäistä tietoa oikeuksien toteutumisesta kerätään muun muassa kyselytutkimusten avulla.

Suomen ihmisoikeusseurannan ongelmana on edelleen tiedon puutteellisuus ja hajanaisuus, mikä johtuu sekä vähäisistä seurantaan osoitetuista resursseista että ihmisoikeustoimijakentän hajanaisuudesta. Ihmisoikeuskeskus kehitti vuoden aikana edelleen omaa seurantatyötään systemaattisesti. Tavoitteena on, että keskuksella on kokonaisvaltainen tilannekuva ja tietopohja Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta. Tätä varten kehitettiin uutta alustaa ja työkalua, joka luo tekniset edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien järjestelmälliselle ja jatkuvalle seurannalle. Seuranta kattaa laajasti eri perus- ja ihmisoikeuksia ja laajempia teemoja. Vammaisten ja ikääntyneiden henkilöiden oikeuksia pyritään seuraamaan oikeuksien toteutumisen tasolla. Seurantaan lisätään uusia aiheita perus- ja ihmisoikeustilanteen muuttuessa ja resurssien mukaan.

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

Ihmisoikeuskeskuksen johtaja on asiantuntijana valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa.

Hallitus antoi määräaikaisraporttinsa YK:lle TSS-, KP-, CAT ja CEDAW-sopimusten täytäntöönpanosta vuonna 2020. Hallitus päivitti YK:lle myös perusraporttinsa (Common Core Report). Ihmisoikeuskeskus osallistui raportointikierroksiin ennakoivasti toimittamalla aineistoa ja kysymys- ja suositusehdotuksia YK:n komiteoille. Euroopan neuvostolle hallitus raportoi Euroopan sosiaalisen peruskirjan täytäntöönpanosta.

YK:n vammaissopimuksen täytäntöön panon seuranta

Ihmisoikeuskeskuksen painopiste vammaistyössä on muun muassa edistää vammaisten henkilöiden yhteiskunnallista osallisuutta ja lisätä laajemman yleisön tietoisuutta vammaisten henkilöiden oikeuksista sekä seurata laaja-alaisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista.

Koronapandemian seurauksena Ihmisoikeuskeskus sopeutti vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvää työtä vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Toiminnassa huomioitiin pandemian esiin nostamia vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä ongelmia. Teemasivustolla käsiteltiin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta muun liikkumis- ja tapaamisrajoituksia, sote-palveluiden turvaamista, muiden apua tarvitsevien henkilöiden suojelua ja turvallisuutta, yhdenvertaista tiedonsaantia ja yhdenvertaista oikeutta hoitoon. Teemasivustolle on myös koottu kattavasti pandemian aikana viranomaistoimijoiden laatimia ohjeita ja eri järjestöjen kannanottoja vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvistä ongelmista.

Ihmisoikeuskeskus järjesti yhteistyössä eduskunnan vammaisasian yhteistyöryhmän (VAMYT) kanssa webinaarin vammaispalvelulainsäädännön uudistuksesta. Ihmisoikeuskeskus julkaisi tilaisuudesta keskustelukoosteen.

Vammaisten oikeuksien erityistehtävästä lisää jaksossa 3.4. vammaisten henkilöiden oikeudet.

Ikääntyneiden oikeuksien edistäminen ja seuranta

Ihmisoikeuskeskuksessa alkoi työ ikääntyneiden oikeuksien edistämiseksi uutena painopisteenä keväällä 2019 eduskunnan myönnettyä lisäresursseja tehtävää varten. Ihmisoikeuskeskuksen saamat kaksi asiantuntijavirkaa vakinaistettiin vuoden 2020 alussa, ja työtä voitiin sen jälkeen kehittää pidemmällä aikajänteellä ja systemaattisesti.

Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyneiden oikeuksien edistämistyön tavoitteita ovat:

- oikeusperustaisen näkökulman vahvistaminen muun muassa vanhuspalveluissa
- vaikuttaminen arvoihin ja asenteisiin
- vaikuttaminen tietoon/tietämykseen ikääntyneiden oikeuksista sekä
- vaikuttaminen ikääntyneiden oikeuksiin liittyvän lainvalmistelun laatuun ja lakien/suositusten sisältöön.

Vuonna 2020 uutena yhteistyöelimenä aloitti Ihmisoikeusvaltuuskunnan ikääntyneiden oikeuksien jaosto. Jaosto on valtuuskunnan valmisteluelin, ja se voi tehdä esityksiä, aloitteita ja antaa asiantuntija-apua Ihmisoikeuskeskukselle ikääntyneiden oikeuksien edistämiseen liittyvissä tehtävissä.

Ihmisoikeuskeskus teki vuoden aikana tiivistä yhteistyötä ikääntyneiden oikeuksien osalta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian vanhustiimin kanssa. Yhteistyössä saatiin merkittävää synergiaa kummankin toimijan tehtävien – laillisuusvalvonnan sekä oikeuksien yleisen seurannan ja edistämisen – kautta. Keskus jatkoi tavoitteellista ja laajaa yhteistyötä ikääntyneiden asioissa vanhusjärjestöjen, aluehallintovirastojen, Valviran, tutkijoiden ja muiden viranomaisten, järjestöjen ja asiantuntijoiden kanssa. Ihmisoikeuskeskus osallistui myös vanhuusoikeuden asiantuntijoiden kansallisen VAASI-verkoston toimintaan.

Edellisvuotta enemmän toiminnassa korostui yhteistyö kuntien ja palveluntuottajien kanssa.

Ihmisoikeuskeskus aloitti Valviran ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa yhteistyönä pilottihankkeen, jonka tarkoituksena on edistää ikääntyneiden asiakkaiden itsemääräämisoikeutta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ympärivuorokautisissa asumispalveluissa. Ihmisoikeuskeskus käynnisti myös selvityksen, jossa kartoitetaan kuntien vanhusneuvostojen toimintaa, hyviä käytäntöjä ja mahdollisia haasteita.

Joulukuussa 2020 alkoi Oikeutta ikäihmisille! – tarinoita ikääntyvästä Suomesta -hanke (OITIS), jossa tutkitaan, millaisia oikeudellisia ongelmia ikääntyvillä (yli 65-vuotiailla) on ja ovatko he saaneet ratkaisuja ongelmiinsa. Hankkeessa ovat mukana Helsingin yliopiston Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Itä-Suomen yliopiston Hyvinvointioikeuden instituutti, Tampereen yliopisto ja Ihmisoikeuskeskus.

Vuoden 2020 aikana keskus jatkoi hallitusohjelmaan sisältyvien ikääntyneiden oikeuksien edistämiseen liittyvien tavoitteiden seurantaa ja vai-

kuttamista siihen, että tavoitteiden toimeenpanossa otetaan huomioon ikääntyneiden perus- ja ihmisoikeudet. Ihmisoikeuskeskus antoi vuoden aikana useita ikääntyneiden oikeuksiin liittyviä lausuntoja, jotka koskivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja, ikääntyneiden laatusuositusta, palliatiivista hoitoa ja saattohoitoa sekä vanhusasiavaltuutetun perustamista.

Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijat pitivät vuoden 2020 aikana useita koulutustilaisuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon alan ammattilaisille ikääntyneiden perus- ja ihmisoikeuksista ja itsemääräämisoikeudesta.

Ihmisoikeuskeskus oli mukana asiantuntijaroolissa toukokuussa 2020 käynnistyneessä valtioneuvoston kanslian tutkimus- ja selvitystoiminnan alaisessa SIHTI-tutkimushankkeessa. Hankkeen tavoitteena oli arvioida, miten ihmisoikeusvastuu toteutuu suomalaisyrityksissä, eli miten ne ovat toimeenpanneet YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia ohjaavia periaatteita. Tarkastelussa oli noin 80 suomalaisyritystä, ja mukana oli myös hoiva-alan yrityksiä. Tutkimustulosten perusteella Ihmisoikeuskeskus arvioi, miten se voi jatkossa edistää muun muassa hoiva-alan yritysten ihmisoikeusvastuuta. Hankkeen konsortiossa oli Ihmisoikeuskeskuksen lisäksi Hankenin ja Helsingin yliopiston yhteinen yritysvastuun tutkimus- ja kehitysinstituutti (päävastuutaho), FIANT Consulting Oy ja 3bility Consulting.

Kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö

Ihmisoikeuskeskus osallistui aktiivisesti kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden väliseen yhteistyöhön niiden teematyöryhmissä, ja keskuksen asiantuntija toimi ENNHRI:n oikeudellisen työryhmän puheenjohtajana. Keskus tuki oikeusvaltiotyön vahvistamista ENNHRI:n toiminnassa ja osallistui instituutioiden ensimmäisen yhteisen oikeusvaltioraportin kirjoittamiseen Suomen osalta.

Euroopan unionin perusoikeusviraston kanssa tehtiin tiivistä yhteistyötä selvityshankkeissa ja viestinnässä. Vuoden keskeisiä teemoja eurooppalaisessa yhteistyössä olivat koronapandemian vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin. EU:n perusoikeusviraston johtaja Michael O'Flaherty oli kuultavana teemasta Ihmisoikeusvaltuuskunnan avoimessa kokouksessa syyskuussa. Ihmisoikeuskeskuksen johtajan Sirpa Raution toimikausi perusoikeusviraston hallintoneuvoston puheenjohtajana päättyi kesällä. Keskuksen asiantuntija Leena Leikas valittiin avoimen haun kautta hallintoneuvoston varajäseneksi, ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsen professori Tuomas Ojanen varsinaiseksi jäseneksi. Linkki Ihmisoikeuskeskuksen ja perusoikeusviraston välillä säilyy näin edelleen vahvana.

3.3.3 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNNAN TOIMINTA

Ihmisoikeuskeskuksen Ihmisoikeusvaltuuskunta toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä. Se käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita ja hyväksyy vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen.

Järjestyksessä kolmas Ihmisoikeusvaltuuskunta aloitti neljän vuoden toimikautensa 1.4.2020. Valtuuskunnan jäseneksi haetaan avoimen haun kautta, ja valtuuskunnan kokoonpanon nimittää eduskunnan oikeusasiamies. Tällä hakukierroksella hakijoita oli enemmän kuin koskaan aikaisemmin, yli 130. Valtuuskunnassa on 38 jäsentä mukaan luettuina erityisvaltuutetut sekä ylimpien laillisuusvalvojien ja Saamelaiskäräjien edustajat. Ihmisoikeusvaltuuskunnan ja työvaliokunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Varapuheenjohtajana toimii 2020–2022 valtuuskunnan jäsen Esa Iivonen.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan työ aloitettiin kyselyllä jäsenten toiveista käsiteltävien aiheiden ja toimintatapojen osalta. Toivottuina teemoina nousivat esiin muun muassa yleinen vaikuttaminen niin ihmisoikeuspolitiikkaan kuin poliittiseen päätöksentekoon, pandemian vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, ilmastonmuutos, yritysvastuu, alkuperäiskansaoikeudet, naisiin kohdistuva väkivalta, ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeus ja yleinen perus- ja ihmisoikeustilanteen seuranta.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminta vuoden 2020 aikana keskittyi neljään teemaan ja niihin

liittyvien oikeuksien toteutumiseen koronapandemian aikana: oikeusvaltiokehitys, lasten ja nuorten oikeudet, vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden oikeudet sekä naisiin kohdistuva väkivalta. Valtuuskunta antoi näihin liittyviä suosituksia hallitukselle vuoden päätteeksi, ja Ihmisoikeuskeskus koosti ja julkaisi suositusten pohjalta raportin Koronapandemian vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen – Ihmisoikeusvaltuuskunnan suosituksia.

Valtuuskunnan alaisuudessa toimii pysyvinä jaostoina työvaliokunta, vammaisten oikeuksien jaosto eli Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) ja ikääntyneiden oikeuksien jaosto. Työvaliokunta osallistuu valtuuskunnan kokousten valmisteluun.

Ihmisoikeuskeskus antaa vuosittain oman toimintakertomuksensa, jonka Ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyy. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa on tiivistelmä keskuksen kertomuksesta. Ks. www.ihmisoikeuskeskus.fi.

3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet

3.4.1 ERITYISTEHTÄVÄ VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAMISESSA

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

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

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

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen*, pääesittelijänä esittelijäneuvos *Minna Verronen* ja esittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Juha-Pekka Konttinen*. Vammaisia henkilöitä koskevia asioita on selostettu myös terveydenhuoltoa 5.11 ja vanhusten oikeuksia 5.13 koskevissa jaksoissa.

3.4.2 KANSALLISEN RAKENTEEN TEHTÄVÄT JA TOIMINTA

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

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

Oikeusasiamies

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

vaan menettelyyn. Oikeusasiamiehen toiminnassa valvonta ja seuranta liittyvät toisiinsa, koska laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot epäkohdista vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa ovat myös seurantaa, jossa arvioidaan miten sopimusvelvoitteet toteutuvat yleisellä tasolla käytännössä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta toteutuu suurelta osin kanteluiden tutkinnan kautta, mutta epäkohtia tutkitaan myös omasta aloitteesta ja tarkastuskäynneillä. Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, muun muassa kehitysvammaisten henkilöiden ja muistisairaiden asumisyksiköihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Oikeusasiamies voi tätä tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan nimeämiään asiantuntijoita, joilla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. OA:lla on käytettävissään muun muassa terveydenhuollonalan asiantuntijoita, joista kaksi on kehitysvammalääkäreitä. Lisäksi käytettävissä on asiantuntijoita, jotka ovat itse vammaisia henkilöitä. Koulutuksen jälkeen OA voi kutsua heidät mukaan OPCAT-kohteiden tarkastuksille asiantuntijaroolissa. Koska kertomusvuonna ei koronapandemian vuoksi toteutettu fyysisiä tarkastuskäyntejä, ei asiantuntijoita osallistunut ulkopuolisena asiantuntijana valvontaelimen tarkastuksiin. Toiminnassa on lisätty ja tullaan lisäämään yhteistyötä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen kanssa myös muulla tavoin.

Ihmisoikeuskeskus

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

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

Koronapandemian seurauksena Ihmisoikeuskeskus sopeutti vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvää työtä vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Tavoitteena oli toteuttaa toimikaudelle laadittu toimintasuunnitelma mahdollisimman pienillä muutoksilla, mutta samalla tuoda toimintaan mukaan pandemian esiin nostamia vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvä teemoja. Toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten takia toimikauden aikana käytiin säännöllisesti arviointikeskusteluja toiminnan kohdentamisesta.

Koronapandemian alkuvaiheessa Ihmisoikeuskeskus laati verkkosivuilleen erillisen teemasivuston, joka käsitteli laaja-alaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyviä kysymyksiä, jotka olivat nousseet esiin seurannassa poikkeusolojen aikana ja niiden jälkeen. Teemasivustolla käsiteltiin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta muun muassa sellaisia kysymyksiä kuten vammaisiin henkilöihin kohdistetut liikkumis- ja tapaamisrajoitukset, sote-palveluiden turvaaminen, muiden apua tarvitsevien henkilöiden suojelu ja turvallisuus, yhdenvertainen tiedonsaanti ja yhdenvertainen oikeus hoitoon. Teemasivustolle on myös koottu kattavasti pandemian aikana viranomaistoimijoiden laatimia vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä ohjeita ja eri järjestötoimijoiden kannanottoja vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvistä ongelmista.

Vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) jäsenet nimitettiin ihmisoikeusvaltuuskunnan kokouksessa 20.5.2020. Komitea kokoontui toimikauden aikana neljä kertaa. Syyskaudella komitea valmisteli omaa työohjelmaansa ja ulkopuolisten asiantuntijoiden nimittämistä komitean kokoonpanon täydentämiseksi. Komitean työohjelman teemat vuosille 2020-2024 ovat vammaisten henkilöiden köyhyys ja työelämä, koulutus, osallistaminen ja yhteiskunnallinen osallisuus, syrjintä ja yhdenvertaisuus ja koronapandemian vaikutukset vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Lisäksi komitea keskittyy koko toimikauden ajan hallitusohjelman seurantaan.

Syyskaudella komitean kaikki jäsenet osallistuivat ihmisoikeusvaltuuskunnan järjestämään työpajakeskusteluun, joissa käsiteltiin koronapandemian ja sen torjumiseksi tehtyjen erilaisten rajoitusten ja toimenpiteiden vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ihmisoikeuskeskus koosti työpajakeskusteluista tiiviin tilannekuvan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Julkaisussa on mukana myös valtuuskunnan suositukset siitä, miten muun muassa vammaisten henkilöiden oikeudet on turvattava koronapandemian aikana ja sen jälkihoidossa (”*Koronapandemian vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen – Ihmisoikeusvaltuuskunnan suosituksia*”).

Ihmisoikeuskeskus järjesti yhteistyössä eduskunnan vammaisasian yhteistyöryhmän (VAMYT) kanssa webinaarin vammaispalvelulainsäädännön uudistuksesta. Tilaisuudessa sosiaali- ja terveysministeriön virkamies antoi ajankohtaisen tilannekatsauksen vammaispalvelulainsäädännön uudistuksen aikataulusta ja siihen liittyvästä kuulemismenettelystä. Neljän eri vammaisjärjestön edustajaa pitivät tilaisuudessa puheenvuorot, joissa he nostivat esiin heidän näkökulmastaan tärkeitä teemoja vammaispalvelulain uudistuksessa. Ihmisoikeuskeskus julkaisi tilaisuudesta keskustelukoosteen.

Toimikauden aikana Ihmisoikeuskeskus teki Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa yhteistyötä Perusoikeusbarometri-hankkeen raportin viimeistelemiseksi julkaisukuntoon. Raportti julkaistaan keväällä 2021. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus oli mukana tukemassa Vammaisfoorumi ry:n toteuttamaa vammaisten lasten vanhemmille suunnattua kyselyä kouluarjesta.

Ihmisoikeuskeskus on useamman vuoden ajan seurannut ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Oviedon sopimus) tahdonvastaisia hoitotoimenpiteitä koskevan lisäpöytäkirjan valmistelua. Toimikauden aikana Ihmisoikeuskeskus antoi lausunnon lisäpöytäkirjaluonnoksesta. Lausunnossaan Ihmisoikeuskeskus totesi, että lisäpöytäkirjaluonnoksessa on edelleen merkittäviä ongelmia suhteessa YK:n vammaisyleissopimukseen. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus nosti huomionaan esiin, ettei lisäpöytäkirjaluonnoksessa ole omaa artiklaa, jossa käsiteltäisiin, miten ja minkälaisin toimenpitein tahdonvastaisten toimenpiteiden ja siihen mahdollisesti sisältyvien muiden rajoitustoimenpiteiden kohteena olevan henkilön itsemääräämisoikeutta pyritään vahvistamaan.

Vammaistiimi

Kanslian vammaistiimiin kuului kolme oikeusasiamiehen asiantuntijaa ja notaari sekä Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija. Vammaistiimi oli vuoden 2020 aikana tiiviisti yhteistyössä vammaisten ihmisoikeuskomitean kanssa. Komitean tai vammaistiimin kokouksissa esiin tulleista asioista keskusteltiin luontevasti puolin ja toisin, koska kaksi vammaistiimin jäsentä oli asiantuntijajäsenenä myös ihmisoikeuskomiteassa.

Vammaistiimin kokouksissa keskusteltiin koronaepidemian vaikutuksesta tarkastuskohteiden valintaan ja tarkastusten suorittamisesta, päivitettiin vammaistiimin strategiaa ja suunniteltiin kanslian sisäistä vammaisteemaan liittyvää koulutusta sekä vammaisten henkilöiden oikeuksien verkkosivustojen sisältöä Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusasiamiehen kotisivuille. Osana kansallisen rakenteen tehtävien kartoittamista tiimissä keskusteltiin kanslian työntekijöiden kanssa ja arvioitiin vammaisten henkilöiden käsitteen laajuutta laillisuusvalvonnan hallinnonaloilla. Vammaistiimissä myös pohdittiin eri keinoja yhteistyöhön ja osallistamiseen vammaisten henkilöiden kanssa.

Toimikauden aikana vammaistiimi viimeisteli Perus- ja ihmisoikeudet asumispalveluissa -hankkeen aikana laadittua itsearviointityökalua. Itsearviointityökalu on tarkoitettu tukemaan erityishuoltoa järjestävien palveluntarjoajien ja tuottajien toimenpiteitä asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi. Työkalu koostuu kysymyksistä, jotka ohjaavat erityishuoltoa järjestäviä toimijoita omatoimisesti arvioimaan, miten hyvin asumispalveluyksiköiden toiminta ja toimintatavat tukevat ja vahvistavat asiakkaiden itsemääräämisoikeutta. Kysymysten viimeistelyn aikana tehtiin yhteistyötä laaja-alaisesti viranomais- ja järjestötoimijoiden kanssa. Syksyllä järjestettiin muun muassa kuulemistilaisuus viranomais- ja järjestötoimijoille, jossa he esittivät omia näkemyksiään

ja kehitysehdotuksiaan itsearviointityökalusta. Viimeinen versio tarkastutettiin vielä kolmella erityishuoltoa järjestävällä palveluntarjoajalla. Hankkeen tavoite seuraavalla toimikaudella on tukea erityishuoltoa järjestävien palveluntarjoajien ja tuottajien toimia työkalun käyttöönottamiseksi.

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

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

Vammaistiimin jäsen osallistui lisäksi laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta -seurantaryhmän työhön. Seurantaryhmän työ toimikauden aikana keskittyi saavutettavuussääntelyn toimeenpanon seurantaan ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston tukemiseen sen toteuttaessa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) vaatimusten valvontaa.

Vammaistiimin jäsen oli myös nimetty vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan (VANE) asiantuntijajäseneksi. Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää YK:n vammaisyleissopimuksen kansallista täytäntöönpanoa ja vammaisten henkilöiden oikeuksien huomioon ottamista kaikkien hallinnonalojen toiminnassa. Neuvottelukunta keskittyi toimikaudella YK:n vammaisyleissopimuksen kansallisen toimintaohjelman valmisteluun. Ihmisoikeuskeskus antoi lisäksi itsenäisenä toimijana omia asiantuntijanäkemyksiään toimintaohjelmaluonnosta arvioivassa kuulemistilaisuudessa. Keskus nosti kuulemistilaisuudessa esiin muun muassa tarpeen tehostaa toimintaohjelman vammaisiin henkilöihin kohdistuvan syrjinnän torjumiseen tarkoitettuja toimenpiteitä. Lisäksi keskus esitti, että poikkeustilanteisiin varautumista koskevia kirjauksia tulisi vahvistaa, romanitaustaiset vammaiset henkilöt tulisi huomioida toimintaohjelmassa ja vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta tukevia toimenpiteitä tulisi vahvistaa.

Vammaistiimin aloitteesta kansliassa järjestettiin vammaisteemaan liittyvä koulutus. Koulutuksen kaksi aihetta olivat kehitysvammaisten henkilöiden haastava käyttäytyminen ja itsemääräämisoikeus sekä ikääntyminen ja kehitysvammaisuus (25.11.2020). Kouluttajana toimi FT, PsL, Neuropsykologian erikoispsykologi Oili Sauna-aho.

Vammaistiimin jäsen luennoi vammaisten henkilöiden oikeuksista ja oikeusasiamiehen toiminnasta Helsingin yliopiston vierasluennolla vammaistutkimuksen kurssilla 28.1.2020, Assistentti.infon kehittämisiltapäivä -webinaarissa 29.9.2020 ja maakunnallistuvat vammaispalvelut – verkoston kokouksessa 4.12.2020.

Ihmisoikeuskeskus tiivisti toimikauden aikana yhteistyötään vammaisneuvostojen sihteerien kanssa. Keskuksen edustaja osallistui vammaisneuvostojen sihteerien yhteistyötapaamiseen kaksi kertaa toimikauden aikana. Ensimmäisessä kokouksessa keskuksen edustaja alusti ja kävi sihteerien kanssa keskustelua siitä, miten YK:n vammaisyleissopimuksen osallistamisvelvoitetta tulisi toteuttaa paikallistasolla. Toisessa kokouksessa pidetyn alustuksen ja keskustelun teema oli vammaisyleissopimuksen velvoitteiden jalkauttaminen poikkileikkaavasti paikallishallintoon.

Vammaistiimin jäsentä kuultiin asiantuntijana kahdessa vammaisten henkilöiden työllisyyteen liittyvässä selvityksessä. Toisen tutkimuksen toteutti Amsterdamin yliopiston tutkijaryhmä ja siinä selvitettiin taustasyitä vammaisten henkilöiden valtaväestöä heikompaan työmarkkinaosallisuuteen Euroopan unionin jäsenmaissa. Tutkimusjulkaisu on luettavissa verkossa ("*Explaining the disability employment gap in European countries: the influence of labour market policies and public opinion towards people with a disability*"). Toisessa selvitettiin vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteellisia esteitä Suomessa. Tämän selvityksen julkaisi työ- ja elinkeinoministeriö ("*Vammaisten henkilöiden työllistymisen rakenteelliset esteet*").

Kansainvälinen yhteistyö

Koronapandemian seurauksena kansainvälinen yhteistyö väheni merkittävästi verrattuna aikaisempiin vuosiin. Kaikki ENNHRI CRPD-työryhmän kokoukset olivat toimikauden aikana etäkokouksia, ja työryhmän toiminnan painopiste siirtyi koronapandemiaan liittyvien toimenpiteiden vaikutusten arviointiin ja seurantaan. Työryhmässä jaettiin säännöllisesti tietoa siitä, millaisia toimenpiteitä eri maissa on toteutettu vammaisten henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi ja heidän terveytensä turvaamiseksi. Toimikauden aikana myös päivitettiin työryhmän työohjelma.

Vuosittain järjestettävä YK:n vammaisyleissopimuksen osapuolikokous peruutettiin keväällä ja lopulta se järjestettiin joulukuussa etänä. Kokouksen pääteema oli vammaisyleissopimuksen ja kestävän kehityksen agendan 2030 toimeenpano kaikille vammaisille henkilöille. Kokouksen alateemoja olivat ikääntyneet vammaiset, inklusiivinen ympäristö ja vammaisten oikeus työhön. Vammaistiimin jäsenet osallistuivat kolmipäiväisen kokouksen aikana keskustelutilaisuuksiin. Vammaistiimin jäsenet myös seurasivat vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvää keskustelua (erityisesti korona-asiat) ja kansainvälistä ratkaisukäytäntöä (kuten CRPD-komitea).

Toimikauden aikana vammaistiimin edustaja osallistui YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisraportoijan järjestämään keskustelutilaisuuteen vammaisyleissopimuksen 13 artiklasta. Kyseinen artikla velvoittaa sopimusosapuolia varmistamaan vammaisille henkilöille oikeussuojan tehokkaan saavutettavuuden yhdenvertaisesti muiden kanssa. Tilaisuudessa kommentoitiin ja käsiteltiin yksityiskohtaisesti erityisraportoijan laatimaa luonnosta ohjeistukseksi artiklan sisällöstä. Ohjeistus julkaistiin myöhemmin toimikauden aikana ("*International Principles and Guidelines on Access to Justice for Persons with Disabilities*").

3.4.3 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA AJANKOHTAISIA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA

Kehitysvammaisia henkilöitä on arvioitu olevan Suomessa noin 50 000. Kehitysvammahuollossa palvelurakenteen muutos laitoshoidosta autettuun asumiseen on jatkunut koko 2000-luvun ajan. Valtioneuvoston vuoden 2012 periaatepäätöksessä kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisestä asumisesta ja palvelujen turvaamisesta asetettiin päämääräksi, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammainen henkilö ei enää asuisi laitoksessa. Muutos on kuitenkin ollut tarkoitus toteuttaa ilman pakkosiirtoja, ihmisten ikä ja elämäntilanne huomioiden. Valtakunnallisen suunnitelman tavoitteena on, että kehitysvammaisia lapsia ei enää sijoitettaisi laitoksiin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastoraportin mukaan laitoshoidon pitkäaikaisasiakkaita oli 452 vuoden 2019 lopussa (631 vuonna 2018 ja 920 vuonna 2016). Pitkäaikaisasiakkaiksi on laskettu asiakkaat, joille on tehty pitkäaikaishoidon päätös tai jotka ovat olleet hoidossa yli 90 vuorokautta. Tavoitteista huolimatta laitoksessa asuvien lasten osuus kasvoi hieman. Pitkäaikaisasiakkaista alle 18-vuotiaita oli vuoden 2019 lopussa 131 henkilöä (118 vuonna 2018), joista 0–7-vuotiaiden määrä kuitenkin pysyi samana edelliseen vuoteen verrattuna (13 lasta). Lyhytaikaiset hoitojaksot laitoksessa kestävät tyypillisesti alle 7 päivää. Kehitysvammaisten laitoshoidon kokonaisasiakasmäärä oli vuoden lopussa 556 (795 vuonna 2016 ja 962 vuonna 2015). Laitoshoidon osuus maakunnittain vaihtelee siten, että Etelä-Savossa laitoshoidon osuus on suurin (14 %) ja Päijät-Hämeessä pienin (0,5 %). Koko maassa laitoshoidon osuus vammaisten henkilöiden ympärivuorokautisessa asumisessa on 6 prosenttia ja se toteutetaan pääsääntöisesti julkisten palveluntuottajien yksiköissä (91 %).

Kaikkiaan 2000-luvun aikana ympärivuorokautinen asumispalvelu (autettu asuminen) on noussut 2000-luvulla keskimäärin 7 prosenttia vuodessa, kun taas laitoshoidon asiakasmäärä on vähentynyt keskimäärin 8 prosentin vuosivauhdilla. Kehitysvammaisten autetun asumisen asiakkaita oli vuoden 2019 lopussa 9 155, ja asiakasmäärä kasvoi kuusi prosenttia edellisestä vuodesta.

Autetussa asumisessa julkisten palveluntuottajien osuus oli 50 prosenttia.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa sovitun mukaisesti kertomusvuoden kesällä käynnistettiin Viitotut muistot -tutkimushanke, jossa kootaan tietoa kuuroihin ja viittomakieltä käyttäviin kohdistuneista oikeudenloukkauksista 1900-luvun alusta nykypäivään. Tutkimushankkeen kokoamia tietoja on tarkoitus käyttää sovintoprosessin suunnittelussa sekä myöhemmin varsinaisessa sovintoprosessissa. Valtioneuvoston tilaaman tutkimuksen monitieteinen tutkijaryhmä, jossa ovat mukana Helsingin yliopisto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Tampereen yliopisto, Humanistinen ammattikorkeakoulu ja Itä-Suomen yliopisto.

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi kertomusvuoden joulukuussa osallisuustyöryhmän raportin vammaisten henkilöiden osallisuuden turvaamisesta vammaispalveluissa. Työryhmän raporttia ja siihen annettuja lausuntoja on tarkoitus hyödyntää jatkossa laadittaessa hallituksen esitystä vammaispalvelulainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Osallisuustyöryhmän tavoitteena oli turvata ja lisätä entisestään vammaisten henkilöiden osallisuutta heitä koskevassa päätöksenteossa ja palvelujen järjestämisessä sekä selventää palvelujen järjestämistavan valintaa koskevia oikeussuojakeinoja. Lisäksi tavoitteena oli parantaa palvelujen laatua, vahvistaa oikeutta yksilöllisiin tarpeisiin perustuviin palveluihin sekä lisätä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta.

Hallitusohjelmassakin mainitut vammaislainsäädännön uudistaminen ja itsemääräämisoikeuslainsäädännön kehittäminen nousivat usein esille viranomaisten ja järjestöjen kanssa käydyissä keskusteluissa.

3.4.4 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamies valvoo vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista kaikissa viranomaisissa ja kaikissa julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä toimijoissa riippumatta siitä, minkä hallinnonalan viranomaisesta tai toimijasta on kyse. Kaikki kanteluasiat tilastoidaan ensisijaisesti niiden viranomaistahojen ja hallinnonalojen (sosiaalihuolto, sosiaalivakuutus, terveydenhuolto, opetus- ja kulttuuriviranomaiset jne.) mukaan, joita ratkaisuissa arvioidaan. Osa ratkaistuista vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevista laillisuusvalvonta-asioita kuului useampaan hallinnonalaan. Tässä jaksossa käsitellään hallinnonalasta riippumatta sellaisia asioita, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen on keskeistä.

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

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

Kuntien vammaispalvelut on tärkeä laillisuusvalvonnan kohde. Monet kantelut koskivat puutteita palvelusuunnitelmien ja erityishuolto-ohjelmien laatimisessa tai palveluja koskevassa neuvonnassa ja ohjauksessa, viivästyksiä ja menettelyvirheitä päätöksenteossa ja muussa asian käsittelyssä.

Tarkastukset muodostavat olennaisen osan laillisuusvalvonnassa, koska vammaiset henkilöt eivät aina kykene itse kantelemaan. Tarkastuksilla valvonnan kohteena on vammaispalveluja antavat sekä julkiset että yksityiset toimijat, niiden omavalvonta sekä palveluista järjestämis- ja valvontavastuussa olevat kunnat. OA valvoo myös muita valvontavastuussa olevia erityisvalvontaviranomaisia, kuten Valviraa ja aluehallintovirastoja.

Kantelut ja omat aloitteet

Asiaryhmään tilastoituja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 306. Määrä oli edellisvuotta (281) ja vuotta 2018 (257) suurempi. Omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna 14. Yhdeksässä omassa aloitteessa oli kyse pääosin COVID-19-pandemiaan liittyvistä epäkohdista muistisairaita vanhuksia koskevissa asioissa ja neljässä eräiden äänestyspaikkojen esteettömyydestä ja vaalisalaisuuden turvaamisen puutteista. Toimenpiteisiin johti määrälli-

sesti enemmän kuin aiempina vuosina eli 97 asiaa (32 %). Toimenpideprosentti on edellisten vuosien tapaan oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa (14,5) korkeampi. Viidessä asiassa annettiin huomautus ja kuudessa asiassa tehtiin esitys. Opetuksessa ja terveydenhuollossa annettiin kaksi huomatusta ja sosiaalihuollossa yksi. Käsityksen lausumiseen johti 63 (65) ja muuhun toimenpiteeseen 16 (4) asiaa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa. Ratkaisuja pyritään enenevissä määrin julkaisemaan myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi.

Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja 215 (179 vuonna 2019 ja 150 vuonna 2018) oli edellisvuosien tapaan sosiaalihuollon asiaryhmässä. Tämä johtuu siitä, että kunnan tehtävänä on huolehtia sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä muistisairaiden palveluiden järjestämisestä. Vammaispalvelulain mukaisista palveluista (137 ratkaisua) henkilökohtaista apua koski 35 (26 vuonna 2019 ja 38 vuonna 2018) ratkaisua, kuljetuspalveluita 44 (30 vuonna 2019 ja 19 vuonna 2018) asiaa ja kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia 29 (25 vuonna 2019 ja 28 vuonna 2018) asiaa. Sosiaalihuollon asiaryhmään luettiin myös vammaisten tulkkauspalvelut, joissa Kansaneläkelaitos toimii palvelun järjestäjänä. Näitä asioita oli kertomusvuonna ratkaistavana 7 asiaa (28 vuonna 2019 ja 11 vuonna 2018). Kertomusvuonna ratkaistiin monia kanteluita (ainakin 43), jotka koskivat muistisairaiden vanhusten kohtelua hoito- ja hoivayksiköissä pandemian aikana sekä omaisten ja läheisten vierailukieltoja (ks. erillinen jakso 4 koronavirukseen liittyvistä asioista). Muistisairaiden henkilöiden oikeuksien valvontaa ja edistämistä on selostettu tämän kertomuksen vanhusten oikeudet jaksossa 4.13.

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia vammaisia henkilöitä koskevia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 32 (46 vuonna 2019 ja 28 vuonna 2018) ja terveydenhuollon 51 (57 vuonna 2019 ja 55 vuonna 2018) sekä opetuksen 15 (5 vuonna 2019 ja 7 vuonna 2018).

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

Tarkastukset

Käytännössä lähes kaikissa vammaisten henkilöiden asumis- ja laitosyksiköiden ja psykiatristen sairaaloiden tarkastuksilla yhdistyy kaksi OA:lle annettua kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa erityistehtävää (CRPD ja OPCAT). Tarkastuksilla valvotaan, että asiakkaiden kohtelu ja palvelut toteutuvat lainmukaisesti perusoikeuksia ja ihmisarvoa kunnioittaen.

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

Koronapandemiasta johtuen tarkastukset toteutettiin etätarkastuksina pääosin siten, että

asiakkaita ja omaisia kuultiin puhelimitse ja että tarkastuskohteelta pyydettiin asiakirjoja ja selvitystä. Painopiste etätarkastuksilla oli pandemian vaikutusten selvittäminen palveluiden sisältöön ja laatuun sekä rajoitusten käyttöön. Etätarkastusten kohteina olivat Helsingin Diakonissalaitoksen säätiön Rinnekoti (3649/2020), Vaalijalan kuntayhtymä (3650/2020), Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sosiaalipalvelujen toimialueen vammaisten henkilöiden laitos- ja asumispalvelut sekä Antinkartanon kuntoutuskeskus (3651/2020), Lopen kunnan kehitysvammaisten asumispalvelut ja kehitysvammaisten asumisyksikkö Pajukoti (3652/2020), Pietarsaaren kaupungin kehitysvammaisten henkilöiden laitos- ja asumispalvelut (3653/2020) ja Validia Oy:n asumispalveluiden Lahden Validia-talo (3654/2020).

Koronaan liittyviä tarkastushavaintoja selostetaan jaksossa 4. Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5.

Vaalijalan osaamis- ja tukikeskus, nuorten oppilaskoti Luotaimen avara yhteistila.

3.4.5 RATKAISUJA

Sosiaalihuolto

Puutteita ja menettelyvirheitä vammaisten lasten oikeuksien toteutumisessa

YK:n vammaisyleissopimuksen 7 artiklan mukaan sopimuspuolten tulee toteuttaa kaikki tarvittavat toimet varmistaakseen, että vammaiset lapset voivat nauttia kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa. Kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu.

Tapauksessa 5086/2019* OA piti Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymän vammaispalveluiden menettelyjä erityistä tukea tarvitsevan vaikeavammaisen lapsen asioissa kokonaisuudessaan moitittavana, koska palvelutarpeen arvioinnin lisäksi päätöksenteot hakemuksiin henkilökohtaisesta avusta kouluaamuihin ja kodin ulkopuolisiin toimintoihin viivästyivät lainvastaisesti.

Ratkaisun mukaan sosiaalihuoltolain 36 §:n 3 momentti on ehdoton sen osalta, että erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelutarpeen arvioinnin on valmistuttava viimeistään 3 kuukauden kuluessa vireille tulosta. OA korosti yleisesti hoito- ja palvelusuunnitelman merkitystä vammaispalveluiden yksilöllisessä suunnittelussa, järjestämisessä ja toteuttamisessa. Palvelusuunnitelma on viranomaisen ja asiakkaan yhteisessä vuorovaikutuksessa laatima ja asiakkaan palvelujen tarvearvioon perustuva toimintasuunnitelma.

OA otti hakemuksen viivästyksen moitittavuuden arvioinnissa huomioon sen, että viranomaisilla oli ollut tiedossa jo noin 5 kuukautta ennen koulun alkamista lapsen palvelujen tarve kouluaamuihin järjestettävästä avusta. Tästä huolimatta päätöksenteko oli viipynyt. OA mielestä kantelijan lapsen kouluaamuihin järjestettävästä avusta olisi tullut tehdä päätös hyvissä ajoin ennen koulun alkua. Toisen hakemuksen kohdalla OA katsoi viivästymisen johtuneen viranomaisen menettelyvirheestä. OA:n mukaan viranomaisen olisi tullut jo aiemmin kertoa kantelijalle, että henkilökohtaisen avun asiassa riittää vapaamuotoinen selvitys.

OA totesi olevan ensiarvoisen tärkeää, että asian käsittelyn alkuvaiheessa viranomainen kiinnittää huomiota riittävän lisäselvityksen hankkimiseen. Mikäli hakija kieltäytyy toimittamasta pyydettyä lisäselvitystä, on asiassa tehtävä päätös heti, jollei vaihtoehtoisen selvityksen hankkiminen asiassa tulee kyseeseen. Viranomaisen on neuvottava ja ohjeistettava hakijaa kaikista käsittelyn eri vaiheista ja vaihtoehdoista. OA totesi, että mikäli viranomainen itse pyytää selvityksiä, sen on valvottava ja seurattava lisäselvitysten saamista. Kun lisäselvitystä pyydetään hakijalta (asiakas), on viranomaisen ohjeistettava selkeästi, mikä vaikutus pyydetyillä selvityksellä on asian ratkaisun kannalta ja miten selvityksen saaminen vaikuttaa päätöksenteon aikatauluun.

Myös toisessa ratkaisussa 2893/2019 oli kyse päätöksenteon lainvastaisista viivästyksistä erityistä tukea tarvitsevan lapsen hakemusten käsittelyssä. Viivästyksen moitittavuutta ei poistanut se, että vammaispalveluun jätetyn hakemuksen sijasta lapsen kesäajan hoito ja tukiperhe oli järjestetty perhesosiaalityön puolelta. OA korosti, että asiakkaan oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hän saa hakemuksensa johdosta muutoksenhakukelpoisen päätöksen ilman aiheetonta viivytystä tai muutoin laissa erikseen säädetyssä määräajassa.

Tapauksessa 412/2019* OA totesi, että viranhaltijan on omaishoidontukea koskevassa päätöksessään perusteltava nimenomaisesti omaishoidon tuen alkamisajankohta, jos se poikkeaa haetusta ajankohdasta. OA katsoi erityistä tukea tarvitsevan lapsen omaishoidon tukea koskevan päätöksenteon ja tuen maksamisen viivästyneen lainvastaisesti. OA korosti, että omaishoidon tuesta annetun lain tarkoittamasta vapaasta on nimenomaisesti sovittava sopimuksessa. Sopimuksessa on myös määriteltävä se, miten ja missä vapaat järjestetään.

Tapauksessa 320/2020 OA katsoi viranomaisen laiminlyöneen vastata kantelijan tekemään muistutukseen kohtuullisessa ajassa. OA piti menettelyä vakavasti moitittavana, koska muistutus oli koskenut vaikeavammaisen lapsen asiaa.

Kehitysvammaisen lapsen sijoitus erityisen huolenpidon jaksolle koulukodissa

Omana aloitteena tutkimassaan asiassa 2727/2019* AOA kiinnitti Turun sosiaalitoimen huomiota lapsen vammaisuuden huomioimiseen/huomioon ottamiseen sijaishuoltoon sisältyvien palvelujen järjestämisessä. Lapselle oli tehty kehitysvammadiagnoosi koulukodin erityisen huolenpidon jaksolla ja hänet oli jakson jälkeen sijoitettu sijaishuoltoa antavaan yksikköön, jossa oli osaamista myös kehitysvammaisten lasten hoidossa. Lapsen kehitysvammaisuus oli havaittu vasta erityisen huolenpidon jaksolla, vaikka AOA:n mukaan lapsen terveydentilaa oli tullut tutkia myös ennen erityisen huolenpidon jakson aloittamista arvioitaessa sitä, miten lapsen sijaishuolto voitaisiin erityisen huolenpidon jakson aikana lapsen edun mukaisella tavalla järjestää.

AOA korosti, että kun lapsen olosuhteissa tapahtuu tai havaitaan muutoksia, jotka voivat vaikuttaa annettavan sijaishuollon sisältöön, on lapsen asiakassuunnitelmaa tarkistettava muutoksen edellyttämällä tavalla ja samalla arvioitava sitä, missä, millä tavoin ja millaisin muodoin sijaishuoltoa lapselle tulee vastaisuudessa järjestää. AOA ei ollut voinut havaita hänelle toimitetusta selvityksestä, että tällaista arviota lapsen kehitysvammaisuudesta johtuen olisi tehty edes erityistä huolenpitoa jatkettaessa.

AOA totesi vielä, että lapselle olisi voitu järjestää jo aikaisemmin erityishuollon palveluita, koska asiakirjoista ilmeni, että lapsella oli ollut ennen erityisen huolenpidon jaksolle sijoittamista diagnooseina epätyypillinen autismi ja ADHD. Lapsen tällöiset diagnoosit olisivat joka tapauksessa edellyttäneet lapsen terveydentilan perusteellisempaa arviointia. Lapsen diagnoosin perusteella olisi AOA:n mielestä tullut tässä yhteydessä selvittää myös lapsen mahdollista kehitysvammaisuutta. Mikäli kaupungin sosiaalitoimi lapsen sijaishuollon järjestämisestä vastuussa olevana viranomaisena olisi näin toiminut, oli mahdollista, ettei erityisen huolenpidon jaksoa olisi järjestetty koulukodissa tai se olisi joka tapauksessa järjestetty muussa muodossa huomioiden lapsen vammaisuus ja siitä aiheutuvat erityiset tarpeet.

AOA:n mukaan saadusta selvityksestä syntyi vahva vaikutelma siitä, ettei lapsen palvelujen suunnittelu ja siihen liittyvä sosiaalityö ollut kaikilta osin onnistunut. Tämä oli saattanut johtaa siihen, että kaikkia lapsen vammaisuudesta johtuvia erityistarpeita ei ollut kyetty tunnistamaan ja että lapsen ongelmia ja lapsen välttämättömiä palvelujen tarpeeseen ja niiden järjestämiseen liittyviä kysymyksiä ratkaisemaan tarkoituksenmukaisella ja oikealla sekä oikea-aikaisella tavalla.

Kuntayhtymä laiminlöi palvelusuunnitelman laatimisen ja erityishuolto-ohjelman tarkistamisen

OA antoi huomautuksen Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymälle vastaisen varalle, koska kantelijan täysi-ikäiselle tyttärelle ei ollut tehty erityishuolto-ohjelmaa eikä muutakaan päätöstä, jossa olisi asianmukaisesti ratkaistu se, miten hänen asumispalvelunsa järjestetään muuttuneessa tilanteessa tutkimus- ja hoitojakson päätyttyä laitoksessa 4063/2019*.

Ratkaisussaan OA kiinnitti kuntayhtymän sosiaalipalveluiden huomiota siihen, että verkostopalaverissa esitetyllä toteamuksella tai asuntolan vastuuhenkilön ilmoituksella ei voida laillisesti päättää yksilön oikeudesta tai oikeuden loppumisesta tiettyyn palveluun vaan lainmukainen menettely edellyttää, että asiakasta kuullaan asianmukaisesti ennen päätöksentekoa hallintolaissa säädetyllä tavalla, asiakkaan palveluntarpeesta tehdään yksilöllinen arviointi ja palvelun päättymisestä tehdään valituskelpoinen päätös. Kantelijan tyttären oikeusturvan toteutumisen kannalta kirjallisen päätöksen saaminen olisi ollut erityisen merkittävää, jotta hän tai kantelija olisivat voineet käyttää heille lain mukaan kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta tilanteessa, jossa viranhaltija oli päättänyt tyttären asumispalvelun vastustuksetta huolimatta ilmoittamalla siitä suullisesti tutkimusjakson päätöspalaverissa. OA kiinnitti kuntayhtymän huomiota myös siihen, että palvelusuunnitelman keskeneräisyys ei ole este sille, että palvelua koskevaa päätöstä ei voitaisi tehdä.

OA piti tapahtunutta päätöksenteon laiminlyöntiä oikeusturvan näkökulmasta erittäin moitittavana, koska kyseessä oli kehitysvammainen henkilö, jonka tuen tarve on pitkäaikainen ja kyseessä olevan palvelun järjestäminen kuuluu kuntayhtymän erityiseen järjestämisvelvollisuuteen. Tällöin on pyrittävä järjestämään asiakkaan tuki siten, että palvelujen jatkuvuus turvataan, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista. OA kiinnitti lisäksi kuntayhtymän huomiota siihen, että lain mukaan erityishuolto-ohjelma on tarkistettava tarpeen mukaan.

Samassa ratkaisussa OA katsoi, että kantelijan tyttären palvelun tarvetta olisi tullut arvioida ja hänelle olisi tullut tehdä uusi palvelusuunnitelma viivytyksettä heti sen jälkeen, kun oli tullut ilmi, että hänen asuntolasta saamansa ohjatun asumisen palvelut eivät olleet enää hänelle soveltuvia. OA ei pitänyt asianmukaisena perusteluna palvelusuunnitelman laatimisen viivästymiselle sitä, että kantelija oli tuonut verkostopalaverissa esille mahdollisuuden hankkia tyttärelleen oman asunnon. OA katsoi, että oman asunnon hankkiminen olisi ollut tällöin uusi peruste palvelusuunnitelman tarkistamiselle eikä se ollut asianmukainen syy olla laatimatta palvelusuunnitelmaa ja arvioida palveluntarvetta tapahtumahetkellä, jolloin kantelijan tytär ei voinut enää palata laitoksesta ohjatun asumispalvelun piiriin omaan vuokra-asuntoonsa.

OA korosti, että palvelusuunnitelman avulla tulisi turvata asiakkaan palvelun yksilöllisyys ja jatkuvuus sekä siinä tulisi sovittaa yhteen eri palvelut saumattomaksi kokonaisuudeksi. Suunnitelman tehtävänä on myös ohjata asiakasta hakemaan tarpeellisiksi arvioituja palveluja ja tukitoimia.

OA mukaan vammaispalvelun toiminta ei ollut asianmukaista eikä asiakaslähtöistä. Asiakirjoista ei ilmennyt, että asiakkaalle olisi selvitetty hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen järjestämiseksi tai palveluntarvetta olisi ylipäätään arvioitu tilanteessa, jolloin tuettua asumispalvelua ei katsottu enää mahdolliseksi ja hänen palvelun saamisen kannalta merkitykselliset olosuhteensa olivat muuttuneet olennaisesti. OA totesi vammaisen henkilön palveluiden tarpeen kokonaisuuden arvioimisen olevan erityisen tärkeää silloin, kun vammaisen henkilön palvelutarve on lisääntynyt eikä hänen palveluntarpeeseensa enää pystytä vastaamaan aiemmin myönnetyillä palveluilla. Erityistä mer-

kitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla on silloin, kun vammainen henkilö ja viranomainen ovat erimielisiä siitä, millä tavoin palveluita tulee järjestää ja toteuttaa.

Myös toisessa ratkaisussaan 3689/2019* OA katsoi hyvinvointikuntayhtymän laiminlyöneen erityishuolto-ohjelman laatimisen kantelijan tyttärelle. OA korosti, että erityishuoltona järjestettävien palvelujen tulee perustua erityishuolto-ohjelmaan ja että erityishuollon järjestämisen jatkuvuuden turvaamiseksi erityishuolto-ohjelman tarkistamiseen tulee ryhtyä hyvissä ajoin ennen suunniteltua tarkistusajankohtaa. Erityishuolto-ohjelman säännöllinen tarkistaminen on tärkeää kehitysvammaisen henkilön oikeuksien täysimääräisen toteutumisen kannalta. Lisäksi OA korosti, että kuulemis- ja yhteistyövelvollisuutta ei poista se, että kehitysvammaisen henkilön palveluihin ei ole odotettavissa olennaisia muutoksia erityishuolto-ohjelman laatimisen yhteydessä.

OA korosti jälleen ratkaisussaan 2811/2019, että palveluiden järjestämisen ristiriita- ja ongelmatilanteissa asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan.

Velvollisuus laatia palvelusuunnitelma

AOAS totesi, että asianmukaisesti tehdyt asiakaskirjauksetkaan eivät poista viranomaisen laissa säädettyä velvollisuutta laatia palvelusuunnitelmaa vaikeavammaiselle henkilölle. Tapauksessa AOAS katsoi sosiaalitoimen laiminlyöneen oikea-aikaisen monialaisen ja moniammatillisen palvelusuunnitelman tekemisen. AOAS korosti, että monialainen ja moniammatillinen palvelusuunnitelma mahdollistaa vaikeavammaisen henkilön yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa yhteistyön toteutumista eri hallinnonalojen viranomaisten välillä. Tarkoituksena on, että sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Vaikeavammaisella henkilöllä on edellä sanottu huomioon ottaen erityinen tarve ja lakiin perustuva oikeus saada itseään koskeva palvelusuunnitelma laadituksi ilman aiheetonta viivytystä 2549/2019*

Silloin kun asiakas ei omalla toiminnallaan myötävaikuta palvelusuunnitelman tekemistä, viranomaisen tulisi OA:n näkemyksen mukaan laatia palvelusuunnitelma käytettävissä olevien tietojen ja asiakirjojen perusteella. OA korosti, että määräaikaisen vammaispalvelupäätöksen jatkopäätös tulisi tehdä hyvissä ajoin ennen edellisen päätöksen voimassaolon päättymistä (138/2020).

Päätöksiin liittyvät viivästymiset ja laiminlyönnit

OA:n laillisuusvalvonnassaan toteamia yleisimpiä puutteita ovat vammaisten henkilöiden palveluita tai etuuksia koskevien hakemusten käsittelyn viivästyminen ja viranomaisen päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönti. Kyseiset menettelyvirheet vaarantavat vammaisten henkilöiden oikeusturvan toteutumista, koska asiakkaan muutoksenhaku viivästyy. Ratkaisuissa on korostettu, että pitkäaikaisen tuen tarpeessa olevan henkilön tuki on pyrittävä järjestämään siten, että palvelujen jatkuvuus turvataan.

Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että subjektiivista oikeutta koskevan palvelun toteuttamisesta (järjestämistavasta) voi tehdä valituksen muutoksenhakuasteelle. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että mikäli vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun työnantajamalli ei tuettunakaan sovellu vaikeavammaiselle asiakkaalle, tulee hänelle selvittää ja tarjota vaihtoehtoisia järjestämistapoja (palvelusetelimalli, ostopalvelumalli, kunnan oma toiminta ja näiden järjestämistapojen yhdistelmä) ja selvittää tarvittavia mahdollisia vaihtoehtoisia henkilökohtaisen avun palvelutuottajia.

Lähtökohtana vammaispalvelujen järjestämisessä ja järjestämistapojen valinnassa tulee aina olla asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja omatoimisuuden vahvistaminen. Vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden ku-

luessa siitä, kun vammainen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen.

Tapauksessa 1272/2019* OA katsoi viranhaltijan ammatillista tukihenkilöä koskevan päätöksen toimeenpanon viivästyneen lainvastaisesti. OA piti menettelyä moitittavana, koska viivästymiselle ei ollut hyväksyttävää syytä. Kantelijalle ei ollut tarjottu korvaavaa palvelua tilanteessa, jossa ammatillista tukihenkilöä ei ollut kyetty järjestämään.

Kanteluasian 431/2020 yhteydessä ilmeni, että kaupungissa oli yleisenä käytäntönä, että vammaispalvelujen kautta myönnettävistä ns. pienistä asunnon muutostöistä ei tehty lainkaan kirjallista hallintopäätöstä asiakkaalle. AOA katsoi kaupungin sosiaali- ja terveyskeskuksen menetelleen lainvastaisesti siinä, että kantelijalle ei ollut annettu kirjallista päätöstä hänen hakemukseensa vammaispalvelualin mukaisista asunnon muutostöistä.

Toisessa tapauksessa 6233/2019 ilmeni, että kaupunki ei ollut toteuttanut vammaispalvelulain mukaisia asunnon muutostöitä ja palvelusuunnitelmasta todettiin syyksi kantelijan ilmaisema muuttohalukkuus. OA katsoi vammaispalveluiden menetelleen lainvastaisesti. OA kiinnitti vammaispalveluiden huomiota siihen, että palvelusuunnitelmassa ei voida päättää yksilön oikeuksista. OA:n näkemyksen mukaan tällaisessa tilanteessa vammaistyön viranhaltijan tulee tehdä kantelijalle kielteinen päätös, josta ilmenee perustelut sille, minkä vuoksi asunnon muutostöitä ei toteuteta. OA kiinnitti vammaispalveluiden huomiota siihen, että vammaispalvelulain mukaisten subjektiivisten oikeuksien, kuten asunnon muutostöiden kohdalla, viranomaiselta edellytetään, että asian käsittelyn joutuisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota.

OA:n laillisuusvalvontakäytännössä on korostettu, että kehitysvammalaki ei jätä erityishuollosta vastuussa olevalle viranomaiselle harkintavaltaa sen suhteen kenelle erityishuolto-ohjelma laaditaan, vaan laki edellyttää, että erityishuolto-ohjelma laaditaan kaikille erityishuollon tarpeessa oleville henkilöille. Erityishuolto-ohjelman laatimisen lisäksi mahdollisista asiakasmaksuista ja erityishuoltona järjestettävien palvelujen määrästä ja yksilöllisestä toteuttamistavasta voidaan tehdä erilliset muutoksenhakukelpoiset viranhaltijan päätökset.

Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut

Ratkaisussa 1551/2019* OA piti puutteena, että vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen asiakasohjeesta oli poistettu lausuma asiakkaan oikeudesta hakea vakiotaksioikeutta, koska juuri kyseiset erityisoikeudet olivat olleet erityisen merkityksellisiä useiden kuljetuspalveluiden asiakkaiden kuljetuspalveluiden toteutumisen kannalta. OA kiinnitti Siun soten huomiota viranomaisen neuvonta- ja selvittämisvelvollisuuteen korostaen, että viranomaisen tulee tiedottaa ja ohjeistaa asiakkaalle selkeästi ja johdonmukaisesti kuljetuspalveluihin liittyvien erillisoikeuksien hakemismenettelystä. Lisäksi OA korosti vielä, että kuljetuspalvelun luonteesta subjektiivisena oikeutena seuraa, että vaikeavammaisten kuljetuspalvelua ei saa erilaisilla kuntien soveltamisohjeilla järjestää sillä tavoin, että kuljetuspalvelun käyttö ja siten vaikeavammaisen henkilön liikkuminen kodin ulkopuolella järjestämistavan vuoksi tosiasiassa estyy.

Toisessa ratkaisussaan 2821/2019* OA katsoi, että viranhaltijan tekemän päätöksen perusteluista ei käynyt riittävän selkeästi ilmi, mitkä seikat ja millä tavoin ovat vaikuttaneet hylkäävän päätöksen lopputulokseen. OA katsoi kuljetuspalveluhakemuksen käsittelyn olleen lainvastaista ja moitittavaa, koska palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma oli tehty puutteellisesti ja koska kantelija ei ollut saanut tiedoksi hänelle tehtyä kielteistä päätöstä. OA piti menettelyä moitittavana siitä huolimatta, että kantelijan kuljetuspalveluja koskevaa päätöstä jatkettiin kolmella kuukaudella sen jälkeen kuin virhe oli huomattu. Kantelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta kirjallisen päätöksen saamisella oli ollut erityisen suuri merkitys tilanteessa, jossa kantelija oli saamassa kielteisen päätöksen sen jälkeen, kun pitkään voimassa ollut päätös oli ollut myönteinen. OA kiinnitti ratkaisussaan huomiota myös siihen, että selvityksen

perusteella lisäaikaa ei hyödynnetty siten, että palvelutarpeen arvioinnissa ja palvelusuunnitelman teossa olleita puutteita olisi korjattu.

OA korosti, että palvelujen myöntämisen perusteena on vaikeavammaisuuden arviointi suhteessa tarvittavaan palveluun. Asia tulee ratkaista arvioimalla vamman tai sairauden vaikutusta vaikeavammaisen kuljetuspalveluiden tarpeeseen. OA totesi yleisellä tasolla, että vammaisen henkilön työkyky tai mahdollisuus toimia omaishoitajana eivät ole laissa tarkoitettuja perusteita, joiden johdosta kuljetuspalvelu voidaan jättää myöntämättä. Kuntien tai kuntayhtymien omilla ohjeistuksilla ei voida poiketa siitä, mitä laissa on säädetty.

AOAS katsoi ratkaisussaan 1482/2019* perusturvan menetelleen hallintolain vaatimusten vastaisesti, koska se ei ollut odottanut kantelijan ennalta ilmoittaman lisäselvityksen (lääkärinlausunto) toimittamista tai sen toimittamisesta ei ollut tiedusteltu kantelijalta ennen asian ratkaisua ja koska kantelijalle ei ollut asetettu määräaikaa lisäselvityksen toimittamiseksi. AOAS piti perusturvan menettelyä tältä osin moitittavana, vaikka kuljetuspalvelujen järjestämistapaa koskeva oikaisuvaatimus oli sinänsä pyritty käsittelemään laissa edellytetyllä tavalla kiireellisenä. AOAS:n näkemyksen mukaan kantelijalle oli tapauksen olosuhteissa voinut perustellusti muodostua oikeutettu odotus siitä, että viranomainen odottaa hänen ennalta ilmoittamansa lisäselvityksen valmistumista ja toimittamista ennen asian ratkaisemista.

Samassa tapauksessa kantelija ei ollut valittanut perusturvalautakunnan päätöksestä hallinto-oikeuteen, vaan hän oli tekemässään muistutuksessa perusturvajohtajalle vaatinut päämiehensä asian uudelleenkäsittelyä perusturvalautakunnassa. AOAS:n näkemyksen mukaan sosiaalitoimen viranhaltijan olisi tullut tiedustella kantelijalta kuljetuspalvelun järjestämistapaa koskevan asian käsittelyssä, haluaako hän lisäselvityksen johdosta asian käsiteltävän uutena hakemusasiana. Lisäksi hänen olisi tullut tässä kantelijan kannalta epäselvässä tilanteessa selvästi neuvoa kantelijaa siitä, että ainoa säännönmukainen muutoksenhakukeino on valittaminen valitusosoituksen ohjauksen mukaisesti.

Kotikäynnistä ilmoittaminen ja asiakaspalautteisiin vastaaminen

Tapauksessa 6795/2019* OA kiinnitti kaupungin perusturvatoimen huomiota vastaisuuden varalle siihen, että asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu asiakkaan yksityisyyden kunnioittaminen siten, että viranhaltijat sopivat kotikäynnistä etukäteen yhdessä asiakkaan kanssa. Tällöin on sovittava yhdessä myös siitä, keitä viranhaltijoita osallistuu käynnille ja mikä on käynnin tarkoitus. Lisäksi OA kiinnitti kaupungin perusturvan huomiota siihen, että asiakkaiden kirjeiden, kuten asiakaspalautteiden ja muistutusten, käsittelyn tulisi sujua joustavasti, helposti ja kohtuullisessa ajassa. Tapauksessa kantelijalle ei ollut vastattu lainkaan hänen antamaan palautteeseen vaan perusturva oli antanut asiassa tehdyn kantelun johdosta vain selvityksen OA:lle. Mikäli kantelijan yhteydenottoon olisi vastattu kohtuullisessa ajassa hänelle kirjeitse, olisi tästä vastauksesta voitu liittää jäljennös OA:lle lähetettävään selvitykseen. OA kiinnitti perusturvatoimen huomiota myös siihen, että sen tulee laatia omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi.

Puutteita viranomaisen laatiman oppaan tietojen oikeellisuudessa

Heta – Henkilökohtaisten Avustajien Työnantajien Liitto ry:n kanteluun antamassaan ratkaisussa 4993/2019* OA piti Vantaa kaupungin menettelyä työnantajina toimiville vammaisille henkilöille ja heidän avustajilleen laaditun oppaan laadinnassa moitittavana, koska oppaan sisältö poikkesi useissa kohdissa työsuhteita koskevasta lainsäädännöstä. OA korosti, että silloin kun kunta huolehtii palkanmaksusta henkilökohtaiselle avustajalle, tulee sen menetellä omalta osaltaan siten, että sen suorittama palkanmaksu toteutuu säännösten edellyttämällä tavalla asianmukaisesti ja lainmukaisesti.

Koska kaupunki oli jo ryhtynyt asiassa korjaaviin toimenpiteisiin, asia ei edellyttänyt OA:lta muuta kuin että hän kiinnitti Vantaan kaupungin huomiota siihen, että viranomaisella on vastuu

siitä, että sen vammaispalvelun asiakkaille tekemä opas vastaa oikeuskäytännön lainvoimaisia ratkaisuja ja on muutoinkin lainmukainen ja että siinä olevat tiedot ovat virheettömiä ja ajantasaisia. Viranomaisen julkaisemalla oppaalla on suuri käytännön merkitys vammaiselle henkilölle, joka toimii työnantajana henkilökohtaiselle avustajalleen. OA piti tärkeänä, että työnantajina toimiville vammaisille henkilöille välitetään tietoa palkan ja muiden henkilökohtaisen avun korvausten määräytymisestä ja maksamisesta. Opas ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitova, eikä sen sisältämien ohjeiden perusteella voida poiketa lakiin perustuvista velvoitteista.

Asumisyksikössä asuvien kehitysvammaisten henkilöiden matkojen mahdollistaminen

Ratkaisussaan 1008/2019* OA piti kehitysvammaisen asiakkaan itsemääräämisoikeuden näkökulmasta ongelmallisena kategorista kieltoa siitä, että kehitysvammainen henkilö ei saisi missään tilanteessa halutessaan korvata ohjaajien kuluja tai että asumisyksikössä kategorisesti rajoitetaan asukkaiden matkoja ainoastaan sen vuoksi, että kaikki asukkaat eivät yksilöllisen varallisuustilanteensa vuoksi pääsisi matkalle. Asumisyksikössä voi asua eri varallisuustason omaavia kehitysvammaisia henkilöitä, joiden tulee voida käyttää varojaan haluamallaan tavalla. OA piti tärkeänä, että viranomaisen tehdessä linjauksia asiassa palveluiden käyttäjät otetaan mahdollisimman laajasti mukaan linjausten valmisteluun.

Aluehallintoviraston menettely kehitysvammaisen ylläpitomaksua koskevassa asiassa

OA piti ratkaisussaan 6749/2019* aluehallintoviraston ratkaisua valvonta-asiassa liian ehdottomana ja kategorisena sen osalta, mitä kuluja kehitysvammaisten henkilöiden asumispalvelujen ylläpitomaksu voi sisältää.

Aluehallintovirasto oli antanut perusturvalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä kehitysvammaisten henkilöiden asumispalvelujen ylläpitomaksujen perimisessä. Valvontapäätöksen mukaan asiakasta ei voi velvoittaa maksamaan palveluasumisessa tiettyä summaa kuukaudessa sellaisesta palvelusta, jota hän ei käytä eikä ylläpitomaksuun voida sisällyttää mitään yksikön yhteisiin tiloihin ja yhteiskäyttöön tarkoitettuja hankintoja.

OA kiinnitti huomiota siihen, että kehitysvammaisen ylläpitomaksua koskeva lainsäädäntö ja sen pohjalta muotoutuneet käytännöt ovat vaikeaselkoisia ja tulkinnallisia. Kehitysvammaisilta ja muilta vammaisilta asumispalvelujen käyttäjiltä perittävät asiakasmaksut saattavat muodostua erisuuruisiksi riippuen siitä, minkä lain nojalla palvelua järjestetään. Palveluasumista järjestetään muun muassa kehitysvammalain mukaisena erityishuoltona, vammaispalvelulain mukaisena palveluasumisena ja sosiaalihuoltolain mukaisena palveluasumisena ja tehostettuna palveluasumisena. Lisäksi tarjolla on erilaisia tuetun asumisen muotoja. OA:n mielestä asumispalveluja käyttävien vammaisten henkilöiden yhdenvertainen kohtelu maksujen määräämisessä ei toteudu tällä hetkellä riittävästi. Tämän vuoksi OA lähetti päätöksensä tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle ja esitti, että edellä lausuttu otetaan huomioon asiakasmaksulain kokonaisuudistuksen ja vammaislainsäädännön uudistamisissa.

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelu

Kuulovammaisten, kuulonäkövammaisten ja puhevammaisten henkilöiden tulkkauspalveluiden järjestämisvelvollisuus siirtyi kunnilta Kelalle 1.9.2010. Kelan vammaisten tulkkauspalvelukeskus on tuottanut tulkkauspalveluiden välityksen omana toimintanaan 1.1.2014 lukien. Vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelun tavoitteena on edistää tulkkauspalvelua tarvitsevien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin henkilöihin, jotta heidän mahdollisuutensa osallistumiseen ja tiedonvälitykseen sekä vuorovaikutukseen toisten ihmisten kanssa toteutuisivat.

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

Ratkaisussaan 276/2019* OA katsoi Kelan vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen laiminlyöneen velvollisuutensa huolehtia siitä, että se suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti ja tuloksellisesti. OA:n näkemyksen mukaan vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen olisi tullut jatkaa tulkkihakua ja tarkistaa tulkkiresurssien tilanne lähempänä tulkkaushetkeä tilanteessa, jossa tulkkia ei ollut aiemmin löytynyt tilaukseen. OA korosti, että tulkkauspalvelun järjestäminen ja asiakkaan oikeus tulkkauspalveluun tulisi toteuttaa siten, että vammaisen henkilön mahdollisuutta toimia yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä edistetään kaikin mahdollisin tavoin. Myös YK:n vammaisyleissopimuksen tarkoittama velvollisuus kohtuullisten mukautusten tekemiseen on mahdollisuuksien mukaan huomioitava yksittäistapauksessa asiakkaan palvelun järjestämisessä riittävällä tavalla.

Asiassa 3595/2019 Kelan olisi tullut reagoida OA:n mielestä tapahtunutta nopeammin tulkkilistan toimivuuden varmistamiseksi tilanteessa, jossa kantelijalla ei ollut yhtään tulkkia tulkkilistalla ja jossa kantelija ei yleensä halunnut tulkkilistan ulkopuolisia tulkkeja. OA otti kuitenkin Kelan menettelyn arvioinnissa huomioon sen, että vaikeudet tulkkien välittämisessä olivat selvityksen perusteella johtuneet pääosin joko siitä, että kantelija ei ollut hyväksynyt tulkkia tulkkilistalleen tai siitä, että tulkki ei ollut halunnut olla kantelijan tulkkilistalla.

Sosiaalivakuutus

OA moitti kahdessa ratkaisussaan 3866/2019 ja 1022/2019 Kelaa vaikeavammaisen lapsen lääkinnällisen kuntoutushakemuksen käsittelyn aiheettomasta viivästymisestä. OA piti tärkeänä, että Kela jatkossa huomioi ennakkoon ja varautuu kilpailutuksesta aiheutuvan työn määrän lisääntymiseen siten, ettei tällä ole vaikutusta hakemusten käsittelyaikoihin ja asiakkaan oikeusturvalle, kuten käsiteltävissä tapauksissa oli tapahtunut. OA:n mukaan kilpailutuksesta johtuva työ ei ole sinällään pätevä peruste sille, että hakemuksen käsittely kestää selvästi yli asetetun käsittelyn tavoiteajan.

Asiassa 1904/2019* vammaisen henkilön kuuleminen asianosaisena laiminlyötiin ammatillisen kuntoutusasian käsittelyssä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa. OA piti huolestuttavana, että hänen virheellisenä pitämänsä menettely oli ollut vakiintuneen käytännön mukainen. Tästä tapauksesta enemmän jaksossa sosiaalivakuutus 5.15.

Varhaiskasvatus ja opetus

Tapauksessa 2720/2019* oli kyse haavoittuvassa asemassa olevasta vaikeavammaisesta lapsesta, joka ei ollut saanut varhaiskasvatuspaikkaa siinä ajassa ja siten kuin varhaiskasvatuslaki edellyttää. AOA päätyi kokonaisharkinnassaan antamaan huomautuksen kunnalle, koska se oli laiminlyönyt sille asiassa kuuluvan päätöksentekovelvollisuuden ja koska se ei ollut ryhtynyt selvittämään lapsen yksilöllistä tarvetta siten kuin varhaiskasvatuslaissa säädetään. Kunnan menettely oli saattanut vakavasti vaarantaa kyseessä olevan lapsen yksilöllisiä oikeuksia. Kunnan passiivisen menettelyn johdosta kantelijan mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi on merkittävästi viivästynyt.

Opetusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa 5.18 käsitellään tapauksia, joissa oli kyse puutteista erityistä tukea ja avustajapalveluita koskevissa päätöksenteoissa 4230/2019*, 1586/2019* ja 2221/2020*.

Kohtuulliset mukautukset ylioppilastutkinnossa

Asiassa 2356/2019* AOA:n sijainen esitti Ylioppilastutkintolautakunnalle ohjeiden kehittämistä edelleen siten, ettei kohtuullisten mukautusten keinovalikoimaa rajoiteta tarpeettomasti ennalta. Koesuorituksen arvostelussa voitaisiin nimenomaisesti ottaa huomioon kohtuullisten mukautusten riittämättömyys. Lisäksi koesuoritusta heikentävien seikkojen huomioiminen kokeen arvostelussa pitäisi ulottaa muihinkin tilanteisiin kuin siihen, että kokelas on saamassa kokeesta hylätyn arvosanan.

Ylioppilastutkintolautakunta ilmoitti, että se muutti yleiskokouksessaan 11.12.2020 koesuoritusta

heikentävän syyn huomioon ottamista koskevia määräyksiä ja ohjeita. Määräyksiin on tehty muutoksia ja täsmennyksiä ratkaisun perusteella.

Terveydenhuolto

YK:n vammaisyleissopimuksen 25 artiklan mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyden tasoon ilman syrjintää vammaisuuden perusteella. Sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen sukupuolisensitiivisten terveydenhuoltopalvelujen saatavuuden vammaisille henkilöille, terveyteen liittyvä kuntoutus mukaan lukien. Sopijapuolet ovat sitoutuneet järjestämään vammaisille henkilöille samanlaajuiset, -laatuiset ja -tasoiset terveydenhuoltopalvelut kuin muille ihmisille.

Ratkaisussa 1601/2020 AOA:n mielestä psykiatrisessa sairaalassa käytettyjen, turvallisina vesiastioina pidettyjen maitotölkkien käytöstä eristettyjen potilaiden juoma-astioina on luovuttava, koska etenkin tahdosta riippumattomassa hoidossa on vältettävä sellaisia menettelytapoja, jotka voidaan kokea potilasta väheksyvinä. Selvityksen mukaan huuhdellun maitotölkin käyttö oli otettu osastolla tarkasteluun ja miellyttävämpiä, mutta silti turvallisia vaihtoehtoja etsittiin.

Samassa ratkaisussa AOA katsoi, että eristetyn potilaan puhelimen käytön rajoittamisesta tulisi tehdä valituskelpoinen päätös ainakin silloin, kun rajoittaminen tapahtuu henkilökunnan aloitteesta. AOA:n mielestä eristetty potilas ei ole siinä asemassa, että hänen antamaansa suostumusta voitaisiin pitää aidosti vapaaehtoisena. Asiassa oli menetelty virheellisesti, kuten sairaalan selvityksessä myönnettiin.

Tapauksessa 285/2020* kyse oli Rinnekodissa asuvan kehitysvammaisen asukkaan hoidon järjestämisessä olleista puutteista HUS:n ja Espoon kaupungin välillä. Asiakas oli joutunut kohtuuttoman usein käymään kaupungin terveysasemalla ja Jorvin sairaalassa lääkitykseen liittyvien epäselvyyksien vuoksi. OA yhtyi Valviran käsitykseen, jonka mukaan asiakkaan hoito olisi kyseisen sairaustilan hoidossa ollut asianmukaista järjestää yhden toimintayksikön eli Espoon kotisairaalan toimesta. OA totesi, että sairaanhoitopiirin kuntayhtymä on velvollinen yhteistyössä perusterveydenhuollosta vastaavan kunnan kanssa suunnittelemaan ja kehittämään erikoissairaanhoitoa siten, että perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. OA kiinnitti HUS:n huomiota siihen, mitä terveydenhuoltolaissa säädetään erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon välisestä yhteistyöstä.

Samassa ratkaisussa OA yhtyi Valviran käsitykseen, jonka mukaan sosiaalityöntekijän olisi hyvä tavata asiakas vähintään kerran vuodessa ja tarkistaa, vastaavatko asiakkaan saamat palvelut hänelle laadittua hoito- ja palvelusuunnitelmaa. Tapauksessa OA arvioi, että Helsingin kaupungin vammaisten palveluiden sosiaalityöntekijä ei ollut tavannut asiakasta henkilökohtaisesti riittävän usein.

AOAS antoi ratkaisussaan 2816/2019* HYKS Psykiatrian toimialueelle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä, koska kantelijan ja potilaan yhteydenpidon rajoittamisesta tehtyä päätöstä ei ollut laadittu eikä annettu tiedoksi mielenterveyslain mukaisesti.

Myös toisessa tapauksessa 373/2019* AOA antoi huomautuksen sairaanhoitopiirille vastaisen varalle, koska kantelijan lapsen omaisuuden haltuunottopäätöstä ei ollut annettu miltään osin tiedoksi lainmukaisella tavalla. Sairaalan menettely oli vaarantanut lapsen huoltajien mahdollisuuden saada asia tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämän vuoksi tiedoksiannon laiminlyönti oli vakava virhe etenkin, kun otetaan huomioon, että omaisuuden haltuunottoa koskeva päätös ei ole määräaikainen kuten esimerkiksi yhteydenpidon rajoittaminen.

Kehitysvammaisten Tukiliitto ry:n kanteluun antamassaan ratkaisussa 2295/2019* AOA piti välttämättömänä, että STM tarkistaa oppaassaan (Valtakunnalliset lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinen luovutusperusteet) antamansa ohjeistuksen seuraavassa päivityksessä niin, että se ottaa paremmin huomioon yksilöllisen harkinnan ohjeistuksen kohdassa, jossa oli kategorisesti kielletty luovuttaa lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä kahden henkilön käytettäväksi tarkoitettuja tandempyöriä tai nelipyöräisiä pyöriä.

Europarlamenttivaalien äänestyspaikalle johtava portaikko Tammelassa (vas.) ja Lopella (oik.).

ÄÄNESTYSPAIKKOJEN ESTEETTÖMYYTTÄ KOSKEVAT RATKAISUT

OA ratkaisi alkuvuodesta neljä omaa aloitetta 3332/2019*, 3333/2019*, 3334/2019* ja 3335/2019*, joissa oli kyse vaalipäivänä tehdyillä tarkastuksilla havaituista puutteista europarlamenttivaalien äänestyspaikoilla. OA piti myönteisenä, että Someron ja Riihimäen kaupungit ja Tammelan ja Lopen kunnat ilmoittivat ryhtyvänsä tarkastushavaintojen johdosta korjaaviin toimenpiteisiin ja muihin kehittämistoimiin. Kuntien ja kaupunkien ilmoittamien korjaavien toimenpiteiden vuoksi omat aloitteet eivät johtaneet OA:n laillisuusvalvonnassa muihin toimenpiteisiin, kuin että OA kiinnitti keskusvaalilautakuntien ja kunnan- tai kaupunginhallituksen huomiota tarkastuspöytäkirjassa todettujen seikkojen aiheuttamiin ongelmiin esteettömyydelle ja saavutettavuudelle sekä vaalisalaisuuden turvaamiselle.

Kanteluratkaisussaan 2615/2019* OA kiinnitti Tampereen kaupungin ja sen keskusvaalilautakunnan huomiota ennakkoäänestyspaikkojen esteettömyyteen, koska keskusvirastotalon vanhat raskaat ovet aiheuttivat esteettömyysongelman. OA piti myönteisenä sitä, että Tampereen kaupunki on ryhtynyt toimenpiteisiin keskusvirastotalon sisäänpääsyn esteettömyyden parantamiseksi.

Näkösuojalla varustettu Europarlamenttivaalien äänestyspaikka Jokioisten kunnanvirastossa.

3.5 Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

3.5.1 OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄ KANSALLISENA VALVONTAELIMENÄ

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

Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuskäyntejä paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisala on pyritty luomaan mahdollisimman laajaksi. Soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt, psykiatriset sairaalat, koulukodit, lastensuojelulaitokset sekä tietyin edellytyksin vanhusten ja kehitysvammaisten hoitopaikat ja asumisyksiköt. Soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on kaikkiaan tuhansia. Käytännössä kysymys voi olla esimerkiksi muistisairaiden vanhusten hoitopaikkoihin tehtävistä käynneistä, joilla pyritään ennaltaehkäisemään heidän huonoa kohteluaan tai itsemääräämisoikeuden loukkauksia.

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

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

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

Oikeusasiamiehen kansliassa on pidetty tarkoituksenmukaisena integroida valvontaelimen tehtävät koko kanslian toimintaan. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on useilla hallinnonaloilla. Paikat ja niissä sovellettava lainsäädäntö sekä vapautensa menettäneet henkilöryhmät ovat erilaisia. Näistä syistä myös tarvittava asiantuntemus on erilaista eri paikkoihin tehtävissä tarkastuskäynneissä. Kun oikeusasiamiehen kansliassa mahdollinen erillinen yksikkö jäisi joka tapauksessa hyvin pieneksi, siihen ei olisi käytännössä mahdollista koota kaikkea tarvittavaa asiantuntemusta. Myös tarkastuskäyntien määrä jäisi huomattavasti pienemmäksi.

Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastus-

toiminnassa 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 lähes 30 henkilöä.

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

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2019–2022 todetaan, että suunnittelukaudella tulee varautua henkilöstöresurssien lisäämiseen kansallisen valvontaelimen tehtäväalueella. Oikeusasiamies ei kuitenkaan ole esittänyt vuoden 2018 tai 2019 talousarvioesityksissä määrärahoja uusia virkoja varten. Tämä on johtunut pääasiassa kansliatoimikunnan asettamista säästötavoitteista. Vuonna 2019 ilmeni paljon laiminlyöntejä vanhusten palveluyksiköissä. Eduskunta antoi oikeusasiamiehen kanslialle vuodeksi 2019 lisärahoitusta vanhusten oikeuksien valvonnan tehostamiseksi. Vuonna 2019 ilmeni uusia laiminlyöntejä ja palveluyksiköiden sulkemisia. Oikeusasiamiehen kanslialle myönnettiin lisärahoitus vuodelle 2020 uusien virkojen perustamiseen. Näistä kolme ohjattiin vanhusten oikeuksien valvontaan, mikä lisää myös kansallisen valvontaelimen resursseja, koska suuri osa vanhusten yksiköihin tehtävistä tarkastuksista tehdään kansallisen valvontaelimen mandaatilla.

3.5.2 TOIMINTAMALLI

Oikeusasiamies on organisoinut kansallisen valvontaelimen siten, että kansliassa ei ole tätä valvontatehtävää varten omaa erillistä yksikköä. Kansallisen valvontaelimen koordinoinnin tehostamiseksi oikeusasiamies on keskittänyt siihen yhden esittelijän koko työpanoksen. Vuoden 2018 alusta kansallisen valvontaelimen koordinointitehtävien pääesittelijänä ja päätoimisena koordinaattorina on toiminut esittelijäneuvos *Iisa Suhonen*. Hänen lisäkseen oikeusasiamies on nimennyt esittelijäneuvos *Jari Pirjolan* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Pia Wirran* hoitamaan kansallisen valvontaelimen koordinaattorin tehtäviä muiden virkatehtäviensä ohella 1.1.2018 lukien toistaiseksi.

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

Kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa varten on perehdytetty ulkopuolisia asiantuntijoita. Kansallisella valvontaelimellä on käytettävissään tällä hetkellä 12 ulkopuolista terveydenhuollon alan asiantuntijaa psykiatrian, nuorisopsykiatrian, vanhuspsykiatrian, oikeuspsykiatrian, geriatrian ja kehitysvammalääketieteen alalta. Lisäksi 3 ulkopuolista asiantuntijaa tulee Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimivasta vammaisten ihmisoikeuskomiteasta (VIOK, vammaisjaosto). Heidän asiantuntemustaan käytetään tarkastuksilla, jotka kohdistuvat yksiköihin, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksia rajoitetaan. Lisäksi on perehdytetty 5 kokemusasiantuntijaa. Kolmella heistä on kokemusta sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljetuista laitoksista. Kahden asiantuntemusta käytetään terveydenhuollon tarkastuksilla.

3.5.3 TOIMINNASTA TIEDOTTAMINEN

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

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

3.5.4 KOULUTUS

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

- Vammaisten henkilöiden oikeudet – koulutuksen aiheina olivat kehitysvammaisten henkilöiden haastava käyttäytyminen ja itsemääräämisoikeus sekä ikääntyminen ja kehitysvammaisuus (kouluttajana FT, PsL, neuropsykologian erikoispsykologi Oili Sauna-aho)
- CPT:n (Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi) toiminta koronpandemian aikana (kanslian oma koulutus)
- Rajoitustoimenpiteet terveyden- ja vanhustenhuollossa sekä vammaisten henkilöiden kohdalla (kanslian oma koulutus)
- Etäyhteydellä järjestetyt seminaarit, joissa käsiteltiin kansallisen valvontaelimen roolia yhdenmukaisten standardien luomiseksi suljetuissa laitoksissa (EU Project ”Improving jurdicial cooperation across the EU through Working towards harmoniszed detention standards in the EU – the role of National Preventive Mechanisms’)

Edellisten lisäksi uusille työntekijöille järjestetään aina erillinen perehdytys kansallisen valvontaelimen mandaatista ja valvontatyöstä.

3.5.5 POHJOISMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet ovat tavanneet säännöllisesti kahdesti vuodessa. Tapaamisissa on käsitelty kulloinkin ajankohtaisia teemoja. Tammikuussa 2020 Norjan kansallinen valvontaelin järjesti kokouksen Oslossa. Teemana olivat lasten oikeudet ja lapsiin kohdistuvat rajoitustoimet. Koronapandemian vuoksi seuraavat tapaamiset järjestettiin etäyhteydellä. Elokuussa 2020 teemana oli kansallisten valvontaelinten kokemukset koronapandemian aikaisesta tarkastustoiminnasta. Osallistujat pitivät tarpeellisena kokoontua vielä loppuvuodesta uudestaan, jotta voitaisiin seurata, minkälaisia uusia tarkastusmuotoja oli eri kansallisissa valvontaelimissä kehitetty. Tätä teemaa käsittelevä etäkokous järjestettiin marraskuussa 2020.

Kansallisen valvontaelimen raportti vuodelta 2019 toimitettiin tiedoksi YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitealle (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture).

Ulkoministeriö lähetti 31.3.2020 oikeusasiamiehelle SPT:n hyväksymän ohjeistuksen koronapandemian ajaksi. Ohjeistus annettiin valinnaisen pöytäkirjan osapuolille ja kansallisille valvontaelimille ja se koski kaikkia laitoksia ja tiloja, joissa on vapautensa menettäneitä henkilöitä sekä karanteenitiloja.

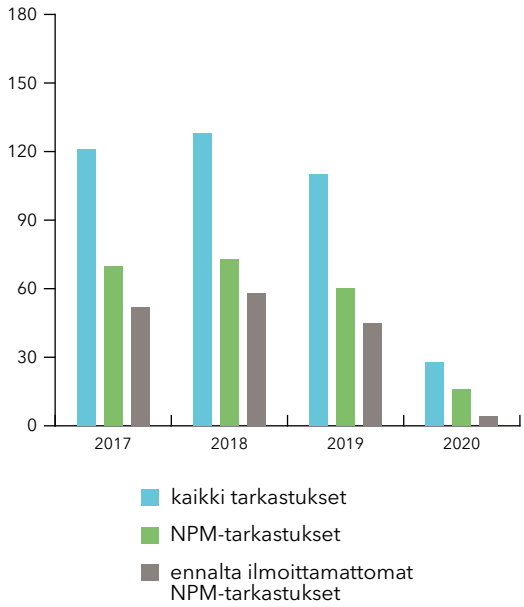
SPT lähetti kansallisille valvontaelimille 9.4.2020 päivätyn kirjeen, jossa se pyysi ilmoittamaan valvontaelimen toimenpiteistä, joilla se harjoitti valvontatehtäväänsä koronapandemian aikana ja siitä, miten SPT:n hyväksymät ohjeet oli huomioitu. Suomen kansallinen valvontaelin vastasi SPT:lle 30.4.2020 päivätyllä kirjeellä (2407/2020). Siinä kerrottiin muun muassa, että kansallisen valvontaelimen käyttöön oli laadittu mallikirje, jolla pyydetään selvitystä vapaudenmenetyspaikoista siitä, miten koronapandemia oli vaikuttanut laitoksen toimintaan sekä vapautensa menettäneiden oikeuksiin ja kohteluun. Kirjeen saatteessa kerrotaan SPT:n ohjeistuksesta ja CPT:n 20.3.2020 julkaisemista periaatteista vapautensa menettäneiden kohtelusta koronapandemian aikana, CPT/Inf /2020/13. Muita kirjeessä mainittuja toimenpiteitä on kuvattu jäljempänä eri kohdissa.

Kansallinen valvontaelin toimitti pyynnöstä European NPM Newsletter – julkaisuun kaksi tiivistelmää uutiskirjeessä käsiteltyihin erityisteemoihin. Toinen käsitteli iäkkäiden vankien kohtelun valvontaa. Tähän teemaan liittyvä uutiskirje julkaistiin marraskuussa 2021 (European NPM Newsletter new series issue no. 8). Toinen teema käsitteli vanhusten hoivayksiköiden valvontaa, jota koskeva uutiskirje julkaistiin helmikuussa 2021 (1/2021).

3.5.6 TARKASTUSTOIMINTA

Suomen todettiin olevan 16.3.2020 poikkeusoloissa koronapandemiatilanteen vuoksi. Oikeusasiamies katsoi, että vapautensa menettäneiden ja yksiköissä työskentelevän henkilökunnan tai oikeusasiamiehen/kansallisen valvontaelimen työntekijöiden turvallisuutta ei pystytty varmistamaan riittävästi, jotta paikan päällä tehtävät käynnit olisivat poikkeusolojen aikana riskittömiä. Tämän vuoksi kansallisen valvontaelimen paikan päällä tehtävät tarkastuskäynnit keskeytettiin. Tarkastuksia oli ennätetty tehdä vuoden alussa vain muutama ennen keskeytystä. Suomessa ei ollut erillisiä karanteenitiloja, minkä vuoksi sellaisten tarkastamiseen ei ollut tarvetta. Sen sijaan valvonnan tarve vanhustenhuollossa oli pandemian aikana entistä suurempi. Keinot toteuttamiseen olivat kuitenkin erilaisia kuin muulloin. Näistä ja vammaisten henkilöiden yksiköihin tehdyistä etätarkastuksista kerrotaan jaksossa 4 Koronavirukseen liittyvät asiat. Muilla hallinnonaloilla tarkastustehtävää jatkettiin lähinnä tietojen keräämisellä ja valvonnan kohteilta pyydetyillä selvityksillä. Näitä selostetaan eri hallinnonaloja käsittelevissä kohdissa.

Tarkastustoiminnan hiljennyttyä on hyvä tilaisuus katsoa taaksepäin ja arvioida kansallisen valvontaelimen valvontatehtävän vaikuttavuutta 2015–2020 eli ajalta, jona oikeusasiamies on toiminut kansallisena valvontaelimenä. Seuraavissa osioissa esitellään jokaiselta hallinnonalalta tarkastusteemoja, joihin joudutaan kiinnittämään huomiota vuodesta toiseen tai harvinaisempia teemoja, joiden merkitys vapautensa menettäneiden kohteluun on suuri. Samalla tuodaan esille niitä toimenpiteitä, joihin tarkastuskohteissa tai valtakunnallisesti on ryhdytty kansallisen valvontaelimen tarkastusten ja oikeusasiamiehen suositusten jälkeen.



Tarkastukset vuosina 2017–2020.

3.5.7 POLIISIN SÄILYTYSTILAT

Kertomusvuonna tehtiin kaksi etätarkastusta: Lapin poliisilaitos (2957/2020*) ja Pohjanmaan poliisilaitos (4602/2020*). Poliisilaitoksilta tilattiin etukäteen asiakirjat ja varsinainen tarkastus tehtiin suojatulla etäyhteydellä Poliisihallituksen tiloista käsin. Molemmilla tarkastuksilla käsiteltiin vapautensa menettäneitä koskevia kysymyksiä – erityisesti vapaudenmenetysten kirjaamisia ja sitä, miten koronapandemia oli otettu huomioon poliisilaitoksen toiminnassa mukaan lukien poliisivankilat. Pohjanmaan poliisilaitoksen tarkastuksella kävi ilmi, että joukkoaltistukset olivat johtaneet 60–70 poliisimiehen karanteeniin, minkä seurauksena Seinäjoen poliisivankila oli jouduttu väliaikaisesti sulkemaan.

Lisäksi kertomusvuonna käytiin Helsingin poliisilaitoksella tutustumassa Pasilan poliisivankilan peruskorjaussuunnitelmiin (1706/2020). Remontin on määrä valmistua vuoden 2021 aikana, minkä jälkeen poliisilaitos luopuu Töölön säilytyssuojasta ja kaikkien vapautensa menettäneiden säilytys keskitetään Pasilaan.

Poliisivankiloilla ei ole omaa terveydenhuoltoa. Muun muassa tämän vuoksi Poliisihallitukselle toimitettiin tiedoksi Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) tiedote vangeille ja ehdotettiin, että myös poliisin säilyttämille vapautensa menettäneille annettaisiin vastaavaa tietoa. Poliisihallitukselle toimitettiin myös CPT:n (Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi) periaatteet vapautensa menettäneen henkilön kohtelusta koronapandemian aikana. Poliisihallitus toimitti myöhemmin oikeusasiamiehelle poliisilaitoksille osoitetun ohjauskirjeen, jossa käsitellään muun muassa vaarallisen tartuntataudin leviämisen ehkäisemistä poliisivankiloissa. Ohjeeseen oli liitetty vapautensa menettäneelle annettavaksi tarkoitettu tiedote koronapandemiasta, jonka tiedot perustuivat VTH:n laatimaan ohjeistukseen. Samoin ohjeeseen oli liitetty CPT:n periaatteet.

Pitkään odotettu poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelua koskevan lain (putkalaki) kokonaisuudistus on tarkoitus saada eduskunnan käsiteltäväksi vuoden 2021 aikana.

Eduskunnan hallintovaliokunta antoi perustuslakivaliokunnalle lausunnon oikeusasiamiehen vuoden 2019 kertomuksesta (HaVL 1/2021 vp). Valiokunta piti myönteisenä, että laillisuusvalvojien poliisiin kohdistama valvonta on vaikuttanut poliisitoiminnan kehittämiseen ja poliisihallinnossa on säännönmukaisesti ryhdytty toimenpiteisiin oikeusasiamiehen ratkaisutoiminnassa havaittujen epäkohtien korjaamiseksi. Tämä pätenee myös oikeusasiamiehen ja kansallisen valvontaelimen suorittamaan poliisin säilytystilojen tarkastukseen. Seuraavassa käydään läpi sitä, miten kansallisen valvontaelimen poliisin säilytystiloihin tekemien tarkastusten havainnot ja niiden perusteella annetut oikeusasiamiehen suositukset ovat vaikuttaneet poliisivankiloiden toimintaan 2015–2020 välisenä aikana.

Putkakuolemien ennalta ehkäiseminen

Oikeusasiamies (OA) on selvittänyt omana aloitteena putkakuolemiin liittyviä kysymyksiä. Hän on kehottanut 2019 antamassaan päätöksessään muun muassa Poliisihallitusta parantamaan tapausten ehkäisemistä ja seurantaa (4103/2016*). Viranomaisten OA:lle antamissa selvityksissä ilmoitettiin seuraavaa:

- Poliisihallitus ilmoitti päivittävänsä ohjeistuksensa, jotta tiedonsaanti putkakuolemista varmistetaan. Lisäksi se ilmoitti selvittävänsä uusia teknologisia ratkaisuja, joilla parannetaan säilytysturvallisuutta. Ylipäätään vuonna 2020 oli tarkoitus keskittyä säilytystoiminnan kehittämiseen.
- Valtakunnansyyttäjä on tarkistanut ohjeistustaan syyttäjän roolista putkakuolemien tutkinnassa.
- Oikeusministeriö ilmoitti, että esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevien lakien uudistamishankkeet käynnistyvät vuonna 2020. OA:n kannanotot otetaan huomioon myös putkalain ja kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain käynnissä olevissa uudistuksissa.

Tutkintavankien säilyttäminen poliisivankilassa

OA on pitkään arvostellut tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen asumiseen. Myös CPT on Suomeen kohdistuneilla käynneillään kiinnittänyt tähän vakavaa huomiota. Asian esillä pitäminen on vihdoin tuottanut tulosta.

- Tutkintavankia ei ole saanut enää 1.1.2019 alkaen pitää poliisin säilytystilassa 7 vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuin.
- OA:n tarkastushavaintojen perusteella lainmuutos on lyhentänyt vapautensa menettäneiden säilytysaikoja poliisivankilassa.

– Oikeusministeriön mukaan tutkintavankien vankiloihin sijoittamista koskevaa lainsäädäntöä tullaan edelleen uudistamaan. Tavoitteena on, että tutkintavankeja ei enää säilytetä vuonna 2025 vangitsemisoikeudenkäynnin jälkeen poliisin säilytystiloissa, vaan vankiloissa. Säilytysaika poliisin tiloissa lyhenisi neljään vuorokauteen.

Tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun erillään pitäminen

Lähes kaikilla poliisin säilytystiloihin tehdyillä tarkastuksilla on havaittu, että rikosasian tutkijat osallistuvat eri tavoin vapautensa menettäneen henkilön säilyttämiseen liittyviin tehtäviin. OA on edellyttänyt, että rikosasian tutkinta ja vapautensa menettäneen säilyttämiseen liittyvät tehtävät erotetaan selkeästi toisistaan.

– OA:n tarkastusten jälkeen poliisilaitoksilla on ryhdytty toimenpiteisiin, joilla huomioidaan OA:n tekemät havainnot toiminnassa ja ohjeistuksessa. Esimerkiksi säilytystilojen uudessa järjestyssäännössä tullaan käsittelemään tutkinnan ja säilyttämisen erillään pitämistä (1950/2019*, 1954/2019*, 3622/2019*, 3623/2019*).
– OA:n saaman tiedon mukaan tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun erillään pitäminen tulee olemaan yksi putkalain uudistuksen tavoitteista.

Vapautensa menettäneen oikeusturva

Valitettavan usein tarkastuksilla on ilmennyt, että vapautensa menettäneelle ei ilmoiteta hänen oikeuksistaan. OA on myös joutunut usein kiinnittämään poliisilaitosten huomiota siihen, että poliisivankilan henkilökunnan tulee hallita lainsäädännön edellyttämät päätöksenteko- ja muutoksenhakumenettelyt. Virkamiehellä on velvollisuus tuntea tilanteet, joissa kirjallinen päätös tulee tehdä. Poliisivankiloissa ei myöskään ole ollut vapautensa menettäneille annettavaa kirjallista tietoa poliisivankiloiden toimintaa valvovista viranomaisista.

Vapautensa menettäneen selliin on jaettu puhtaat lakanat ja tietoa oikeuksista laminoituna.

Poliisihallitus lähetti marraskuussa 2017 ohjauskirjeen kaikille poliisilaitoksille huomioitavista asioista poliisin säilytystiloissa. Ohjauskirjeessä oli 17 korjauskehotusta, jotka perustuivat lähinnä OA:n ja Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan havaintoihin. OA:n 2018 tekemillä tarkastuksilla todettiin systemaattisesti puutteita siinä, miten Poliisihallituksen ohjekirjeessä edellytettyjä asioita oli pantu täytäntöön eri poliisivankiloissa. Poliisilaitoksia pyydettiin ilmoittamaan OA:lle, miten ne ovat toimeenpanneet ohjauskirjeessä todetut asiat tarkastuksen jälkeen. Näissä ilmoituksissa pääsääntöisesti ilmoitettiin poliisivankilassa tehdyistä toimenpiteistä, joilla vapautensa menettäneiden oikeusturvan toteutumista parannettiin.

Edelleen vuoden 2019 tarkastuksilla todettiin, että Poliisihallituksen ohjauskirjeessä edellytettyjä asioita ei ollut kaikilta osin toteutettu. Tästä esimerkkinä edellytys siitä, että vapautensa menettäneelle on viipymättä tulovaiheessa tiedotettava säilytystilan oloista. Tämä tapahtuu antamalla hänelle vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista kertova lomake ja järjestyssääntö. Aineiston antaminen tulee myös kirjata. Tästä huolimatta kuudessa poliisivankilassa yhdeksästä tarkastetusta todettiin puutteita tiedottamisessa. Poliisilaitoksia pyydettiin ilmoittamaan toimen-

piteistään, jotka liittyivät OA:n kannanottoihin tietojen antamiseen liittyvistä puutteista ja omavalvonnan toteutumisesta.

- OA:lle ilmoitettiin muun muassa, että poliisilaitos tulee ohjeistamaan säilytystilan vartijoita siten, että he kertovat saapumisen yhteydessä oleellisia perusasioita kaikille säilytystilan olosuhteista ja toiminnasta. Kirjalliset ohjeet ovat jatkossa saatavilla säilötilaan tullessa saapumistilan tiskiltä (3621/2019*).
- Poliisilaitokset ilmoittivat myös siitä, miten omavalvontaa tullaan toteuttamaan. Esimerkiksi siten, että esimiehet ja oikeusyksikkö tarkastavat säännöllisesti kiinniottolomakkeita ja muistuttavat henkilöstöä, jos merkinnöissä on puutteita (1950/2019*, 1954/2019*).

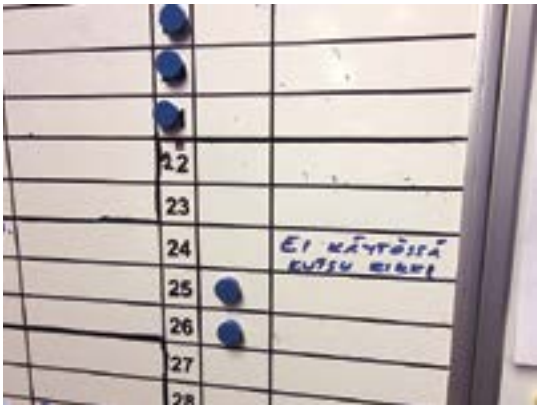
Sellit ja niiden varustustaso

OA on korostanut, että kaikkien poliisin säilytystilojen olosuhteet tulee järjestää siten, että putkalain asettamat vaatimukset ja vapautensa menettäneelle taattavat oikeudet toteutuvat. Putkalaissa tai muuallakaan ei ole nimenomaisesti säädetty siitä, että rikoksesta epäillyillä tulisi olla paremmat olosuhteet kuin päihtymyksen vuoksi säilöön otetuilla. Tosiasiallisesti kuitenkin päihtyneitten säilytystilat ovat säännönmukaisesti selvästi karumpia kuin rikoksesta epäiltyjen sellit. Yleensä päihtyneiden selleissä ei ole mitään kalusteita, vain patja lattialla, kun taas rikosepäilyn vuoksi kiinniotetuilla on yleensä patja vuodevaatteineen (betoni)vuoteella ja pöytätaso. Päihtyneitten selleissä on kameravalvonta, kun taas rikoksesta epäillyt lähtökohtaisesti asutetaan selleihin, joissa ei ole kameravalvontaa.

OA on vuosien saatossa ottanut esille hyvin erilaisia puutteita poliisin säilytystilojen selleissä. Jotkut näistä ovat sellaisia, joihin poliisilaitoksella ei ole juurikaan mahdollista vaikuttaa, kuten luonnonvalon puuttuminen. Jotkut puutteet ovat olleet sellaisia, että OA on kehottanut välttämään sellin käyttöä siihen saakka, kun puute on korjattu. Tällainen puute on ollut hälytyspainikkeen tai puheyhteyden toimimattomuus taikka hälytyspainikkeen puuttuminen kokonaan. Tutkintavankien säilyttäminen poliisivankilassa on myös edellyttänyt parempia olosuhteita.

- Poliisivankilaan hankittiin tarkastuksen jälkeen pesukone ja kuivausrumpu, jotta vapautensa menettäneet voivat pestä ja kuivata vaatteitaan. Vapautensa menettäneille jaetaan tulovaiheessa Poliisihallituksen laatima ohje, jossa kiinniotetuille kerrotaan muun muassa heidän oikeudestaan pestä vaatteitaan säilytystilassa. Ohje on saatavissa 17 kielelle käännettynä (849/2018*).

Tyypillinen päihtyneen putkatila ja rikoksesta epäillyn moderni selli.



Säilytystilojen ilmoitustaululle on merkitty sellin käyttökielto hälytyspainikkeen toimimattomuuden vuoksi.

Joissakin poliisivankiloissa vapautensa menettäneellä on mahdollisuus pestä vaatteitaan.

Tulevaisuudessa OA:n tarkastuksilla tultaneen kiinnittämään huomiota myös entistä enemmän siihen, että vapautensa menettäneiden olosuhteet vastaavat paremmin asuintiloille asetettuja vaatimuksia. Tästä osoituksena on OA:n tuore päätös 2.9.2020 (5680/2018*), jonka lähtökohtana oli tarkastus poliisin säilytystiloihin (4392/2018*). OA totesi ratkaisussaan muun muassa, että silloin kun vapautensa menettäneelle on säännösten mukaan tarjottava ateria, tulee sellin olosuhteet olla sellaiset, ettei hän joudu syömään sitä lattialla tai seisaaltaan. Tämä ei OA:n näkemyksen mukaan koskenut vain tarkasteltavana ollutta säilytystilaa.

OA piti perusteltuna, että Poliisihallitus selvittää muiden viranomaisten toteuttamia eristystilojen ratkaisuja ja tarvittaessa hankkii keskitetysti kalusteita tai ainakin ohjaa poliisilaitoksia hankinnoissa. OA totesi ymmärtävänsä, että poliisilaitoksella ei ole kaikilta osin ollut mahdollisuutta omilla toimillaan vaikuttaa tilanteeseen etenkään tilojen valmistuttua. Tämä korostaa tilojen huolellista suunnittelua ja asettaa myös vaatimuksia tilojen hyväksynnälle käyttöön.

Ulkoilutilojen soveltuvuus ulkoiluun

Poliisivankiloiden ulkoilutilat ovat pääsääntöisesti pieniä. Osa ulkoilutiloista on hyvin suljettuja ja suojattuja. Joskus ulos ei ole minkäänlaista näköyhteyttä. OA on pitänyt kyseenalaisena, voiko tällaisissa tiloissa oleskelua kutsua ulkoiluksi. Myös CPT on Suomeen tekemällään käynnillään syksyllä 2020 kiinnittänyt huomiota tähän ja todennut havaintonaan, että yksikään vierailun kohteena olleista poliisilaitoksista ei tarjonnut sopivia olosuhteita pidemmäksi säilytysajaksi, mihin pääsyynä oli todellisten ulkoilumahdollisuuksien puuttuminen.

Huomiota tulisi myös kiinnittää siihen, että tiloja peruskorjattaessa ratkaisut ovat hyväksyttäviä. Vaikka kyse olisi väliaikaisesta ratkaisusta, tulee lain vähimmäisvaatimusten täyttyä. Remontti ei ole myöskään sellainen yllättävä poikkeustilanne, joka oikeuttaisi tinkimään vapautensa menettäneen oikeudesta ulkoiluun.

Poliisilaitosten OA:lle antamista selvityksistä voi päätellä, että vaikka poliisivankiloita remontoidaan varsin mittavasti, niin olemassa olevien rakennusten perusratkaisuja voidaan muuttaa varsin rajoitetusti. Poliisilaitoksilla ei ole juurikaan mahdollisuutta vaikuttaa ulkoilutilojen kokoon tai rakenteisiin. Sen sijaan siisteystason parantamista koskeviin OA:n suosituksiin poliisivankiloissa on reagoitu ja siisteystasoa parannettu.

Kuvissa esimerkkejä poliisivankiloiden ulkoilutiloista, jotka eivät sovellu ulkoiluun.

Ruokahuolto

Poliisivankiloiden tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota myös niiden ruokahuoltoon ja ruokailuväleihin, jotka ovat voineet muodostua pitkiksi. OA on todennut, että säilytystiloissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota ruokavalioon ja ruokailurytmiin niiden vapautensa menettäneiden kohdalla, joiden terveydentila sitä edellyttää, kuten diabetesta sairastavat. OA pyysi sisäministeriötä arvioimaan, turvaako vallitseva käytäntö ja voimassa olevat säännökset vapautensa menettäneille laissa edellytetyn terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon kaikissa tilanteissa (59/2018).

Tarkastusten myötä on herännyt kysymys myös siitä, miten poliisivankiloiden ruokahuoltoa olisi arvioitava elintarvikelainsäädännön näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies (AOA) otti asian omana aloitteena tutkittavaksi (39/2018). Hän piti aiheellisena, että Poliisihallitus selvittää yhdessä silloisen Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran (1.1.2019 lukien Ruokavirasto) kanssa, mitä vaatimuksia elintarvikelainsäädäntö asettaa poliisivankiloiden ruokahuollolle kokonaisuudessaan ja huomioon ottaen erilaiset paikalliset järjestelyt. AOA totesi myös, että selvityksessä esiin tulevat seikat lienee syytä ottaa huomioon putkalakia sekä sen nojalla annettavia säädöksiä ja ohjeita uudistettaessa. Poliisihallitus totesi näkemyksenään, että elintarviketurvallisuus ei täysin toteutunut kaikissa poliisivankiloissa. Se ilmoitti jatkavansa asian selvittämistä Eviran kanssa.

AOA on myös esittänyt kanteluun antamassaan ratkaisussa, että poliisilaitos hyvittää kantelijoille aiheuttamansa haitan, kun se oli vakavasti laiminlyönyt poliisilakiin perustuvan velvollisuutensa huolehtia ruokahuollosta poliisivankilassa. Neljä henkilöä oli poliisilain perusteella otettu säilöön ja heidän vapaudenmenetyksensä kesti 19 tuntia. Tänä aikana heille ei tarjottu ruokaa. Poliisilaitos ilmoitti sopineensa kantelijoiden kanssa haitan korvaamisesta ja maksaneensa heille rahallisen korvauksen.

Terveydenhuollon järjestäminen poliisin säilytystiloissa

Kaikissa poliisivankiloissa on parantamisen varaa terveydenhuollon järjestelyissä. Useimmissa poliisivankiloissa ei käy terveydenhuoltohenkilökuntaa säännöllisesti. Poliisilaitokset ovat sen sijaan tehneet erilaisia järjestelyjä julkisen terveydenhuollon tai yksityisen terveydenhuollon toimijan kanssa vapautensa menettäneiden terveydenhuollon turvaamiseksi.

Vapautensa menettäneille ei tehdä tulovaiheessa terveystarkastuksia eikä heidän terveydentilaansa muutenkaan tarkasteta vapauden menetyksen aikana muuten kuin pyynnöstä. OA on ainakin vuodesta 2016 alkaen suosittanut, että myös poliisin säilytystiloissa pyrittäisiin järjestämään kaikille yli vuorokauden säilytystiloissa oleville vapautensa menettäneille tulovaiheen terveystarkastus.

Myös CPT on syksyllä 2020 tekemänsä käynnin alustavissa kommenteissa pitänyt ongelmallisena terveydenhoitohenkilöstön puuttumista erityisesti tutkintavankien kannalta, joille ei edelleenkään järjestelmällisesti ja rutiininomaisesti tehty terveystarkastusta heidän saapuessaan laitokseen. Tämä ei ole toteutunut edes niissä paikoissa, joissa käy säännöllisesti terveydenhuollon ammattihenkilö pitämässä vastaanottoa. Myöskään Poliisihallitus ei ole edellä kerrotussa ohjauskirjeessään suosittanut terveystarkastusten järjestämistä. Tähän on kuitenkin ainakin yhden poliisilaitoksen osalta tulossa parannusta. Poliisilaitos ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että se oli aloittanut keskustelut pääpoliisiaseman yhteydessä toimivan kaupungin selviämishoitoaseman mahdollisuudesta järjestää kaikille yli vuorokauden säilössä oleville mahdollisuus tavata terveydenhuollon ammattihenkilö (1201/2019*).

Poliisivankiloihin tehdyillä tarkastuksilla on myös havaittu, että vapautensa menettäneille ei ole kerrottu heidän oikeudestaan saada poliisin järjestämän lääkärin luvalla omalla kustannuksella terveydenhoitoa säilytystiloissa. Tämä on johtunut siitä, että poliisivankilan henkilökunta ei ole ollut tietoinen tästä putkalain säännöksestä. OA on tarkastuksillaan pitänyt tätä esillä ja Poliisihallitus on myös ohjeistanut tästä edellä kerrotussa ohjauskirjeessään poliisilaitoksille. Poliisilaitokset ovat ilmoittaneet viimeistään OA:n tarkastuksen jälkeen, että ne tulevat täydentämään tältä osin ohjeistustaan (1382/2017, 2487/2018*) tai että asia tullaan ottamaan esille henkilöstölle järjestettävässä koulutuksessa (2982/2019*).

Poliisivankilan vartijoille ei ole juurikaan järjestetty koulutusta lääkkeiden jakamisesta, vaikka he joutuvat sitä jatkuvasti tekemään. OA on pitänyt tätä erittäin ongelmallisena sekä vapautensa menettäneiden että työntekijöiden oikeusturvan kannalta. Poliisihallitus on vihdoin ryhtynyt korjaamaan tilannetta. Tavoitteena on ollut, että kaikki vartijat ovat suorittaneet koulutuksen kesäkuuhun 2019 mennessä.

Myös poliisilaitoksilla on havahduttu OA:n tarkastusten jälkeen siihen, että niillä on vastuu huolehtia siitä, että työntekijöillä on riittävä osaaminen heille määrätyissä työtehtävissä. Poliisivankiloissa on ryhdytty tekemään yhteistyötä lääkehoidon toteuttamisessa eri tahojen kanssa, kuten OA:lle tehdyistä ilmoituksista ilmenee:

- Poliisilaitos toimitti OA:lle poliisivankilan lääkehoitosuunnitelman, mikä on tiettävästi ensimmäinen, joka on laadittu poliisivankilassa annettavaa lääkehoitoa varten (1488/2018*).
- Poliisilaitos ilmoitti, että koska Poliisihallituksen järjestämä lääkejakokoulutus viivästyi, oli poliisilaitos ryhtynyt valmistelemaan oman alueensa poliisivankiloihin terveydenhuollon ammattihenkilöiden toteuttamaa lääkkeiden jakamista (2485/2018*).
- Poliisilaitoksen mukaan ensihoito käy päivittäin jakamassa lääkkeet poliisivankilassa, jolloin vapautensa menettäneellä on mahdollisuus tavata terveydenhuollon ammattihenkilöstöä (2490/2018*).
- Poliisilaitos teki yhteistyötä vapautensa menettäneiden lääkehoidon toteutuksessa kuntayhtymän ensihoitopalvelun kanssa siten, että ensihoitaja jakoi lääkkeet dosetteihin. Lisäksi kuntayhtymässä oli aloittamassa sairaanhoitaja, jonka yhtenä tehtävänä oli mielenterveyteen liittyvien lääkkeiden jakaminen poliisivankilassa (3332/2018*).
- Poliisilaitos ilmoitti, että pääpoliisiaseman päihtyneiden säilytystilan vieressä toimi kaupungin selviämishoitoasema, joka huolehti poliisivankilassa olevien vapautensa menettäneiden terveydenhuollosta. Vapautensa menettäneiltä tiedusteltiin suostumusta potilastietojen luovuttamiseen selviämishoitoaseman käyttöön. Kaikki jaettavat lääkkeet tulivat selviämishoitoaseman kautta. Lääkkeiden jakamisen vapautensa menettäneille toteutti poliisivankilan vartija, joka oli saanut siihen Poliisihallituksen lääkejakokoulutuksen (2982/2019*).

Poliisivankiloissa on todettu paljon vaihtelua siinä, miten annetut lääkkeet kirjataan. Myös tästä on annettu ohjeistusta edellä todetussa Poliisihallituksen poliisilaitoksille 2017 lähettämässä kirjeessä. Poliisivankilassa työskentelevillä terveydenhuollon ammattihenkilöillä ei ole ollut käytössään poliisilaitoksen järjestämää sähköistä potilastietojärjestelmää, vaan kirjaukset on voitu tehdä käsin paperille. Poikkeuksena tästä voi olla järjestely, jossa poliisivankilan terveydenhuolto on sovittu selviämishoitoaseman henkilökunnan vastuulle. Tällöin selviämishoitoaseman henkilökunta on kirjannut vapautensa menettäneiden lääkehoitoon liittyvät merkinnät selviämishoitoaseman potilastietojärjestelmään (2982/2019*). Myös tässä asiassa on vihdoin edistytty, kun ensimmäinen poliisilaitos ilmoitti OA:lle hankkineensa poliisivankilan terveydenhuoltohenkilöstön käyttöön terveydenhuollon tietojärjestelmän. Järjestelmä tultaneen ottamaan käyttöön 2021 puolella (1488/2018*).

OA on myös tarkastuksilla ottanut esille, että poliisivankilassa työskentelevillä ei ole oikeutta saada vapautensa menettäneen terveystietoja ilman tämän kirjallista nimenomaista suostumusta. Poliisihallitus on ohjeistanut poliisilaitoksia tältä osin, että vapautensa menettäneeltä, jonka lääke- tai muuhun hoitoon liittyvien asioiden hoitamiseen osallistuu vartijoita tai poliisimiehiä, tulee pyytää kirjallinen suostumus kiinniotettua koskevien terveystietojen käsittelyyn. Ohjekirjeen mukana on ollut malli lomakkeesta, jolla vapautensa menettänyt antaa suostumuksensa terveystietojensa käsittelyyn. Tarkastusten yhteydessä on selvitelty, miten hyvin tämä asia on toimeenpantu poliisivankiloissa. Joissakin laitoksissa on löytynyt lomake, mutta sitä ei ole käytetty. Vasta OA:n tarkastuksen jälkeen poliisilaitoksissa on ryhdytty toimenpiteisiin asian korjaamiseksi ja muistutettu poliisivankilan henkilökuntaa suostumuslomakkeen käytöstä (2487/2018*, 2489/2018*, 3332/2018*).

Poliisilaitoksen väliaikaisessa moduulivankilassa sellitilat on muodostettu konteista.

Senaatti-kiinteistöjen rooli säilytystilojen vuokranantajana

Senaatti-kiinteistöt toimii valtion virastojen ja laitosten vuokranantajana. Tämä koskee myös poliisin säilytystiloja, vankiloita, valtion koulukoteja ja valtion oikeuspsykiatrisia sairaaloita. OA:n tarkastuksilla tuodaan toistuvasti esiin se, että vuokratilojen puutteiden korjaaminen ei ole mahdollista ilman Senaatti-kiinteistöjen myötävaikutusta. Tästä esimerkkinä omana aloitteena tutkitussa asiassa (5680/2018*) annettu selvitys, jonka mukaan väliaikaisissa toimitiloissa toimiminen oli haasteellista ja johtui seikoista, joihin Sisä-Suomen poliisilaitoksella ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa omilla toimillaan. Poliisihallitus oli selvityksen mukaan toistuvasti vaatinut Senaatti-kiinteistöiltä korjaavia toimenpiteitä nk. moduulivankiloihin. Poliisihallituksen omin toimin tehtävät korjaustoimet eivät olleet mahdollisia.

AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi Senaatti-kiinteistöjen oikeudellisen aseman ja mahdolliset vastuut vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilojen ja muiden valtion käytössä olevien toimitilojen hallinnassa ja kunnossapidossa (6870/2019*). Ratkaisussaan AOA totesi muun

muassa, että laillisuusvalvonnan näkökulmasta valtion sisäiset sopimukset ovat omiaan hämärtämään vastuun kohdentamista niihin tahoihin, jotka tosiasiallisesti käyttävät määräysvaltaa toimitilojen lainmukaisuutta koskevien vaatimusten täyttämisestä päätettäessä.

Esimerkiksi pidätettyjen kohtelusta ja vapautensa menettäneiden säilytystilojen asianmukaisuudesta vastaa viime kädessä aina valtio. Valtion sisäiset järjestelyt eivät vaikuta valtion vastuuseen. Senaatti-konsernin toimintaan liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat joutuneet eduskunnan määräämän selontekomenettelyn kohteiksi. Sen vuoksi AOA pidättäytyi enemmistä toimenpiteistä.

Valvonnan valvonta

Tarkastustoiminnan vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että poliisin säilytystiloihin tehdään säännöllisiä tarkastuskäyntejä – myös poliisin omana laillisuusvalvontana. Poliisin omaa laillisuusvalvontaa poliisilaitoksilla hoitavat oikeusyksiköt. OA on painottanut, että myös niiden tulee tarkastaa poliisivankiloiden toimintaa alueellaan.

OA tekee vuosittain tarkastuskäynnit Sisäministeriön poliisiosastolle ja Poliisihallitukseen. OA:lla on tällöin mahdollisuus käydä läpi sellaisia poliisivankiloihin tehtyjen tarkastusten havaintoja, jotka koskevat kaikkia tai useimpia poliisivankiloita ja vaativat laajempia toimenpiteitä. Esimerkiksi vuonna 2015 AOA kyseenalaisti sen, oliko poliisin sisäinen ohjaus riittävää, jos hyviksi todetut menettelytavat leviävät osin vain oikeusasiamiehen tarkastusten kautta, jos sitenkään. Poliisihallitus otti tämän jälkeen vahvemman roolin poliisilaitosten ohjaamisessa ja antoi jo edellä moneen otteeseen mainitun ohjauskirjeen huomioitavista asioista poliisin säilytystiloissa.

Putkalaki edellyttää, että Poliisihallitus hyväksyy poliisin säilytystilan ennen kuin se voidaan ottaa käyttöön. OA:lle selvisi vuonna 2019, että minkään poliisilaitoksen alueella ei ollut tehty erillisiä hyväksymispäätöksiä. OA pyysi sisäministeriöltä selvitystä poliisin säilytystilojen hyväksymisestä (4609/2018).

- Poliisihallitus laati helmikuussa 2019 suunnitelman, jonka mukaisesti alettiin selvittää säilytystilojen nykytasoa ja soveltuvuutta vapautensa menettäneiden säilyttämiseen. Tavoitteena oli, että kaikista säilytystiloista tehdään päätös niiden hyväksymisestä käytettäväksi tarkoitukseensa vuoden 2020 loppuun mennessä.
- Poliisihallitus antoi marraskuussa 2019 poliisin säilyttämien henkilöiden säilytystilojen hyväksymistä koskevan ohjeen, joka tuli voimaan 1.1.2020. Ohjeessa on viitattu OA:n ja CPT:n kannanottoihin säilytettävien henkilöiden kohtelemisessa, jotka tuli ottaa huomioon tilojen hyväksymisessä.
- Poliisilaitokset ovat tarkastaneet poliisiasemien säilytystiloja Poliisihallituksen ohjeiden mukaisesti. Näissä tarkastuksissa on havaittu puutteita muun muassa vapautensa menettäneiden intimiteettisuojassa, sellien valaistuksessa ja puheyhteyksissä. Myös pelastusturvallisuuteen on kiinnitetty huomiota. Lisäksi Poliisihallituksen edustaja on tehnyt tiloihin katselmuksen, jolloin on todettu muun muassa tarvetta päivittää poliisivankiloiden järjestyssääntöjä. Poliisihallitus on hyväksynyt säilytystilat, ja osassa tilojen hyväksynnälle on asetettu lisäehtoja. Hyväksymispäätökset on toimitettu OA:lle.

3.5.8 PUOLUSTUSVOIMAT, RAJAVARTIOLAITOS JA TULLI

Puolustusvoimien säilytystilojen tarkastuksilla kiinnitetään huomiota vapautensa menettäneiden olosuhteisiin ja kohteluun sekä oikeuksista tiedottamiseen ja turvallisuuteen. Kertomusvuonna ei tehty tarkastuksia näihin säilytystiloihin. Puolustusvoimissa on suhtauduttu oikeusasiamiehen kannanottoihin aina rakentavalla tavalla ja ryhdytty suositettuihin toimenpiteisiin. Tästä esimerkkinä seuraava:

Pääesikunnan oikeudellinen osasto valmisteli asiakirjan vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista sekä säilytystilaa ja vapauden menettämistä koskevista säännöksistä ja määräyksistä. Asiakirja on saatettu kaikkien puolustusvoimien säilytystiloista vastaavien viranomaisten tietoon ja viipymättä käyttöön vapautensa menettäneille jaettavaksi.

Rajavartiolaitoksen ja Tullin säilytystilojen tarkastuksilla on kiinnitetty erityisesti huomiota siihen, että tilat ovat asianmukaisesti hyväksytty vapautensa menettäneiden säilytystiloiksi ja että niille on vahvistettu järjestyssäännöt. Kertomusvuonna näihin säilytystiloihin ei tehty tarkastuksia.

3.5.9 RIKOSSEURAAMUSALA

Vankiloihin ei tehty tarkastuksia kertomusvuonna koronapandemian vuoksi. Sen sijaan vankiloihin kohdistettiin tarkastustoimintaa muulla tavoin. Tästä toiminnasta ja koronapandemian vaikutuksesta koko rikosseuraamusalaan kerrotaan jaksossa 4 (Koronavirukseen liittyvät asiat).

Ennen tarkastusten keskeyttämistä AOA teki tarkastukset Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköön (1039/2020) ja oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastoon (1040/2020).

Vankien yhteydenotoista ilmeni, että he eivät olleet saaneet riittävästi tietoa koronaviruksesta. eduskunnan oikeusasiamiehen (EOA) kansliasta oltiin yhteydessä Vankiterveydenhuollon yksikköön (VTH), jolle kuuluu vankien terveydenhuollon järjestäminen. VTH:lta pyydettiin tietoa siitä, miten vankiloita ja vankeja oli ohjeistettu koronaviruksesta. Ilmeni, että VTH oli tehnyt yhteistyötä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön (Rise/keha) ja vankiloiden kanssa. Vangeille ei kuitenkaan ollut jaettu informaatiota koronaviruksesta. Oikeusasiamiehen tiedustelun jälkeen VTH laati vangeille suunnatun koronatiedotteen, joista tehtiin useita kieliversioita.

Eduskunnan lakivaliokunta antoi perustuslakivaliokunnalle lausunnon EOA:n vuoden 2019 kertomuksesta (LaVL 1/2021 vp). Lausunnossa otetaan esille muun muassa OA:n tarkastushavainnot, jotka koskevat järjestäytyneiden rikollisryhmien sijoitteluun liittyviä ongelmia eräissä vankiloissa. Valiokunta on tässä yhteydessä viitannut valtion vuoden 2021 talousarvioesityksestä antamaansa lausuntoon, jossa se on ollut huolissaan Rikosseuraamuslaitoksen taloudellisen tilanteen tiukkuudesta ja sen vaikutuksista muun muassa vankiloiden turvallisuuteen. Valiokunnan näkemyksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstövoimavarojen niukkuus vaikuttaa osaltaan myös siihen, että vangit saavat viettää liian vähän aikaa sellinsä ulkopuolella ja heillä on liian vähän toimintoja. Toisaalta valiokunta on pitänyt myönteisenä, että käytössä ei ole enää ns. paljusellejä.

Seuraavassa joitakin aihealueita, joita on pidetty esillä 2015–2020 aikana tehdyillä rikosseuraamusalan tarkastuksilla. Näkökulmana on tällä kertaa se, minkälaisia vaikutuksia tarkastushavainnoilla ja suosituksilla on ollut vankiloiden toimintaan, vankien oikeuksiin ja olosuhteisiin sekä lainsäädäntöön.

Sellin ulkopuolinen aika ja mielekäs toiminta

Oikeusasiamiehen kannanotoissa ja kansainvälisissä suosituksissa on lähdetty siitä, että vankien tulisi saada viettää sellin ulkopuolella kohtuullinen aika, vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Heille tulisi tuona aikana järjestää mielekästä ja kehittävää toimintaa, kuten työtä, kuntoutusta, koulutusta ja liikuntaa. Vankiloiden tietoon on saatettu, ettei ole hyväksyttävää eikä lain mukaista pitää vankeja toimettomina selleissään. Kyse on usein vankiloiden voimavarojen vähäisyydestä, ei lain sisältöä koskevasta tietämättömyydestä tai haluttomuudesta järjestää toimintaa vangeille. Joskus myös paremmalla suunnittelulla ja töiden organisoinnilla voidaan vaikuttaa asiaan. Tämä ilmenee tarkastusten jälkeen ilmoitetuista toimenpiteistä:

- Vankilassa tehtiin useita toimenpiteitä toimintojen ja sellin ulkopuolisen ajan lisäämiseksi. Uudet päiväjärjestykset otettiin käyttöön ja niiden toteutumista seurattiin (2603/2015). Vuoden päästä tehdyllä jatkotarkastuksella vankilan johtaja totesi, että vangeilla oli enemmän sellin ulkopuolista aikaa kuin missään muussa suljetussa vankilassa (1653/2016).
- AOA:n suosittamien toimenpiteiden (4397/2016*) toteutumisen jatkoseurantaa tehtiin myös Rise/kehan toimesta. Kehan toimittamasta jälkitarkastuspöytäkirjasta

ilmeni, että vankilassa oli ryhdytty moniin toimenpiteisiin. Tavallisilla asuinosastoilla sellien ulkopuolisen ajan osalta vankilassa oli päästy kahdeksan tunnin vähimmäisaikaan ja osalla osastoja sen ylikin. Tarkastuksella ja vankikuulemisissa havaittiin selvästi erityisesti sellien aukioloaikojen merkittävä laajentuminen ja niiden vaikutus vankeihin. Näiden muutosten seuraamuksena koko laitoksen luonne tuntui muuttuneen erittäin suljetusta avoimemmaksi (3005/2017*).

- Vankila oli lisännyt toimintaa ja sellin ulkopuolista aikaa. Vankilan toimittaman selvityksen mukaan vankilassa oli käynnistetty valvontahenkilökunnan työvuorosuunnittelu tarkoituksena saada lisäresursseja iltatoimintoihin. Ajatuksena oli, että iltatoimintojen aikana jokin toimintoihin sillä hetkellä osallistumaton osasto olisi avoimena. Vangit voisivat tällöin hoitaa paremmin omia askareitaan myös ilta-aikaan (esim. ruuanlaitto, puhelinsoitot ja siivous) ja samalla myös sellin ulkopuolinen aika lisääntyisi. Myös vankien työtoiminnan uudelleen organisointi oli edennyt (4653/2018*).
- Kahdelle osastolle oli kohdennettu oma erityisohjaaja, jonka työpanosta käytettiin erityisesti toiminnan järjestämiseen vangeille. Toimenpiteellä tähdättiin sellin ulkopuolisen ajan lisäämiseen. Vangeille myös pyrittiin vartijaresurssien puitteissa mahdollistamaan osastolla sellien aukioloa, jona aikana vangit voivat mm. siivota ja laittaa ruokaa. Vankila ilmoitti jatkavansa toimintojen lisäämistä löytämällä yhteistyökumppaneita erilaisista kolmannen sektorin toimijoista, joiden kanssa toimintoja voitaisiin vielä lisätä ja laajentaa (5563/2018*).

Tutkintavangin sijoittaminen

Tutkintavankien sijoittaminen erilleen vankeusvangeista on lainsäädännön ja myös kansainvälisten suositusten selvä lähtökohta, jonka perustana on syyttömyysolettama. OA on katsonut, että asia ei ole ratkaistavissa ainoastaan yksittäisten vankien osastosijoituksia muuttamalla. Asian ratkaiseminen edellyttää suurempaa muutosta vankilan toimintatapaan vankien asuttamisessa ja toimintojen järjestämisessä.

- Neljän tutkintavangin kohdalla tuomioistuimen määräämät yhteydenpitorajoitukset olivat niin tiukat, että vankilalle ei jäänyt muuta mahdollisuutta kuin sijoittaa vangit eristysosastolle muista vangeista erilleen. Vankilan mukaan muuten vaarannettaisiin esitutkintaa ja vähennettäisiin osaston muiden vankien sellin ulkopuolista aikaa. Tutkintavangeilla oli eristysosastollakin mahdollisuus ulkoiluun ja kuntosalin käyttöön sekä rajoitettu mahdollisuus ruuan valmistukseen (1185/2016).
- Vankila perusti tarkastuksen jälkeen kaksi tutkintavangeille tarkoitettua osastoa. Tästä huolimatta joitakin tutkintavankeja jouduttiin sijoittamaan erilleen muista yhteydenpitorajoitusten turvaamiseksi. Erilleen sijoittamisaikaa on pyritty lyhentämään ja erilleen sijoittaminen lopetetaan heti kun vangin yhteydenpitorajoituksia vähennetään (3628/2016*).

- Vankila muutti viisi osastoa vain tutkintavangeille tarkoitetuiksi. Jatkossa tutkinta- ja vankeusvangit sijoitetaan lähtökohtaisesti omille osastoilleen. Tästä poiketaan sellaisissa tapauksissa, joissa tutkintavanki pyytää saada osallistua vankilassa järjestettävään toimintaan, johon osallistuu valtaosin vankeusvankeja. Tutkintavangin tulee antaa suostumuksensa asuttamisesta heidän kanssaan samalle osastolle (4397/2016*).
- Vankilan mukaan tutkintavankien määrä vaihteli suuresti. Rajallisten tilojen vuoksi ei ollut

mahdollista varata tiettyä osastoa pelkästään tutkintavankien käyttöön (4653/2018*).

Oikeusministeriöön (OM) maaliskuussa 2020 tehdyn tarkastuksen (1040/2020) yhteydessä saadun tiedon mukaan ministeriössä oli tammikuussa 2020 käynnistetty hanke, jonka tavoitteena on siirtää tutkintavangit poliisin säilytystiloista. Tämä tarkoittaa sitä, että viimeistään vuoteen 2025 mennessä tutkintavangit tullaan sijoittamaan vankilaan heti vangitsemista koskevan päätöksen jälkeen erittäin poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta.

Naistutkintavangit

AOA on todennut naistutkintavankien olosuhteissa ongelmia kaikissa tarkastamissaan vankiloissa, joihin sijoitetaan naispuolisia tutkintavankeja (4988/2015, 3628/2016*, 2705/2017*, 6206/2017*, 4653/2018*, 2449/2019*). AOA esitti näkemyksenään muun muassa, että Vaasan vankila (2705/2017*) ja Vantaan vankila (6206/2017*) eivät soveltuneet naistutkintavankien asuttamiseen. AOA ei myöskään pitänyt hyväksyttävänä, että kaikissa tarkastetuissa vankiloissa oli sijoitettu naispuolisia vankeusvankeja ja tutkintavankeja samalle osastolle.

- OM ilmoitti, että asetusta tutkintavankiloina toimivista vankiloista muutettiin 1.7.2017 siten, että Kuopion vankila poistettiin naisille toimivana tutkintavankilana AOA:n vankilaan suorittaman tarkastuksen havaintojen takia (4988/2015).
- Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen (LSRA) aluekeskus ilmoitti, että Vaasan vankilan naispaikkojen määrä muutettiin kolmesta kahteen. Sen lisäksi sinne ei enää jatkossa sijoiteta naisvankeja eikä sinne myöskään tehdä siirtopäätöksiä naistutkintavangeille. Aluekeskus oli myös tehnyt aloitteen siitä, ettei Vaasan vankila enää toimisi naisille tarkoitettuna tutkintavankilana (2705/2017*).
- Rise/keha totesi, että sijoittaminen Vaasan vankilan kaltaisiin tiloihin oli kestämätöntä eivätkä naistutkintavangit olleet yhdenvertaisessa asemassa miestutkintavankeihin nähden. Asiaa tuli kuitenkin arvioida valtakunnallisesta näkökulmasta kokonaisuutena, eikä vain yhden vankilan kannalta. Keha ehdotti toimenpiteenä tarkennettua vankipaikkamäärittelyä, jossa tulevaisuudessa voitaisiin lisätä määrittelyyn esimerkiksi tutkintavanki- ja naistutkintavankipaikat (2705/2017*).
- OM ei pitänyt perusteltuna muuttaa asetusta tutkintavankiloina toimivista vankiloista. Ministeriö totesi, että naistutkintavankipaikkoja joudutaan jossain määrin keskittämään, jotta naistutkintavankien olosuhteet saadaan asianmukaiseksi. OM piti perustellumpana keinona vaikuttaa asiantilaan Rise/kehan esittämää tarkennettua vankipaikkamäärittelyä. Ministeriö piti erittäin vakavina OA:n esittämiä kannanottoja lainvastaisesta ja ihmisarvoisen kohtelun vastaisesta menettelystä, jotka vaativat välittömiä toimenpiteitä (2705/2017*).

AOA otti keväällä 2018 omana aloitteena tutkittavaksi naispuolisten tutkintavankien olosuhteet ja kohtelun. AOA:n mielestä tilanne vaikutti ongelmalliselta tarkastushavaintojen perusteella ja vielä senkin jälkeen, kun AOA oli saanut Rikosseuraamuslaitokselta ja oikeusministeriöltä selvitykset Vaasan ja Vantaan vankiloiden tarkastushavaintoihin. Asiaa oli tarpeen selvittää myös sen vuoksi, että naistutkintavankien sijoittelusta vaikutti olevan ristiriitaisia ajatuksia ja tarpeita.

AOA:lle annetuissa selvityksissä vankilat ovat pitäneet naisvankien paikkatilannetta valtakunnallisesti erittäin vaikeana. Hämeenlinnan vankilan vankilarakennus jouduttiin äkillisesti poistamaan alkuvuodesta 2019 käytöstä sisäilmaongelman vuoksi. Tämä heikensi entisestään muun muassa naistutkintavankien sijoittelumahdollisuuksia. Lisäksi tuli huomioida 1.1.2019 voimaan tullut tutkintavankeuslain uudistus, joka lyhensi tutkintavankien säilytysaikaa poliisivankilassa 4 viikosta 7 vuorokauteen. Vankilat ilmoittivat, etteivät ne voineet taata, että naispuoliset vankeusvangit ja tutkintavangit pystyttäisiin kaikissa tilanteissa sijoittamaan eri osastoille (4653/2018*, 2449/2019*).

OM ilmoitti vuoden 2020 tulostavoitteena edellyttävänsä ennen Hämeenlinnan vankilan käyttöönottoa (mikä tapahtui marraskuussa 2020)

keskushallintoyksiköltä selvitystä naistutkintavankien sijoittamisesta. Selvityksestä tuli ilmetä, mihin vankiloihin on perusteltua ja tarpeellista sijoittaa naistutkintavankeja siten, että naisille tarkoitettujen tutkintavankiloiden olosuhteet ovat lainmukaiset sekä asema miesten kanssa yhdenvertainen.

Risessä käynnistyi naisvankiselvitys, joka valmistui syksyllä 2020. Selvityksen toimeksianto koski naisvankien toimintojen ja turvallisuuden varmistamista. Toimeksiannossa mainittiin myös naistutkintavankien olosuhteet. Selvityksessä suositetaan muun muassa, että tulevaisuudessa naisvankipaikat tulisi entistä useammin keskittää. Lisäksi ehdotetaan, että naisille olisi Hämeenlinnan vankilan lisäksi toinen suljettu naisvankila ja näiden kahden yksikön lisäksi tarpeelliseksi katsottu määrä tutkintavankiosastoja. Tutkintavankiosastoilla tulisi hyväksyä osastojen vaihteleva käyttöaste. Lisäksi selvityksessä esitetään vankilakohtaisia ehdotuksia naisvankien olosuhteiden ja kohtelun parantamiseksi, joista hyötyisivät myös naistutkintavangit. Selvityksessä myös toivottiin, että suunnitelma Vantaan vankilan lisärakennuksesta, johon tulisi 19 paikkaa naistutkintavangeille, toteutuisi (Rikosseuraamuslaitoksen monisteita 4/2020).

AOA antoi naistutkintavankeja koskevaan omaan aloitteeseen päätöksen 17.6.2020 (1626/2018*). AOA kiinnitti OM:n ja Rise/kehan huomiota siihen, että tarkastuspöytäkirjoissa esitetyt vakavat ongelmat ja ilmiselvät lainvastaisuudet naistutkintavankien sijoittelussa ja kohtelussa ovat pääosin olleet olemassa ja tulleet esiin jo ennen Hämeenlinnan vankilan vankilarakennuksen poistamista käytöstä. AOA totesi, että Risen voimavarojen puute oli jo pitkään ollut ongelma ja este tutkintavankien ja vankien lainmukaiselle kohtelulle. Ongelmat ovat olleet jo kauan OM:n ja Risen tiedossa. AOA:n mielestä kyse ei ollut niinkään siitä, että lainsäädäntö olisi puutteellinen. Ongelma oli siinä, että lakeja ja suosituksia ei ollut kyetty noudattamaan – hyvin pitkälti resurssisyistä. AOA nosti myös esille sen, että yksi osa naistutkintavankien kohteluun liittyvää ongelmaa ovat ne vankilat, jotka eivät ole OM:n asetuksen mukaisia naisille tarkoitettuja tutkintavankiloita, mutta joissa silti voi tosiasiassa olla naisia.

Naisvangeille tarkoitettu kahden hengen ahdas selli.

Alaikäiset vangit

Vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa sekä kansainvälisissä sopimuksissa ja suosituksissa edellytetään, että alaikäisillä on omat majoitustilat, joihin täysi-ikäisillä vangeilla ei ole pääsyä. OA on vuonna 2010 antamassaan ratkaisussa (979/2008) ja useissa tarkastuspöytäkirjoissa laajasti perustellut sitä, miksi alaikäiset on aina majoitettava erillisiin tiloihin. OA:n mukaan samalla tulee huolehtia siitä, että alaikäisillä on mahdollisuus osallistua toimintaan ja olla kanssakäymisessä muiden ihmisten kanssa. Erilleen majoittaminen ei saa muutoinkaan merkitä eristämisen kaltaisia olosuhteita. Muiden alaikäisten puuttuessa vankilasta kokonaan tai heidän määränsä ollessa hyvin pieni on yleensä alaikäisen edun mukaista ja siten hyväksyttävää, että alaikäiselle järjestettävät toiminnat tapahtuvat valikoidusti yhdessä täysi-ikäisten kanssa. Valvonnan tulee kuitenkin tällöin olla riittävää. Rise/keha on antanut ohjeen Alaikäisestä vangista (1/004/2017). Siinä annetaan ohjeita muun muassa alaikäisen sijoittamisesta vankilassa ja toimintoihin sijoittamisesta.

Tilanne vankiloissa ei alaikäisten osastoille sijoittamisen suhteen ole juurikaan muuttunut 10 vuodessa eli siitä, mitä se oli OA:n antaessa

edellä todetun päätöksensä. Alaikäiset majoitetaan edelleen samoille osastoille täysi-ikäisten kanssa. AOA otti 2020 omana aloitteena selvitettäväksi alaikäisten vankien erillään pitämisen (4760/2020). Asia on vielä vireillä. AOA:n käsityksen mukaan ongelmassa on kyse nimenomaan tilaratkaisujen soveltumattomuudesta ja todennäköisesti myös henkilökunnan riittävyydestä. Alaikäisille tulisi olla olemassa ja varattuina omia, soveltuvia tiloja, joita ei nyt ollut. Alaikäisten kanssa työskentely sekä riittävä valvonta heidän olleessaan tekemisissä täysi-ikäisten vankien kanssa vaatinee myös enemmän henkilökuntaa kuin täysi-ikäisen kanssa työskentely. Lisäksi henkilökunnalla tulisi olla erityistä asiantuntemusta nuorten kanssa työskentelyyn. AOA:n mukaan ainakin Vantaan vankilassa ja Turun vankilassa oli yritetty puuttua ongelmaan perustamalla nuoriso-osasto. Nämäkään osastot eivät kuitenkaan täyttäneet säännösten ja suositusten vaatimuksia, koska niille oli sijoitettu pääosin täysi-ikäisiä, vaikkakin nuoria, tutkintavankeja ja vankeja. AOA:n selvitys- ja lausuntopyynnössä oikeusministeriölle pyydettiin vastauksia muun muassa seuraaviin asioihin:

- Tilojen puute ei Rise/kehan ohjeen mukaan oikeuta sivuuttamaan alaikäisyyttä. AOA:n käsityksen mukaan tilanne on käytännössä se, että soveltuvia tiloja ei juurikaan ole vankiloissa tai vankimäärä ei mahdollista sitä, että alaikäisten käyttöön pidettäisiin varattuina erillisiä tiloja. Kuinka vankiloiden on ajateltu kykenevän noudattamaan ohjetta ja omin avuin ratkaisemaan se ongelma, että sopivia tiloja ei ole käytettävissä.
- Onko alaikäisten vankien riittävän/tehostetun valvonnan näkökulma otettu huomioon vankiloiden henkilöstöresursoinnissa ja työvuorosuunnitteluissa.
- Onko alaikäisiä määrätty tutkintavankeuden sijasta tutkinta-arestiin tai tehostettuun matkustuskieltoon.

Lisäksi AOA pyysi selvittämään myös mahdollista yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa alaikäisen ulkopuoliseen laitokseen sijoittamisessa. Mahdollistaisiko lastensuojelua koskeva lainsäädäntö vankeusrangaistukseen tuomitun sijoittamisen lastensuojelulaitokseen. Lopuksi AOA pyysi OM:ää ilmoittamaan, aikoiko ministeriö ryhtyä toimenpiteisiin ja mitä nämä mahdolliset toimenpiteet ovat.

Ulkomaalaiset vangit

Ulkomaalaisten vankien osuus kaikista vangeista on kasvanut viime vuosina ollen 15–20 %:n välillä kaikista vangeista. OA:n tarkastushavainnoissa toistuvat ulkomaalaisten vankien keskuudessa samat ongelma-alueet vuodesta toiseen. Vaikuttaa siltä, että vaikka vankilassa olisikin jossain määrin sekä kirjallisen aineiston, että tulkkauspalvelun

Vankiloiden kirjastoissa on vaihtelevasti vieraskielisiä kirjoja.

saatavuuden osalta varauduttu kanssakäymiseen ulkomaalaisten vankien kanssa, näitä mahdollisuuksia ei tosiasiassa käytetä riittävästi. Tarkastuskäynneillä on todettu, että ulkomaalaiset vangit eivät vaikuta saaneen tarvittavia tietoja tai tietojensaanti on ollut hyvin sattumanvaraista. Seuraavassa vankiloiden ilmoituksia AOA:lle toimenpiteistä ulkomaalaisten vankien olosuhteiden ja kohtelun parantamiseksi.

Oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen. Ulkomaalaisten vankien mahdollisuutta saada tietoa heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä vankilan käytännöistä on parannettu käännättämällä vankilan tulo-opas ja järjestyssääntö vähintään englannin kielelle (3628/2016*, 4397/2016*, 3005/2017*, 2339/2018*, 4652/2018*, 4653/2018*). Joissakin vankiloissa ulkomaalaisen vangin tulovaiheen perehdyttämiseen on erityisesti paneuduttu:

- Vankilassa aloitettiin projekti, jossa luodaan vankilaan tulon malli. Yhtenä sen osana on perehdytys, jossa ulkomaalaiset vangit on huomioitu erikseen. Tähän liittyy perehdytyslomake eri kielillä ja tulkkipalveluiden käyttö. Tulo-opas päivitetään osana tätä projektia ja siitä tulee myös arabiankielinen versio. Videon välityksellä tapahtuvasta yhteydenpidosta (Skype-tapaaminen) lisätään tietoa tulo-oppaaseen (5563/2018*).
- Vankilassa on käytössä tuloperehdytyslomake, joka käydään läpi vankilaan saapuvien vankien kanssa. Lomake on saatavilla myös ruotsiksi, englanniksi ja venäjäksi. Jokaiselle vangille on nimetty vastuuvartija, jonka puoleen vanki voi ensisijaisesti kääntyä päivittäisessä asioinnissaan. Vankilaan on nimitetty erityisohjaaja, jonka toimenkuva on nimenomaan ulkomaalaisten vankien kanssa työskentely ja ulkomaalaisvangeille suunnattujen toimintojen ja tiedottamisen kehittäminen (2449/2019*).

Rise/keha on laatinut vankiloiden käyttöön tulo-opasvideon, joka on saatavilla suomen kielen lisäksi albaniaksi, arabiaksi, puolaksi, latviaksi ja turkiksi. Lisäksi rikosseuraamusalueiden lakimiehet ovat vuoden 2019 aikana varmistaneet alueillaan, että vankeus- ja tutkintavankeuslain englanninkieliset käännökset ovat saatavilla laitosten säädöskansioissa.

Tulkin käyttö. Tarkastuksilla on joskus pyydetty vankilaa ilmoittamaan, miten paljon tulkkauspalveluihin on tiettynä aikana käytetty rahaa. AOA on todennut lähes kaikissa tarkastetuissa vankiloissa tarvetta lisätä tulkkauspalveluiden käyttöä. Vankilat ovatkin ilmoittaneet lisänneensä tulkkauspalveluiden käyttöä. Jossakin vankilassa on tarkastuksen jälkeen lisätty erityishenkilöstön mahdollisuutta käyttää puhelintulkkausta ja AOA esitti jatkokäynnillä, että myös valvontahenkilökunnalle olisi hyvä saada samanlainen mahdollisuus (3005/2017*). Myös teknologia on tullut tässä avuksi. Vankiloissa on alettu käyttää palvelua, jonka avulla tulkkipalvelut voi saada nopeasti useilla kielillä puhelinyhteyden välityksellä. Palvelu mahdollistaa yhteydenoton tulkkipalveluun matalalla kynnyksellä (6206/2017*).

Yhteydenpito. Erityisesti ulkomaalaisille vangeille on tärkeää, että heillä on mahdollisuus olla yhteydessä läheisiinsä joko puhelimitse tai videoyhteyden (Skype) välityksellä. Tarkastuksella on joskus todettu, että vangilla ei ole ollut tiedossa, että vankilassa on mahdollisuus Skype-puheluihin. Tarkastuksen jälkeen vankila on ilmoittanut informoineensa kaikkia ulkomaalaisia vankeja tästä mahdollisuudesta (4397/2016*, 2705/2017*, 3005/2017*, 1592/2019*). Joskus vankilassa ei ole ollut riittävästi välineistöä, jotta Skype-tapaamisia olisi voitu järjestää riittävästi tai että tapaamisen aika olisi ollut kohtuullinen:

- Vankien Skype-tapaamisiin oli tulossa lisää joustoa lähiaikoina, kun vankila saa lisää kaksi vankien käyttöön tarkoitettua tietokonetta. Videon välityksellä tapahtuvien tapaamisten aikaa oli pidennetty 20 minuutista 30 minuuttiin. Vankilalla tulee olemaan kuuden kuukauden ajan sähköistä asiointia kehittävä ohjaaja. Hänen toimenkuvaansa kuuluu kehittää myös sähköisiä tapaamiskäytänteitä (4653/2018*).

Ulkomaalaisten televisiokanavien saatavuus. Tarkastuksilla havaittiin, että vankien mahdollisuus seurata tiedotusvälineitä ymmärtämällään kielellä vaihteli vankiloittain. Kaikissa vankiloissa ei ollut saatavilla ulkomaalaisia televisiokanavia. AOA:n suosituksista huolimatta vankilat eivät pitäneet mahdollisena korjata asiaa muun muassa sen vuoksi, että sen kerrottiin olevan kallista. AOA sai kuitenkin asiaa selvitellessään toisenlaista tietoa ulkomaalaisten televisiokanavien näkymisestä eri vankiloista ja sen aiheuttamista kustannuksista. Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastuksella muun muassa todettiin, että siellä oli katsottavissa lähes 100 kanavaa noin 20 eri kielellä ja kanavat näkyivät tavallisissa televisioissa.

AOA otti omana aloitteena tutkittavakseen ulkomaalaisvankien mahdollisuuden televisiolähetysten seuraamiseen (757/2019*). Päätöksessään 16.1.2020 AOA pyysi Rise/kehaa selvittämään, miten ulkomaalaisvangeilla oli mahdollisuus seurata ulkomaalaisia televisiolähetyksiä eri vankiloissa. Lisäksi hän pyysi selvittämään erityisesti sellaisia ratkaisuja, joilla saataisiin mahdollisimman nopealla aikataululla näkyviin ulkomaalaisia televisiokanavia. AOA pyysi Rise/kehaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin vankiloissa oli ryhdytty. AOA myös ilmoitti, että hän tulee vankilatarkastuksilla kiinnittämään huomiota ulkomaalaisvankien mahdollisuuteen televisiolähetysten seuraamiseen.

Tyypillinen vankilan eristysselli, jonka ainoana kalusteena on ohut patja lattialla.

Eristystilat ja olosuhteet eristyksessä

AOA on ottanut kantaa eristysosastojen sellien kalustukseen vuonna 2018 antamassaan päätöksessä (1276/2017*). AOA piti ongelmallisena sitä, että tarkastettujen vankiloiden eristysosastojen kaikki sellit tai osa selleistä olivat kalustamattomia. Vankeja sijoitetaan eristysosaston selleihin erilaisilla perusteilla, minkä vuoksi ei voitu lähteä siitä, että vanki sijoitetaan kaikissa tilanteissa kalustamattomaan selliin. AOA katsoi myös, että vankiloihin tulisi hankkia kalusteita vangille selliin annettavaksi. Ihmisarvoisen kohtelun kannalta ei ollut esimerkiksi hyväksyttävää, että vangit joutuvat syömään lattialla. AOA piti tärkeänä, että Rise/keha antaisi vankiloille ohjeistuksen siitä, miten ja millaisissa olosuhteissa eristysosastoon sijoittaminen tulee panna täytäntöön.

- Rise/keha antoi vuonna 2019 vankien eristämisiin liittyvän menettelytapaohjeen, jonka tarkoituksena oli yhtenäistää ja selkeyttää vankiloiden toimintatapoja vangin erilleen sijoittamisessa. Ohjeen mukaan tuli tapauskohtaisesti harkita, millaiseen selliin ja olosuhteisiin vanki on kussakin yksittäisessä tilanteessa sijoitettava. Ohjeessa todetaan myös, että vangin ei tule joutua syömään lattialta ja lähtökohtaisesti eristyssellissä on suositeltavaa olla vähintään esimerkiksi pehmeästä materiaalista valmistettu kuutio, jota voi käyttää pöytänä tai tuolina. Vangeille on tarjottava tosiasiassa mahdollisuus saada kalusteita haltuunsa, mikäli siitä ei aiheudu todellista turvallisuusriskiä. Keha kartoitti lisäksi joulukuussa 2019 kaikkien vankiloiden eristysosastojen sellikalustukset ja selvitti, oliko tarvetta hankkia eristyssellikalusteita keskitetysti.

Vankeuslaki edellyttää, että sellissä tulee olla hälytyslaite, jolla voidaan välittömästi saada yhteys henkilökuntaan. Tarkastuksilla on todettu erilaisia versioita hälytyspainikkeen sijainnista. Jossakin tarkkailusellissä hälytyspainike on sijoitettu sellin ulkopuolelle siten, etteivät kaikki vangit välttämättä siihen yletä (4653/2018*). Eristyssellin hälytyspainikkeen käyttäminen on voinut myös edellyttää selliin sijoitetun henkilön laskeutumista

Eristyssellien hälytyspainikkeen sijaintiin ja saavutettavuuteen on jouduttu puuttumaan.

polvilleen ja siitä edelleen vatsalleen painikkeeseen ylettyäkseen (3005/2017*, 2338/2018*, 2449/2019*). AOA on pitänyt tätä vapautensa menettäneen näkökulmasta nöyryyttävänä ja saattavan aiheuttaa tämän hengenvaaraan esimerkiksi sairauskohtauksen sattuessa. AOA on edellyttänyt, että painikkeiden sijaintia muutetaan.

- Vankila ilmoitti, että eristysselleihin oli lisätty Risen rakennussuunnitteluohjeiden mukaisesti kaltereiden ulkopuolelle seinällä oleva toinen hälytyspainike, johon vanki ylettyy lattialla olevaa painiketta helpommin (3005/2017*). Vankilan eristysosaston selleihin kohdistetussa jälkitarkastuksessa todettiin, että AOA:n edellyttämä korjaustoimenpide eli hälytyspainikkeen siirto oli tehty asianmukaisesti. Tarkastuksella varmistettiin myös hälytyslaitteen toimivuus (2340/2018*).
- Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueelta (IPRA) ilmoitettiin, että vankilan vanhat hälytyspainikkeet oli poistettu käytöstä ja uudet painikkeet olivat nyt aukaisukahvan korkeudella lattiasta. Ilmoituksen mukana oli kuvat painikkeiden uusista paikoista (2338/2018*).
- LSRA:n aluekeskuksen selvityksessä todettiin, että eristyssellien hälytyspainikkeiden sijainnin muutostyö oli parhaillaan käynnissä. Painikkeet siirretään lattiatasosta tavanomaiseen kytkinkorkeuteen n. 100 cm lattiapinnan ylä-puolelle helposti käytettäväksi. Muutostyö valmistuu toukokuun 2020 aikana (2449/2019*).

Oikeus yksityisyyteen

Omien vaatteiden käyttö. OA:n linjauksena on ollut, että tapaamisiin vaihdettavien vaatteiden tulee olla siviilivaatteita, jos vanki niin haluaa. Erityisesti lapsen tapaamisessa vangilla tulee olla mahdollisuus käyttää omia vaatteita. Tämä koskee myös romanivankien hameita (3628/2016*). Vankilat ovat muuttaneet käytäntöjään tarkastusten jälkeen.

Puheluiden yksityisyys. OA on vakiintuneesti korostanut, että puhelun luottamuksellisuuden suoja kuuluu myös vangille. Vankien käyttöön osoitettu puhelin tulee sijoittaa tai suojata niin, ettei normaaliääninen puhelinkeskustelu kuulu ulkopuolisille. Vankiloissa on ryhdytty toimenpiteisiin puheluiden yksityisyyden parantamiseksi esimerkiksi rakentamalla erillisiä puhelinkoppeja asuinosastoille (4653/2018*, 5563/2018*). Aina tämä ei ole kuitenkaan ollut mahdollista korkeiden kustannusten takia, jolloin tilannetta on pyritty korjaamaan muulla tavalla:

- Vankilan mukaan puheluiden yksityisyyden suojan parantaminen osoittautui kustannusten

Vankien puheluiden yksityisyys ei aina toteudu. Vankiloissa on pyritty erilaisiin ratkaisuihin yksityisyyden parantamiseksi.

takia haastavammaksi kuin oli etukäteen voinut olettaa. Lopulta päädyttiin sellaiseen ratkaisuun, että kaikkien (40) osastopuhelimien yhteyteen asennetaan akustiikkalevy katoksi ja rakennetta muutetaan siten, että puhelinasemalta on mahdollista soittaa syvemmältä aseman sisältä. Vankilasta uskottiin, että siten yksityisyyden suoja paranee kohtuulliselle tasolle (2449/2019*).

Kameravalvonta. Kameravalvottuihin selleihin liittyy erityiskysymyksenä vangin wc:n käyttö. Kaikissa niissäkään tilanteissa, joissa vangin kameravalvonta on sallittua, ei voida pitää hyväksyttävänä, että vangin wc-asiointi voi tulla tarkkailtavaksi. Se on hyväksyttävää vain vangin ollessa sijoitettuna eristämistarkkailuun. Silloinkin pitää pyrkiä järjestelyihin, joilla säilytetään edes vähäinen yksityisyys vangin käytäessä wc:tä. Vankiloissa on reagoitu AOA:n kannanottoon yksityisyyden suojasta siten, että valvontakameran kuva on sumennettu wc-istuimen kohdalla (esim. 6206/2017*) tai wc-istuin on rajattu kameravalvonnan ulkopuolelle (esim. 2338/2018*).

- Rise/keha ilmoitti, että vuonna 2019 annetussa menettelytapaohjeessa ohjeistetaan myös tarkkailuun sijoitetun yksityisyydestä wc-käyntien aikana. Vankilan tulee varmistua siitä, että eristyssellien olosuhteet vastaavat menettelytapaohjeessa todettua.

Virtsanäytteen ottaminen. OA on tutkinut omana aloitteena, miten virtsanäytteiden ottamista valvotaan vankiloissa. Tarkastuksilla oli tullut esiin, että menettelytavat poikkesivat eri vankiloissa huomattavasti toisistaan ja että asiasta annettu Rise/kehan ohjeistus ei ollut riittävän yksityiskohtainen. Vankeuslaissa ei ole nimenomaista sääntelyä virtsanäytteen ottoa koskevasta menettelystä. OA on sinänsä hyväksynyt, että oikeus näytteen pyytämiseen sisältää myös oikeuden valvoa näytteen antamista. Kysymys on siitä, miten valvonta voidaan suorittaa.

Omaan aloitteeseen vuonna 2019 antamassaan ratkaisussa (6034/2016*) AOA painotti, että virtsanäytteen ottaminen tulee suorittaa niin hienotunteisesti kuin mahdollista. Vangin alastomaksi riisuttaminen ja alastomuus näytettä annettaessa ovat vastoin kehan ohjeistusta. AOA kiinnitti ratkaisussaan myös huomiota näytteenottotiloihin. Tarkastushavaintojen mukaan useissa vankiloissa vangeilta otettiin edelleen virtsanäytteitä tiloissa, joissa ei ollut rakenteellisin ratkaisuin riittävästi huomioitu näytteen antamisen hienotunteista valvomista.

AOA:n mukaan Rise/kehan tuli ratkaista, miten valvonta suoritetaan mahdollisimman hienotunteisesti ja vangin yksityisyyden suojaa mahdollisimman vähän loukaten ja toisaalta valvonnan varmuus turvaten. Myös vaihtoehtoisten valvontatapojen selvittäminen oli AOA:n mielestä perusteltua. AOA:n päätös lähetettiin myös OM:lle tiedoksi ja sen harkitsemiseksi, tulisiko sääntelyä täsmentää.

- Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen (ESRA) aluekeskus ilmoitti, että rikosseuraamusalueen johtoryhmässä on käyty AOA:n tarkastuksen jälkeen läpi laillisuusvalvonnan kannanottoja koskien menettelyä virtsanäytteen antamista valvottaessa. Tässä yhteydessä on korostettu, ettei vanki saa joutua olemaan täysin alasti tilanteessa (5563/2018*).
- Rise/keha ilmoitti, että päihdevalvonnan ohjetta oltiin päivittämässä. Siinä tullaan muun ohella määrittelemään, mikä on lain mukainen ja oikea toimintatapa vankien virtsanäytteiden antamista valvottaessa. Päivittäminen on viivästynyt ja se oli vielä kesken vuoden 2021 alussa.

OA:lle on tullut vuonna 2020 kaksi kantelua, joissa on kyse virtsanäytteiden antamisen olosuhteista. Kehan ilmoituksen mukaan sillä on tarkoitus selvittää laajasti eri näkökulmista virtsanäytteiden antamiseen liittyviä käytäntöjä rikosseuraamusalalla.

Vangin kuljetus

Autokuljetus. Vangin sitominen kuljetuksen aikana on mahdollista vain tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Tästä huolimatta vangit on järjestelmällisesti sidottu kuljetuksen ajaksi, kun heitä on kuljetettu Vantaan vankilasta tuomioistuimeen. OA on todennut menettelyn lainvastaiseksi. Asiaan saatiin vihdoin ratkaisu, kun vankila hankki kaksi osastoitua vanginkuljetusautoa, joissa vangit on osastoitu erilleen muista vangeista ja henkilökunnasta. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan uuden kuljetuskaluston saamisen jälkeen ei enää ollut tarvetta vankien sitomiseen tuomioistuinkuljetusten aikana (6206/2017*).

Junakuljetus. Vanginkuljetusreitti alkaa Helsingistä ja päättyy Ouluun. Enimmillään vanki voi olla junassa lähes 10 tuntia. Vankien junakuljetukseen on tehty kaksi kansallisen valvontaelimen tarkastusta – toukokuussa 2018 ja elokuussa 2019. Jälkimmäinen tarkastus on ollut jatkokäynti, jolla on haluttu selvittää sitä, miten AOA:n suositukset on toimeenpantu. Sen lisäksi molemmilla kerroilla on pyydetty Rise/kehalta ilmoitukset toimenpiteistä.

Ensimmäisellä tarkastuksella havaittiin vakavia puutteita vankien olosuhteissa kuljetuksen aikana (2648/2018*). Rise/keha ilmoitti AOA:lle tehdyistä tai suunnitelluista toimenpiteistä seuraavasti:

- Välittömänä toimenpiteenä vankien käyttöön oli järjestetty juomavettä pulloissa ja ryhdytty valmistelemaan tiedotetta asiasta. Lisäksi tiedotteessa ilmoitetaan, että hanoista tulevaa vettä ei tule juoda, koska sen laatua selvitetään. Tiedote vankivaunun matkustajille laaditaan kahdeksalla eri kielellä.
- Vankivaunun selleihin oli ryhdytty valmistelemaan tiedotetta siitä, että vartijoilta voi pyytää pääsyä käyttämään erillistä wc-tilaa yksin. Tästä tullaan jatkossa kertomaan myös suullisesti kaikille kuljetettaville.
- Jatkossa wc- ja vartijakutsujen toimivuus tarkastetaan säännöllisesti.
- VR oli ollut yhteydessä vankivaunun siivouksen hoitavaan yritykseen siisteystason nostamiseksi. Välittömänä toimenpiteenä seinien töhryt oli poistettu. VR ilmoitti uusivansa vankivaunujen patjat ja ryhtyvänsä ilmanvaihtokanavien säännölliseen nuohoamiseen. Lisäksi kartoitetaan toimenpiteitä, jolla olisi mahdollista helpottaa liiallista kuumuutta.
- Ruokahuoltoon oli tulossa kokonaisuudistus, jonka yhteydessä otetaan huomioon AOA:n esille nostamat asiat. Eväspussien sisältö tullaan uudistamaan ja uudistettu eväspussi saadaan käyttöön vuoden 2020 alussa.

Vankikuljetuksen aikana vangin on nykyisin mahdollista saada lämmin ruoka aiemman eväspussin lisäksi.

Jatkokäynnillä (4575/2019*) todettiin, että vangeilla oli nyt saatavilla pullovettä. Vankeja myös informoitiin mahdollisuudesta päästä erilliseen wc-tilaan ja savuttomaan tilaan. Tarkastuksella haastatellut vangit vahvistivat olevansa tietoisia näistä asioista. Sen sijaan kaikki haastatellut vangit eivät olleet tietoisia painikkeista, jotka toimivat vartijakutsuna ja wc:n huuhtelupyyntönä. Sellien siisteystaso ei ollut parantunut. Ongelmana todettiin myös tiedonkulku siivouksesta vastaavalle yritykselle. Myönteistä oli selleihin hankitut uudet patjat. Lisäksi vankivaunun ikkunoihin oli asennettu lämpöä ja auringonvaloa heijastavat ikkunakalvot. Henkilökunnan mukaan ne alensivat vankivaunun lämpötilaa. Ruokahuollossa oli tapahtunut merkittävä muutos. Vangit saivat päivälliseksi lämmintä ruokaa silloin, jos ruoka jäi saamatta junamatkan vuoksi.

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

Vankilan ilmapiiri / vankien kohtelu

Romanivankien aseman osalta vankien kanssa keskusteltaessa tuli esiin, että vanki itse oli osastosiirtoa halutessaan tiedustellut hyväksyntää siirrolle muilta vangeilta. Vankilan kanssa käydyssä loppukeskustelussa otettiin esille tarve ja mahdollisuus vaikuttaa siihen, etteivät vankien asenteet ole este vähemmistöihin kuuluvien vankien osastosijoittelulle (4337/2015).

Osa **ulkomaalaisista vangeista** koki suomalaisten vankien suhtautuvan heihin vihamielisesti. Nämä vangit olivat tämän vuoksi rajoittaneet kanssakäymistään muun vankiyhteisön kanssa. Tarkastajille syntyi vaikutelma, että jos ulkomaalaistaustainen vanki rikoksensa laadun tai kulttuurillisten tekijöiden takia pyrkii vetäytymään, niin hän voi eristäytyä vankilan henkilökunnan siihen enemmälti puuttumatta. AOA totesi, että vankilassa tulisi kiinnittää huomiota ulkomaalaisten vankien turvattomuuden kokemiseen, ja pyrkiä löytämään toimintamalleja, joilla puututaan syrjivään ilmapiiriin (2705/2017*).

Vankilassa omaksuttu suhtautumistapa ja asenne vankeja kohtaan vaikuttivat erittäin tiukalta. Vankilassa tuntui olevan tavallista voimakkaampi **vastakkainasettelu ja jännittyneisyys vankien ja henkilökunnan välillä**. Tilannetta huononsi se, että vankilan toiminta oli monissa asioissa mielivaltaista ja perustelematonta. AOA katsoi, että vankilan toimintakulttuurin ja asenteiden muuttaminen vankeja kohtaan oli erittäin tärkeää. Vankilan luopuminen sen omista, muista vankiloista selvästi eroavista perusteettomista ja lainvastaisista toimintatavoista todennäköisesti parantaisi myös vankilan ilmapiiriä.

- Vankila ilmoitti, että vankilassa aloitetaan toiminta- ja kehittämissuunnitelman mukaisesti erilaisia vankien kohteluun sekä vankien ja henkilökunnan välisiin suhteisiin vaikuttavia hankkeita. Vankilassa otetaan myös käyttöön vankipalautejärjestelmä (4397/2016*).
- Vankilaan tehtiin jatkokäynti, jonka kuluessa saatu yleiskuva laitoksesta vaikutti myönteisellä tavalla erilaiselta kuin edellisellä käynnillä. Vankien ja henkilökunnan suhteet vaikuttivat asiallisilta ja luontevilta. Näytti siltä, että vankilassa tehdyt toimenpiteet olivat merkittävästi vaikuttaneet siihen, miten vangit kokivat tulevansa kohdelluiksi. Vankilassa oli muun muassa luovuttu sen omista, muista vankiloista selvästi eroavista käytännöistä, jotka eivät perustuneet lakiin ja jotka olivat osittain myös säännösten vastaisia. Lisäksi vankien mahdollisuudet olla yhteydessä läheisiinsä vankilan ulkopuolelle olivat parantuneet. Vankilan luonne oli yleisesti ottaen muuttunut selvästi aikai-

sempaa avoimempaan suuntaan. Suurimpana muutoksena oli sellien aukioloaikojen erittäin merkittävä lisääminen (3005/2017*).

Tarkastuksen aikana syntyi vaikutelma siitä, että vankien **päihteidenkäytön** estäminen oli vankilassa vaikeaa. AOA piti tarkastuksella tehtyjä havaintoja huolestuttavina sekä vankien että henkilökunnan turvallisuuden kannalta. AOA piti välttämättömänä, että Rise/kehassa ja LSRA:lla arvioidaan tilannetta tarkemmin ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin vankilaturvallisuuden parantamiseksi.

- LSRA:n aluekeskus ilmoitti, että vankilan turvallisuuteen ja vankien päihteettömyyden tukitoimiin oli panostettu. Tarkastuksen jälkeen oli pidetty lähes joka kuukausi vankilan johdon kanssa seurantakokouksia siitä, miten vankilassa oli edetty turvallisuutta vahvistavan toimenpideohjelman toteuttamisessa. Arviointikeskus kiinnitti erityistä huomiota vankien sijoitteluun. Tämän ansiosta vankilan vankirakennetta saatiin muutettua muun muassa siten, että vankila ei olisi ensisijainen sijoitusvankila selkeästi päihdeongelmaisille vangeille. Aluekeskus pystyi lisäämään osastolle yhden vartijan viran. Lisäksi annettiin täyttölupa määräaikaiselle erityisohjaajan virkasuhteelle, minkä avulla pyritään vahvistamaan erityisesti päihdetyötä (3733/2017*).

Vankilassa oli **järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvia vankeja** (jr-vangit) noin 18 % kaikista vangeista. Siitä huolimatta vankila oli toimintakulttuuriltaan erittäin avoin. Jr-vankeja ei ollut sijoitettuna osastolle, joka oli tarkoitettu vangeille, joiden toimet uhkaavat vankilan järjestystä ja turvallisuutta. Sen sijaan vankilassa oli paljon omasta pyynnöstään erillään asuvia vankeja (noin 20 % vangeista). Vankilassa oli tapahtunut runsaasti vankien välisiä väkivaltatapauksia. AOA piti tilannetta vakavana. AOA suositteli, että vankila ja rikosseuraamusalueen aluekeskus selvittävät, mihin korjaaviin toimenpiteisiin tulee ja voidaan ryhtyä.

- Vankila ilmoitti aloittaneensa toimenpiteet, joilla vankilan turvallisuustasoa saadaan nostettua ja joilla voidaan puuttua tehokkaammin vankien väliseen painostamiseen. Toimenpiteillä oli tarkoitus parantaa myös henkilökunnan turvallisuutta. Osastosijoituksista päättävät rikosseuraamusesimiehet saavat jatkossa tiedon vangin kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisryhmään. Vankilan fyysisten rakenteiden muuttamisen todettiin olevan vaikeaa, mutta vankilassa oli otettu käyttöön uutena toimintatapana ”rakenteellinen osastointi”, jolla pyritään vähentämään eri osastolla olevien kohtaamisia. Vankilaan perustetaan tulo-osasto ja sen myötä voidaan tarkemmin arvioida vankien sijoittamista asuinosastolle (5291/2019*).
- IPRA:n aluekeskus totesi omassa selvityksessään, että vankilan rakenteellisessa turvallisuudessa oli ongelmia. Arviointikeskuksen mahdollisuudet lisätä vankilan laitosturvallisuutta liittyvät lähinnä arvioinnin ja tiedonkulun tehostamiseen. Alkuvuodesta oli otettu käyttöön yhtenäinen turvallisuusarviomalli osana rangaistusajan suunnitelmaa. Sen kautta vankilalle välittyy aiempaa tarkempia tietoja vangin turvallisuustarpeista, joita voidaan hyödyntää vankilan sisäisessä osastosijoittelussa.

Keskusteluissa henkilöstön edustajien ja erityishenkilöstön kanssa tuotiin esille huoli siitä, että työkykyiset vangit, joilla ei ollut yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, eivät halunneet asua osastoilla, joilta käytiin töissä, vaan hakeutuivat suljetuille osastoille. Sen sijaan vankeja, joilla oli yhteyksiä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin, oli sijoitettu näille niin sanotuille työmiesten osastoille. Vankien kanssa käydyissä keskusteluissa tuli esille osastosijoitteluun liittyvät ongelmat. Jotkut vangeista kertoivat haluavansa asua tuomionsa suljetulla osastolla, koska pelkäsivät tulevansa uhkailluksi ja painostetuksi. Myös perheiden uhkailua oli tapahtunut. Valvomattomia tapaamisia ja poistumislupia ei haettu painostuksen pelossa.

Henkilökunnan ja vankien kertoma ilmiö oli myös vankilan johdon tiedossa. Johdon mukaan oli vaikeaa saada tarvittavia tietoja, jotta tilanteeseen voitaisiin puuttua. AOA:n käsityksen mukaan lainsäädäntö mahdollisti tilanteeseen puuttumisen asuinosastolle sijoittamisessa. Tarkastajille jäi käsitys, että henkilökunta oli hyvin varovainen käyttämään vankien välisistä ongelmista saamiaan tietoja päätöksenteossa. Vankien keskinäiseen painostukseen tulee kuitenkin puuttua. AOA totesi

lainsäädännön mahdollistavan sen, että asianosaiselle ei anneta kaikkia häntä koskevia tietoja. Lisäksi vankilan rakenne mahdollisti hyvin turvallisuuden ylläpitämisen, koska vankila oli jaettu pienehköihin osastoihin. Tällöin esiin tullut vääristynyt tilanne, jossa eräät vangit osastosijoittelunsa ansiosta voivat mahdollisimman laajasti vaikuttaa muiden vankien turvallisuuteen, voitaneen korjata (2449/2019*).

Valvonnan valvonta

Oikeusasiamiehen tarkastustoiminnassa on yhä enemmän alettu edellyttää, että myös muut valvovat viranomaiset omilla alueillaan hoitavat valvontatehtävänsä. Tästä on rikosseuraamusalalla hyvänä esimerkkinä seuraavassa selostettu oikeusasiamiehen yksittäiseen vankilaan kohdistama tarkastustoiminta:

AOA katsoi, että vankila ei pystynyt vastaamaan toimintansa lainmukaisuudesta. Toisaalta aluekeskuksen tehtävänä on ohjata yksiköiden toimintaa ja varmistaa laillisuus, tarkoituksenmukaisuus ja yhdenmukaisuus lainsäädännön toteuttamisessa sekä vapautensa menettäneiden kohtelussa. AOA katsoi, että aluekeskuksen tehtävänä oli siten ensisijaisesti valvoa, että vankilassa toimitaan säännösten mukaisesti ja puuttua sen toimintaa, mikäli näin ei menetellä. AOA piti tarpeellisena, että myös aluekeskuksen toiminta vankilan toiminnan lainmukaisuuden valvonnassa selvitetään. AOA pyysi Rise/kehalta ja aluekeskukselta selvitystä.

AOA katsoi, että aluekeskuksen kanteluiden ja oikaisuvaatimusten käsittelyn kautta suorittama vankilan laillisuusvalvonta vaikutti olleen lähinnä muodollista ja että vankilan virheellisiin päätöksiin ja menettelytapoihin ei ollut puututtu. Toisaalta AOA totesi, että vankilasta oli tehty vain vähän kanteluja ja oikaisuvaatimuksia, eikä sen perusteella voitu myöskään toteuttaa vankilan asiamukaista laillisuusvalvontaa. Hän totesi myös, että toiminnan laillisuuden valvonta ei ole käytännössä mahdollista ilman vankilaan tehtäviä tarkastuskäyntejä. Aluekeskus ei ollut niitä tehnyt.

AOA katsoi, että aluekeskuksen valvonta ei ollut asianmukaista eikä riittävää. Aluekeskuksen katsottiin laiminlyöneen tehtävänsä valvoa ja varmistaa vankien lainmukainen kohtelu vankilassa. AOA oli samaa mieltä Rise/kehan kanssa siitä, että oli tarvetta selvittää mahdollisuus lisätä laillisuusvalvontaan sekä vankiloiden neuvontaan ja ohjeistukseen kohdistettuja resursseja. AOA piti hyvänä myös suunnitelmia, jossa vankilan johdolle annetaan mahdollisuus tutustua muiden vankiloiden toimintaan. Myönteisenä ja perusteltuna pidettiin myös sitä, että Rise/kehassa on selvitetty ja harkittu toimenpiteitä, joilla laillisuusvalvontaa voidaan valtakunnallisesti tehostaa. (4397/2016*)

Rise/kehaan maaliskuussa 2020 tehdyllä tarkastuskäynnillä AOA:lle kerrottiin kehan tavoitteena olevan muun muassa, että jokainen suljettu laitos tarkastetaan kahden vuoden välein. Kehassa oltiin laatimassa mallia tarkastusten toteutuksesta sekä omavalvonnasta.

AOA teki maaliskuussa 2020 tarkastuskäynnin myös oikeusministeriöön. Ministeriöstä kerrottiin, että yhtenä painopistealueena on omavalvonnan kehittäminen. OM oli aloittamassa oman tarkastustoiminnan, joka suuntautuu keskushallintoon ja siellä tehtyihin vankeja koskeviin päätöksiin. Tarkoituksena oli myös vuoden 2020 aikana käydä läpi Risen ohjeet ja määräykset sekä päivittää ne tarvittavin osin.

3.5.10 VANKITERVEYDENHUOLTO

Myöskään vankiterveydenhuoltoon ei tehty fyysisiä tarkastuksia kertomusvuonna koronapandemian vuoksi. Tarkastusten sijaan Vankiterveydenhuollon yksikköä (VTH) pyydettiin ilmoittamaan koronapandemiasta aiheutuneista toimenpiteistä vankien terveydenhuollossa niin poliklinikoilla kuin sairaaloiden toiminnassa (2736/2020). Tätä kirjoitettaessa ei ole vielä käytössä AOA:n ratkaisua asiassa.

Henkilöresurssit

OA on pitänyt erityisen ongelmallisena sitä, että useimmilla VTH:n poliklinikoilla ei ole iltaisin tai viikonloppuisin terveydenhoitohenkilökuntaa paikalla. Tällä on merkitystä muun muassa siihen, missä aikataulussa uusille vangeille tehdään terveydenhuollon tulotarkastus ja eristykseen sijoitetun vangin terveydentila tutkitaan. Myös CPT on kiinnittänyt tähän asiaan huomiota – viimeksi syksyllä 2020 tekemällään käynnillä. Vankiterveydenhuollossa on lisäksi yhä enemmän jouduttu turvautumaan ostopalvelulääkäreihin ja myös etälääkäreihin. Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että poliklinikoiden sairaanhoitajat joutuvat kantamaan pääasiallisen vastuun vankien hoidosta. Huomiota on kiinnitetty myös siihen, että vankilassa ei ole tarpeeksi tarjolla psykiatrin palveluja.

Vankiterveydenhuollon vastaanottotilat sijaitsevat vankilan tiloissa.

Tulotarkastukset

CPT on edellyttänyt, että vangille tehdään terveystarkastus 24 tunnin sisällä vankilaan saapumisesta. Vankeuslaissa ei ole säännöksiä tältä osin. VTH on ohjeistanut, että sairaanhoitaja tekee vangille tulohaastattelun 3 vuorokauden kuluessa. Myös OA on suosittanut, että vankiterveydenhuollosta tavattaisiin vankipotilas vuorokauden kuluessa tämän saapumisesta. Joillakin poliklinikoilla on päästy tähän tavoitteeseen. Vuonna 2020 tulotarkastuksissa on jouduttu koronapandemian aiheuttaman lisätyön vuoksi tinkimään tulovaiheen tarkastusten aikataulusta ja sisällöstä. VTH:n mukaan tulohaastattelu tehdään 3 päivän sisällä suppeana versiona, jossa lähinnä kartoitetaan vankipotilaan riskit. Laajempi tulotarkastus tehdään viikon kuluessa saapumisesta. Lyhytaikaisten vankien – kuten sakkovankien – tulotarkastukset jäänevät suppeaksi. Toisaalta lyhytaikaisten tuomioiden täytäntöönpanoa on useaan otteeseen lykätty.

OA on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että vankien tulotarkastukset perustuvat lähes yksinomaan laajaan haastatteluun. Tarkastuksessa käytettävässä lomakkeessa ei ole myöskään kysymyksiä vammoista eikä kehokaavioita (body chart), joihin ne voitaisiin merkitä. OA on suosittanut, että lomakkeeseen lisättäisiin nämä kohdat. Terveystarkastuksen tekijän tulee ottaa huomioon mahdollisuus, että vanki on voinut joutua fyysisen väkivallan kohteeksi ennen vankilaan saapumistaan ollessaan toisen viranomaisen huostassa vapautensa menettäneenä. Kyse on vapautensa menettäneen ja toisaalta myös niiden virkamiesten tai muiden toimijoiden oikeusturvasta, joihin epäily kohdistetaan.

VTH on laatinut toukokuussa 2018 ohjeen tulohaastattelusta. Siinä ohjeistetaan kirjaamaan kaikki mahdolliset ulkoiset pahoinpitelyn merkit. Potilasta pyydetään tämän vuoksi riisuutumaan vastaanotolla. Erityisesti ohjeistetaan huomioimaan mahdolliset pään vammat. Varsinaiseen tulohaastattelulomakkeeseen ei ole kuitenkaan lisätty tästä erillistä kohtaa.

Vastaanottoajasta ilmoittaminen

Vangit esittävät usein arvostelua siitä, että heidän poliklinikalle lähettämiinsä viesteihin ei vastata tai että heidän on vaikea saada lääkärille vastaanottoaikaa. Tarkastuksilla on usein kiinnitetty poliklinikoiden huomiota siihen, että potilaslain mukaan potilaalle tulee ilmoittaa vastaanottoaika, jos se on tiedossa. Laki ei tunne vankipotilaan osalta poikkeusta tästä. Erityisesti vankilan ulkopuolelle

suuntautuvilla lääkärikäynneillä on kuitenkin jouduttu ottamaan huomioon myös turvallisuuteen liittyviä seikkoja, jotka voivat yksittäisen vangin kohdalla vaikuttaa siihen, miten tarkasti hänelle ilmoitetaan vastaanottoajasta.

- VTH on antanut huhtikuussa 2020 ohjeistuksen asiointilomakkeeseen vastaamisesta ja vastaanottoaikojen ilmoittamisesta. Ohjeessa todetaan pääsääntönä, että vastaanottoajasta tai sen muuttumisesta ilmoitetaan potilaalle potilaslain mukaisesti. Ohjeessa on myös hieman käsitelty tulevaisuuden älyvankiloissa toimivaa sähköistä yhteydenottoa poliklinikalle paperisten asiointilomakkeiden sijasta.

Viime vuosina vartijaresurssien väheneminen on vaikuttanut poliklinikoiden ja suun terveydenhuollon vastaanottoihin siten, että vankipotilaiden kuljetuksista tingitään ja vastaanotot eivät toteudu suunnitellusti, kun potilaita ei saada paikalle. Vuonna 2020 koronapandemia on entisestään vaikeuttanut tilannetta, koska poliklinikalle voidaan tuoda vain yksi vanki kerrallaan.

Erilleen sijoitettujen terveydentilan valvonta

Vankeuslaissa ei ole erikseen säännelty, miten usein terveydenhuollosta on käytävä tapaamassa eristykseen sijoitettuja vankeja. CPT:n standardeissa edellytetään, että terveydenhuollosta käydään välittömästi tapaamassa eristettyä vankia ja tämän jälkeen säännöllisesti vähintään kerran päivässä. VTH:n ohjeistuksessa edellytetään, että vankiterveydenhuollon tulee seurata eristyksessä olevan vangin terveydentilaa päivittäin.

OA on tutkinut omana aloitteena asian, joka koski omasta pyynnöstään erillään asuneen vangin terveydentilan seurantaa. Vankilan tarkastuksella ilmeni, että vankia oli käyty terveydenhuollosta tapaamassa noin kerran vuodessa ja lääkäri oli tavannut potilaan kerran kolmen vuoden aikana. OA on 18.11.2019 antamassaan päätöksessä pitänyt tarpeellisena, että VTH laatisi terveydenhuoltohenkilökunnalle ohjeistuksen, jossa käytäisiin läpi, miten erilleen sijoitettujen vankien terveydentilan seuranta tulee toteuttaa (247/2016*).

Itsetuhoisuuden huomioiminen vankikuljetuksessa

Tarkastuksella kävi ilmi, että vanki oli tehnyt vankilassa itsemurhan odottaessaan jatkokuljetusta Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikköön. AOA tutki asian erikseen myös vankiterveydenhuollon osalta. Ratkaisussaan AOA totesi, että vanki olisi tullut kuljettaa suoraan Turkuun eikä lähettää vankikuljetuksella, jonka kesto (5 päivää) oli tiedossa. VTH:n lääkäri oli valinnut kuljetusmuodon tietämättä, että Risen ohjeistuksen mukaan olisi tullut valita erilliskuljetus. Asiaan liittyi myös paljon tiedonkulun puutteita eri osapuolten välillä.

- VTH ilmoitti, että se oli laatinut erillisen ohjeen vankikuljetuksen valinnasta. Lisäksi oli laadittu ohjeistus potilaiden siirtotilanteessa annettavasta raportista yksiköiden välillä.

3.5.11 Ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt

Turvapaikanhakija voidaan ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ottaa säilöön esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Suomessa toimii kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä (Helsinki ja Joutseno), jotka molemmat ovat nykyisin Maahanmuuttoviraston (Migri) alaisia yksiköitä.

Säilöönottoyksiköiden tarkastuksia ei tehty kertomusvuonna koronapandemian vuoksi. Sen sijaan OA otti omana aloitteena tutkittavaksi molempien säilöönottoyksiköiden rajoitustoimenpiteet 1.8.2020 jälkeiseltä ajalta. Samalla pyydettiin selvitystä terveydenhoidon järjestämisestä viikonloppuisin sekä mahdollisista itsemurhista ja itsetuhoisuuteen liittyvistä tapauksista (7392/2020, 7605/2020). Ratkaisuja ei ole vielä annettu tätä kirjoitettaessa. Muita ulkomaalaisiin liittyviä selvityspyyntöjä, jotka koskivat ulkomaalaisten säilöönottoa koronapandemian aikana (2615/2020*, 2807/2020*) ja poliisin maasta poistamisen toimenpiteitä (2615/2020*) koronapandemian aikana on selostettu jaksossa 4 (Koronavirukseen liittyvät asiat).

Seuraavassa käydään läpi teemoja, joihin tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota. Säännöllisillä tarkastuksilla on seurattu yksiköiden toimenpiteitä havaittujen puutteiden poistamiseksi.

Oikeuksista tiedottaminen

OA on kiinnittänyt molempien säilöönottoyksiköiden huomiota siihen, että säilöön otetulle on viipymättä tiedotettava hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan (6966/2017*, 5145/2018*).

- Joutsenon säilöönottoyksikkö ilmoitti, että jokainen säilöön otettu saa tiedot oikeuksista ja velvollisuuksista niin sanotussa alkuinfotilaisuudessa ja allekirjoittaa infokutsun, joka tallennetaan. Näin voidaan varmistua jälkikäteen siitä, että tiedot on annettu. Käytäntöä on tarkastuksen jälkeen parannettu ottamalla käyttöön erillinen vahvistuslomake, jossa säilöön otettu allekirjoituksellaan vahvistaa saaneensa tiedot. Lomakkeessa on erikseen mainittu infotilaisuuden tärkeimmiksi kohdiksi arvioidut asiat eli järjestyssäännöt, oikeudellinen asema ja kuvauskielto.
- Seuraavalla Helsingin yksikköön tehdyllä tarkastuskäynnillä ilmeni, että säilöön otetulle annetaan heti tulovaiheessa tiedot hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Säilöön otettu kuittaa allekirjoituksellaan, että hän on saanut tiedon asiakirjoista (6841/2019*).

Tuloterveystarkastukset

Molempien säilöönottoyksiköiden tarkastuksilla on todettu, että kaikille säilöön otetuille ei tehdä terveystarkastusta tulovaiheessa. Sen sijaan tulija on voinut täyttää terveyshaastattelulomakkeen, jonka pohjalta on arvioitu hänen terveydenhuollon tarpeensa. Kuitenkin eri kansainvälisten elinten Suomea koskevissa kannanotoissa on esitetty, että vapautensa menettäneelle tulee tehdä aina terveystarkastus 24 tunnin kuluessa saapumisesta. Myös OA on suosittanut molemmille säilöönottoyksiköille, että vapautensa menettäneille tehdään terveystarkastus ensimmäisen vuorokauden aikana (4561/2015, 6123/2016*). Samassa yhteydessä voidaan selvittää vapautensa menettäneen mahdollisia kidutuskokemuksia ja vammoja. Sama suositus on jouduttu toistamaan molempien yksiköiden jatkokäynneillä (1868/2017, 6966/2017*).

- Joutsenon säilöönottoyksikkö ilmoitti, että tulohaastattelulomakkeeseen tullaan vuoden 2019 aikana lisäämään kohdat mahdollisille fyysisen ja psyykkisen väkivallan kokemuksille ja vammoille kuljetuksen aikana (5145/2018*).
- Helsingin säilöönottoyksikköön joulukuussa 2019 tehdyllä tarkastuskäynnillä kansalliselle valvontaelimelle kerrottiin, että terveydenhuollon alkutarkastus pyritään tekemään 24 tunnin kuluessa ja että tämä toteutuu 83 %:ssa tapauksista. Tarkastus pyritään tekemään kaikille tulijoille. Tästä poikkeuksena ovat vapautensa menettäneet, jotka ovat säilössä alle 24 tuntia, saapuvat viikonloppuna tai kieltäytyvät tarkastuksesta. Tarkastuksen yhteydessä kysytään myös mahdollisista vammoista ja siitä, miten kuljetus säilöönottoyksikköön oli sujunut. Myös toisesta säilöönottoyksiköstä siirretyille tehdään alkutarkastus. Havainnot kirjataan potilastietoihin ja vapautensa menettänyt ohjataan tarvittaessa lääkärille (6841/2019*).

Käännytysyrityksen jälkeinen terveystarkastus

OA on suositellut jo vuonna 2014 ja 2015 molemmille säilöönottoyksiköille, että epäonnistuneen maasta poistamisen jälkeen yksikköön palautetulle ulkomaalaiselle tehdään aina terveystarkastus, ellei sellaista ole jo ehditty tehdä toisessa paikassa. Tarkastus tulisi tehdä mahdollisimman pian paluun jälkeen (5099/2014, 4561/2015).

- Vuonna 2016 Helsingin säilöönottoyksikköön tehdyllä tarkastuksella ilmeni, että jokaisen epäonnistuneen käännytysyrityksen jälkeen yksikköön palautetulle ulkomaalaiselle tarjotaan mahdollisuus terveydenhoitajan tapaamiseen (6123/2016*).
- Vuonna 2019 samasta yksiköstä kerrottiin, että epäonnistuneen käännytyksen yhteydessä terveydenhuolto kiinnittää huomiota vapautensa menettäneen mahdollisiin väkivallan merkkeihin. Havainnot kirjataan potilastietoihin ja asiakas ohjataan tarvittaessa lääkärille (6841/2019*).

Eristystilojen olosuhteet

Säilöönottoyksikköjen eristystilat on havaittu tarkastuksilla siisteiksi, mutta hyvin askeettisiksi ja sellimäisiksi. OA esitti Joutsenon säilöönottoyksikölle, että se ryhtyisi toimiin, jotta nykyisissä erillään säilyttämiseen tarkoitetuissa tiloissa turvattaisiin säilöön otetun asianmukainen, ihmisarvoinen kohtelu. Tilassa tulisi olla ainakin jonkinlainen taso, jonka päältä henkilöllä on mahdollista ruokailla. Vuoteeksi tarkoitettu ohut patja olisi hyvä vaihtaa korkeaksi sänkymäiseksi patjaksi. OA suositti myös hankkimaan eristystiloihin kellot, joita on turvallista käyttää.

- Säilöönottoyksiköstä ilmoitettiin, että eristyshuoneisiin oli tilattu 30 cm korkeat turvasängyt sekä kuutiopöydät. Tiloihin hankittiin lisäksi kellot, jotka asennetaan turvallisesti seinälle, jotta vapautensa menettänyt ei pysty poistamaan kellon nappiparistoa sen nielaistakseen (5145/2018*).

Yksityisyyden suoja eristyksen suihkutilassa

Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastuksella kiinnitettiin huomiota siihen, että eristyshuoneen valvontakamera oli asennettu siten, että sen antamasta kuvasta oli nähtävissä suihkussa olevan henkilön ylävartalo. OA ei ollut vakuuttunut siitä, että kameravalvonta oli välttämätöntä suihkutilassa (1868/2017).

- Migrin mukaan kameravalvontaa tarvittiin erityisesti itsetuhoisten asiakkaiden turvallisuuden vuoksi ja mahdollisen ilkivallan ehkäisemiseksi. OA:n kannanoton vuoksi suihkutilan kameravalvontaa muutettiin kuitenkin siten, että kuvassa ei enää näkynyt peseytyvän henkilön ylävartaloa. Lisäksi suihkutilan seinälle sijoitettiin kyltti, jossa kerrottiin kameravalvonnassa peitetyistä alueista. Suihkutilan kameravalvonta ei ollut tallentava.

Säilöönottoyksikön karu eristystila, jonka kalustukseen oli tulossa parannusta.

Eritystilan suihkuhuoneeseen sijoitettu valvontakamera ja tiedotteet valvontanäkymän kattavuudesta.

Seuraavalla tarkastuskäynnillä OA totesi, että millään muulla hallinnonalalla, jossa on tiloja, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä, ei ole lakiin perustuvaa oikeutta käyttää teknistä valvontaa samassa laajuudessa kuin ulkomaalaisten säilöönottoyksikössä. Tämä koski niin psykiatrisia sairaaloita kuin vankiloita ja poliisin säilytystiloja. Kaikissa näissä eristetään myös itsetuhoisia henkilöitä ja henkilöitä, joiden kohdalla on kohonnut riski siitä, että he aiheuttavat aineellista vahinkoa. OA ei ollut edelleenkään vakuuttunut siitä, että eristystilan suihkutilaa olisi välttämätöntä valvoa kameran välityksellä. Jos yksittäistapauksessa pidetään välttämättömänä henkilön jatkuvaa valvontaa hänen itsetuhoisuutensa vuoksi, OA piti parempana sitä, että valvonta tapahtuisi suihkutilanteessa henkilökohtaisesti.

OA piti tilannetta erittäin ongelmallisena erityisesti säilöönottoyksikköön sijoitettujen ulkomaalaisten yksityisyyden kannalta. Eristystilan wc- ja suihkutilaa voivat käyttää sekä nais- että miespuoliset säilöön otetut. Valvontaan osallistuu niin ikään nais- tai miespuolisia työntekijöitä. Valvottava ei ole tietoinen, kuka häntä valvoo eikä hän voi tietää, onko valvomossa useita henkilöitä valvomassa. OA ei ollut vakuuttunut myöskään siitä, että suihkutilan kameravalvontaan tehdyt muutokset olivat riittävät suojaamaan tilan käyttäjän yksityisyyttä. Valvontanäkymästä voi päätellä, että suihkuun menoa on mahdollista seurata aina siihen saakka, kun henkilö seisoo suihkun alla (5145/2018*).

- Joutsenon säilöönottoyksikkö ilmoitti OA:lle, että se pitää edelleen valvontaa välttämättömänä. Suihkujen kameranäkymien ohjelmallisesti toteutettuja peittoruutuja tullaan kuitenkin laajentamaan entisestään, jotta yksityisyys peseytymistilanteessa olisi entistäkin paremmin turvattu. Eristystilaan sijoitetulla henkilöllä on eristystiloissa mukanaan pyyhe, jolla hän voi halutessaan suojata yksityisyyttään aina siihen asti, kunnes on sijoittunut edellä mainittujen peittoruutujen alueelle eli suihkutilaan. Jatkossa myös kehotetaan kaikkia erilleen sijoitettavia informoimaan henkilökuntaa huonepuhelimen välityksellä aikeistaan mennä suihkuun, jotta kameravalvomoon ehditään järjestää valvontatehtäviin vain samaa sukupuolta edustavaa henkilökuntaa.

Erilleen sijoitetun terveydentilan seuranta

OA on pitänyt tärkeänä, että terveydenhuollosta käydään tapaamassa päivittäin eristykseen sijoitettua henkilöä (4561/2015). Tarkastuksella on kuitenkin todettu, että näin ei menetellä (6123/2016*).

- Tarkastuksella ilmeni, että terveydenhuollosta käytiin katsomassa erillään säilytettäviä vähintään kerran päivässä ja tarpeen mukaan useamminkin (6841/2019*).

Itsetuhoisuuden tunnistaminen ja itsemurhien ehkäisy

Joutsenon säilöönottoyksikössä oli ollut vuoden aikana useita itsetuhoisuuteen liittyviä tapauksia ja yksi itsemurha. Tarkastuksen aikana säilöönottoyksikön johdolle välitettiin tietoa Rikosseuraamuslaitoksen itsemurhan ehkäisyä ja kiireellisen hoidon tarpeen arviointia koskevasta koulutusmateriaalista. Tarkastajille jäi vaikutelma, että säilöönottoyksikössä ei oltu tietoisia Migrin ohjeistuksesta. OA suositti, että Migri käy läpi itsemurhia koskevan ohjeistuksensa ja arvioi, onko siinä käyty riittävästi läpi itsemurhavaaran tunnistamista sekä työntekijöiden toimintaa, vastuunjakoa ja tiedonkulkua itsemurhien ehkäisemiseksi. Myös henkilökunnan kouluttamista itsemurhien ehkäisyyn ja tietoisuutta ohjeistuksesta olisi hyvä lisätä (5145/2018*).

- Säilöönottoyksikössä parannettiin ohjaajien tietoisuutta Migrin itsemurhia koskevasta materiaalista. Myös materiaalin saatavuutta on parannettu. Yksikössä on lisäksi alkamassa hanke, jonka tavoitteena on kehittää vastaanottokeskusten ja säilöönottoyksiköiden henkilöstön mielenterveystyön osaamista. Osana hanketta laaditaan mielenterveystyön -käsikirja, jossa tarkennetaan myös itsemurhien ehkäisyyn liittyvää ohjeistusta.

Kaltoinkohtelusta ilmoittaminen

Helsingin säilöönottoyksikössä ei ollut asiakkaille tai henkilökunnalle erikseen ohjeistettua ja toimivaa menettelyä siitä, miten ja kenelle voi ilmoittaa yksikössä havaitusta kaltoinkohtelusta. OA totesi, että säilöönottoyksikössä tulee olla vapautensa menettäneiden ja henkilökunnan tiedossa oleva toimiva kantelujärjestelmä, joka mahdollistaa kantelun sekä ulkoiselle kanteluja tutkivalle elimelle (esim. EOA) että kantelun yksikön sisällä (esim. yksikön johtaja). Kantelujärjestelmän tulee kansainvälisten suositusten mukaan olla saavutettava, toimiva ja siitä tulee informoida riittävästi. Tämän lisäksi kantelut ja niiden aiheuttamat toimenpiteet tulee kirjata (6841/2019*).

- Migri ilmoitti, että vapautensa menettäneelle tämän äidinkielellä annettavassa tuloperehdytyksessä tiedotetaan jatkossa mahdollisuudesta antaa palautetta yksikön toiminnasta tai kannella yksikön johdolle ja laillisuusvalvontaviranomaisille. Lisäksi on otettu käyttöön lomake, jolle asiakas kirjaa palautteen tai kantelun. Laillisuusvalvontaviranomaisen toiminnasta tiedotetaan näkyvästi ilmoitustaululla, jonka yhteyteen on asetettu saataville valmiita kantelulomakkeita. Täytetyt palaute- ja kantelulomakkeet toimitetaan vaihtoehtoisesti joko henkilökunnalle tai asiakastiloissa olevaan suljettuun kirjelaatikkoon, johon vain yksikön johdolla on pääsy. Henkilöstön palautteenanto- ja kantelumenettely sisältää mahdollisuuden harkinnan mukaan joko raportoida epäkohdista työnjohdolle tai kannella yksikön johtajalle, Migrille tai laillisuusvalvontaviranomaisille. Helsingin säilöönottoyksikön kantelujärjestelmästä on laadittu kirjallinen kuvaus, joka on saatettu osaksi yksikön sisäisten ohjeistusten kokonaisuutta ja henkilöstön perehdytysohjelmaa.

3.5.12 LASTENSUOJELULAITOKSET

Viime vuosina tehdyt tarkastuskäynnit lastensuojelulaitoksiin ovat olleet hyvin vaikuttavaa toimintaa. Tarkastushavainnot ovat johtaneet muun muassa lastensuojelulain kiireelliseen uudistamiseen. Jatkossa esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käyttöä tulee suunnitelmallisesti välttää. Lastensuojelulaitoksessa tulee jatkossa olla yleinen hyvää kohtelua koskeva suunnitelma, joka on osana omavalvontasuunnitelmaa. Sen laatimisessa ja tarkistamisessa on kuultava laitokseen sijoitettuja lapsia ja heille on annettava mahdollisuus osallistua suunnitelman tekemiseen. Rajoitustoimenpiteitä on käytävä lapsen kanssa läpi erityisessä jälkiselvittelyssä. Laitoksen laatimassa lasta koskevassa hoito- ja kasvatussuunnitelmassa on arvioitava yhdessä sosiaalityöntekijän ja lapsen kanssa etukäteen, miten rajoitustoimenpiteitä voitaisiin välttää. Muutokset tulivat voimaan 1.1.2020.

Oikeusasiamiehen tarkastusten jälkeen useat lastensuojelulaitokset ovat muuttaneet käytäntöjään ja sääntöjään tarkastuspöytäkirjoissa edellytetyllä tavalla. Tarkastushavainnot ovat saaneet paljon huomiota julkisudessa. Samalla laitoksiin sijoitettujen lasten tietoisuus oikeuksistaan on lisääntynyt. Tämä on näkynyt lasten tekemien kanteluiden merkittävänä kasvuna. Vaikka laitokset useimmiten korjaavat käytäntöjään tarkastuksen jälkeen AOA:n suositusten mukaisesti, vaatisi muutosten toimeenpano jälkiseurantaa, mihin oikeusasiamiehellä ei aina ole mahdollisuutta. Tämän vuoksi AOA on ajoittain pyytänyt toimivaltaista aluehallintovirastoa seuraamaan laitoksen toimintaa esimerkiksi tekemällä jatkokäynnin laitokseen (esim. 5916/2018*).

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon EOA:n vuoden 2019 kertomuksesta. Valiokunta on esittänyt käsityksenään, että lastensuojelupalveluiden valvonnan jakautuminen eri toimijoille ja asian monimutkainen sääntely vaikeuttavat tehokasta ohjaus- ja valvontatoimintaa sekä lisäävät riskiä siitä, että valvontaa jää myös tekemättä. Valiokunta on myös pitänyt lastensuojelupalveluiden valvonnan resursseja riittämättöminä. Tämän seurauksena valvonta on pääosin reaktiivista ja perustuu epä-

kohtailmoituksiin ja kanteluihin. Ennakoiva valvonta olisi asiantuntijoiden mukaan vaikuttavampaa ja tehokkaampaa. Valiokunta on painottanut, että lastensuojeluun ja sen valvontaan on turvattava riittävät resurssit ja lastensuojelupalveluiden piirissä olevien lasten tietoisuutta oikeuksistaan ja omasta sosiaalityöntekijästään tulee parantaa. Myös lasten osallisuutta lastensuojelun valvonnassa tulee lisätä. Valiokunnan mukaan toimintayksiköiden omavalvontaa tulee kehittää edelleen, mutta sillä ei saa korvata viranomaisten suorittamaa valvontaa. Valiokunta esitti myös huolensa koronapandemian vaikutuksesta lastensuojelupalveluiden valvontaan.

Kertomusvuonna tehtiin yksi tarkastus Sairilan koulukotiin (883/2020*). Tarkastushavaintoja ja AOA:n suosituksia sekä laitoksen ilmoituksia toimenpiteistä on sisällytetty jäljempänä olevaan yhteenvetoon.

Paikan päälle tehtävien tarkastusten sijaan lastensuojelulaitosten valvontaa tehtiin lähettämällä seitsemälle kunnalle selvityspyyntö. Kunnilta pyydettiin selvitystä muun muassa siitä, miten lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen yhteydenpidosta huolehdittiin, mitä ohjausta ja määräyksiä laitoksille oli annettu sekä miten rajoitustoimenpiteitä oli voitu valvoa poikkeusoloissa. Lisäksi haluttiin tietää, miten laitokseen sijoitetuille lapsille ja heidän huoltajilleen ja vanhemmille oli järjestetty tiedottaminen ja neuvonta yhteydenpidosta ja koronaviruksesta. Kuntia pyydettiin myös ilmoittamaan, miten lastensuojelulaitoksia oli ohjeistettu koronapandemiaan suojautumisessa (2689/2020). Selvityksiä ei ole vielä tätä kirjoitettaessa ehditty analysoida.

Seuraavassa käydään läpi viime vuosien tarkastuksilta poimittuja kannanottoja ja suosituksia sekä sitä, miten ne ovat vaikuttaneet lastensuojeluyksiköiden menettelytapoihin ja niihin sijoitettujen lasten kohteluun. Valtion koulukotien ilmoituksissa on tullut erityisesti esille, että niissä kaivataan koulukodeille yhteisiä ohjeita ja linjauksia ainakin puhelimen käytöstä ja henkilöntarkastuksen toteuttamistavasta.

Lapsen kohtelu ja laitoksen kasvatuskulttuuri

Joissakin tarkastetuissa laitoksissa on havaittu vallitsevan lasten voimakkaaseen rajoittamiseen perustuva kasvatuskulttuuri. AOA:n mukaan laitoksen säännöt ja käytännöt sekä se, miten sääntöjä on toteutettu, eivät ole tukeneet ja edistäneet sellaista laadultaan hyvää hoitoa, kasvatusta ja kuntoutusta, joka tähtää ja valmentaa sijoitettuja lapsia yhteiskunnassa normaalina pidettävään arkielämään.

AOA on myös pitänyt erityisen huolestuttavana asiakirjoista ja lasten kertomuksista välittyvää kuvaa siitä, että lasten pyrkimyksiä vaikuttaa omaan arkeensa ei ole pidetty toivottavana käytöksenä. AOA on edellyttänyt, että laitos turvaa jatkossa lasten mahdollisuudet osallistumiseen ja vaikuttamiseen heitä koskevissa asioissa. Lapsen oma mielipide tulee selvittää ja ottaa aidosti huomioon niin hallinnollisia päätöksiä tehtäessä kuin sijaishuollon arjessa. Lapselle ei saa koitua seuraamuksia oman mielipiteensä ilmaisemisesta. Laitokset ovat ottaneet vakavasti AOA:n suositukset ja ryhtyneet toimenpiteisiin niiden toteuttamiseksi:

- Laitos ilmoitti, että AOA:n tarkastuspöytäkirjassa kuvattu toiminta ei ollut laitoksen arvojen mukaista eikä hyväksyttävää. Laitoksen kaikkien yksiköiden säännöt on tarkistettu yhdessä lasten kanssa pidetyissä yhteisöpalavereissa. Niissä kahdessa yksikössä, joissa todetut epäkohdat olivat vakavimpia, palvelupäällikkö ja erityistyöntekijä ovat olleet mukana yksiköiden yhteisöpalavereissa. Lisäksi he ovat keskustelleet lasten kanssa erikseen yksiköiden käytännöistä ja henkilökunnan toiminnasta. Toimintakäytäntöjä on tarkennettu näiden keskustelujen perusteella. Ohjaajien valmiuksia lasten kohtaamiseen ja heidän tilanteensa ymmärtämiseen parannetaan. Yksiköihin on annettu AOA:n tarkastuspöytäkirjan sisältöä vastaavat kirjalliset ohjeistukset. Laitoksen lapsille ja henkilökunnalle ollaan tekemässä kyselyä, jonka avulla selvitetään kokemuksia osallisuuden toteutumisesta ja arvioidaan tehtyjen toimenpiteiden vaikutuksia (1353/2018*).

- Laitoksessa on otettu käyttöön lapsen henkilökohtainen perehdytyskansio. Lapsi käy sen sisällön läpi omaohjaajan kanssa sijoituksen alkuvaiheessa. Kansioon kirjataan nuoren oman vastuusosiaalityöntekijän ja oman kunnan sosiaaliasiamiehen yhteystietojen lisäksi sen henkilön yhteystiedot, jonka nuori sillä hetkellä kokee luotettavaksi aikuiseksi. Kansiossa ovat myös yksikön säännöt sekä viikko-ohjelma, jotka käydään läpi nuoren kanssa. Lisäksi perehdytyskansiossa ovat ohjeet siitä, miten koetuista epäkohdista voi ilmoittaa ja miten tehtyihin rajoittamista koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta. Mukaan liitetään myös aluehallintoviraston (AVI) yhteystiedot ja tieto EOA:n verkkosivuista lapsille ja nuorille. Omaohjaaja varmistaa, että myös jokainen laitokseen tullut lapsi saa tiedon siitä, kuka on koulukodin johtaja, missä hänen työhuoneensa sijaitsee ja miten hänet tavoittaa (1353/2018*).
- Laitokselle on laadittu suunnitelma, joka tukee yksikköön sijoitettujen lasten itsemääräämisoikeuden ja hyvän kohtelun vaatimusten toteutumista sijoituksen aikana. Suunnitelman laatineeseen työryhmään on kuulunut yksikön työntekijöitä ja lapsia. Jokainen lapsi osallistuu oman kuntoutumisensa suunnitteluun. Tiiviillä omaohjaajan työskentelyllä pyritään luomaan luottamuksellisen suhde lapsen ja aikuisen välille. Laitos on varmistanut, että jokaisen nuoren tiedossa on yksikön johtajan, vastaavan ohjaajan sekä erityistyöntekijöiden yhteystiedot, joihin he voivat olla yhteydessä myös silloin, kun he kokevat yksikössä olevan tai tapahtuvan epäkohtia (4099/2018*).
- Laitokseen on laadittu AOA:n ohjeistuksen mukaisesti säännöt, jotka ovat lasten nähtävillä ja joiden laadintaan lapset ovat osallistuneet. Laitos ilmoitti myös luopuneensa koputuskäytännöstä, jota AOA piti huonearestia muistuttavana lasta alistavana käytäntönä (5377/2018*).
- Lasten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa on lisätty sekä arjessa, että hallinnollisissa päätöksissä. Oman mielipiteen ilmaisemisesta ei tule seuraamuksia. Laitoksen sääntöjä on käyty läpi sekä henkilökunnan että nuorten kanssa. Yhteistyössä lasten kanssa on tehty hyvän kohtelun suunnitelma (5930/2019*).
- Laitoksen säännöt on laadittu yhdessä oppilaskunnan kanssa. Jatkossa kiinnitetään huomiota niiden säännölliseen käsittelyyn ja päivittämiseen myös uusien lasten kanssa (883/2020*).

Lapset ovat tarkastuksilla käydyissä keskusteluissa kertoneet laitoksen henkilökunnan epäasiallisesta käyttäytymisestä, johon AOA on kiinnittänyt laitoksen huomiota. Joissakin laitoksissa on kielletty tätä koskevat väitteet, mutta monissa laitoksissa henkilöstön epäasialliseen käytökseen on puututtu omavalvontana:

- Henkilöstön kanssa on käsitelty nuorten esiin nostamia kokemuksia aikuisten käyttäytymisestä. Kaikkia laitoksen työntekijöitä on muistutettu ammatillisesta kielenkäytöstä suhteessa nuoriin. Työntekijöitä on muistutettu työntekijän epäkohtien ilmoitusvelvollisuudesta (1353/2018*).
- Kaikkien työntekijöiden kanssa on käyty henkilökohtaiset keskustelut, joissa on käsitelty lasten kanssa työskentelyä ja asianmukaista käytöstä. Yksikössä on tehty työntekijävaihdoksia AOA:n tarkastuskäynnin jälkeen nuorilta saatujen palautteiden pohjalta. Uusissa työntekijöiden rekrytoinneissa on kiinnitetty erityistä huomiota koulutustason nostamiseen sekä työntekijän vahvuuksiin työskennellä vuorovaikutuksessa nuorten kanssa (4099/2018*).
- AOA:n ja AVI:n yhteisen tarkastuksen (5916/2018*) jälkeen tehdyllä AVI:n jatkokäynnillä ilmeni, että lasten huono kohtelu nousi edelleen esille lasten haastatteluissa. Kokonaisvaltaisesti arvioiden kohtelu oli kuitenkin AVI:n mukaan parantunut vuoden takaisesta tarkastuskäynnistä. AVI antoi ohjausta tähän liittyen ja totesi, että laitoksen vastuuhenkilön tulee huolehtia omavalvonnan keinoin siitä, että toimintayksikössä toteutettavat palvelut täyttävät niille asetetut vaatimukset.

Lapsen oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä

Tarkastushavaintojen perusteella lapsen oikeus tavata luottamuksellisesti omaa sosiaalityöntekijäänsä jää liian usein toteutumatta. Joskus lapsi ei ole tiennyt, kuka on hänen oma sosiaalityöntekijänsä tai ei ole tiennyt tämän yhteystietoja. Lapset ovat voineet kertoa, että sosiaalityöntekijät käyvät yksikössä, mutta eivät välttämättä keskustele lapsen kanssa kahden kesken. Lapsilla ei ole ollut myöskään selvää kuvaa oman sosiaalityöntekijänsä tehtävistä ja siitä, että he voisivat kääntyä ristiriitatilanteessa tämän puoleen. Lasten kertomuksista on välittynyt viesti siitä, että läheskään kaikilla ei ole ollut luottamuksellista suhdetta omaan sosiaalityöntekijäänsä. Lapsi on myös voinut menettää luottamuksensa tämän mahdollisuuksiin tai haluun selvittää lapsen esiintuomia epäkohtia.

- Laitos piti erittäin valitettavana, jos lapselle on syntynyt käsitys siitä, että laitoksen pyrkimyksenä on vaikeuttaa lapsen ja sosiaalityöntekijän välistä kanssakäymistä. Henkilökuntaa on tarkastuksen jälkeen ohjeistettu varmistamaan, että nuoren oikeus keskustella luottamuksellisesti sosiaalityöntekijänsä kanssa toteutuu. Lisäksi varmistetaan, että lapsen perehdytyskansiossa on vastuusosiaalityöntekijän yhteystiedot (1353/2018*).
- Yksikössä on tarkastuksen jälkeen varmistettu, että jokaisella nuorella on oman sosiaalityöntekijän yhteystiedot ja että nuoret voivat aina halutessaan olla heihin yhteydessä kirjeitse, omalla puhelimella tai yksikön puhelimella (4099/2018*).

AOA on pitänyt lapsen oikeuksia toteuttavana ja niitä edistävänä menettelynä, että laitos ja sosiaalityöntekijä kirjaavat lapsen asiakirjoihin, milloin sosiaalityöntekijä on tavannut lasta ja miten tapaaminen on toteutettu. Lisäksi tulisi kirjata, onko tapaaminen järjestetty kahden kesken ilman henkilökunnan läsnäoloa. Näin ei läheskään kaikissa tarkastetuissa yksiköissä ole menetelty. Tarkastuksen jälkeen laitokset ovat ohjeistaneet henkilökuntaa kirjaamaan nämä tiedot.

AOA on esittänyt laitoksille uutta mahdollista menettelyä sen varmistamiseksi, että lapsen oma mielipide saatettaisiin kuukausittain oman sosiaalityöntekijän tietoon. Sen mukaisesti lapsi voisi halutessaan kirjoittaa luottamuksellisen viestin sosiaalityöntekijälleen, joka lapsen itse sinetöimässä kirjekuoressa liitettäisiin kuukausiraporttiin. Yksityisen ja luottamuksellisen viestin kirjoittamisen mahdollisuus saattaisi myös lisätä lapsen halukkuutta kertoa omalle sosiaalityöntekijällensä arkaluonteisempiakin asioita elämästään laitoksessa.

- Laitos ilmoitti, että se oli aloittanut uuden käytännön AOA:n suosituksen mukaisesti. Jatkossa nuori voi halutessaan kirjoittaa sosiaalityöntekijälleen luottamuksellisen kirjeen (1353/2018*).

Monet lastensuojelun sosiaalityöntekijät työskentelevät äärirajoilla, minkä vuoksi heillä ei ole välttämättä mahdollisuutta tehdä lastensuojelulain edellyttämää valvontaa. Tarkastuspöytäkirjassa AOA edellytti kuntia toimittamaan selvityksen muun muassa siitä, montako lasta niillä on sijoitettuna yksikköön ja montako muuta lasta samalla sosiaalityöntekijällä oli vastuullaan yksikköön sijoitetun lisäksi (4099/2018*). Kunnat ilmoittivat selvityksissä myös toimenpiteistään tai näkemyksistään seuraavasti:

- Sosiaalityöntekijöiden valmiuksia valvontaan ja lapsen kuulemiseen on lisätty. Lisäksi kuntayhtymän valvontasuunnitelma on päivitetty ja kuntayhtymä on tehostanut omalla alueella olevien yksiköiden valvontaa sekä sijaisperheiden valvontaa (Oulunkaaren kuntayhtymä).
- Sijoitettuja lapsia on tavattu sijaishuoltopaikassa ilman laitoksen henkilökunnan läsnäoloa. Lapsen kanssa on käyty läpi AOA:n tarkastuspöytäkirja, laitoksen kommentit nuorten kokemuksiin ja AOA:n suositukset toimenpiteistä epäkohtien korjaamiseksi. Lisäksi on keskusteltu tarkastuksessa esiin tulleista epäkohdista ja lapsen senhetkisistä kokemuksista lastensuojeluyksikön arjessa. Tapaamisissa lapset ovat tuoneet esille tilanteita, jotka he olivat viime aikoina kokeneet epäkohtina. Kokemukset välitettiin tapaamisen jälkeen laitoksen johtajalle (Tornion sosiaalitoimisto).

- Vastuusosiaalityöntekijät ovat tavanneet lapsia ja selvittäneet lapsille AOA:n tarkastuspöytäkirjan sisällön ja merkityksen (Vantaan kaupunki).
- Sijaishuollossa olevien lasten henkilökohtaisiin tapaamisiin ja asiakassuunnitelmien ajantasaisuuteen sekä rajoitustoimenpiteiden käyttämiseen on kiinnitetty erityistä huomiota. Kuntayhtymän mukaan lastensuojelussa on kuitenkin nähtävissä lasten vaikeahoitoisuus, mikä asettaa haasteita sijaishuoltopaikkojen löytymiseen sekä näkyy lastensuojelulaitoksissa rajoituspäätösten lisääntymisenä. Nykyisin lastensuojelussa tarvitaan enemmän lapsille lastensuojelulaitosten erityisyksikköjen tarjoamia palveluja (Kainuun sote, jolla ei ollut selvityksen antamisen aikana enää laitokseen sijoitettuja lapsia).

Lapsen itsemääräämisoikeus

AOA on korostanut, että sijoitetuilla lapsilla on oikeus päättää omasta ulkonäöstään ja vaatetuksestaan. Lävistykset, pukeutuminen ja esimerkiksi hiusten värjääminen liittyvät keskeisesti henkilön oman identiteetin ilmaisemiseen. Laitoksen säännöillä, jotka koskevat lapsen ulkonäköä, puututaan lapsen oikeuteen määrätä vapaasti omasta kehostaan ja ulkonäöstään. Laitoksen säännöt eivät saa rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta enempää, kuin on välttämätöntä. Asiaa on kussakin asiayhteydessä arvioitava jokaisen lapsen kohdalla erikseen. Sijaishuoltopaikka voi yhdessä lapsen kanssa keskustellen tukea ja ohjata lasta arvioimaan esimerkiksi pukeutumistaan eri kannoilta ja ottaen huomioon muun muassa tilaisuuden, johon lapsi on menossa, vuodenajat ja terveydelliset seikat.

- Lapsen pukeutumiseen, lävistyksiin, henkilökohtaiseen ulkonäköön ja itsemääräämisoikeuteen ei enää puututa. Aikaisemmin näihin asioihin puututtiin silloin, kun ne vahvistivat tai ylläpitivät oirekäyttäytymistä. Jatkossa meikkien käyttämistä, hiusten värjäämistä ja lävistysten ottamista ei rajoiteta (5377/2018*).
- Laitoksen mukaan lapsella on oikeus päättää omasta ulkonäöstä ja vaatetuksesta. Aikaisemmin laitos oli puuttunut pääasiassa lapsen erityisen paljastavaan pukeutumiseen. Näistä asioista lasten kanssa keskustellaan edelleen. Jatkossa kuitenkin kiinnitetään huomiota siihen tapaan, miten keskusteluja käydään ja siihen, että näistä asioista keskustellaan omaohjaajan kanssa (5930/2019*).

Tytöt eivät saaneet päättää itse, mitä hygieniatuotteita he käyttävät kuukautisten aikana laitoksessa. AOA katsoi, että sääntö oli osoitus lasten henkilökohtaiseen elämään kohdistuvan kontrollin laajuudesta. Kuukautissuojia koskeva käytäntö rajoitti voimakkaasti tytön oikeutta määrätä omasta kehostaan ja yksityisyyteensä syvästi liittyvistä asioista. Käytäntö oli tyttöjä alistava.

- Laitos ei enää puutu asiakkaan henkilökohtaiseen intimiteettiin, eikä edellytä käytettävän esimerkiksi tietynlaisia kuukautissuojia. Sen sijaan henkilökohtaiseen hygienian hoitoon kannustetaan, neuvotaan ja ohjataan (5377/2018*).
- Tarkastuksen jälkeen laitos päätti, että se maksaa jokaiselle lapselle hygieniarahaa, jolla hän voi ostaa itselleen sopivimmat hygieniatuotteet. Lisäksi laitoksella on toimistossa erilaisia hygieniatarvikkeita saatavilla (5930/2019*).

Rajoitustoimenpiteet ja kasvatukselliset rajat ovat eri asioita

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

Edellä todettujen asioiden erottaminen toisistaan lastensuojelussa on haasteellista. Tarkastuskäynneillä on havaittu, että laitoksissa usein perustellaan joitakin toimia kasvatuksellisilla syillä – kun ne AOA:n näkökulmasta ovat tosiasiallisesti rajoitustoimenpiteitä, joille on oltava lastensuojelulain mukainen peruste ja joista on tehtävä päätös.

AOA:n tarkastuspöytäkirjoissa on tätä rajanvetoa käyty läpi ja esitetty näkemyksiä siitä, mikä on kasvatuksen piiriin kuuluva asia ja mikä ei sitä ole. Tästä esimerkkinä lapsen lyhytaikainen huoneeseen ohjaaminen ilman, että huoneen ovea lukitaan ja lapsi on huoneessaan pelkän suullisen kehotuksen perusteella. Tätä voidaan pitää yleisesti hyväksyttävänä kasvatuksen piiriin kuuluvana asiana. Lain tarkoittamasta eristämisestä voi kuitenkin olla kyse silloin, jos lasta estetään poistumasta huoneestaan ja lapsi joutuu vastentahtoisesti oleskelemaan huoneessaan pitkiä aikoja ilman, että kyse olisi eristämissäännöksessä tarkoitetusta lapsen käyttäytymisestä.

- Laitos ilmoitti, että sisäisen perehdytyksen lisäksi työntekijöille on järjestetty ulkopuolisen tahon järjestämää rajoitustoimenpiteitä koskevaa koulutusta (1353/2018*).
- Työntekijöille on järjestetty koulutusta lastensuojelulain mukaisista rajoitustoimenpiteistä. Koulutuksessa on painotettu erityisesti AOA:n tarkastuspöytäkirjassa esiin nousseita asioita. Koulutukseen on kuulunut myös tentti, jolla on varmistettu, että työntekijät ovat sisäistäneet ja ymmärtäneet koulutuksesta saamansa tiedon (4099/2018*).

Rajoituspäätökset ja niiden kirjaaminen

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

Laitokset ovat ilmoittaneet, että rajoituspäätösten yksilöllisiin perusteisiin ja niiden kirjaamiseen kiinnitetään jatkossa huomiota ja henkilökunnalle järjestetään rajoitustoimia koskevaa koulutusta. Lisäksi rajoituspäätös käydään jatkossa lapsen kanssa läpi, jotta nuori ymmärtää rajoituksen tarkoituksen. Myös valitusmahdollisuudesta kerrotaan lapselle ja tarpeen mukaan autetaan sen tekemisessä (1353/2018*, 1605/2018*, 4099/2018*, 5377/2018*, 5930/2019*, 883/2020*). Joskus käytäntöjen muuttaminen lainmukaiseksi edellyttää enemmän ohjausta:

- AOA:n ja AVI:n yhteisen tarkastuksen (5916/2018*) jälkeen tekemänsä jatkokäynnin perusteella AVI katsoi, että laitoksen rajoituspäätösten laadinnassa ja kirjaamisessa oli edelleen merkittäviä puutteita. Esimerkiksi eristämisen seurannan asiakirjat olivat puutteellisia tai ne puuttuivat kokonaan. AVI ohjasi laitosta siitä, mitä eristämisestä tulee merkitä päätökseen ja erillisasiakirjoihin.

Liikkumisvapauden rajoittaminen

Myös liikkumiseen liittyvään rajoittamiseen liittyy paljon epätietoisuutta – sekä lasten että laitoksen henkilökunnan keskuudessa. Ei ole läheskään aina selvää, milloin kyse on sellaisesta liikkumisvapauden rajoittamisesta, josta tulee tehdä lastensuojelulain mukainen päätös. Tähän on pyritty vastaamaan AOA:n tarkastuspöytäkirjoissa (esim. 356/2018*, 5930/2019*) ja kanteluratkaisuissa (esim. 5682/2018*).

AOA:n julkaistuista kannanotoista huolimatta tarkastuksilla joudutaan edelleen kiinnittämään huomiota muun muassa siihen, että liikkumisvapautta rajoitetaan ainoastaan laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä ja että rajoituksesta tehdään yksilöllinen päätös. Lasten liikkumisen rajoittaminen on voitu todeta jopa muiden valvontaviranomaisen toimesta lainvastaiseksi, mutta siitä huolimatta AOA:n tarkastuksella on todettu, että laitos ei ole korjannut menettelyään (883/2020*). AOA:n tarkastuksen jälkeen laitoksessa on myös voitu ottaa uusi, eristämistä muistuttava ja lainvastainen käytäntö, jonka mukaan liikkumisvapauden rajoituksen aikana lapsi sai olla vain omassa huoneessa (5916/2018*). Pääsääntöisesti laitokset ovat kuitenkin tarkastuksen jälkeen muuttaneet ohjeistustaan ja käytäntöjään AOA:n suositusten mukaisesti, mistä seuraavassa muutama esimerkki:

- Liikkumisvapauden rajoituspäätökseen kirjataan aina erikseen nuoren koulunkäynnin to-

teutuminen ja erilliset perustelut sille, mikäli se ei toteudu rajoituksen aikana (4099/2018*).
- Laitoksen toimintaa on muutettu siten, että mikäli lapsella ei ole lastensuojelulain mukaista päätöstä liikkumisvapauden rajoittamisesta, hän saa liikkua laitoksen alueella ja sen ulkopuolella vapaasti. Paluuajoista sovitaan yhdessä lapsen kanssa. Toteutetuista liikkumisvapauden rajoituksista tehdään asianmukaiset päätökset perusteluineen eivätkä ne estä lasta käymästä koulua taikka harrastamasta tai osallistumasta laitoksen tarjoamiin aktiviteetteihin (5377/2018*).
- Laitos ilmoitti, että lapset voivat sovitusti ulkoilla, käydä kaupungilla ja harrastuksissa osastojen ulkopuolella. Tarvittaessa lapselle tehdään liikkumisvapautta rajoittava päätös, jonka kirjaamiseen kiinnitetään jatkossa huomiota. Sen tarvetta arvioidaan rajoitusaikana työryhmässä ja lapsen kanssa keskusteluissa. Liikkumisvapauden rajoituksen aikana lasta ei eristetä, vaan hänellä on mahdollisuus vointinsa mukaan käydä koulua, ulkoilla ja harrastaa ohjaajan seurassa (5930/2019*).
- Tarkastuksen jälkeen laitoksen liikkumisvapauden rajoittamista koskevia käytäntöjä muutettiin. Lapsi voi liikkua laitoksen alueella ja poistua laitoksen alueelta, mikäli hänellä ei ole lastensuojelulain mukaista liikkumisvapauden rajoituspäätöstä (883/2020*).

Yhteydenpidon rajoittaminen ja sosiaalisten suhteiden estäminen

Laitokset rajoittavat lapsen yhteydenpitoa muihin ihmisiin eri tavoin - rajoittamalla vierailuja laitokseen, peruuttamalla lapsen lomat tai rajoittamalla puhelimen käyttöä. Jälkimmäinen lienee yleisin yhteydenpidon rajoitus. Tarkastuksilla on voitu todeta puhelinkäytäntöjä, joissa on ollut hyvin rajattu aika soittaa tai vastaanottaa puheluita. Lapsella on myös voinut olla oikeus päivittäin vain yhteen puheluun, jonka kestoa on rajattu. Nämä käytännöt tosiasiassa rajoittavat tai ainakin kaventavat lasten yhteydenpito-oikeutta.
- Tarkastuksen jälkeen laitoksessa tehtiin lasten puhelinkäytäntöä koskeva muutos. Puhelimet ovat pääsääntöisesti lasten käytössä. Yöaikana puhelimet ovat yksikön toimistossa, minkä tarkoituksena on turvata nuoren riittävä unensaanti. Tällöinkin yksikön puhelin on lapsen käytettävissä. Ohjeistuksen mukaan puhelin voi olla kasvatuksellisesti pois myös esimerkiksi ruokailutilanteiden rauhoittamiseksi sekä yhteisen tekemisen aikana (1353/2018*).
- AOA:n ja AVI:n yhteisen tarkastuksen (5916/2018*) jälkeisellä jatkokäynnillä AVI totesi, että myös avohuollon sijoituksessa olevilta lapsilta oli yksikössä rajoitettu puhelimen käyttöä koulu- ja yöaikaan. AVI ohjeisti laitosta noudattamaan AOA:n ohjeistusta puhelimen haltuunotosta. Puhelinta ei voida ottaa haltuun yö- ja kouluajaksi vain varmuuden vuoksi. Myöskään laitoksen säännöillä ei voida kieltää lasta ottamasta puhelinta mukaan esimerkiksi ulkoilun ajaksi. AVI totesi, että lapsen puhelimen käyttöä koulupäivän aikana voidaan rajoittaa vain perusopetuslain perusteella, vaikka opetus tapahtuisi sijaishuoltoyksikön tiloissa. Tällöin päätösvalta on yksin koululla.
- Laitos ilmoitti kiinnittävänsä huomiota puhelinkäytäntöihin jatkossa. Samalla se ehdotti laadittavaksi valtion koulukotien erityisen huolenpidon yksiköille yhteistä ohjeistusta puhelimen käytön suhteen (883/2020*).

Laitoksissa ei ole aina sisäistetty, että niiden tulisi tehdä rajoittamispäätös myös silloin, kun lapsen yhteydenpitoa hänen läheisiinsä tosiasiassa rajoitetaan. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi, kun sovittu kotiloma peruutetaan tai sen ajankohtaa muutetaan, lomalle asetetaan erityisiä ehtoja tai jätetään kokonaan sopimatta lomia taikka järjestetään lapsen ja hänen läheisensä tapaaminen laitoksessa valvottuna. Laitoksen yksiköitä on muistutettu yhteydenpidon rajoittamispäätöksen tekemisestä tilanteessa, jossa yhteydenpidon rajoittamisen edellytysten täyttyessä nuoren kotiharjoittelu joudutaan siirtämään. Yksiköitä on myös muistutettu siitä, että nuoren yhteydenottoa vanhempaansa ei voida rajoittaa ohjauksellisesti eikä sille voida asettaa ehtoja (1353/2018*).

Tarkastuksilla on myös todettu, että sijoitettujen lasten välisiä keskusteluja on rajoitettu tai niitä on valvottu. AOA on katsonut, että lapsella on oikeus luoda ja ylläpitää sosiaalisia suhteita myös

laitoksen sisällä. Sellainen menettely, jossa lasta estetään keskustelemasta toisen ihmisen kanssa pitkiäkin aikoja, on lainvastaista ja ennen kaikkea epäinhimillistä.

- Laitoksen käytäntöjä muutettiin tarkastuksen jälkeen. Lapset saavat olla jatkossa vapaasti vuorovaikutuksessa keskenään. Sosiaalisten suhteiden ylläpito on mahdollistettu siten, että heillä on oma puhelin käytössään. Sosiaalisia suhteita ei enää arjessa rajata tai valvota ilman rajoituspäätöksiä. Ruokailussa asiallinen keskustelu on sallittua eikä istumapaikkoja ruokailuissa määritellä (5377/2018*).

Joissakin laitoksissa on myös ollut epäselvyyttä siitä, että päätösvalta yhteydenpidon rajoittamisessa on sosiaalityöntekijällä – ei sijaishuoltopaikalla.

- Laitos ilmoitti, että yksikössä ei rajoiteta nuoren yhteydenpitoa vanhempiin/läheisiin tai siirretä/peruta sovittuja lomia ilman yhteydenottoa sosiaalityöntekijään ja tekemällä siitä lastensuojelulain mukainen valituskelpoinen päätös (4099/2018*).

Henkilöntarkastus

Silloin, kun on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on vaatteissaan tai muutoin yllään kiellettyjä aineita tai esineitä, hänelle saadaan asian tutkimiseksi tehdä henkilöntarkastus. Kysymys on aina yksilöllisestä perusteesta, joka tulee arvioida jokaisen lapsen osalta erikseen. Laitosten asiakirjatarkastuksissa on todettu henkilöntarkastusta koskevissa kirjauksissa paljon puutteita. Päätöksistä ei ilmene, mikä on ollut lain edellyttämä perusteltu syy epäillä. Merkinnöistä ei myöskään aina selvästi ilmene, millä tavoin tarkastus on tehty ja toimeenpantu. Tällöin ei ole mahdollista jälkikäteen varmistaa, että henkilöntarkastus on tehty asianmukaisesti.

AOA on edellyttänyt, että henkilöntarkastusta tehtäessä pitää ottaa huomioon lapsen ikä, sukupuoli, kehitystaso, lapsen yksilölliset ominaisuudet sekä uskonto ja kulttuuritausta. Tarkastus itsessään on käytännössä aina lapselle nöyryyttävää. Tämän takia tarkastuksen toteuttamistapa on arvioitava aina yksilöllisesti ja valittava sellainen tapa, jolla mahdollisimman vähän aiheutetaan lapselle haittaa.

- Laitos totesi, että AOA:n tarkastuspöytäkirjassa todetut lasten kokemukset henkilöntarkastuksesta olivat sellaisia, että toimenpiteen toteuttamistapaa oli välttämätöntä kehittää. Laitos aikoi tilata yksiköihin henkilöntarkastuksen tekemistä varten siirrettävät sermit. Lisäksi ohjeistuksessa todetaan nyt, että henkilöntarkastuksen tekotapa tulee kirjata (1353/2018*).
- Laitoksen mukaan henkilöntarkastuksen toteuttamistavasta puuttui selkeä ohjeistus. Laitos oli mukana kehittämässä henkilöntarkastukseen liittyvää käytäntöä muiden koulukotien kanssa. Tarkoituksena on kartoittaa käytössä olevia henkilöntarkastuksen toteuttamisen tapoja ja laatia ehdotus yhteisestä ohjeesta (1353/2018*).
- Laitos ilmoitti, että perusteiden kirjaamiseen on kiinnitetty enemmän huomiota ja asiasta on keskusteltu henkilökunnan kokouksissa. Lisäksi on kiinnitetty huomiota kirjaamiseen siitä, miten tarkastus on käytännössä tehty (5930/2019*).

Laitoksella ei ole oikeutta tehdä henkilöntarkastuksia rutiininomaisesti aina, kun lapsi palaa laitokseen tai kun esimerkiksi lapsen läheiset ovat vierailleet laitoksessa. Lastensuojelulaki ei myöskään mahdollista joukkohenkilöntarkastuksia. Henkilöntarkastusta tehtäessä lasta koskeviin asiakirjoihin tulee aina merkitä ja selkeästi perustella, mikä on ollut toimenpiteeseen johtanut ”perusteltu syy epäillä”. Kysymys on yksilöllisestä perusteesta, joka tulee arvioida jokaisen lapsen osalta erikseen, jokaisella kerralla, kun henkilöntarkastus tehdään.

- Laitos ilmoitti, että henkilöntarkastus tehdään jatkossa ainoastaan yksilöllisin perustein. Lisäksi päätöksessä kuvataan, miten rajoitustoimenpide on käytännössä toteutettu (1605/2018*).

Joskus tarkastuksen jälkeen laitos voi muuttaa käytäntöjään siten, että rajoitustoimenpiteitä ei enää tehdä edes silloin, kun siihen olisi aihetta ja siihen olisi lakiin perustuva syy. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joita nimenomaan halutaan estää

rajoitustoimilla ja johon lastensuojelulaki antaa mahdollisuuden:

- Henkilöntarkastusta koskeviin perusteisiin ja niiden kirjaamiseen on laitoksessa kiinnitetty huomiota. Henkilöntarkastusten tekemistä on myös merkittävästi vähennetty, mikä on laitoksen mukaan aiheuttanut huumausaineiden, tulentekovälineiden ja astaloiden lisääntynyttä kulkeutumista nuorten huoneisiin. Henkilökunnan havaintojen ei ole katsottu olevan riittävä peruste tarkastuksen tekemiseen (5377/2018*).

Lastensuojelulaki ei oikeuta lapsen riisuttamiseen. Mikäli henkilöntarkastuksessa joudutaan tutkimaan lapsen vaatteet, on se suoritettava mahdollisimman hienovaraisesti. Tämän takia lapsen tulee saada itse riisuutua esimerkiksi ison pyyhkeen tai kylpytakin alla, tai vaihtoehtoisesti voidaan käyttää suojaavia sermejä. Hyväksyttävänä ei voida pitää menettelyä, jossa ohjaaja pitää lapsen edessä pyyhettä, jonka takana lapsi riisuu vaatteensa.

- Jatkossa henkilöntarkastuksessa lapsi saa suojakseen kylpytakin, jolla hän voi peittää itsensä vaatteitaan vaihtaessa. Henkilöntarkastus suoritetaan aina kamerattomassa tilassa tai valvontakamera peitettynä. Sen suorittaa aina kaksi nuoren kanssa samaa sukupuolta olevaa henkilökuntaan kuuluvaa henkilöä (5377/2018*).

Tarkastuksella on myös ilmennyt, että henkilöntarkastukseen on osallistunut laitoksen ulkopuolisia henkilöitä, joilla ei ole siihen toimivaltaa.

- Laitoksen uuden ohjeistuksen mukaan rajoitustoimenpiteen toteuttamiseen ei saa enää osallistua laitoksen ulkopuolisia työntekijöitä (1353/2018*).

Eristäminen

Lapsen eristämisen tulee olla viimeinen keino reagoida tilanteeseen, jossa lapsi käyttäytyy vaaraa aiheuttavasti. Eristämisen sijasta on aina ensin mietittävä muita lievempiä keinoja. Tarkastuksilla on tavattu eristämistä muistuttavia käytäntöjä, joita laitokset eivät ole itse pitäneet eristämisenä.

- Laitos ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että henkilökuntaa on muistutettu siitä, että omaan huoneeseen eristäminen edellyttää lastensuojelulain mukaisia eristämisen perusteita. Laitoksessa oli myös käyty tarkastuksen jälkeen keskustelua siitä, että sosiaalisten suhteiden katkaiseminen velvoittamalla nuori tekemään kirjallisia tehtäviä omassa huoneessa, on tosiasiassa eristämistä, jolle on oltava lastensuojelulain mukaiset perusteet (1353/2018*).

Joissakin laitoksissa on ollut käytäntönä, että laitokseen saapuva lapsi on sijoituksen alussa eristetty lainvastaisesti useiden päivien tai viikkojen ajaksi muista lapsista. Joskus eristämistä on käytetty rangaistuksenluonteisesti esimerkiksi silloin, kun lapsi palaa karkumatkalta laitokseen rauhallisena ja joutuu silti eristykseen. Myöskään pelkkä päihtymys ei oikeuta lapsen eristämiseen.

- Laitos ilmoitti, että lasten välillä ei ole enää keskustelukieltoa eikä käytäntöä ruokailla yksin, muista erillään (1353/2018*).
- Lasta ei sijoiteta enää tulovaiheessa automaattisesti turvahuoneeseen. Tulovaiheessa tehdään lapsen voinnin ja käyttäytymisen perusteella arviointi, voidaanko hänet sijoittaa suoraan omaan huoneeseensa ja voiko hän osallistua laitoksen yhteisiin toimintoihin välittömästi (5377/2018*).

AOA on edellyttänyt yhden laitoksen osalta, että lasten riisuttamisesta eristämistilaan vietäessä on luovuttava. Jatkossa eristämiseen vieminen ja mahdollinen siihen liittyvä henkilöntarkastus suoritetaan lapsen ihmisarvoa kunnioittaen siten, että lapsella on mahdollisuus suojata kehoaan tarkastuksen aikana.

- Laitoksen mukaan yksi tärkeistä toimintakulttuurin muutoksista liittyy turvallisuusriskien ja vaaratilanteiden liiallisen ennakoinnin vähentämiseen. Jatkossa laitoksessa kiinnitetään erityistä huomiota eristämistoimenpiteen hoidolliseen luonteeseen ja tilanteen säilymiseen ehdottoman hienotunteisena. Uudessa ohjeistuksessa kielletään vaatteiden vaihtaminen rauhoittumishuoneeseen mentäessä (1353/2018*).

Lastensuojelulaitoksen eristystiloja, joiden yleisilme on usein hyvin karu.

Eristykseen sijoitetun lapsen käyttöön tarkoitetut wc-tilat.

Eristämiseen liittyvien asioiden kirjaamisessa on todettu paljon puutteita muun muassa seuraavissa asioissa: eristämiseen johtanut tilanne ja lapsen käytös, eristämisen toteuttamistapa, miten eristämisen jatkamisen perusteita on eristämisen aikana arvioitu ja miten lapsen eristämisen lopettamiseen on päädytty. Laitokset ovat tarkastuksen jälkeen ilmoittaneet, että ne kirjaavat jatkossa paremmin AOA:n esille nostamat asiat (1353/2018*, 5377/2018*, 5930/2019*).

Rajoitustoimenpiteiden jälkiselvittely

Rajoituksen lapsikohtainen arviointi on tullut lakisääteiseksi velvoitteeksi 1.1.2020. Tämä tarkoittaa sitä, että jos lapseen on kohdistettu lastensuojelulaissa tarkoitettuja rajoituksia, lastensuojelulaitoksessa on arvioitava niiden käyttöä yhdessä lapsen kanssa lastensuojelulain edellyttämällä tavalla. Jälkiselvittelyllä pyritään siihen, että lapsen kanssa yhdessä arvioidaan, miten rajoitusten käyttöä voitaisiin jatkossa välttää. Samalla laitoksen tulee arvioida omaa toimintaansa ja miettiä keinoja, joilla vastaava tilanne voitaisiin jatkossa välttää. AOA on myös suositellut rajoitustoimenpiteitä koskevan suunnitelman laatimista. Suunnitelman tarkoituksena olisi osaltaan vähentää rajoitusten käytön tarvetta ja lisätä henkilökunnan ja lasten tietämystä lainmukaisista ja asianmukaisista sekä hyväksyttävistä käytännöistä.

Tarkastusten jälkeen lastensuojelulaitokset ovat ilmoittaneet kiinnittävänsä huomiota rajoitusten jälkiselvittelyyn (5930/2019*, 883/2020*).

Valvonnan valvonta

Yhä enemmän oikeusasiamiehen tarkastustoiminnassa on myös kiinnitetty huomiota siihen, miten lastensuojelulaitosten valvonnasta ensisijaisesti vastuussa olevat viranomaiset ovat onnistuneet tehtävässään. Toiminta ei ole ollut läheskään aina riittävää. Tarkastuspöytäkirjoissa on voitu myös pyytää luvan myöntänyttä viranomaista, AVI:a tarkistamaan, että laitoksen toiminta vastaa sille myönnettyä toimilupaa. Esimerkiksi onko laitoksella tosiasiassa sen toimiluvan mukainen henkilöstö ja edellyttääkö lasten suuri palvelujen tarve mahdollisesti toimiluvan tarkistamista tai lupaedellytysten uudelleen arvioimista (5377/2018*).

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäyntien seurauksena myös lainsäädäntöä on muutettu 1.1.2020 lukien siten, että AVI:n on oman valvontakäyntinsä yhteydessä varattava sijoitetuille lapsille mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun. Seuraavassa esimerkkejä siitä, miten AOA on puuttunut omavalvonnassa havaittuihin puutteisiin.

AOA teki tarkastuksen nuorisokotiin (5930/2019*), josta oli tehty useita kanteluja. Niihin annetuissa ratkaisuissa katsottiin, että kunnat olivat laiminlyöneet lasten sijaishuollon valvonnan. Vastuussa olevan sosiaalityöntekijän on arvioitava laitoksen käytäntöjä ja sääntöjä ja puututtava niihin, mikäli ne rajoittavat lapsen oikeuksia lainvastaisella tavalla. Kolmessa ratkaisussa annettiin huomautus sijoittajakunnalle sen valvontavelvollisuuden laiminlyönneistä. Kolmessa muussa ratkaisussa kiinnitettiin sijoittajakunnan vakavaa huomiota sille kuuluvien lakisääteisten tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen (4566/2018*, 5679/2018*, 5682/2018*, 5683/2018*, 5685/2018*, 3662/2019*).

- Nuorisokotiin tehdyllä tarkastuksella todettiin edelleen sellaista nuorten rajoittamista, joka perustui laitoksen itse laatimiin sääntöihin ilman lastensuojelulain edellyttämää yksilöllistä, kunkin nuoren tilanteeseen perustuvaa harkintaa.
- AOA edellytti, että jokainen nuorisokotiin lapsia sijoittanut lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä tapaa sijoittamansa lapsen ja selvittää lapselle tarkastuspöytäkirjan sisällön ja merkityksen. Sosiaalityöntekijän oli tarjottava lapselle tässä tarkoituksessa mahdollisuus keskusteluun kahden kesken.

AOA totesi koulukodin tarkastuspöytäkirjassa (883/2020*) valvonnan järjestämisestä muun muassa, että AVI:lla on valvontaviranomaisena keskeinen asema lapsen oikeusturvan varmistamisessa. AVI:n on seurattava lastensuojelulaitosten toimintaa myös omasta aloitteestaan tapahtuvien valvontakäyntien avulla ja erityisesti valvottava rajoitustoimenpiteiden käyttöä lastensuojelulaitoksissa.

AOA painotti, että lapsen kuuleminen sekä häntä koskeviin asiakirjoihin ja rajoitustoimenpi-

teisiin tutustuminen ovat oleellinen osa valvontaa. Valvontakäynneillä lapsille tulee varata tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun. Näiden keskustelujen avulla AVI voi seurata yksittäistapauksessa sekä myös yleisesti lasten kohtelua ja olosuhteita sekä arvioida lastensuojelulaitoksen toimintaedellytysten täyttymistä. Jotta valvonta olisi tehokasta, tulisi valvontakäyntejä tehdä myös yllätystarkastuksina sekä niihin aikoihin, jolloin lapset ovat sijaishuoltopaikassa.

Edellisen lisäksi AOA on pitänyt välttämättömänä, että sijaishuoltoa valvovat viranomaiset ilmoittavat havaitsemistaan epäkohdista tai puutteista sijaishuoltopaikan toiminnassa viipymättä sijoituskunnalle ja AVI:lle sekä tiedossaan oleville muille lapsia samaan sijaishuoltopaikkaan sijoittaneille kunnille. AOA on pitänyt tärkeänä, että myös AVI ilmoittaa erityisesti sijoittajakunnille havaitsemistaan epäkohdista.

3.5.13 SOSIAALIHUOLLON VANHUSTEN YKSIKÖT

Kertomusvuonna sosiaalihuollon vanhusten yksiköihin tehtiin kansallisen valvontaelimen mandaatilla paikan päällä kolme tarkastusta ja vielä erikseen samoihin yksiköihin etätarkastukset. Tarkastetut kohteet olivat:

- Hoitokoti Annala Oy, tehostettu asumispalveluyksikkö, Kesälahti, Siun sote -kuntayhtymä (1823/2020*)
- Annalakodit Oy, tehostettu asumispalveluyksikkö, Kesälahti, Siun sote -kuntayhtymä (1824/2020*)
- Koivupiha, tehostetun palveluasumisen yksikkö, Joensuu, Siun sote -kuntayhtymä (1760/2020*)

Etäyhteydellä tehdyillä jatkotarkastuksilla oli tarkoituksena kartoittaa, miten koronapandemia oli vaikuttanut yksikköjen toimintaan. Yksiköiden asukkaille ja heidän omaisilleen oli lähetetty yhteydenottopyyntö, jotta saataisiin myös tietoa heidän kokemuksistaan. Yhteydenottoja tuli puhelimitse ja sähköpostitse.

Koronapandemian aikaisesta muusta vanhustenhuoltoon kohdistuvasta valvonnasta kerrotaan tarkemmin jaksossa 4 Koronavirukseen liittyvät asiat.

Seuraavassa käydään yhteenvedonomaisesti läpi sitä, miten oikeusasiamies on tehnyt valvontaa vanhusten sosiaalihuollon yksiköihin 2015–2020 tehdyillä tarkastuksilla. Vanhuspsykiatriaan tehtyjä tarkastuksia käsitellään jäljempänä kohdassa 3.5.16.

Kaltoinkohtelu ja ilmoitusvelvollisuus

Sosiaalihuollon toimintayksikössä työskentelevällä on velvollisuus ilmoittaa viipymättä huonosta kohtelusta toiminnasta vastaavalle henkilölle. Kunnan ja yksityisen palveluntuottajan on tiedotettava henkilöstölleen tästä ilmoitusvelvollisuudesta ja sen käyttöön liittyvistä asioista. AOA on todennut, että yksikössä tulisi sisällyttää omavalvontasuunnitelmaan selkeä ohjeistus huonosta kohtelusta ilmoittamisesta ja siitä, miten ilmoitusten käsittely tapahtuu ja miten huonoon kohteluun puututaan. Tämä edellyttää samalla huonon kohtelun tunnistamista ja määrittelyä sekä toisaalta johdon selvää kannanottoa siitä, että huono kohtelu ei ole sallittua ja että siitä on tekijälle seuraamuksia. Menettelyohjeet tulisi käydä läpi kaikkien yksikössä työskentelevien kanssa – ei vain hoitohenkilökunnan vaan myös muiden ammattiryhmien ja sijaisena toimivien kanssa. Samalla tulisi myös tehdä selväksi, että ilmoittamisesta ei saa koitua ilmoittajalle kielteisiä seurauksia.

Tarkastuksilla on todettu, että työntekijät eivät aina ole tietoisia sosiaalihuoltolain mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Työntekijät ovat voineet kertoa epäkohdista, mutta eivät ole tunnistaneet, milloin kyseessä on ollut kaltoinkohtelu tai jokin muu epäkohta, josta lain mukaan tulisi ilmoittaa. Myös esimiehen kielteinen suhtautuminen ilmoituksiin on voinut vaikuttaa siihen, ettei niitä ole tehty.

- Kuntayhtymä ilmoitti, että se oli laatinut ohjeen sosiaalihuollon henkilökunnan ilmoitusvelvollisuudesta. Ohje oli kaikkien yksiköiden löydettävissä kuntayhtymän verkkosivuilla. Ohje sisälsi täytettävän ilmoituslomakkeen.

Yksikön päivitetyssä omavalvontasuunnitelmassa oli toimintaohje ilmoitusvelvollisuudesta liittyen asiakkaan huonoon kohteluun (3015/2019*).

Yhden tarkastuskäynnin perusteella voi olla vaikea tehdä havaintoja kaltoinkohtelusta. Silloin kun asukkaiden perushoidossa ja huolenpidossa todetaan vakavia puutteita, voidaan kuitenkin olettaa, että yksikössä voi esiintyä myös suoranaista kaltoinkohtelua. AOA totesi yhden hoivayksikön kohdalla, että hoidon ja hoivan laatu ei turvannut perustuslain edellyttämää ihmisarvoista elämää. Osa asukkaista pelkäsi henkilökuntaa ja osa työntekijöistä pelkäsi yksikön johtoa. Ainakin osa toiminnasta oli tullut johdon tietoon, mutta toimenpiteet asian korjaamiseksi olivat riittämättömiä. AOA kiinnitti vakavaa huomiota siihen tapaan, miten työyhteisössä käsiteltiin epäkohtia. AOA edellytti, että yksikössä ryhdytään välittömästi toimenpiteisiin, joilla estetään kaltoinkohtelun jatkuminen ja turvataan tiedonkulku siten, etteivät vastaavat tapahtumat enää ole mahdollisia (6032/2019*).

- Yksikössä laadittiin tarkastuksen jälkeen hyvän kohtelun suunnitelma.

Henkilöstön riittävyys

AOA on tarkastuksilla kiinnittänyt yksiköiden huomiota siihen, että henkilöstömitoituksen tulisi perustua välittömään asiakastyöhön. Jos yksikön tavoitteeksi on asetettu nykyisten suositusten minimi, se edellyttää huolellista arviota tehtävien osalta. AOA on korostanut, ettei yksikköön saa sijoittaa enempää asukkaita kuin mille henkilökunta pystyy tarjoamaan laadukasta ja ihmisarvoisen elämän turvaavaa hoivaa ja hoitoa. Jos henkilökuntaa on säännönmukaisesti paikalla liian vähän asukkaiden määrään nähden, on asukasmäärää vähennettävä (3016/2019*, 5023/2019*, 6032/2019*).

- Kunta ilmoitti, että henkilökunnan riittävyyteen varautuminen on haasteellista akuuttien sairauslomien ja työvapaiden aikana. Varahenkilöstöä ei ollut. Koulutettua henkilöstöä ei ollut saatavilla paikkakunnalla (Pelkosenniemi) lyhyisiin sijaisuuksiin (5023/2019*).
- Yksityinen palveluntuottaja ilmoitti, että ryhmäkodin henkilöstöä oli vahvistettu siten, että siellä työskenteli kaksi työntekijää jokaisessa vuorossa. Palveluntuottaja oli myös aloittanut lisähenkilöstön rekrytoinnin yöajan henkilöstöresurssin vahvistamiseksi (6032/2019*).

Tarkastuksilla on havaittu, että liian monissa yksiköissä asukkaiden turvallisuus erityisesti yöaikaan on vaarantunut. Yöhoitajan tehtävänä on usein lääkkeiden jakaminen, mikä vaatii täydellisen keskittymisen. Samanaikaisesti yöhoitajan vastuulla voi olla usean osaston asukkaat (3082/2018*). On myös ollut sellaisia yksiköitä, joissa yöhoitajan tehtävänä on ollut oman yksikön lisäksi toisen hoivakodin yöhoitajan avustaminen (659/2018*) tai palvelutalojen asukkaiden hälytyksiin vastaaminen (657/2018*). Yöhoitajalla voi olla myös erilaisia tukipalvelutehtäviä, mistä voi aiheutua asiakasturvallisuutta vaarantavia tilanteita (1842/2019*, 4743/2019*).

- Kunta ilmoitti, että hoivakotiin palkataan kaksi määräaikaista lähihoitajaa, mitä kautta saadaan kaksi hoitajaa yövuoroon. Hoivakodin yöhoitajan ei myöskään enää tarvinnut huolehtia palvelutalojen asukkaiden hälytyksistä (657/2018*).
- Kunta ilmoitti, että yksittäisten asukkaiden huoneiden ovia oli jouduttu pitämään lukossa yöaikaan haastavasti muistisairaiden asukkaiden harhailun takia. Yhden sairaanhoitajan lisäys tehdään 1.1.2021. Lisäksi vuoden 2021 talousarvioon on esitetty asumispalveluihin neljän hoitajan lisäystä (3016/2019*).
- Kuntayhtymä ilmoitti, että yöaikana hoitajat huolehtivat pyykki- sekä astiahuollosta, mikäli hoitotyöstä on mahdollista irrottautua. Pyykkihuolto on pääosin tarkoitus tehdä iltapäivisin, jolloin henkilöresursseja on enemmän (4743/2019*).

Henkilöstön vähäinen määrä voi vaikuttaa myös rajoitustoimenpiteiden käyttöön. AOA ei ole pitänyt hoitoon ja hoivaan osoitetun henkilökunnan määrää riittävänä silloin, jos rajoitustoimenpiteitä joudutaan käyttämään henkilökunnan vähäisen määrän vuoksi. AOA on lisäksi korostanut, että muistisairaiden henkilöiden ovien lukitseminen

ei ole ongelmallista ainoastaan paloturvallisuussyistä (3015/2019*, 4743/2019*, 5595/2019*).

- Kuntayhtymä ilmoitti, että sen alueella oli pulaa koulutetusta hoitohenkilökunnasta. Kuntayhtymä oli sopinut kahden alueen ammattioppilaitoksen kanssa hoiva-avustajien koulutuskokonaisuudesta, joista ensimmäisen oli tarkoitus alkaa kummassakin oppilaitoksessa jo keväällä 2020. Lisäksi tullaan kiinnittämään huomiota sosiaalipalvelujen luonteeseen ja muutetaan henkilöstörakennetta niin, että palkataan sosionomeja, geronomeja tai muun vastaavan tutkinnon suorittaneita ammattihenkilöitä (3015/2019*).
- Kuntayhtymä ilmoitti, että yöaikaisen resurssin tueksi on käytössä nykyaikaistettu teknologiajärjestelmä, liiketunnistimet sekä valvontakamerat. Asukashuoneissa on sähkölukittavat ovet, jotka ovat avattavissa aina sisäpuolelta. Palotilanteessa kaikki lukot aukeavat. Palotilanteessa lähtee hälytys henkilöstölle koko yksikköön, palolaitokselle, vartijalle sekä esimiehelle. Asukashuoneet ovat paloturvalliset, joten aina paras vaihtoehto ei ole poistua huoneesta vaan odottaa apua huoneessa ovi suljettuna. Lisäksi on käytössä liiketunnistimet, joita voidaan sijoittaa eri puolelle kerrosta tai asukashuonetta. Mikäli asukas liikkuu kerroksella tai huoneessa, siitä tulee hälytys suoraan hoitajien puhelimiin. Myös kerroskohtaiset turvakamerat ovat käytössä (4743/2019*).

Oikeus yksityisyyteen

Yksityisyyden suoja on perusoikeus myös vanhusten hoivassa. Tavoitteena on, että jokaisella pitkäaikaista hoivaa tarvitsevalla asukkaalla olisi käytettävissään oma huone saniteettitiloineen. Silloin kun toisilleen vieraat henkilöt sijoitetaan samaan huoneeseen pitkäaikaista huolenpitoa tarjoavassa yksikössä, tulee sen perustua henkilöiden omaan tahtoon. Kahden hengen huoneissa tulee myös kiinnittää huomiota yksityisyyden kunnioittamiseen erityisesti hoitotilanteissa.

Tarkastuksilla kiinnitetään huomiota siihen, että asukkailla on mahdollisuus yksityisyyteen ja että asukkaan tietoja käsitellään siten, ettei hänen yksityisyyttään loukata. AOA:n kannanottoihin reagoidaan yleensä toivotulla tavalla ja yksikön käytäntöjä muutetaan AOA:n suosittamalla tavalla.

- Joissakin asuinhuoneiden ovissa oli lasinen osa, josta näki huoneeseen sisään. Henkilökunta kertoi, että niitä oli vaikea peittää. Yksikössä pidettiin toisaalta kätevänä, ettei asukkaan tarvitse herätä ovea avattaessa, kun hänen tilanteensa voitiin tarkistaa lasin läpi. AOA edellytti, että ovet korjataan asukkaiden yksityisyyden suojaamiseksi. Yksikkö ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että ovet oli korjattu ja suora näköyhteys estetty (3763/2019*).

Ulkoilun toteutuminen ja kirjaaminen

AOA on korostanut asukkaiden päivittäisen ulkoilun tärkeyttä osana laadultaan hyvää hoitoa. Tarkastuksilla on havaittu, että useissa yksiköissä päivittäinen ulkoilu ei toteudu. Ulkoilun toteutumista ei ole myöskään mahdollista todeta jälkikäteen puutteellisten asiakirjamerkintöjen takia. AOA on suosittanut, että ulkoilu sisällytettäisiin asukkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Myös asukkaiden omat toiveet ulkoilusta olisi hyvä kirjata. Ulkoilutusta ei saisi jättää vain omaisten ja vapaaehtoisten varaan. Ulkoilut tulee kirjata, jotta ne voidaan todentaa. Hoivayksiköt ovat AOA:n huomioiden

jälkeen lisänneet ulkoilua ja ryhtyneet seuraamaan ulkoilun toteutumista:

- Ryhmäkodissa tullaan erityisesti kiinnittämään huomiota siihen, että myös muiden ammattiryhmien ja toimijoiden (kesänuoret, opiskelijat, avustajat, omaiset) avustamina tapahtuneet toiminnot tulevat kirjatuksi. Lisäksi riittävän ulkoilun turvaamiseksi vähintään yksi työntekijä ulkoilee asukkaiden kanssa joka päivä (3290/2018*).
- Ulkoilut kirjataan jatkossa erilliseen lomakkeeseen ja sähköiseen asiakastietojärjestelmään. Myös vuoteessa olevia asukkaita viedään ulos sään salliessa (3016/2019*).
- Tarkastuksen jälkeen yksikön kirjaamisohjeita tarkennettiin. Ulkoilu kirjataan osaksi asukkaan hoitosuunnitelmaa ja sen toteutumista seurataan päivittäisen kirjaamisen kautta. Myös asukkaan kieltäytyminen kirjataan. Esimiehet seuraavat ulkoilun toteutumista säännöllisesti. Työvuorot suunnitellaan niin, että erityisesti iltapäivisin vuoron vaihdon aikaan osastoilla on henkilökuntaa ulkoilun järjestämiseen. (3763/2019*).
- AOA:lle ilmoitettiin, että yksikössä on käytössä asukkaiden ulkoilulista. Ulkoiluhalukkuus on osa asukkaan itsemääräämisoikeutta, jota tulee kunnioittaa. Tärkeää on myös huomioida paikallisesti (Pelkosenniemi) vallitsevat säätilat, varsinkin talviaikaan. Suunnitelma jatkuvan ulkoilun järjestämiseksi kirjataan asukkaan hoito- ja palvelusuunnitelmaan. Työvuorosuunnittelulla mahdollistetaan henkilökunnalle aikaa asukkaiden ulkoiluttamiseen (5023/2019*).
- AOA:lle ilmoitettiin, että yksikössä on varmistettu, että jokainen asukas pääsee halutessaan ulos. Ulkoilutuslistaan merkitään ulkoilun toteutumiset ja ulkoilusta kieltäytymiset. Ulkoilutuksen toteuttaa oma henkilöstö (6032/2019*).

Ikäihmisten asumisyksiköistä löytyy erilaisia aktiviteetteja ja viihtyisiä parvekkeita.

Suun terveys

Kun vanhuksen toimintakyky heikkenee, jää vastuu hänen päivittäisestä suuhygieniastaan omaisille tai hoitohenkilökunnalle. Hoivakoteihin tehdyillä tarkastuksilla on havaittu, että suun terveydenhoitoon ei kiinnitetä riittävästi huomiota eikä siihen liity samanlaista suunnitelmallisuutta kuin muihin asukkaan terveydentilaan liittyviin asioihin. AOA on pitänyt tärkeänä, että jo asukkaan tulovaiheessa tarkistettaisiin, että asukkaalla on hammaslääkärin tekemä ajantasainen hoitosuunnitelma ja että henkilökunta tietää, miten sen tulee toimia suunnitelman toteuttamiseksi. Suun terveyden ylläpitäminen edellyttää hoitohenkilökunnalta myös yleistä tietämystä siitä, miten suun terveyttä hoidetaan ja millä keinoilla ehkäistään erilaisia suun sairauksia. AOA onkin suosittanut, että henkilökunnalle järjestetään suun terveyden koulutusta.

Joissakin yksiköissä on havaittu puutteita asukkaiden hampaiden säännöllisessä puhdistuksessa. AOA on todennut, että hampaiden säännöllinen puhdistus ehkäisee monia suunsairauksia ja vaikuttaa yleiseen terveydentilaan ja hyvinvointiin. Muistisairaille suun alueen kivut voivat aiheuttaa ahdistusta ja rauhattomuutta sekä vaikeuttaa syömistä. Toimintayksikössä tulee varmistaa, ettei säännöllistä hampaiden pesua laiminlyödä. Jos pesu jää työvuoron aikana väliin, tämä on kirjattava, jotta asiaan voidaan palata myöhemmin.

Hoivayksiköissä on tarkastusten jälkeen ryhdytty toimeenpanemaan AOA:n suosituksia, joskin vaikeasti muistisairaiden vanhusten hampaiden hoito on koettu myös haasteelliseksi:

- Palveluntuottaja toivoi, että palvelun tilaajan eli kunnan hammaslääkäri tai suuhygienisti voisi tulla hoivayksikköön tarkastamaan vuoteessa hoidettavien asukkaiden suun terveyden ja antamaan henkilökunnalle hoito-ohjeita (4210/2017*, 3763/2019*).
- Palvelun tilaaja eli kunta ilmoitti AOA:lle, että ympärivuorokautisessa tehostetussa palveluasumisessa oleville ikääntyneille suun terveyspalvelut kuuluvat osaksi hoitoa ja sisältyvät hoitopäivämaksuun. Asukkaille ei kuitenkaan tehdä vuosittaisia suun terveystarkastuksia, koska tarkastukset eivät sinällään paranna suuhygieniaa. Sen sijaan jokaisen asukkaan suun hoito ja terveyspalveluiden käyttö tulisi perustua yksilölliseen hoitosuunnitelmaan. Kunta ilmoitti tarjonneensa hoivayksikön henkilökunnalle koulutustilaisuutta.

  Koulutuksen tavoitteena on hoitohenkilökunnan valmiuksien lisääminen asukkaan suun kunnon arvioimiseksi ja päivittäisen hoidon toteuttamiseksi osana laadukasta perushoitoa ja ravitsemushoitoa. Hammaslääkärin hoitoa tarvitsevat hoivayksikön asukkaat ja ne asukkaat, joiden edellisestä suun tutkimuksesta on pitkä aika, ohjataan kunnan hammashoitolaan tai asukkaan oman hammaslääkärin vastaanotolle. Hammaslääkäri tekee asukkaalle hoitosuunnitelman, jonka hoitohenkilökunta siirtää osaksi asukkaan hoitosuunnitelmaa. Hoitohenkilökunta huolehtii asukkaan jatkohoidosta hoitosuunnitelman mukaisesti (4210/2017*).
- Kuntayhtymän johtavan hammaslääkärin kanssa sovittiin, että suuhygienisti tekee vastaisuudessa maksuttoman ensimmäisen tarkastuskäynnin hoivayksikön asukkaille. Lisäksi suuhygienisti tulee pitämään hoitajille suun hoidon koulutusta (6198/2017*).
- Kunta ilmoitti, että uudet asukkaat ilmoitetaan tulovaiheessa hammashuoltoon. Hammashoitaja käy tekemässä asukkaalle suun hoidon suunnitelman. Hammashoidon kautta järjestetään sisäistä koulutusta yksikössä (3016/2019*).
- Yksikössä otetaan käyttöön osana hoitosuunnitelmaa suun terveydestä huolehtiminen asukkaan tulovaiheessa. Suuhygienisti käy lisäksi kerran vuodessa yksikössä tarkastuskäynnillä. Yksikössä tullaan myös järjestämään AOA:n suosituksen mukaisesti henkilöstölle suun terveyden koulutusta (5880/2019*).

Ravitsemus

Valtion ravitsemusneuvottelukunnan antamien ikääntyneiden ruokasuositusten yläraja yöpaastolle on 11 tuntia. Tarkastuksilla kiinnitetään huomiota asukkaiden yöpaaston pituuteen ja siihen, seurataanko asukkaiden painoa. Ottaen huomioon, että suurin osa vanhusten hoivayksiköiden asukkaista on muistisairaita, yöpalan saaminen ei saisi perustua kokonaan asukkaan omaan pyyntöön vaan tätä olisi hyvä tarjota.

Hoivayksikön henkilökunnan vähäinen määrä voi vaikuttaa asukkaiden ruokailuun. Tarkastuksella on keskusteltu henkilökunnan kanssa siitä, voisiko iltapalan ajankohtaa myöhentää, jotta yöpaasto ei muodostu liian pitkäksi. Yksiköstä todettiin, että syötettäviä asukkaita oli niin paljon, että iltapalan myöhentäminen merkitsisi sitä, että se voisi kestää puoleen yöhön asti. Yksikössä ei pidetty mahdollisena, että iltavuorolaisten työvuoroa pidennettäisiin (3016/2019*).

- Kuntayhtymä ilmoitti, että hoivayksikön asukkaiden ravitsemusta seurataan erilaisilla mittareilla. Jos ravitsemuksen tila herättää huolta, tehdään ravitsemustilan arvioimiseen kehitetty testi (Mini nutrional assessment). Asukkaiden yöpaaston pituutta seurataan ja tarvittaessa tarjoillaan erillistä väli- tai yöpalaa (3015/2019*).

Asumisyksikössä todettiin joka toisella asukkaalla painoindeksin olevan 24 tai sen alle, mikä voi olla merkki asukkaiden ravitsemukseen liittyvistä ongelmista. AOA edellytti, että yksikkö varmistaa asukkaiden riittävän ravinnonsaannin ja puuttuu välittömästi tilanteeseen, jos havaitaan merkkejä virheravitsemuksesta.

- Kunnan ilmoituksen mukaan hoivayksikön asukkaiden ravitsemustilaa seurataan ja tarvittaessa konsultoidaan ravitsemusterapeuttia. Lisäravinteet ja ruuan rikastaminen on käytössä, jos asukkaalla on aliravitsemustila tai terveydentilasta johtuva tarve näihin. Yksikköön on varattu asukkaille yöpalaa (3016/2019*).

Saattohoito ja palliatiivinen hoito

Osaava saattohoito on olennainen osa hyvää hoitoa, johon jokaisella vanhuksella on oikeus. AOA ei ole pitänyt hyväksyttävänä sitä, että saattohoitopäätöksiä ei aina tehdä tai ne tehdään hyvin myöhäisessä vaiheessa. Saattohoitopäätös on tärkeä lääkärin tekemä lääketieteellinen hoitolinjaus, joka ohjaa asukkaan hoitoa. Ilman sitä hoitohenkilökunta ei voi toimia kunnolla asiakkaan parhaaksi. Kuolevan henkilön kohdalla tehty saattohoitopäätös helpottaa myös läheisiä sopeutumaan tilanteeseen. AOA onkin todennut, että saattohoidon ja palliatiivisen hoidon antaminen perustuu hyvissä ajoin tehtyyn ennakoivaan hoitosuunnitelmaan ja saattohoitopäätökseen (1764/2019*, 1765/2019*, 2009/2019*).

AOA on myös pitänyt tärkeänä, että saattohoitopäätöksen tehnyt lääkäri kertoo päätöksen perusteista ja sen merkityksestä asukkaalle ja/tai omaisille. Tarkastuksella on käynyt ilmi omaisten epätietoisuus päätöksen perusteista. Hoitajien mukaan omaisilla oli hätä siitä, että heidän läheisensä jäi ilman asianmukaista hoivaa ja hoitoa kuoleman lähestyessä. AOA totesi, että tämä ristiriitainen kokemus saattaa vaikuttaa omaisten surutyön läpikäyntiin heidän läheisensä kuoltua (3015/2019*). AOA on myös suositellut, että hoitosuunnitelmiin kirjataan asukkaan omat toiveet loppuvaiheen hoidosta.

- Yksiköstä ilmoitettiin, että AOA:n suosituksen mukaisesti yksikössä kirjataan jatkossa asukkaiden hoitosuunnitelmiin heidän omat toiveensa loppuvaiheen hoidosta (5880/2019*).

AOA on pitänyt saattohoitoa kahden hengen huoneissa vanhusten yksityisyyden ja arvokkaan kohtelun kannalta ongelmallisena. Joskus tähän voidaan vaikuttaa remontilla (5417/2016), mutta usein yksityisyydestä huolehtiminen pyritään varmistamaan muulla tavoin.

- AOA:lle ilmoitettiin, että saattohoitovaiheessa asukkaan huone pyritään rauhoittamaan mahdollisuuksien mukaan. Siirrettävien sermien avulla mahdollistetaan saattohoidossa olevan asukkaan yksityisyys. Jos kahden hengen huoneessa asuvan asukkaan saattohoitotilanne on

sellainen, että se ehdottomasti vaatisi hänen hoitamistaan yhden hengen huoneessa, voitaisiin asukkaiden ja heidän omaistensa kanssa aina neuvotella, että huoneessa oleva asukas voisi siirtyä vähäksi aikaa toiseen asukashuoneeseen. Tämä edellyttää sitä, että järjestely sopii sekä siirrettävälle asukkaalle että asukkaalle, jonka huoneeseen asukas tilapäisesti siirrettäisiin (4210/2017*, 4211/2017*).

AOA on todennut, että saattohoito vaatii sen huomioimista henkilöstömitoituksessa. Vain siten turvataan saattohoidossa olevan henkilön inhimillinen kohtelu. Henkilöstön kanssa tulisi myös käydä läpi ne prosessit, joilla lisähenkilöstöä saadaan/pyydetään saattohoitotilanteissa. Yksikön tulisi varmistaa, että asianmukainen saattohoito järjestetään myös yöaikaan.

- Saattohoitotilanteet ovat aina hyvin yksilöllisiä ja sen mukaan arvioidaan myös lisähenkilöiden tarve. Asumispalveluissa ei ollut kieltoa, ettei lisähenkilöä voida palkata tilanteisiin, joissa asukas on esimerkiksi kokenut turvattomuutta, pelkoa tai ollut levoton taikka omaisia ei ole ollut paikalla (6712/2017*, 4743/2019*).
- Saattohoito-ohjeen mukaisesti työvuorossa olevalla hoitohenkilökunnalla on lupa soittaa lisätyövoimaa, mikäli katsoo sen tarpeelliseksi. Kokoaikaisen sairaanhoitajan virkaa on esitetty perustettavaksi hoivayksikköön vuodelle 2020, mutta sitä ei ole saatu (5023/2019*).
- Palveluntuottaja ilmoitti, että henkilöstöä on mahdollista lisätä saattohoitotilanteeseen tarvittaessa. Tämä sisältyy myös kunnan kanssa tehtyyn palvelusopimukseen (6032/2019*).

AOA on tarkastuksillaan alkanut kiinnittää aiempaa enemmän huomiota myös saattohoidon laatuun. Tämän on mahdollistanut tarkastuksilla mukana ollut palliatiivisen hoidon ja saattohoidon asiantuntija. Hän on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei saattohoitovaiheessa olevien asukkaiden oireita tai annetun hoidon tehoa mitata millään systemaattisella tavalla. AOA on suosittanut, että omavalvontasuunnitelman päivittämisen yhteydessä olisi hyvä huomioida Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) suositus palliatiivisen hoidon palveluiden tuottamisesta ja laadun parantamisesta Suomessa (2019).

- AOA:lle ilmoitettiin, että saattohoidon ja kivunhoidon suhteen toimintayksiköstä ollaan usein yhteydessä yksikön vastuulääkäriin. Lisäksi yksikkö on saanut kotisairaanhoidon yksiköltä konsultaatioapua ja myös apua paikan päälle yksikköön. Yksikön kokemuksen mukaan nämä toimet ovat parantaneet kivun hoidon ja saattohoidon laatua (1764/2019*).
- Tarkastuksella todettiin, että saattohoidossa olevan asukkaan kivunhoidon aloittamisessa oli epävarmuutta eikä se toteutunut suositusten mukaan. AOA:n mukaan kivunhoidossa tavoitteena tulisi olla, että potilas pysyy kivuttomana, eikä lääkettä anneta vasta kun potilas ilmaisee kipua. Yksikössä lääkkeen antamisen aloitus perustui hoitajan arvioon. Palveluntuottaja ilmoitti AOA:lle, että hoivayksikön saattohoidon toteuttamisen periaatteet vastaavat nyt kansallisia suosituksia. Saattohoito toteutuu geriatrin ja sairaanhoitajien ohjaamana (6032/2019*).

AOA:n mukaan saattohoitoa kuvaavat periaatteet tulee kirjata toimintayksikön omavalvontasuunnitelmaan. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että henkilökuntaa koulutetaan ja perehdytetään asianmukaisen saattohoidon toteuttamiseen. Tarkastuksilla on todettu, että hoitajilla ei ole ollut riittävästi koulutusta saattohoidosta. Joissakin hoivakodeissa hoitajat ovat toivoneet saavansa siitä täydennyskoulutusta. Myös saattohoito-ohjeistus on voinut kokonaan puuttua tai siinä on ollut puutteita. Palveluja ulkoistettaessa on ratkaistava, kumman vastuulla on koulutuksen järjestäminen – palvelun tilaajalla vai palvelun tuottajalla. Hoivayksiköt ovat tarkastusten jälkeen laatineet saattohoitosuunnitelmia ja päivittäneet saattohoito-ohjeistuksensa sekä ryhtyneet järjestämään henkilökunnalle koulutusta.

- Hoivapalvelun ostaneen kaupungin selvityksessä todettiin, että yksikön henkilökunnalla tulee olla tehtävien hoitamisen edellyttämä ammattitaito, osaaminen ja motivaatio. Tämä koskee myös saattohoidon osaamista. Palveluntuottajan tulee huolehtia henkilöstön lisä- ja täydennyskoulutuksesta. Palveluntuottaja järjestää koulutusta henkilökunnalle ja kau-

punki järjestää tarvittaessa täydentävää lisäkoulutusta. Tarkastetussa hoivakodissa toteutetaan hoitohenkilökunnalle saattohoidon koulutusta (3367/2018*).
- Kaupunki ilmoitti, että ammattikorkeakoulun kanssa järjestetään yhteistyössä parhaillaan saattohoitokoulutusta. Omavalvontasuunnitelma päivitetään ja samalla korjataan siinä olevat puutteet saattohoidon osalta (3016/2019*).
- Yksikkö ilmoitti, että sen omavalvontasuunnitelmaan tullaan lisäämään saattohoitoa koskevat ohjeet. Yksikössä valittiin tammikuussa 2021 saattohoitovastaava, jonka tehtävänä on varmistaa yksikön saattohoito-osaaminen. Yksikössä tullaan järjestämään henkilöstölle koulutusta. AOA:lle toimitettiin yksikön saattohoitosuunnitelma (5880/2019*).

Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen

Vanhuspalvelujen asiakkaan perusoikeuksien rajoittamisesta ei ole säädetty laissa. OA on kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että asukkaan rajoittamiseen saa ryhtyä vain lääkärin päätöksellä. Lääkärin tulisi myös seurata, että rajoitustoimenpidettä ei käytetä enempää eikä pidempään kuin on välttämätöntä. Käytetty keino ei saa myöskään olla ylimitoitettu suhteessa tavoitteeseen. Rajoitustoimenpiteen käyttö on lopetettava välittömästi, kun sen käyttäminen ei enää ole välttämätöntä. Käytössä olevista rajoitustoimenpiteistä tulee olla asianmukaiset kirjaukset. Niiden käyttämisestä tulee keskustella ennen käyttöönottoa omaisten tai muiden läheisten kanssa. Heille tulee myös selvittää, miksi rajoitustoimenpide on välttämätön. Yksikössä tulee varmistaa, että rajoitustoimenpiteistä on olemassa asianmukaiset lääkärin tekemät päätökset. Rajoitteiden käyttämistä koskeva päätöksenteko ja niiden keston arvioiminen saattavat vaarantua, mikäli lääkäri käy vain harvoin yksikössä eikä käynneillään tapaa asukkaita.

Toimintayksiköissä ei yleensä ole erillistä ohjeistusta rajoitustoimenpiteiden käyttämisestä. Monesti rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevat toimintaohjeet sisältyvät omavalvontasuunnitelmaan. Hyvin usein AOA on joutunut kiinnittämään yksiköiden huomiota siihen, että omavalvontasuunnitelmaan ei ole kirjattu sitä, mikä on itsemääräämisoikeuden rajoittamista. Suunnitelmaan ei ole myöskään läheskään aina kirjattu kaikkia yksikössä käytössä olevia rajoitustoimenpiteitä tai kuvattu niiden käyttämisen periaatteita. Tarkastuskäynneillä onkin havaittu, että henkilöstö ei aina tunnista, milloin on kysymys asukkaan rajoittamisesta. Tunnistamisella on merkitystä, jotta yksikössä osattaisiin menetellä oikein.

AOA on edellyttänyt, että tarkastuspöytäkirjassa selostetut oikeusasiamiehen linjaukset rajoitustoimenpiteiden käytöstä sekä noudatettavat rajoituskäytännöt kirjataan selkeästi omavalvontasuunnitelmaan. Lisäksi käytännön toteuttamiseen tulee kiinnittää enemmän huomiota. Keskeisenä tavoitteena yksikössä tulee olla rajoitustoimenpiteiden käytön ennalta ehkäisy sekä suunnitelman tekeminen vaihtoehtoisista toimintatavoista. Rajoitustoimenpiteitä ei saa käyttää sen tähden, että henkilökuntaa ei ole riittävästi. Tarkastuskäyntien jälkeen hoivayksiköihin on laadittu erillisiä ohjeita asukkaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisen periaatteista ja rajoittamistoimenpiteiden käytöstä (4211/2017*, 3015/2019*) tai jo olemassa olevia ohjeita on päivitetty AOA:n suositusten mukaisesti (3763/2019*). Joidenkin yksiköiden omavalvontasuunnitelmaa on päivitetty ottaen huomioon oikeusasiamiehen linjaukset (3016/2019*, 5880/2019*, 1823/2020*).

Tarkastushavainnot ovat myös viitanneet siihen, että hoitohenkilökunnalla ei ole riittävästi koulutusta rajoittamisesta. AOA on suosittanut, että henkilökunnan tulisi saada koulutusta rajoitusten käyttämisen edellytyksistä ja rajoitusten käytön vähentämisestä. Joissakin tarkastetuissa yksiköissä on tarkastuksen jälkeen käyty henkilökunnan kanssa läpi päivitetyt ohjeet tai omavalvontasuunnitelmat (3016/2019*, 3763/2019*). Tarkastushavaintojen perusteella ei ole kuitenkaan varmaa, onko pelkkä ohjeiden läpikäynti riittävää, vai tulisiko yksikön johdolle ja henkilökunnalle järjestää laaja-alaisempaa koulutusta itsemääräämisoikeuden tukemisesta.

Koulutuksen tarpeesta kertoo muun muassa se, miten monissa hoivayksiköissä suhtaudutaan asukkaan oman huoneen oven lukitsemiseen (esim. 2217/2018*, 2009/2019*). AOA on todennut, että turvallisuus ei sellaisenaan ole yksin hyväk-

Muistisairaiden itsemääräämisoikeutta ja liikkumista voidaan rajoittaa muun muassa lukitsemalla jääkaappi ja sulkemalla portaikko.

syttävä syy rajoittaa henkilön perusoikeuksia, vaan jokaisen perusoikeuden rajoituksen on täytettävä myös muut rajoittamiselle asetetut edellytykset, kuten välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset.

Eri vaihtoehtoja punnittaessa on ratkaistava, miten henkilölle turvataan hyvä hoito eikä häntä jätetä heitteille. Jos syntyy tilanne, jossa henkilö on välittömässä vaarassa, on tilanteeseen mahdollista puuttua hätävarjelun tai pakkotilan perusteella. Nämä tulevat kuitenkin kyseeseen vain akuutissa tilanteessa. Niitä ei voi käyttää perusteluna ovien lukitsemiselle. Tätä ei kuitenkaan aina ymmärretä. AOA:lle on voitu ilmoittaa, että huoneiden lukitseminen on äärikeino, jonka tarkoituksena on turvata ryhmäkodin asukkaiden turvallisuus – ilman, että olisi kerrottu, onko muita vähemmän oikeuksia rajoittavia keinoja harkittu tai kokeiltu (2217/2018*). AOA on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka asukkaan ovi olisi lukittuna vain ulkopäin, ei asukkaalla aina ole aidosti mahdollisuutta päästä huoneestaan halutessaan ulos, jos hän ei osaa käyttää oven painiketta tai ei löydä sitä (4743/2019*).

Myöskään lääkärin roolia rajoitustoimenpiteen käytön aloittamisessa ja lopettamisessa ei ole aina välttämättä täysin ymmärretty. Yksikön rajoitusohjeissa voidaan todeta asianmukaisesti, että lääkäri päättää rajoituksen käytön aloittamisesta ja lääkärin tulee seurata, että rajoitetta ei käytetä enempää eikä pidempään kuin on välttämätöntä. Siitä huolimatta käytäntönä voi olla, että lääkäri käy yksikössä harvoin, jolloin rajoitteiden käyttämistä koskeva päätöksenteko ja niiden keston arvioiminen saattavat vaarantua.

AOA on suosittanut, että lääkäri tapaisi rajoituksen kohteena olevaa asukasta säännöllisesti. Kun asukastapaamisia on harvoin, riskinä on, että rajoitusten käyttö jatkuu, vaikka se ei enää olisi välttämätöntä. Lääkärin rajoituspäätöksen puuttuessa yksiköissä vedotaan joskus siihen, että rajoittamiseen on saatu asukkaan ja/tai omaisen lupa. AOA ei ole kuitenkaan pitänyt hyväksyttävänä, että rajoitustoimenpiteitä käytetään muistisairaan henkilön - joka ei välttämättä ymmärrä asiaa - luvalla. Hoidollisten rajoitustoimenpiteiden käytön tulee perustua aina lääkärin tekemään arvioon ja päätökseen.

Hoivayksiköt ovat lähes aina tarkastuksen jälkeen ilmoittaneet muuttaneensa menettelytapojaan ja ohjeistaneensa henkilöstöä toimimaan oikein. Ehkä suurimpana haasteena on ollut muuttaa lääkärin rooli aktiivisemmaksi erityisesti rajoitteiden käytön välttämättömyyden seurannassa. Tällä hetkellä hoitajilla on tässä suuri vastuu ja rajoitteiden käytön vähentäminen on riippuvainen heidän aktiivisuudestaan. Tämän muuttaminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että lääkäri tapaisi säännöllisesti ja riittävän usein asukkaita, joilla on rajoituksia. AOA:n saamien vastausten perusteella kunnat ja yksityiset palveluntarjoajat eivät ole halukkaita muuttamaan lääkäripalveluja koskevia sopimuksia ja lisäämään lääkärin käyntikertoja. Myös hoitajat ovat tarkastushavaintojen perusteella tottuneet käyttämään lääkäripalveluja etänä. Jopa lääkärikiertoja tehdään etänä – myös ennen koronapandemiaa.

Rajoitusten vähentäminen

AOA on pitänyt tarpeellisena, että jokaisessa yksikössä, jossa käytetään rajoitustoimenpiteitä, seurataan käytettyjä rajoituksia. Ilman tietoa käytettävistä rajoituksista ja niiden määristä, on pakon käytön järjestelmällinen seuranta vaikeaa tai mahdotonta. Seuranta mahdollistaa myös suunnitelmallisen rajoitusten käytön vähentämisen. Keskeisenä tavoitteena tulee olla rajoittamisen ennaltaehkäisy sekä suunnitelman tekeminen vaihtoehtoisista toimintatavoista. Ennaltaehkäisevien menetelmien ja toimintakäytäntöjen luominen edellyttää koko työyhteisön kouluttamista ja osallistamista käytäntöjen kehittämiseen.

AOA on myös suosittanut, että osana omavalvontasuunnitelmaa laadittaisiin hyvää kohtelua koskeva suunnitelma, jonka avulla etsittäisiin keinoja siihen, miten voitaisiin estää niiden tilanteiden syntymistä, joissa rajoittamisen käyttämistä on jouduttu pohtimaan, sekä muita keinoja, joilla rajoittamista voitaisiin vähentää. Erityisesti tulisi pohtia niiden keinojen käyttämistä, jotka lisäävät asukkaiden hyvinvointia ja vähentävät esimerkiksi levotonta ja aggressiivista käyttäytymistä. Tarkastuksella on voitu myös havaita, että lääkkeettömät keinot kohdata muistisairaan haasteellista käytöstä ovat voineet olla puutteellisia (6032/2019*).

Yksiköissä on tarkastusten jälkeen ryhdytty seuraamaan säännöllisesti käytettäviä rajoitustoimenpiteitä ja niiden määrää. Kunnat ja yksityiset palveluntarjoajat ovat ilmoittaneet erilaisista tavoista, joilla yksiköissä on tarkastuksen jälkeen pyritty vähentämään rajoitustoimenpiteitä ja löytämään vaihtoehtoisia keinoja ennaltaehkäistä rajoitusten tarvetta. Esimerkiksi yksikössä on alettu toteuttaa säännöllisesti vaihtoehtoisia rauhoittamisen keinoja kuten ulkoilua ja yhdessä olemista. Lisäksi asukkaiden lääkitystä tarkastellaan aktiivisesti yhteistyössä lääkärin kanssa (4743/2019*).

Omavalvonta

Omavalvonnalla tarkoitetaan sitä, että palvelujen tuottaja omatoimisesti varmistaa palvelun laadun ja asiakasturvallisuuden. Jokaisessa sosiaalihuollon yksikössä tulee olla omavalvontasuunnitelma, jonka tulee olla näkyvästi esillä sekä työntekijöille että asukkaille ja heidän omaisilleen. AOA on myös suositellut, että omavalvontasuunnitelma löytyisi toimintayksikön tai kunnan julkisilla verkkosivuilla. AOA on korostanut, että riittävä ja asianmukainen omavalvonta voi toteutua vain, jos henkilöstö on tietoinen suunnitelman sisällöstä ja tavoitteista.

- Yksiköstä ilmoitettiin, että jokainen uusi työntekijä käy perehdytyksessä omavalvontasuunnitelman läpi ja oppii näin hyödyntämään sitä käytännön työssään. Myös hoitotyönjohtajan säännöllisten Hyvän hoidon keskustelutilaisuuksien teemat nousevat omavalvontasuunnitelmasta. Näin yksikössä kerrataan omavalvonnan kannalta keskeisiä ohjeita ja sääntöjä sekä ylläpidetään keskustelua tärkeistä aiheista (3763/2019*).
- Kunta ilmoitti, että omavalvontasuunnitelma on korjattu loppukevään 2020 aikana vastaamaan Valviran (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto) määräystä ja ohjeita. Poikkeusolojen liennyttyä päivitetään omavalvontasuunnitelmaa yhdessä henkilöstön kanssa sekä valitaan henkilökunnasta vastuutyöntekijä/ työntekijät (5023/2019*).

Tarkastuksilla on havaittu, että yksiköissä on yleensä omavalvontasuunnitelma laadittuna, mutta se on jäänyt usein päivittämättä (esim. 1764/2019*, 3015/2019*). Myös valitettavan usein suunnitelmaa ei ole laitettu julkisesti nähtäville puhumattakaan siitä, että se olisi julkaistu verkkosivuilla (esim. 6712/2017*, 3016/2019*). Yksiköt ovat tarkastuksen jälkeen ilmoittaneet päivittävänsä omasuunnitelman ja toimittaneet sen AOA:lle. Lisäksi yksiköt ovat ilmoittaneet, että suunnitelma on saatavilla asukkaille, omaisille ja henkilöstölle.

Valvonnan valvonta

AOA Sakslin on puheenvuorossaan 2017 oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa käsitellyt valvonnan valvontaa. Hän toteaa, että tarkastuksilla tapahtuvan välittömän valvonnan ja yksittäisten henkilöiden kuulemisen kautta saadaan tietoa myös siitä, miten toiminnan valvonnasta vastaavien muiden tahojen valvonta toimii. Tarkastuksiin perustuvalla valvonnalla onkin pyritty myös valvomaan ensisijaisia valvojia ja tehostamaan niiden toimintaa. Tarkastusten avulla voidaan puuttua oikeuksien loukkauksiin, mutta samalla saadaan korvaamatonta tietoa ensisijaisten valvojien valvontaa varten.

AOA on toteuttanut vanhusten hoivakotien valvonnasta vastuussa olevien viranomaisten valvontaa esimerkiksi pyytämällä kunnalta selvityksen siitä, miten se valvoo yksikön toimintaa (1764/2019*). AOA on myös voinut havaintojen vakavuuden vuoksi pyytää kuntaa ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin hoivayksikön asukkaiden hoivan ja huolenpidon asianmukaiseksi toteuttamiseksi ja kaltoinkohtelun ehkäisemiseksi. Kunta on tämän jälkeen asettanut hoivayksikköön kunnan sisäisen sijoituskiellon. Lisäksi kunta on ollut valmis sijoittamaan yksikköön tilapäisesti kunnan omia työntekijöitä, jotta yksikköön turvataan riittävä ja osaava henkilöstö. AOA on lisäksi edellyttänyt, että kunta seuraa tehostetusti asukkaiden tarpeeseen nähden riittävän henkilöstömitoituksen toteutumista yksikössä (6032/2019*).

Joskus AOA:lta vaaditaan vieläkin pidemmälle vietyjä toimenpiteitä, jotta hoivayksikön toiminta ja valvonta saadaan asianmukaiseksi. Tästä esimerkkinä on syyskuussa 2019 tehty tarkastuskäynti, jossa AOA kiinnitti huomiota siihen, että vanhusten hoivayksikkö oli ollut tehostetun valvonnan piirissä jo vuodesta 2017 ja edelleen siitä tehtiin epäkohtailmoituksia. AOA piti erittäin huolestuttavana sitä, että viranomaiset eivät edellyttäneet puutteiden korjaamista välittömästi. Valvonnan tehokkuuteen olivat osaltaan saattaneet vaikuttaa vanhustenhuollon valvontaan kohdistunut suuri työpaine, riittämätön resursointi sekä se, ettei työkäytäntöjen pohtimiseen ollut jäänyt riittävästi aikaa.

AOA piti hyvänä sitä, että Valvira ja aluehallintovirastot (AVI) olivat tunnistaneet epäkohtia ja pyrkivät edelleen kehittämään toimintaansa. AOA korosti kuitenkin, että julkisia palveluja tuottavalla yksiköllä itsellään sekä palvelua järjestävällä kunnalla on ensisijainen vastuu siitä, että palvelut toteutetaan laadukkaasti ja lainsäädäntöä noudattaen. AOA edellytti, että yksikössä toteutetaan välittömästi oikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjassa mainitut sekä Valviran ja AVI:n edellyttämät toimenpiteet. Lisäksi AOA edellytti, että kaupunki valvoo, etteivät epäkohdat enää toistu. Kunnan oli myös varmistettava, että yksikössä oli riittävä määrä henkilökuntaa, myös öisin (4921/2019*).

3.5.14 KEHITYSVAMMAISTEN JA VAMMAISTEN HENKILÖIDEN ASUMISYKSIKÖT

Vammaisten henkilöiden laitoshoito- ja asumispalveluyksiköiden tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (kehitysvammalaki) säädettyjen ja 10.6.2016 voimaan tulleiden rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, miten rajoitustoimet kirjataan sekä päätöksenteko- ja muutoksenhakumenettelyihin.

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 to-

teutumista. Tätä oikeusasiamiehen erityistehtävää käsitellään yksityiskohtaisemmin jaksossa 3.4 (Vammaisen henkilöiden oikeudet). Lisäksi koronapandemian aikaisesta vammaisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuvasta valvonnasta kerrotaan jaksossa 4.2 (Koronavirukseen liittyvät asiat).

Kertomusvuonna tehtiin 5 etätarkastusta kehitysvammaisten henkilöiden yksiköihin ja yksi etätarkastus vaikeavammaisten henkilöiden asumisyksikköön. Tarkastukset tehtiin asiakirjatarkastuksina. Sen lisäksi tarjottiin yksiköiden asiakkaille, heidän laillisille edustajilleen ja omaisille mahdollisuus keskustella luottamuksellisesti puhelimitse EOA:n kanslian edustajien kanssa. Tarkoituksena oli saada tietoa asiakkaiden kohtelusta, hoidosta ja olosuhteista laitos- ja asumispalveluissa, erityisesti koronapandemiasta johtuvien poikkeusolojen aikana. Puheluita tuli yhteensä 37.

Keskusteluissa saatiin tietoa siitä, miten asiakkaat ja omaiset olivat kokeneet koronasta johtuvat rajoitukset ja miten ne oli toteutettu. Keskusteluissa ilmeni, että tiedottamisessa koettiin puutteita. Erityisinä kipupisteinä tuotiin esille päivätoiminnan lopettaminen ja ulkoilun rajoittaminen. Tarkastuksista ei ole vielä tätä kirjoitettaessa käytössä lopullisia tarkastuspöytäkirjoja, mutta niiden koronapandemiaan liittyvistä alustavista havainnoista kerrotaan jaksossa 4.2.

Tarkastuskohteet olivat:
- Rinnekoti, Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö (3649/2020)
- Nenonpellon Kaisla-yksikkö, Vaalijalan kuntayhtymä (3650/2020)
- Antinkartanon kuntoutuskeskus, Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä (3651/2020)
- Kehitysvammaisten asumisyksikkö Pajukoti, Lopen kunta (3652/2020)
- Pietarsaaren kaupungin kehitysvammaisten henkilöiden laitos- ja asumispalvelut (3653/2020)
- Lahden Validia-talo, Validia Oy:n asumispalvelut (3654/2020).

Seuraavassa esitetään yhteenvetoa 2015–2020 välillä tehdyistä tarkastushavainnoista ja OA:n suosituksista sekä siitä, miten ne ovat vaikuttaneet vammaisten henkilöiden kohteluun ja olosuhteisiin laitoksissa ja asumisyksiköissä.

Henkilöresurssit

Kehitysvammalain mukaan erityishuollon toimintayksikössä on oltava sen toimintaan ja erityishuollossa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja muuta henkilökuntaa. OA on joutunut kiinnittämään sekä yksityisen että julkisen palveluntuottajan vakavaa huomiota siihen, että toimintayksiköissä tulee olla toiminnan edellyttämä henkilöstö (1376/2018*, 1871/2018*).

Yksityisen toimijan osalta OA on korostanut, että henkilökunnan määrän on vastattava vähintään toimiluvassa ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa edellytettyä. Työvoiman saatavuuteen liittyvät haasteet eivät oikeuta poikkeamaan toimiluvan mukaisesta toimintayksikön henkilöstön vähimmäismäärästä. OA:n huolta herätti myös joidenkin hoitajien pitkät työvuorot, joilla voi olla vaikutusta hoitajien jaksamiseen ja asukkaiden asianmukaisen huolenpidon turvaamiseen.
- Palveluntuottaja ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että henkilöstön vajausta koskeva tilanne oli saatu korjattua (1683/2019*). Ilmoituksesta huolimatta OA pyysi, että lupa- ja valvontaviranomaiset seuraavat oman toimivaltansa puitteissa palveluntuottajan henkilöstön lukumäärän riittävyyttä ja henkilöstömitoituksen toteutumista.

Tarkastuksella ilmeni, että yksikössä oli laskettu henkilövahvuuteen myös opiskelijat. OA kiinnitti huomiota siihen, että opiskelija ei ole vielä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Työnantajalla on vastuu siitä, että rajoitustoimenpiteiden käyttöön osallistuvat vain sellaiset henkilöt, joilla on tehtävään riittävät ammatilliset valmiudet. Opiskelijoiden kohdalla on arvioitava tarkkaan, riittääkö opiskelijan ammattitaito rajoitustoimen-

piteeseen osallistumiseen. Rajoitustoimenpiteiden käyttö ei voi olla myöskään opiskelijoiden vastuulla, vaan tarvitaan ammattihenkilöiden ohjausta ja valvontaa.

OA muistutti, että tilapäisesti sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä toimivaan opiskelijaan sovelletaan ammattihenkilöitä koskevia säännöksiä, joten heille voi tulla myös esimerkiksi seuraamuksia virheellisestä menettelystä.

- Kuntoutusyksiköstä ilmoitettiin, että yksikön vahvuuteen lasketaan jatkossa vain organisaation palkkaamat ja koulutuksessa olevat oppisopimusopiskelijat. Oppisopimusopiskelijat eivät osallistu rajoitustoimenpiteiden käyttöön (7007/2017*).

Rajoitustoimien tunnistaminen

Vammaisten henkilöiden asumisyksiköissä ei aina tunnisteta sitä, mikä on rajoittamista. Erään sairaanhoitopiirin kuntayhtymän hoivayksikön tarkastuksella ilmeni, että pakkolääkitystä ei aina pidetty rajoitustoimena tai ainakaan sitä ei aina kirjattu sellaiseksi. Kuntoutuskeskuksen henkilökunnan huomiota kiinnitettiin puolestaan siihen, että myös alle 15 minuuttia kestävä lyhytaikainen kiinnipitäminen rauhoittamistarkoituksessa on rajoitustoimenpide.

Tarkastajille kerrottiin, että yksikössä ei käytetty ”varsinaisia” rajoitustoimenpiteitä, mutta sängyn laitoja voitiin käyttää tarvittaessa turvallisuussyistä. Tähän saatiin usein asukkaan suostumus. Tarkastuksella havaittiin myös, että tiettyjen ryhmäkotien ovet aulaan olivat lukossa. Siten rajoitettiin tosiasiallisesti sellaisten asukkaiden perusoikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, jotka eivät päässeet ulos yksiköstä pyydettäessä tai omalla avaimella (3351/2018*).

OA on todennut, että myös teknisillä laitteilla tapahtuvasta valvotusta liikkumisesta tulee tehdä kirjallinen päätös, johon voi hakea muutosta (2008/2019*). Tarkastuskäynnillä on myös ilmennyt, että yksikön kaikkien lasten liikkumisvapautta rajoitettiin yksikön ulkopuolella turvallisuussyistä. Henkilökunnan mukaan kaikki lapset tarvitsivat aikuisen henkilön tukea ja/tai valvontaa ulkona liikuttaessa. Yhdellekään lapselle ei ollut kuitenkaan tehty kehitysvammalain mukaisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä valvotusta liikkumisesta. Henkilökunnan mukaan lasten asumisen maksavien kotikuntien kanssa oli keskusteltu lasten valvotusta liikkumisesta, mutta kunnat eivät olleet edellyttäneet päätösten tekemistä. Kunnat eivät olleet myöskään valvontakäynneillään kiinnittäneet huomiota asiaan. Myös sellaisten lasten liikkumisvapautta oli rajoitettu, joihin ei voitu kohdistaa rajoituksia kehitysvammalain nojalla (1684/2019*). OA otti asian erikseen tutkittavaksi (2757/2019, vireillä).

Kulku yksikön asuinsolun keittiöön oli rajoitettu kaikilta asukkailta.

Päätöksenteko rajoitustoimenpiteissä

Kehitysvammalakia uudistettiin kesäkuussa 2016. Eräs keskeinen syy tälle oli se, että laista puuttuivat säännökset rajoitustoimenpidettä koskevan päätöksen tekemisessä noudatettavasta menettelystä sekä oikeussuojakeinoista. Vielä yli puolen vuoden jälkeen lain muutosten voimaantulon jälkeen tarkastuksilla todettiin, että rajoitustoimenpiteistä ei ollut tehty päätöksiä. Asukkailta puuttui menettelyn vuoksi mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

OA otti kahden tarkastuksen jälkeen erikseen tutkittavaksi sen, ettei yksiköissä ollut tehty kehitysvammalain edellyttämiä kirjallisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä, vaikka lasten itsemääräämisoikeutta oli jouduttu rajoittamaan. Ensimmäinen ratkaisu koski koko kuntayhtymää, ei pelkästään yhtä toimintayksikköä. Ratkaisussaan OA totesi, että kehitysvammalain käytännön konkreettinen toteutusvaihe oli jäänyt liian vähälle huomiolle ja sen toteuttamiseen tarvittavat voimavarat eivät olleet riittäviä. Myös tiedonkulussa oli ollut puutteita. OA antoi yksikölle ja kuntayhtymälle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (872/2017*).

Toisessa ratkaisussa OA katsoi, että palveluntuottaja oli laiminlyönyt sille kuuluvan kehitysvammalaissa säädetyn rajoitustoimenpiteitä koskevan päätöksentekovelvollisuuden. Asian moitittavuutta lisäsi se, että uudistettu kehitysvammalaki oli ollut tarkastushetkellä voimassa jo yli vuoden ja itsemääräämisoikeuden rajoitusten kohteina olivat haavoittuvassa asemassa olevat kehitysvammaiset lapset. OA antoi palveluntuottajalle huomautuksen laiminlyönnistä rajoitustoimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa (6942/2017*).

Tarkastuskäynneillä on kiinnitetty huomiota myös rajoituspäätöksissä oleviin puutteisiin, kuten niukkoihin perusteluihin, valitusosoituksen puuttumiseen tai siihen, mikä viranomainen on tehnyt päätöksen.

- Tarkastuksen jälkeen kuntayhtymä ilmoitti, että yksikköä oli suullisesti ohjeistettu rajoitustoimenpidepäätösten tekemisestä. Lisäksi asiasta lisätään tarkempia ohjeita itsemääräämisoikeutta koskevaan ohjeistukseen (3375/2018*).

Asumisyksiköissä rajoitetaan asukkaiden liikkumista sekä ulko-oven ketjulukolla että asukkaiden huoneiden ovien lukoilla, jotka ovat vain henkilökunnan saavutettavissa.

Tarkastuksilla havaittuja erilaisia rajoitustoimenpiteitä ja -välineitä

Ovien lukossa pitäminen. OA:n mukaan asukkaalla tulee olla mahdollisuus saada välittömästi yhteys henkilökuntaan, jos hänet on lukittu johonkin tilaan, vaikka se olisi oma huone.

- Edellisellä OA:n tarkastuksella oli havaittu, että joidenkin asukkaiden huoneiden ovia pidettiin yöaikaan lukossa eikä asukkailla ollut mitään soittokelloa, jolla olisi voinut kutsua paikalle henkilökuntaa. Jatkokäynnillä yksiköstä kerrottiin, että menettelystä oli luovuttu ja kaikkien asukkaiden ovet olivat myös öisin auki. Tämän mahdollisti se, että yöhoitajien määrää oli lisätty (1050/2016*).

Yksiköissä joudutaan joskus rajoittamaan kaikkien asukkaiden oikeuksia yhden haastavan asukkaan käytöksen vuoksi. OA on suosittanut, että yhden asukkaan epätoivottuun käyttäytymiseen puututtaisiin muulla tavoin kuin pitämällä wc:n ovi kaikilta asukkailta lukossa (4362/2015). OA on myös painottanut, että valvottaessa henkilön liikkumista on erityisesti huolehdittava siitä, että muiden henkilöiden liikkumisvapautta ei samalla rajoiteta (2008/2019*).

Turvavyö ja rannemansetit. Tarkastuskäynnillä ilmeni, että asukkaalla käytettiin pakkoliikehdintää rajaavaa turvavyötä ja rannemansettia, jotta hän ei repisi letkuravitsemuksessa käytettävää syöttönappia (PEG). Viranhaltijan päätöksen mukaan ratkaisussa oli huomioitu, että rajaavat välineet eivät rajoita henkilön tahdonalaisia raajojen ja kehon liikkeitä vähäistä enempää ja että niitä käytetään mahdollisimman lyhytaikaisesti (3375/2018*). OA otti turvavyön ja rannemansetin käytön ja siihen liittyvän kirjaamisen omana aloitteena selvitettäväksi (902/2020, vireillä).

Mattoon kääriminen. Asukasta estettiin vahingoittamasta itseään ja muita käärimällä hänet pehmeään mattoon siten, että hänen päänsä jäi ulkopuolelle. OA piti menettelyä ongelmallisena. Se esti asukkaan liikkumisen ja muistutti sitomista. Kehitysvammalain mukaan rajoittavia välineitä tai asusteita saadaan käyttää vain vakavissa vaaratilanteissa. Henkilö voidaan sitoa ainoastaan, jos muut keinot eivät ole riittäviä.

Rajoitustoimenpiteenä käytettävä matto.

- Kuntayhtymä ilmoitti, että kyseinen rajoitusväline oli poistettu käytöstä tarkastuskäynnin jälkeen (3375/2018*).

Häkkisänky. Kehitysvammalaitoksessa oli käytössä metallisia häkkisänkyjä, joissa oli katto. Vastaavanlaisia sänkyjä ei ollut aiemmin havaittu OA:n tai kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla. Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) on todennut, että häkkisänkyjen käyttöä voidaan pitää ihmisarvoa loukkaavana ja niiden käyttö on lopetettava välittömästi.

OA kehotti, että häkkisänkyjen käytöstä luovutaan ja niiden sijaan löydetään vaihtoehtoisia ratkaisuja. Kehitysvammahuollossa käytettävien rajoitustoimenpiteiden lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Viime kädessä tuomioistuin arvioi, onko rajoittavaa toimenpidettä tai välinettä pidettävä yksittäistapauksessa lainmukaisena. OA korosti myös, että rajoittavien välineiden on täytettävä terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain mukaiset vaatimukset. Tällaisia voivat olla esimerkiksi sairaalasängyt, joissa on laidat.

- Kuntayhtymä ilmoitti, että korkealaitaisten sänkyjen tilalle etsitään terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain mukaiset vaatimukset täyttävät sängyt (6311/2017*).

Yllä häkkisänkyjä, joiden käytöstä on sittemmin luovuttu. Alla keltainen CE-hyväksytty erikoissänky. Samassa yksikössä oli sijoitettu säkkituolit sängyn viereen, jolloin ei tarvittu sängynlaitoja.

Turvahuone. Kehitysvammaisten erityishuollossa olevan henkilön rauhoittamiseksi voidaan käyttää turvahuonetta tilanteessa, jossa haastavasti käyttäytyvä henkilö muutoin todennäköisesti vaarantaisi oman terveytensä tai turvallisuutensa, muiden henkilöiden terveyden tai turvallisuuden taikka vahingoittaisi omaisuutta merkittävästi. Turvahuoneen käyttö voi kestää enintään kaksi tuntia. Turvahuonetta voidaan käyttää myös silloin, kun arvioidaan, että henkilön sulkeminen omaan huoneeseen aiheuttaa hänelle kielteisen tunnekokemuksen huoneestaan, jonka tulisi olla turvallinen ja miellyttävä paikka.

Jos taas erillään pitämisen toteuttaminen omassa huoneessa vaikuttaa henkilöön tyynnyttävästi, on oman huoneen käyttöä pidettävä parempana vaihtoehtona. Turvahuoneeseen sijoitetulla asukkaalla tulee olla aina mahdollisuus saada yhteys henkilökuntaan esimerkiksi tilanteessa, jossa ovi wc:hen on suljettu ja asiakkaalla on tarve päästä wc:hen. Tarkastuksilla on havaittu, että aina tämä ei ole toteutunut, vaan asukas on saattanut joutua käyttämään turvahuoneessa olevaa lattiakaivoa wc:n sijaan.

– Kuntayhtymästä ilmoitettiin, että asukkaalla on mahdollisuus jatkossa päästä vapaasti turvahuoneen vieressä olevaan wc:hen, koska välissä oleva ovi tullaan poistamaan.

Turvahuone kuntoutusyksikössä, joka tarjoaa psykiatrista ja psykososiaalista kuntoutusta nuorille.

Tarkastuksella tuli ilmi, että turvahuoneen käyttö oli yksikössä vähentynyt merkittävästi vuodesta 2016 lähtien. Vähentymisellä todettiin olevan yhteys kehitysvammalain muutoksiin. Kuntoutusyksikön tavoitteena oli, että haasteelliset tilanteet saadaan käsiteltyä ilman, että turvahuoneeseen tarvitsee turvautua. Mikäli erillään pitämiseen joudutaan, on ne yleensä pystytty lopettamaan 1-2 tunnin kuluessa. Tätä on pyritty edistämään tekemällä konsultaatiokäyntejä eri yksiköihin ja lisäämällä resursseja ennakoivasti mahdollisiin kriisitilanteisiin (7007/2017*).

3.5.15 PSYKIATRISET YKSIKÖT

Kaltoinkohtelusta ilmoittaminen

Suljetuissa laitoksissa on aina kaltoin kohtelun vaara. Tämän vuoksi käytössä tulee olla kaltoin kohtelua ehkäiseviä rakenteita ja toimintatapoja. Yhtenä tällaisena on kaltoin kohtelusta ilmoittamisen menettely, joka on kaikkien tiedossa. Terveydenhuollossa työskentelevällä ei ole samanlaista lakisääteistä velvollisuutta kuin sosiaalihuollossa tehdä ilmoitusta havaitsemastaan huonosta kohtelusta. Useimmissa tarkastetuissa terveydenhuollon yksiköissä ei ole ollut ohjeistettu henkilökuntaa huonon kohtelun ilmoittamisen menettelystä – tai ainakaan henkilökunta ei ole ollut siitä tietoinen.

AOA on kaikilla psykiatriaan tekemillään tarkastuksilla suosittanut yksiköitä laatimaan selkeän ohjeistuksen huonosta kohtelusta ilmoittamisesta ja siitä, miten ilmoitusten käsittely tapahtuu ja miten huonoon kohteluun puututaan. Tämä edellyttää huonon kohtelun tunnistamista ja määrittelyä sekä toisaalta johdon selvää kannanottoa siitä, että huono kohtelu ei ole sallittua ja että siitä on tekijälle seuraamuksia. Kaikille yksikössä työskenteleville – ei vain hoitohenkilökunnalle vaan myös muille ammattiryhmille ja sijaisena toimiville – tulisi antaa perehdytys ilmoitusmenettelystä. Myös potilaille ja heidän läheisilleen tulisi

antaa tieto ohjeistuksesta. Samalla tulisi myös tehdä selväksi, että ilmoittamisesta ei saa koitua ilmoittajalle kielteisiä seurauksia.

- Sairaalan johto on tiedottanut henkilökunnalle, mitä potilaiden huonolla kohtelulla tarkoitetaan ja että huonoon kohteluun tullaan puuttumaan. Henkilökunnalle on viestitetty, että havaitusta potilaan huonota kohtelusta tulee ilmoittaa välittömästi johdolle. Osastoilla on myös lukittuja palautelaatikoita ja koko kaupungin sähköinen palautejärjestelmä, joihin voi antaa esimerkiksi potilaan huonoa kohtelua koskevaa palautetta anonyymisti (1046/2016).
- Kuntayhtymän kehittämisen ja potilasturvallisuuden yksikkö ryhtyy suunnittelemaan ilmoitusmenettelyä koko yhtymätasolla ja pyrkii löytämään siihen teknisen ratkaisun. Ennen tätä psykiatrian yksiköissä on toistaiseksi sovittu, että huonoon kohteluun liittyvät asiat ilmoitetaan potilasasiamiehelle (5338/2017*).
- Sairaalassa oli jo vuonna 2010 laadittu julkilausuma, josta ilmenee, ettei huonoa kohtelua hyväksytä ja siinä myös annetaan lyhyesti toimintaohje, mikäli sellaista havaitsee. AOA:n tarkastuskäynnin jälkeen laadittiin vielä perusteellisempi ohje, joka on julkaistu sairaalan verkkosivuilla (3712/2018*).

Potilaille ja omaisille jaettava informaatio

Potilaiden oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että potilaat ja heidän läheisensä ovat tietoisia potilaan oikeuksista ja potilaan käytössä olevista oikeusturvakeinoista (muistutus, kantelu, potilasvahinkoilmoitus). Myös Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) on Suomen osalta peräänkuuluttanut psykiatrisen potilaan oikeudellista asemaa käsittelevää esitettä. Todettakoon, että potilaan asemasta ja oikeuksista on saatavilla tietoa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) verkkosivuilla, joihin myös OA on usein ohjannut tutustumaan.

OA on suositellut, että potilaille ja heidän läheisilleen jaetaan osastolle tultaessa selkokielistä tietoa osastosta ja potilaan oikeuksista sekä suullisesti että kirjallisesti. Erityisen tärkeää on antaa tietoa tilanteessa, jossa potilas otetaan tarkkailuun tai häneen kohdistetaan rajoitustoimenpiteitä. Myös henkilökunnan tulee tutustua tähän tietomateriaaliin, jotta se voi ymmärrettävällä tavalla kertoa potilaan oikeuksista potilaille ja heidän läheisilleen. Osastoilla tulee olla myös tietoa potilasasiamiehestä ja terveydenhuollon valvontaviranomaisista.

Psykiatristen osastojen tarkastuksilla on havaittu potilaiden haastatteluissa, että potilaat ovat voineet olla epätietoisia siitä, mikä heidän oikeudellinen asemansa on eli onko potilas hoidossa vapaaehtoisesti vai tahdostaan riippumatta. OA on suosittanut valtion oikeuspsykiatriselle sairaalalle, että mielentilatutkittaville ja eri potilasryhmille (vaarallisille ja vaikeahoitoisille sekä oikeuspsykiatrisille potilaille) laadittaisiin omat oppaat heidän oikeudellisen statuksensa mukaan. Oppailla on merkitystä potilaiden oikeusturvan toteutumisen kannalta (2147/2017). OA:n suositukset ovat saaneet psykiatrisia yksiköitä parantamaan potilaiden ja heidän läheistensä tiedottamista.

Oikeus yksityisyyteen

Potilailla – myös tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalla potilaalla – on oikeus yksityisyyteen hoidon aikana. OA on psykiatrisiin yksiköihin tehdyillä tarkastuksilla joutunut puuttumaan osastolle sijoitettujen valvontakameroiden sijoittamiseen tai näyttöruutujen sijaintiin. Yleisissä tiloissa ollut valvontakamera on voitu sijoittaa siten, että se on kuvannut potilashuonetta ovessa olevan ikkunan läpi ja vaarantanut potilaan yksityisyyden suojan. Joskus kameravalvonnan näyttöruutu, jonka kautta on valvottu eristyshuoneessa olevaa potilasta, on voinut sijaita paikassa, jossa muut potilaat asioivat. Nämä asiat on korjattu jo tarkastuksen aikana (2147/2017) tai niiden ratkaisemiseen on ryhdytty tarkastuksen jälkeen (1600/2018).

AOA on myös suosittanut, että eristetyn potilaan asiointia wc-tilassa valvotaan vain silloin, kun se on välttämätöntä ja että potilas on tietoinen valvonnasta. Tilanteesta ei saa muodostua potilaalle nöyryyttävää kokemusta.

- Kuntayhtymän mukaan wc-istuimen kohta valvontakuvassa voidaan sumentaa. Lisäksi huolehditaan siitä, että potilas saa tiedon, mikäli häntä seurataan kameravalvonnan avulla myös wc-käyntien ajan. Edellä kuvattu käytäntö lisätään myös eristystilan ohjeistukseen (1600/2018).

Psykiatrisissa yksiköissä ei vieläkään ole päästy tilanteeseen, jossa potilaan ei tarvitsisi jakaa huonettaan toisen kanssa. AOA on suosittanut yhden hengen huoneiden lisäämistä.

- Sairaala ilmoitti, että sen rakennukset ovat hyvin vanhoja eivätkä kaikilta osin vastaa nykyajan vaatimuksia. Suurin osa huoneista on kahden tai peräti kolmen hengen huoneita. WC- ja suihkutilat sijaitsevat yleensä käytävillä. Vuonna 2019 alkavalla remontilla päästään eroon viimeisistä kolmen hengen huoneista. Yhden hengen huoneiden järjestäminen kaikille potilaille edellyttäisi noin 100 huoneen lisärakentamista. Strategisena toimitilatavoitteena on lisätä yhden hengen potilashuoneiden määrää nykyisestä (3712/2018*).

Potilaiden kuljettaminen sairaalan ulkopuolelle

OA on jo vuonna 2013 antamassaan päätöksessä (1222/2011*) todennut, että psykiatrisen potilaan kuljetuksista, hänen kohtelustaan ja olosuhteistaan kuljetuksen aikana sekä saattajien toimivaltuuksista tulisi säätää laissa nimenomaisesti. Koska lainsäädännön puutteellisuus aiheutti käytännössä jatkuvasti ongelmia, OA piti lain uudistamisen tarvetta kiireellisenä ja esitti sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) lainsäädännön täsmentämistä. Asia ei kuitenkaan edennyt. Koska lainsäädännön puutteellisuus aiheutti käytännössä jatkuvasti ongelmia, OA piti lain uudistamisen tarvetta kiireellisenä ja esitti vuonna 2017 uudestaan STM:lle lainsäädännön täsmentämistä (2459/2016*).

Keskussairaalan psykiatrisen osaston kolmen hengen huone.

Valtion oikeuspsykiatriseen sairaalaan vuonna 2018 tehdyllä tarkastuksella kävi ilmi, että sairaala koki haasteellisena sen, että mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä potilaan kuljettamisesta poliisin virka-avulla muualle kuin terveydenhuollon toimintayksiköihin. Tilanne aiheutti suuria ongelmia, koska hoitajalla ei ollut toimivaltaa sairaalan ulkopuolella voimakeinoin estää potilasta karkaamasta. Yksityisen vartiointiliikkeen vartijalla ei ylipäänsä ollut tällaista toimivaltaa. Asiointi sairaalan ulkopuolella oli kuitenkin välttämätöntä esimerkiksi potilaan henkilötodistuksen ja pankkitunnusten hankkimiseksi.

Tarkastuspöytäkirjassaan AOA piti potilaiden kuljettamista koskevan lainsäädännön valmistumista erittäin tärkeänä. Sen vuoksi hän päätti kiirehtiä lainsäädännön täydentämistä. AOA kiinnitti jälleen STM:n huomiota mielenterveyslaissa havaitsemiinsa puutteisiin tältä osin (3712/2018*). STM:n luonnoksessa uudeksi asiakas- ja potilaslaiksi on ehdotettu hoitohenkilökunnan ja vartijoiden toimivaltuuksien lisäämistä. Asian valmistelu on kuitenkin vielä vuonna 2021 kesken.

Rajoitustoimenpiteistä ja niiden käytöstä

Rajoitusohjeet. Mielenterveyslain mukaan sairaalan psykiatrista hoitoa antavassa yksikössä tulee olla kirjalliset, riittävän yksityiskohtaiset ohjeet siitä, miten laissa tarkoitettuja potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksia toteutetaan. Usein rajoitusohjeita käydään läpi yksikön kanssa jo tarkastuksen aikana ja yksikkö on jo tuossa vaiheessa ilmoittanut korjaavansa todetut puutteet. Esimerkiksi ohjeissa ei aina ole selvästi todettu, että sidotun potilaan tai alaikäisen eristetyn potilaan tilaa on jatkuvasti seurattava siten, että hoitohenkilökunnalla on jatkuva näkö- ja kuuloyhteys potilaaseen. Tätä velvollisuutta ei voida täyttää pelkästään kameravalvonnalla ja yleensäkään kameravalvonta ei voi korvata potilaan ja hoitohenkilökunnan välistä henkilökohtaista vuorovaikutusta. Rajoitusohjeissa olisi myös hyvä todeta, miten usein lääkärin tulee arvioida eristettyä tai sidottua potilasta.

– Kuntayhtymä ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että sairaala oli aloittanut rajoitusohjeiden tarkentamisen. Tavoitteena oli arvioida rajoitustoimenpiteiden käyttöä tarkemmin sekä kirjata systemaattisemmin rajoituksiin johtaneita syitä. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään pakkolääkityksen käyttöön sekä eristystilanteiden kirjaamiseen (5338/2017*).

Pakkolääkitys. Jos tahdosta riippumattomassa hoidossa tai tarkkailussa oleva potilas ei suostu ottamaan hänelle määrättyä lääkitystä, häntä voidaan lääkitä tahdosta riippumatta vain, jos lääkitsemättä jättäminen vakavasti vaarantaa hänen tai muiden terveyttä tai turvallisuutta. OA on vuonna 2018 ratkaisussaan (1496/2017*) ottanut kantaa potilaan lääkitsemiseen hänen tahdostaan riippumatta. OA suositteli, että pakkolääkitystä koskevat päätökset perustellaan jatkossa huomioiden mielenterveyslain edellytykset. Potilaan psykoottisuutta ei voi pitää riittävänä pakkolääkitsemisen perusteena, koska kaikki tarkkailussa olevat ja hoitoon määrätyt potilaat kärsivät psykoosista.

Tarkastuksilla on todettu, että lääkkeen antamista pakolla on voitu perustella sillä, että se on ollut ”välttämätöntä”. Asiakirjoista on kuitenkin puuttunut tarkempi arvio siitä, ovatko mielenterveyslain edellytykset täyttyneet lääkkeen antamiselle. AOA on korostanut, että potilasasiakirjoista tulisi myös ilmetä, miten potilasta on lääkityksen osalta kuultu tai syy, miksi kuulemista ei ole voitu tehdä sekä se, onko potilaalle annettu potilaslain mukainen selvitys lääkehoidosta. Tarkastuksen jälkeen yksiköt ovat päivittäneet rajoitusohjeitaan pakkolääkityksen osalta (5338/2017*) ja ohjeistaneet henkilökuntaa dokumentoimaan kaikki tahdosta riippumattomaan lääkkeen antoon liittyvät seikat (727/2018*).

Potilaan eristäminen. Tahdosta riippumattomassa hoidossa oleva potilas saadaan eristää, jos mielenterveyslain eristämistä koskevat edellytykset täyttyvät eikä muuta lievempää vaihtoehtoa ole käytettävissä. OA on todennut, että eristämistä on pidettävä vakavana puuttumisena ihmisen itsemääräämisoikeuteen ja sitä tulisi tästä syystä käyttää mahdollisimman rajoitetusti. Eristäminen vaikuttaa ihmiseen aina kielteisesti. OA on kannanotoissaan kehottanut psykiatrian yksiköitä vakavasti ryhtymään toimenpiteisiin, jotta eristettyjen potilaiden olosuhteet ja kohtelu saadaan sellaiselle tasolle, kuin mitä niiltä edellytetään.

Eristysohjeet ja potilaan kohtelu. OA on suosittanut, että eristetyn potilaan hoitoa koskevasta ohjeistuksesta välittyisi selkeämmin tavoite eristyspotilaiden ihmisarvoisesta kohtelusta. Tämä tarkoittaa ainakin sitä, että henkilökuntaa ohjeistettaisiin aktiivisesti huolehtimaan siitä, että kaikilla eristyspotilailla on mahdollisuus päästä wc:hen. Ohjeista voisi myös selkeämmin ilmetä se, miten potilaan henkilökohtainen valvonta toteutetaan. Ohjeisiin voisi lisätä erillisen maininnan siitä, miten hoitaja voisi avustaa potilasta ruokailussa ja varmistaa, ettei ruokailu tapahdu lattialla tai seisten. Tarkastusten jälkeen yksiköt ovat ilmoittaneet päivittäneensä ohjeistuksensa OA:n suositusten mukaisesti (2150/2017*, 5338/2017*, 727/2018*).

Pelkät ohjeet eivät kuitenkaan riitä, vaan johdon tulisi varmistua siitä, että eristetyn potilaan hoitamiseen osallistuvat ovat niistä tietoisia ja noudattavat annettuja ohjeita. OA on myös pitänyt tärkeänä, että sekä johdon että henkilökunnan tie-

tämykseen lainsäädännöstä, ohjeistuksista ja kansallisista suosituksista tullaan kiinnittämään entistä enemmän huomiota. Selkeä ohjeistus ja erillinen koulutusohjelma ovat niitä keinoja, joilla saadaan vahvistettua erityisesti hoitohenkilökunnan osaamista haastavan potilaan kohtaamiseen.

– Kuntayhtymä ilmoitti, että sairaalassa oli pohdittu sitä, miten henkilöstön tietämystä ohjeistuksista ja lainsäädännöstä saataisiin lisättyä. Yhtenä keinona on harkittu aihetta koskevaa lukupakettia sekä sähköistä tenttiä, jonka suorittamista edellytettäisiin psykiatrisilla osastoilla työskenteleviltä (5338/2017*).

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

– Hyvinvointikuntayhtymä ilmoitti, että se maksaa kantelijalle rahallisen hyvityksen.

Eristysolosuhteet. OA on todennut, että psykiatrisen sairaalan eristystilan tulee olla turvallinen ja varustukseltaan asianmukainen. Tilan tulisi olla hyvässä kunnossa oleva ikkunallinen tila, puhdas, raikas, tuuletettu ja riittävän lämmin. Potilaalla on myös aina oltava mahdollisuus saada yhteys hoitohenkilökuntaan. Tämän lisäksi tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota eristystilan kalustukseen. OA on suosittanut, että käytössä olevien eristystilojen varustukseen, kalustukseen ja ulkoasuun kiinnitetään tarkempaa huomiota, unohtamatta kuitenkaan turvallisuusnäkökohtia. Kohennusta tilanteeseen on mahdollista saada esimerkiksi pintoja maalaamalla ja pehmeillä kalusteilla, jotka kestävät eritteitä. Ainakin ruokailua varten tulisi olla käytettävissä kaluste siten, että ruokatarjotin on mahdollista asettaa muualle kuin sängylle tai lattialle.

OA on myös kehottanut poistamaan vaaraa aiheuttavat yksityiskohdat ja seinäkirjoitukset eristystiloista. Tarkastuspöytäkirjoissa on usein viitattu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) julkaisuun ”Pakon käytön vähentäminen ja turvallisuuden lisääminen psykiatrisessa hoidossa” (pakon käytön vähentämisen käsikirja), jossa on käyty läpi eristyshuoneen sijaintia ja varustusta.

Valitettavan usein sairaaloiden huone-eristykseen tarkoitetut tilat muistuttavat enemmänkin poliisin putkaa kuin psykiatrisen potilaan eristämistilaa. OA on pitänyt nöyryyttävänä, jos eristetty potilas joutuu ruokailemaan lattialla istuen ohuella patjalla tai seisten – puhumattakaan siitä, jos hän joutuu syömään samalta lattialta tai patjalta, jonne hän on virtsannut tai ulostanut. Useista eristystiloista on puuttunut myös soittokello tai vastaava väline, jonka avulla potilas saa välittömästi yhteyden henkilökuntaan. OA ei ole pitänyt hyväksyttävänä, että potilaan ainoa keino saada henkilökunnan huomio on paukuttaa ovea. Myös kellon puuttuminen on ollut yleistä, eikä potilaalla ole ollut siten mahdollisuutta seurata ajan kulumista.

– Tarkastuksen jälkeen sairaala ilmoitti, että eristyshuoneet varustetaan kalusteilla ja laitteella, jolla potilas ja henkilökunta voivat olla yhteydessä. Korkea, sänkyä muistuttava patja on tilattu kahdelle osastolle. Uuden sairaalan suunnittelussa tullaan erityisesti kiinnittämään huomiota arkkitehtonisiin ratkaisuihin, jotka voivat vähentää eristämisen tarvetta (2148/2017*).
– Sairaanhoitopiiri ilmoitti, että kahden osaston eristystiloihin oli hankittu paksut sänkypatjat ja pöytäkuutiot. OA:n putkamaiseksi todettu eristystila oli otettu pois käytöstä. Uusi eristystilojen kutsujärjestelmä oli tilattu (2150/2017*).
– Kuntayhtymä ilmoitti, että psykiatrian osastoyksiköt ryhtyvät toimiin, joilla eristämisen tilat saadaan asianmukaiselle tasolle. Tarkastuskäynnin jälkeen muun muassa kaikkiin eristystiloihin oli valmistunut kahdensuuntainen puheyhteys. Kaikkiin eristystilojen oviin oli tavoitteena saada panssarilasit, jotka mahdollistavat ison näköyhteyden ulos eristyksestä välitilaan parantaen vuorovaikutusta hoitajiin. Li-

Eristystilojen olosuhteet vaihtelevat paljon yksiköittäin.

säksi lattiapinnoitteet muutetaan pehmeämmiksi. Seuraavan vuoden budjetointiin varataan määräraha WC-tilojen uudistamiseksi. Kaikkiin eristyksiin tullaan hankkimaan korkea patja, kuutiopöytä sekä nojatuoli (5338/2017*).

– Kuntayhtymä ilmoitti, että eristyshuoneita oli alettu kunnostaa. Seinäpintoja oli maalattu ja terävät kourut irrotettu. Uudet, pehmeät ja eritteenkestävät kalusteet oli tilattu. Yhden eristyshuoneen oven ikkunaan oli asennettu kalvo yksityisyyttä suojaamaan. Huoneisiin oli myös hankittu soittokellojärjestelmä. Eristystilassa tapahtuvaa ruokailua varten oli tilattu erillinen rullilla kulkeva pöytä, jotta potilaan ei tarvitse ruokailla sängyllä (727/2018*).

Eristetyn potilaan sitominen. OA on korostanut, että eristetyn potilaan sitomiseen voidaan ryhtyä vain viimeisenä keinona. Sitomisesta ja ylipäänsä eristämisestä tulisi pyrkiä eroon, tai ainakin vähentämään niiden käyttöä. Tähän ajatukseen sopii huonosti tarkastushavainto siitä, että yksikön kaikissa eristyshuoneissa oli vakiovarusteena leposidesänky. Lisäksi kaikkiin uusiin tilattaviin potilassänkyihin liittyi mahdollisuus lepositeiden asentamiseen.

OA piti mahdollisena, että tämä johtaa sitomisen kynnyksen madaltumiseen. Potilasasiakirjojen tarkastelussa syntyi lisäksi vaikutelma siitä, että yksikön kynnys sitomiselle oli alhainen (727/2018*). Sitominen voi olla myös nöyryyttävä kokemus potilaalle. Tarkastuksen aikana havaittiin, että potilaita saatettiin kuljettaa eristyshuoneen ulkopuolella lepositeissä siten, että lepositeet olivat kiinni raajoissa. OA katsoi, että menettelyä tuli välttää, varsinkin jos potilas liikkui osaston yhteisissä tiloissa (727/2018*).

Tyypillinen leposidesänky aikuisten psykiatrisella osastolla.

Sairaanhoitopiirin rajoitusohjeisiin oli kirjoitettu, että mielenterveyslain mukaisiin rajoitustoimenpiteisiin ei lueta kiinnitystarrojen tai vastaavien käyttöä. Kiinnitystarroilla tarkoitettiin ranteiden ympärille kiinnitettävää tarranauhaa, joissa oli metallirenkaat. Renkaat voitiin kiinnittää toisiinsa tai vyöhön metallisella koukulla. Tarkastajille kerrottiin, että tarroja käytettiin esimerkiksi kuljetettaessa arvaamatonta potilasta. Mielenterveyslain perusteluissa todetaan kuitenkin, että sitomisella tarkoitetaan niin sanottua lepositeisiin asettamista, jossa potilas sidotaan vyöllä tai hihnoilla. Säännös ei oikeuta muunlaiseen sitomiseen.

Tarkastustiimiin kuulunut henkilö testasi käsien käyttöä estävää rajoitusvälinettä.

AOA totesi, että ranteisiin kiinnitetyt kiinnitystarrat muistuttivat jossain määräin käsirautoja, joiden käyttöä psykiatrisen potilaan hoidossa on pidetty nöyryyttävänä. Lisäksi Valvira on kehitysvammahuollossa katsonut, että käsi- tai jalkasidokset eivät ole terveydenhuollon laitteista ja tarvikkeista annetun lain vaatimusten mukaisia eikä niitä siten voi käyttää rajoittavina välineinä. Valviran näkemyksen mukaan käsi- tai jalkasidoksia voidaan myös pitää ihmisarvoa loukkaavina.

- Sairaala ilmoitti, että toisiinsa kiinnitettävien käsisidosten käyttö oli äärimmäisen harvinaista. Niitä oli lähinnä käytetty potilaan siirtotilanteissa turvaamaan potilaan oma ja henkilökunnan turvallisuus. Jatkossa ne poistetaan kokonaan käytöstä (2301/2019*).

Valvonnan taso eristyksessä. OA on todennut, että kameravalvonta ei voi koskaan korvatta henkilökohtaista kontaktia, mutta voi olla hyvä apuväline eristetyn potilaan valvonnassa. Tarkastuksilla on havaittu, että valvonnan toteutuksessa on paljon eroja eri yksiköissä. Hyvin usein puuttuu ohjeistus valvonnan toteutuksesta ja erityisesti siitä, miten säännöllisesti eristetyn potilaan luona tulee käydä. Joskus valvonta on voinut tapahtua käymällä eristyshuoneen oven takana, eikä potilaan luona. OA ei ole pitänyt tällaista valvontaa sellaisena henkilökohtaisena valvontana, jota edellytetään eristetyn potilaan valvonnalta. Se – tai edes kahdensuuntainen puheyhteys – ei myöskään korvaa potilaan ja henkilökunnan välistä kontaktinpitoa. Potilaalla tulisi olla mahdollisuus keskustella hoitajan kanssa kasvokkain.

Eristetyn potilaan oikeussuojakeinot

Potilaalla ei ole mahdollista hakea muutosta lääkärin tekemään eristämispäätökseen. Sen sijaan hän voi kannella päätöksestä aluehallintovirastoon (AVI), Valviralle tai oikeusasiamiehelle. Yksittäisten eristystapahtumien tutkiminen kirjallisessa kantelumenettelyssä on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi, mikä on potilaan oikeusturvan kannalta ongelmallista. Tämän vuoksi AOA on kiinnittänyt tarkastuspöytäkirjoissa huomiota perustuslakivaliokunnan eristämistä ja sitomista koskevien säännösten eduskuntakäsittelyssä antamaan lausuntoon. Siinä valiokunta pitää mahdollisena, että potilaan eristämisen tai sitomisen pitkittyminen voi muodostua hänen oikeuksiaan koskevaksi laillisuuskysymykseksi, jonka potilas voi suoraan perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi" (PeVL 34/2001 vp).

Pitkään kestänyt eristäminen tai sitominen voidaan siis mahdollisesti jo nykylainsäädännön perusteella saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Viimeisimmässä luonnoksessa uudeksi asiakas- ja potilaslaiksi on ehdotettu, että psykiatrisen potilaan eristämisestä ja sitomisesta tehtäisiin valituskelpoinen päätös. AOA on pitänyt eristetyn potilaan oikeussuojakeinojen parantamista erittäin tärkeänä. Sen vuoksi hän on kiirehtinyt lainsäädännön täydentämistä ja kiinnittänyt STM:n huomiota mielenterveyslaissa havaitsemiinsa puutteisiin, jotka koskevat eristetyn potilaan oikeussuojakeinoja (3712/2018*).

Rajoitustoimenpiteen jälkeinen selvittely

THL:n pakon käytön vähentämisen käsikirjassa pidetään tarpeellisena, että jokaisen pakkokeinon, väkivaltatapahtuman ja läheltä piti –tapahtuman jälkeen pidetään purkukeskustelu. Se auttaa välttämään tapahtuman toistumista ja lieventää pakkokeinojen haitallisia ja traumaattisia vaikutuksia hoitajille, potilaille ja silmännäkijöille. OA on suosittanut, että potilaille tarjottaisiin aina automaattisesti mahdollisuus itsemääräämisoikeuden rajoitusten jälkeen rajoitustoimenpiteen läpikäyntiin. Tällaista jälkiselvittelyä käydään yleensä psykiatrian yksiköissä vain eristämis- ja sitomistilanteiden jälkeen.

- Sairaanhoitopiiri toimitti tarkastuksen jälkeen päivitetyn ohjeen rajoitteen purkukeskustelusta. Ohjeessa oli huomioitu OA:n suositukset. (2150/2017*).
- Kuntayhtymä ilmoitti, että henkilökunnalle laaditaan toimintaohje eristämisten läpikäymisestä potilaan kanssa (5338/2017*).

Potilasturvallisuutta vakavasti vaarantavista tapahtumista ilmoittaminen

Tarkastuksella tehdyn asiakirjatarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että potilas oli menehtynyt eristyshuoneessa, jossa hän oli nukkunut avoimin ovin. Sairaalassa tapaus tutkittiin sairaanhoitopiirin vakavien vaaratapahtumien selvitysprosessissa. Tutkinta johti siihen, että potilaan seurantaa koskevaa ohjeistusta uusittiin. Asiassa tehtiin myös oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvitys. Sen sijaan kävi ilmi, että AVI ja Valvira eivät olleet tietoisia tapahtumasta.

AOA totesi, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 24 §:n mukaan Valvira ohjaa ja valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöitä valtakunnallisesti ja AVI toimialueellaan. Tämän tehtävän kannalta näyttäisi olevan tärkeää, että terveydenhuollon valvontaviranomaiset saa-

vat tiedon potilasturvallisuutta vakavasti vaarantaneista tapahtumista, jotta tietoa riskeistä ja niiden ehkäisemisestä voidaan saattaa laajemminkin terveydenhuollon toimintayksiköiden tietoon. AOA teki esityksen STM:lle ilmoitusmenettelyn luomiseksi (2301/2019*).

Pakon käytön vähentäminen

OA on esittänyt, että jokaisessa psykiatrian yksikössä, jossa käytetään pakkoa, tulisi olla **pakon käytön vähentämisen suunnitelma**, jossa asetetaan määrällisiä ja laadullisia tavoitteita. Yhtä tärkeää on myös se, että suunnitelma saatetaan koko henkilökunnan tietoon ja että sen toteutumista jatkuvasti seurataan. OA onkin suosittanut yksiköitä seuraamaan jatkuvasti rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja laatimaan pakon käytön vähentämistä koskevan ohjelman tai toimintaohjeen.

- Kuntayhtymä ilmoitti, että psykiatrian osastoille luodaan rajoitusten seurantamenettely. Sitten kun on saatu pohjatietoa rajoituksista, laaditaan pakon käytön vähentämistä koskeva ohjelma tavoitteineen. Henkilökunnan perehdyttäminen tavoitteisiin kuuluu osana tätä ohjelmaa (5338/2017*).
- Kuntayhtymä ilmoitti, että henkilökuntaa on ohjeistettu dokumentoimaan ennen rajoittamista tai eristämistä käytetyt vaihtoehtoiset keinot tilanteen ratkeamiseksi. Pakon vähentämisestä ja rajoitustoimenpiteiden käytön seuraamisesta on suunnitteilla oma ohjelma (727/2018*).
- Kuntayhtymä ilmoitti, että pakon käytön vähentämisen suunnitelma on laadittu OA:n suositusten mukaisesti (1600/2018).

OA on myös viitannut kannanotoissaan Valviran valvonta-asian päätöksessä todettuun, jonka mukaan akuuttien psykiatristen potilaiden **sijoittaminen yhden hengen huoneisiin** vähentää väkivaltaa ja pakkotoimien määrää sekä nopeuttaa kuntoutumista.

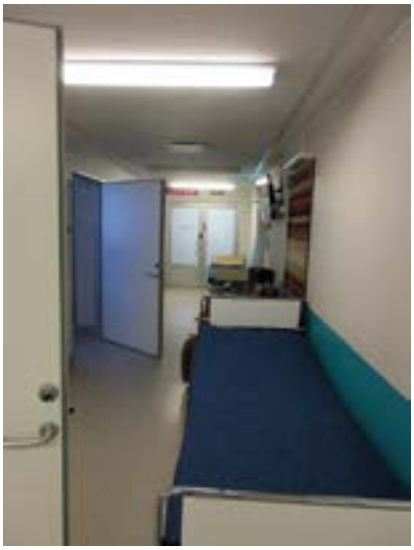
- Sairaanhoitopiiri ilmoitti, että psykiatrian vuonna 2021 valmistuvassa uudisrakennuksessa tulee kaikille potilaille yhden hengen potilashuoneet. Nykyisissä osastotiloissa olevat yhden hengen huoneet pyritään järjestämään niille potilaille, jotka hoidollisesti niitä eniten tarvitsevat (2150/2017*).

OA on pitänyt positiivisena sitä, että psykiatrisilla osastoilla on pyritty löytämään uusia menettelytapoja, joilla pyritään puuttumaan potilaan itsemääräämisoikeuteen mahdollisimmin lievällä tavalla, silloin kun siihen on tarvetta. Laillisuusvalvojan kannalta näiden käytön tekee ongelmalliseksi se, että mielenterveyslaki ei tunnista näitä uusia, pakon käyttöä vähentäviä menettelytapoja. THL:n pakon käytön vähentämisen käsikirjassa on lueteltu 13 eri vaihtoehtoista toimintamallia eristämisen ja sitomisen välttämiseksi. Yksi näistä on **100 %:n valvonta (vierihoito)**. Tarkastushavaintojen perusteella on pääteltävissä, että 100 %:n valvontaa käytetään usein sellaisissa tilanteissa, joissa toisena vaihtoehtona olisi potilaan eristäminen – esimerkiksi kun kyseessä on selvässä itsemurhavaarassa oleva potilas. Rajoitusluetteloista päätellen 100 %:n valvonnalla on onnistuttu vähentämään eristämisen käyttöä (2150/2017*).

Vierihoitoa harvinaisempi menettely on potilaan **sijoittaminen turvasoluun** eristämisen sijasta. Kansallisen valvontaelimen näkemässä versiossa turvasolu koostui useasta huoneesta, joista yksi oli yhteistila. Potilas ei voinut itsenäisesti poistua turvasolun puolelta osaston puolelle. OA:n näkemyksen mukaan silloin kun potilas on yksin lukittuna turvasoluun ja häntä valvotaan pääosin kameravalvonnan kautta, kyseessä on eristäminen muista potilaista. Kuntayhtymän mukaan potilas ei ole päivisin yksin, vaan hänen luonaan on vierihoitaja. Öisin vierihoitajaa ei ole, mutta potilaalla on mahdollisuus lähteä itse liikkumaan osastolle, koska osastolle johtava ovi ei ole yöaikaan lukittuna. Oveen on asennettu hälytyslaite, joka hälyttää potilaan tullessa osastolle ja henkilökunta tulee tästä tietoiseksi.

OA on edellyttänyt, että turvasolun käytöstä tulee olla ohjeistus, jossa kuvataan turvasolun käytön sisällön lisäksi myös siihen liittyvät päätös- ja toteutusprosessit sekä vastuut.

- Kuntayhtymä ilmoitti, että turvasolun käytön ohjeistusta on tarkastuskäynnin jälkeen täsmennetty OA:n huomioiden pohjalta (1600/2018).



Kuvassa turvakäytäväksi kutsuttu tila, jossa potilaalla on väljempää kuin eristyshuoneessa. Tilassa oli myös lepotuoli ja tv.

AOA piti sairaalan toimenpiteitä rajoitusten vähentämiseksi hyvin myönteisinä, kun eristämiselle oli pyritty löytämään inhimillisempi vaihtoehto **turvakäytävän** avulla. Käytävälle sijoittamisessa oli kuitenkin myös eristämisen piirteitä. AOA katsoi, että potilaan sijoittaminen turvakäytävälle merkitsee potilaan eristämistä ainakin silloin, kun potilas on solussa yksin eikä hän saa sieltä poistua (2301/2019*).

Edellä mainittujen lisäksi rajoitusten vähentämiseksi on otettu käyttöön muitakin menetelmiä. Valtion oikeuspsykiatrisessa sairaalassa on vierihoidon lisäksi helpotettu potilaiden työterapiaan pääsyä, kehitetty rentoutumis- ja aistihuoneiden käyttöä ja korvattu perinteinen väkivallanhallintakoulutus väkivallan ehkäisyyn perustuvalla koulutuksella. Lisäksi sairaalan pakkotoimien vähentämisen ohjausryhmä on nostanut yhdeksi painopistealueeksi **liikkumista rajoittavan vaatteen käytön vähentämisen**. Tarkastuksella ilmeni, että sairaalassa seurattiin rajoitevaatteiden käyttöä. Rajoitevaatteen käyttöä oli enää yhdellä potilaalla, kun kaksi vuotta aiemmin sitä oli käytetty kuudella potilaalla. Sairaalassa oli myös kehitetty rajoitevaatteita korvaavia vaatekappaleita (poncho, muhvi). Niiden avulla muuten väkivaltaisesti käyttäytyvä potilas saatiin muiden potilaiden pariin viettämään aikaa (3712/2018*).

3.5.16 VANHUSPSYKIATRIAAN TEHDYT TARKASTUKSET

Oikeus yksityisyyteen

Tarkastuksilla on jouduttu kiinnittämään yksiköiden huomiota siihen, että potilaiden yksityisyyden suojasta tulee huolehtia kaikissa tilanteissa ja erityisesti hoitotoimenpiteiden aikana. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun samassa huoneessa on useita potilaita. Edes sänkyjen väliin laitettava näköeste ei turvaa potilaan yksityisyyttä, jos tilaa on vähän. AOA:lle tarkastusten jälkeen tehdyistä ilmoituksista ilmenee, että yksiköissä pidetään potilaiden yksityisyyttä tärkeänä ja että sen toteutumiseen pyritään (esim. 2458/2019*, 3264/2019*). Joskus olosuhteet ovat kuitenkin haastavat. Tarkastushavaintona todettiin, että potilaiden vuoteiden välillä ei ollut aina näköestettä. Yksiköstä ilmoitettiin, että sermejä ja verhoja oli kokeiltu, mutta ne oli todettu turvallisuusriskiksi.

AOA totesi, että osastolla oli selkeästi liikaa potilaita suhteessa tiloihin. Oikeusasiamies oli kiinnittänyt asiaan huomiota jo vuonna 2016. Havaitut epäkohdat olivat vakavia. Tilajärjestelyt eivät kunnioittaneet potilaiden yksityisyyttä ja ne haittasivat hoitohenkilökunnan työtä sekä vaikeuttivat potilaiden kuntoutumista.

- Sairaala ilmoitti, että vuonna 2016 tehdyn OA:n käynnin jälkeen oli aloitettu psykiatrian uudisrakennuksen suunnittelu. Kesällä 2019 saatiin tähän valtuuston investointipäätös. Rakennukseen on suunniteltu yhden hengen huoneet, joissa on omat saniteettitilat. Suunniteltu rakennuksen valmistumisaikataulu on 2023-24. Mikäli sairaansijoja vähennetään ennen uuden sairaalan valmistumista, estetään yhä useamman vanhuksen oikeus päästä psykiatriseen sairaalahoitoon. Sairaalan muut osastot olivat soveltumattomia vanhuspotilaiden hoitoon ja tyhjillään olevat osastot olivat

Kaupunginsairaalan muistiyksikön kahden hengen huone ilman näköestettä.

käyttökelvottomia. Tämän vuoksi ratkaisua ei ole löydetty vanhusosastojen väljempien tilojen löytämiseksi tai paikkojen vähentämiseksi (5592/2019*).

AOA on myös suositellut, että potilaille tarjotaan aina mahdollisuus keskustella lääkärin kanssa kahden kesken silloin, kun potilashuoneessa on useampia potilaita.

- Tarkastuksen jälkeen sairaalassa otettiin käyttöön useamman potilaan potilashuoneita varten erillinen rauhallinen tila, jossa potilaan ja omaisten kanssa voidaan rauhassa keskustella hoitoon ja kuntoutukseen liittyvistä asioista (2458/2019*).
- Kuntayhtymän ilmoituksen mukaan lääkäreillä on osastolla kaksi vastaanottohuonetta, joihin on esteetön pääsy. Potilaille tarjotaan mahdollisuutta tavata lääkäri kahden kesken (3264/2019*).

Tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota myös kameravalvontaan vanhusten psykiatrisissa yksiköissä. Potilashuoneiden kameravalvonnalla puututaan aina potilaan yksityisyyteen. Kameravalvonnasta potilashuoneissa ei ole kuitenkaan olemassa vielä erityistä lainsäädäntöä. AOA on korostanut, että kameravalvontaa ei tule käyttää potilaan tilan tarkkailemiseksi, jollei se ole välttämätöntä. Henkilöstöresurssien rajallisuus ei ole riittävä peruste kameravalvonnalle. Potilasta tai hänen omaisiaan tulee informoida kameravalvonnasta ja valvonnan mahdollisuudesta (1706/2019*, 2458/2019*).

- Kaupunki ilmoitti, että kameravalvontaa käytetään vain äärimmäisessä tapauksessa potilaan hoidon turvaamiseksi ja siitä kerrotaan aina potilaalle ja omaisille. Valvonta lopetetaan heti, kun se ei enää ole potilaan edun mukaista (2458/2019*).

Rajoitusten tunnistaminen

Lainsäädännön puuttuessa on tärkeää, että hoitolaitoksissa pyritään ohjaamaan rajoitusten käyttämistä riittävän yksityiskohtaisilla ohjeilla. Rajoitustoimenpiteet tulisi pyrkiä luettelemaan tyhjentävästi, jotta henkilökunnalle syntyy yhteinen käsitys siitä, mitä potilaan perusoikeuksien rajoittamisella tarkoitetaan. Ohjeista tulisi myös käydä ilmi rajoitustoimenpiteiden käytön perusteet, päätöksenteko, seuranta ja rajoitusten purkaminen.

Tarkastuksilla on havaittu, että yksiköissä voidaan käyttää rajoitustoimia, joita ei tunnisteta rajoituksiksi ja joita ei ole mainittu yksikön rajoitusohjeissa. Tämä vaarantaa potilaan kuulemisen rajoitustoimesta ja rajoitustoimen kirjaamisen. Rajoituksen käytöstä ei tällöin ole edellytetty myöskään lääkärin päätöstä, vaan käyttö on ollut hoitajien päätettävissä. Tällaisia rajoitustoimia ovat olleet esimerkiksi magneettivyö ja sängyn laitojen nostaminen. AOA:n saamissa ilmoituksissa yksiköt ovat ilmoittaneet laativansa ohjeet tai päivittävänsä ohjeistuksensa siten, että niissä on huomioitu AOA:n suositukset (1706/2019*, 2458/2019*, 3264/2019*).

Rajoitustoimien käyttö vanhuspsykiatriassa

AOA on pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena, että psykiatrisessa sairaalassa käytetään vanhuspsykiatriassa rajoitustoimenpiteitä, jotka eivät perustu mielenterveyslakiin. Toisaalta mielenterveyslaissa ei ole otettu huomioon etenkin vanhusten hoidossa käytettäviä turvavälineitä, joiden käyttö

saattaa olla perusteltua. Vanhuspsykiatriassa käytetyistä rajoitustoimista yksi yleisimmistä on **magneettivyö**. OA on todennut, että magneettivyön tapaisia turvavälineitä käytetään yleensä silloin, kun potilaan liikkumista halutaan rajoittaa tai estää. Magneettivyön käyttö tulkitaankin usein yksiköissä liikkumisvapauden rajoitukseksi, ei sitomiseksi. Usein nämä potilaat eivät ole tahdosta riippumattomassa hoidossa, minkä vuoksi heihin ei voida soveltaa mielenterveyslain säännöksiä potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta.

OA on katsonut, että niin kauan kuin asiasta ei ole olemassa lainsäädäntöä, tulisi magneettivyön käytössä noudattaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ohjeesta ilmeneviä periaatteita silloin kun kyseessä on vapaaehtoisessa hoidossa olevan potilaan liikkumisen rajoittaminen. OA:n mukaan jokaisella käyttökerralla tulee harkita, onko rajoittaminen välttämätöntä, vai voidaanko käyttää muita soveltuvia turvallisuutta lisääviä keinoja.

- Psykogeriatrian osastoilla tavoitteena oli lopettaa potilaan liikkumista rajoittavien turvavälineiden käyttö vuoden 2016 loppuun mennessä. Osastoilla oli jatkuvaa perehdytystä, keskustelua ja käytäntöjen muuttamista potilaan liikkumista rajoittavien menetelmien käytön vähentämiseksi (1046/2016).
- Kuntayhtymä ilmoitti, että magneettivyötä käytettiin ainoastaan iäkkään potilaan putoamisvaaran vuoksi hänen suostumuksellaan. Mikäli potilas vastustaa magneettivyön käyttöä, siihen ei turvauduta. Vanhuspsykiatrisella osastolla kerrataan vielä Valviran ohjeistuksen mukainen magneettivyön käyttö (1600/2018).

Tarkastuksella todettiin, että vanhuspsykiatrinen potilas oli lähes joka päivä sidottuna magneettivyöllä (1049/2016). OA otti asian omana aloitteena tutkittavaksi ja pyysi aluehallintovirastoa (AVI) selvittämään potilaan pitkään kestäneen sitomisen asianmukaisuus. Asiassa saadun selvityksen mukaan potilaan sitomisjaksot olivat ajoittain pidentyneet kuormittavan osastotilanteen vuoksi. Potilaan käytösoireistoa oli onnistuttu hillitsemään lääkkeillä, minkä jälkeen magneettivyön käyttö oli vähäistä. AVI totesi lausuntonaan muun muassa, että työpaineiden helpottaminen ei ole peruste potilaan henkilökohtaisen vapauden rajoittamiselle. AVI piti tärkeänä, että sairaalan henkilöstön koulutuksessa kiinnitetään erityistä huomiota potilaiden perusoikeuksien kunnioittamiseen. AOA oli ratkaisussaan samaa mieltä AVI:n johtopäätösten osalta (3711/2016).

Tarkastuksilla havaittuja magneettivöitä, joita käytetään vanhuspotilaiden liikkumisen rajoittamiseen.

Myös **100 %:n valvontaa eli vierihoitoa** on alettu käyttää yhä enemmän vanhuspsykiatriassa. AOA on pitänyt tätä myönteisenä, jos sen avulla pystytään välttämään muita, kajoavampia rajoituksia. Toisaalta tarkastuksella on ilmennyt, että vierihoidossa oleva potilas on voitu joutua sitomaan sänkyynsä siksi aikaa, kun hoitaja on joutunut poistumaan. AOA on pitänyt ongelmallisena käytäntöä, jossa potilas sidotaan ”varmuuden vuoksi” siksi aikaa, kun hoitaja joutuu poistumaan potilaan luota. Myöskään henkilöresurssien niukkuus ei ole hyväksyttävä peruste sitomiselle.

Joissakin yksiköissä on lisäksi käytössä niin sanottu **hygieniahaalari** (haalari, jota potilas ei pysty itse riisumaan), jota ei aina kirjata rajoitukseksi. OA on kuitenkin katsonut, että kyseessä on rajoitevaate, jolla puututaan potilaan itsemääräämisoikeuteen ja jonka käytöstä tulee säätää lailla. OA on suosittanut, että hygieniahaalarin käytöstä luopumista tulisi vakavasti harkita, jos hygieniahaalarin käyttö on jo muutenkin vähäistä, ja löytää vaihtoehtoisia keinoja. Jos yksikössä käytetään 100% valvontaa, voisi se olla vaihtoehto hygieniahaalarin käytölle.

- Sairaanhoitopiirin mukaan hygieniahaalarin käytölle on tarvetta vanhuspsykiatrian osastolla ja hygieniahaalarin käytölle oltiin laatimassa ohjetta. OA totesi sairaanhoitopiirin ilmoituksen jälkeen, että hän edelleen suositti ensisijaisesti luopumaan rajoitevaatteen käytöstä. Hän viittasi valmisteilla olevaan asiakas- ja potilaslakiin, jota koskevassa luonnoksessa kiellettiin hygieniahaalarin käyttö (lain valmistelu on edelleen 2021 kesken). Tästä huolimatta sairaanhoitopiiri toimitti jälkikäteen rinta- ja haaravyön käytön ohjeistuksen sekä hygieniahaalarin käytön ohjeistuksen (2150/2017*).

Vanhuspsykiatrisella osastolla on ollut käytössä myös **turvapeitto**, jolla potilaan nouseminen sängystä estetään (2301/2019*).

AOA on pitänyt erityisen myönteisenä sitä, että henkilökunta tuntee liikkumista rajoittavan ohjeistuksen sisällön. Samoin myönteistä on, jos arjen työssä on keskeisiksi rajoitteisiin liittyviksi tavoitteiksi asetettu ennalta ehkäisevä toiminta sekä jatkuva tilanteiden arviointi ja lievemmän mahdollisen keinon etsiminen. Erityistä huomiota tulisi kuitenkin kiinnittää sen arvioimiseen, mitä perusoikeutta ollaan suojaamassa ja onko keino oikeassa suhteessa saavutettavaan päämäärään nähden. AOA on myös korostanut, että omaisen tai läheisen antama lupa ei oikeuta käyttämään rajoitustoimenpidettä.

Vasemmalla vanhuspsykiatrian osastolla käytössä oleva hygieniahaalari. Oikealla vastaava terveyskeskussairaalan vuodeosastolla.

Turvapeitto, jolla rajoitetaan vanhuspotilaan liikkumista.

- Sairaala ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että potilaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien AOA:n kannanottojen edellyttämät muutokset on tehty päivitettyihin ohjeisiin. Samalla on varmistettu, että käytännöt muuttuvat ohjeiden mukaisiksi (2301/2019*).

Rajoitusten käytön seuranta ja vähentäminen

Vanhuspsykiatriaan kohdistetuilla tarkastuksilla on todettu, että yksiköissä käytettäviä rajoituksia ei tilastoida erikseen eikä niiden määrästä ole saatavissa koottua tietoa. Kuten muussakin psykiatriassa, on AOA suosittanut vanhuspsykiatriassa rajoitustoimenpiteiden käytön seurantaa. Tämä mahdollistaa myös suunnitelmallisen rajoitusten käytön vähentämisen.

- Sairaala ilmoitti aloittavansa raskaimpien rajoitustoimien säännöllisen seurannan (1706/2019*).
- Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala ilmoitti, että sairaalassa tullaan tekemään rajoitustoimien seurantaohje sekä käytön vähentämistä koskeva toimintaohje samanaikaisesti rajoitusohjeen kanssa (2456/2019*).
- Kaupunki ilmoitti, että sairaalan rajoitusohjeistuksen toteuttamisen osana tarkennetaan rajoitustoimenpiteiden käytön tilastointia. Uusi potilastietojärjestelmä mahdollistaa rajoitustoimenpiteiden paremman seurannan ja tilastoinnin. Lisäksi toteutetaan pakon käytön vähentämistä koskeva toimintaohje (2458/2019*).

Vartijoiden käyttö

Vartija ei voi suorittaa terveydenhuollon ammattihenkilölle kuuluvia tehtäviä. Vartijan tehtävänä on sen sijaan turvata henkilökunnan koskemattomuutta hoitotilanteessa. AOA on todennut, että yksiköissä tulisi paremmin ohjeistaa sekä vartijoita että hoitohenkilökuntaa vartijan työnkuvasta tilanteissa, joissa potilasta joudutaan rajoittamaan. Terveydenhuollon yksiköissä työskentelevien vartijoiden tulisi saada myös perehdytystä potilaiden kohtaamisesta.

AOA on pitänyt tärkeänä, että kaikilla toimijoilla on selkeä käsitys siitä, kuka antaa vartijalle tehtävät ja toimenpideohjeet. Oikeusasiamiehen terveydenhuoltoon tehdyissä tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota vartijoiden rooliin rajoitusten toteuttamisessa (esim. 727/2018*). Tarkastushavaintojen perusteella vartijaa on käytetty vanhuspsykiatriassa esimerkiksi tilanteessa, jossa aggressiiviselle potilaalle joudutaan antamaan rauhoittava lääkitys suonensisäisenä pistoksena. AOA on todennut, että näissä tilanteissa hoitohenkilökunnan tulisi antaa vartijalle ohjausta siitä, miten tämän tulee toimia.

- Sairaala ilmoitti, että vartioinnin ohjeistusta on muutettu OA:n kannanoton mukaiseksi (1046/2016).
- Sosiaali- ja terveydenhuollon toimiala ilmoitti, että yksikössä perehdytetään henkilökuntaa siihen, että vartijan ollessa mukana hoitotilanteessa on vartijan tehtävä varmistaa henkilökunnan ja mahdollisesti muiden potilaiden turvallisuus (2456/2019*).

3.6 Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

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

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

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

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

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

Listan ulkopuolelle voi jäädä muualla selvästi todettujakin perus- ja ihmisoikeusongelmia, jos ne eivät ole esiintyneet oikeusasiamiehen toiminnassa. Jotkut ongelmat voivat jäädä listan ulkopuolelle sen vuoksi, että niissä on ainakin osittain kysymys oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle jäävästä yksityissektorilla tapahtuvasta tai yksityisten ihmisten toiminnasta.

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

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

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

3.6.1 KYMMENEN KESKEISTÄ SUOMALAISTA PERUS- JA IHMISOIKEUSONGELMAA

Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa

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

Vanhusten hoidossa ja hoivassa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin edelleen kokonaan. Koronaepidemian aikana on erityisesti vierailukieltojen yhteydessä todettu, että myös tartuntatautilain säännökset ovat puutteelliset. Rajoitustoimenpiteitä on myös havaittu käytettävän, vaikka tilanne olisi ratkaistavissa muilla vähemmän perusoikeuksiin puuttuvilla keinoilla.

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

Myös päätöksenteossa on puutteita. Lisääntyneestä palvelujen tarpeesta huolimatta viranomainen ei aina tee päätöstä kotiin annettavien palvelujen lisäämisestä tai hoivan järjestämisestä palveluasumisyksikössä tai vanhainkodissa. Oikeusturvan kannalta on ongelmallista, että jos viranomainen ei tee päätöksiä palvelujen järjestämisestä, jolloin kunnan järjestämisvelvollisuuden laajuutta koskevaa kysymystä ei voi saada hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

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

Asiakkaan kotona annettavien palvelujen riittävyyden ja laadun omavalvonta ja jälkikäteisvalvonta ei ole riittävää vaan tarvittaisiin uusia valvontamenetelmiä.

Viranomaisten palvelujen muuttuminen sähköiseksi vaarantaa ikääntyneiden henkilöiden palvelujen saatavuutta.

Lastensuojelun puutteet

Kuntien lastensuojelun yleinen voimavarojen puute ja erityisesti pätevien sosiaalityöntekijöiden huono saatavuus ja työntekijöiden suuri vaihtuvuus heikentävät lastensuojelupalveluiden laatua.

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi käydä sijaishuoltopaikoissa eivätkä tunne riittävän hyvin lasten olosuhteita ja kohtelua. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin.

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

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

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

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

Rajoittamistoimenpiteitä tehdään lastensuojelulain vastaisesti. Rajoitustoimenpiteitä käytetään sellaisissa tilanteissa tai sellaisilla tavoilla, joita laki ei salli. Päätöksiä rajoittamistoimenpiteistä ei tehdä lastensuojelulain edellyttämällä tavalla. Sijaishuoltoa antavat yksiköt ja lapsen sijoittaneen kunnan sosiaalityöntekijät ovat pitäneet mahdollisena rajoittaa lapsen perusoikeuksia kasvatuksellisilla säännöillä. Osaaminen on puutteellista siinä, mil-

loin on kysymys tavanomaisten ja hyväksyttävien kasvatuksellisten rajojen asettamisesta ja milloin on kysymys lain tarkoittamasta lapsen perusoikeuksien rajoittamisesta, joka on sallittua vain laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä ja lain mukaisia menettelyjä noudattaen.

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

Lasten ja nuorten mielenterveys- ja päihdepalvelut ovat riittämättömiä. Lastensuojelun ja lasten psykiatrisen ja päihdehoidon palvelujärjestelmien yhteensovittamisessa on ongelmia. Palvelurakenteesta puuttuu sopivia sijoituspaikkoja ja palveluita moniongelmaisille lapsille, joiden tarvitsemia palveluja ei ole saatavilla lastenkodissa eikä psykiatrisessa sairaalassa.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet

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

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

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

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

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

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

Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt

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

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

Ulkomaalaisasioiden pitkät käsittelyajat ja ns. paperittomien turvattomuus

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

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

laisia käytäntöjä siinä, minkälaisia sosiaali- ja terveyspalveluita annetaan henkilöille, joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet.

Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat

Monien vankien kohdalla ongelmana on toimintojen vähäisyys. Euroopan Neuvoston kidutuksen vastaisen komitean CPT:n suositusten mukaan vangeilla tulisi olla sellin ulkopuolista aktiivista aikaa vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Suljetuilla osastoilla sellin ulkopuolinen aika jää monissa tapauksissa alle kahdeksan tunnin. Joissain laitoksissa sellien ulkopuolisen ajan lisäämiseen ja osittain sen aikaisiin toimintoihinkin on alettu vankiloissa kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota ja tilanne on näissä laitoksissa parantunut.

Usein osastosijoittelussa ei toteuteta lain lähtökohtaa tutkintavankien ja rangaistusta suorittavien vankien sijoittamisesta erilleen. Lain lähtökohta on myös se, että alaikäisiä ei tule asuttaa aikuisten osastoille. Alaikäisille ei tiettävästi edelleenkään ole järjestetty omia osastoja. AOA otti kertomusvuonna omana aloitteena tutkittavaksi alaikäisten tutkintavankien ja vankien kohtelun; erityisesti alaikäisten säilyttämisen erillään aikuisista.

CPT on arvostellut Suomea yli 20 vuoden ajan siitä, että tutkintavankeja säilytetään liiallisesti poliisivankiloissa. Tutkintavankeuslakia muutettiin 1.1.2019 voimaan tulleella lailla (103/2018) siten, että tutkintavankia ei saa ilman poikkeuksellisen painavaa syytä säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa. Oikeusasiamiehen tarkastuksilla saatujen tietojen mukaan tutkintavankien säilytysajat poliisivankiloissa ovat lyhentyneet. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain uudistaminen on vireillä.

Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet

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

Erityisryhmien, esimerkiksi vankien terveydenhoidossa on puutteita.

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

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

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

Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita

Oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ei aina toteudu. Koulujen keinot havaita ja puuttua kiusaamiseen eivät aina ole riittäviä, ja oppilaitoksissa esiintyy jatkuvasti sisäilmaongelmia.

Opetuksen järjestäjien ja koulujen oikeudellisessa osaamisessa, hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa on oikeussuojaongelmia aiheutta-

via puutteita. Esimerkiksi muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä ei aina tehdä, ne eivät perustu lakiin tai täytä hallintolain vaatimuksia.

Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet

Oikeudenkäyntien viivästyminen on pitkään ollut ongelma Suomessa. Tämä on tullut esille niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa kuin aikaisemmin EIT:n oikeuskäytännössä. Tilannetta parantaneista lakiuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan. Koronaepidemiasta johtuneet istuntojen peruutukset ovat viivästyttäneet asioiden käsittelyä entisestään.

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

Oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi käytännössä estää oikeusturvan toteutumista.

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista on ollut oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuus. Tuomioistuinvirastoa koskeva lainsäädäntö, joka on tullut voimaan 1.1.2020, on parantanut tuomioistuinten rakenteellista riippumattomuutta.

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

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita

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

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

3.6.2 Esimerkkejä hyvästä kehityksestä

OA:n kertomuksissa vuosilta 2009–2014 on tässä jaksossa esitetty hallinnonaloittain eräitä esimerkkejä tapauksista, joissa OA:n kannanoton tai siinä tehdyn esityksen johdosta taikka muutoin on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tapahtunut myönteistä kehitystä. Esimerkit ovat kuvanneet myös OA:n toiminnan vaikuttavuutta. Kertomuksen tähän jaksoon ei enää ole sisällytetty näitä tapauksia, koska ne löytyvät kertomuksen jaksosta 5 ”Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin”.

Oikeusasiamiehen esityksiä virheiden tai loukkausten hyvittämiseksi ja toimenpiteitä asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi on koottu jaksoon 3.7. Myös nämä esitykset ja toimenpiteet ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

3.7 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

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

Oikeusasiamies on vuosien aikana tehnyt lukuisia hyvitysesityksiä. Nämä esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (PeVM 12/2010, 2/2016 ja 2/2019 vp) oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Kahdessa jälkimmäisessä mietinnöissään valiokunta piti hyvänä kehitystä, jossa oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa (s. 88 ja s. 71).

Kertomusvuonna tehtiin 17 oikeusasiamiehen hyvitysesitystä. Myös kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Esimerkiksi kertomusvuonna poliisi otti kantelun käsittelyn myötä asian uuteen harkintaan 15 tapauksessa ja ainakin viidessä niistä esitutkinta käynnistettiin. Osassa tapauksia harkinta on vielä kesken. Monissa muissa ratkaisuissa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

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. Laki valtion vahingonkorvaustoiminnasta tuli voimaan 1.1.2015. Valtiokonttorista saadun tiedon mukaan tuona vuonna päätöksiä annettiin 298 ja korvauksia maksettiin 413 549 euroa. Tämän jälkeen sekä annettujen päätösten että maksettujen korvausten määrä on noussut. Ratkaisujen määrä näyttäisi vuonna 2017 vakiintuneen runsaaseen 800. Maksettujen korvausten määrä on sen sijaan kasvanut vuoden 2017 runsaasta 500 000 eurosta kertomusvuoden runsaaseen 750 000 euroon.

Valtiokonttorin kanssa sovitun mukaisesti se toimittaa vuosittain kaikki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla antamansa korvauspäätökset oikeusasiamiehelle tiedoksi. Vuonna 2020 Valtiokonttorille esitettiin yhteensä 887 vahingonkorvausvaatimusta. Neljä asiaa tuli vireille oikeusasiamiehen hyvitysesityksellä. Kanteita valtiota vastaan valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain soveltamisalan piiriin kuuluvissa asioissa nostettiin 68. Valtiokonttori antoi vuonna 2020 lain nojalla 837 päätöstä ja se maksoi korvauksia yhteensä 753 220 euroa. Merkittävä osa päätöksistä, 506, ja maksetuista korvauksista, 291 948 euroa, koskivat oikeusministeriön hallinnonalaa. Seuraavaksi eniten korvauksia maksettiin puolustusministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonaloilla 152 860 euroa ja 100 886 euroa.

Oikeusministeriön hallinnonalan päätösten ja maksettujen korvausten määrään vaikutti erityisesti valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoja koskeva huomattava

joukko korvausratkaisuja, joissa maksetut summat vaihtelivat muutamien eurojen suuruisista laskujen ja verojen viivästysmaksuista useisiin tuhansiin euroihin. Näissä jälkimmäisissä korvauksen perusteena olivat hakematta jääneet hoito- ja asumistuet taikka vanhuuseläke tai esimerkiksi lakkauttamatta jäänyt puhelinliittymä. Eräässä edunvalvontatoimistossa paljastui merkittävä väärinkäytös. Edunvalvontasihteeri oli maksanut omia laskujaan päämiehen tililtä. Lisäksi hän oli pyytänyt edunvalvojaa lisäämään päämiesten tiliksi uuden tilin, joka oli hänen oma tilinumeronsa. Tämän jälkeen edunvalvontasihteeri teki päämiesten tileiltä huomattavan suuria tilisiirtoja omalle tillilleen. Valtiokonttori maksoi edunvalvontatoimiston hakemuksista tekemillään päätöksellä näille päämiehille aiheutetut taloudelliset vahingot.

Myös oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluvaa rikosseuraamusalaa koski huomattava määrä vahingonkorvausvaatimuksia. Niissä oli suurelta osin kysymys vankilassa kadonneista tai rikkoutuneista esineistä ja vaatteista. Päätöksessään 21.7.2020 Valtiokonttori totesi, että kurinpitoasiassa henkilölle määrätystä kolmen vuorokauden ehdottomasta yksinäisyysrangaistuksesta oli jäänyt vähentämättä tutkinnallinen eristämisaika eli runsaat yksi vuorokausi, joka kurinpitopäätöksen mukaan olisi tullut vähentää. Valtiokonttori katsoi, että määrällisesti korvausta tuli arvioida samojen periaatteiden perusteella kuin syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista annetun lain perusteella arvioidaan. Normaali korvaus vapautensa menettäneelle korvattavasta kärsimyksestä on 120 euroa. Tässä asiassa oli Valtiokonttorin mukaan kysymys siitä, että henkilö oli ennen kurinpitorangaistusta ja koko sen ajan sekä myös sen jälkeen suorittamassa vankeusrangaistusta. Henkilön olosuhteet kurinpitorangaistuksen aikana olivat rajoitetummat kuin ne olisivat olleet ilman sitä. Näillä perusteilla Valtiokonttori katsoi, että määrällisesti oikea korvaus tutkinnallisen eristämisen vähentämättä jättämisestä oli tässä tapauksessa 60 euroa.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla kysymys oli ollut pääosin poliisin toimenpiteistä johtuneista henkilö- tai esinevahingoista. Päätöksessä 23.6.2020 Valtiokonttori korvasi korkeimman oikeuden tuomion nojalla henkilöön kohdistuneen tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen ja vamman tuottamisen perusteella henkilön lonkkanivelen sijoiltaan menosta aiheutuneesta tilapäisestä haitasta ja pitkittyneestä hoitoon pääsystä poliisin säilytystilassa aiheutuneesta kivusta ja särystä yhteensä 4 000 euroa. Toisessa Valtiokonttorin päätöksessä 27.11.2020 todettiin, että poliisi oli ottanut henkilön kiinni virheellisesti voimassa olleen etsintäkuulutuksen perusteella. Henkilön tähän etsintäkuulutukseen perustuva vapaudenmenetys oli aiheeton. Henkilö oli ollut vapautensa menettäneenä 14.3.2020 kello 21.20 – 16.3.2020 kello 10.20. Näin ollen Valtiokonttori katsoi, että määrällisesti oikea korvaus tässä tapauksessa oli 240 euroa.

Myös koronapandemian johdosta Valtiokonttorille tehtiin muutamia vahingonkorvausvaatimuksia. Henkilö totesi vahingonkorvausvaatimuksessaan, että hän työskentelee lääkärinä sekä sairaalassa Ruotsissa että terveyskeskuksessa Suomessa. Karanteenimääräysten tultua voimaan hän ei 15.4.2020 alkaen ollut voinut käydä toisessa työpaikassaan sairaalassa Ruotsissa. Henkilön mukaan hänen ansiomenetyksensä kokonaismäärä oli 54 000 kruunua kuukaudessa. Toinen henkilö vaati vahingonkorvausta sillä perusteella, että hän ja hänen perheensä eivät valtioneuvoston asettaman Uudenmaan sulun vuoksi päässet vuokratulle mökille. He joutuivat perumaan vuokrauksen ja maksamaan osan vuokrasta. Henkilö haki julkisen vallan aiheuttamasta vahingosta korvausta 266,88 euroa.

Valtiokonttori päätöksillään 29.9.2020 hylkäsi molemmat valtioneuvostoon kohdistetut vahingonkorvausvaatimukset. Päätösten mukaan vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §:n mukaan kannetta valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston kanslian, tuomioistuimen tai tuomarin päätöksestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta ei saa nostaa, ellei päätöstä ole muutettu taikka kumottu taikka ellei virheen tehnyttä ole todettu syylliseksi virkarikokseen tai velvoitettu korvaamaan vahinkoa.

Valtiokonttorin mukaan esitetyt vahingonkorvausvaatimukset merkitsivät sellaista vahingonkorvauslaissa tarkoitettua valtioneuvoston päätöksen aiheuttamaa vahinkoa, jota lain kannerajoitus

koskee. Vaatimuksissa oli siten kysymys sellaisista sekoista, joiden perusteella asiassa ei voi nostaa vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaa kannetta. Valtiokonttorin mukaan näin ollen ei ollut perustetta valtion vahingonkorvausvelvollisuudelle myöskään hakemukseen perustuvassa vahingonkorvausasiassa. Jälkimmäisessä päätöksessä Valtiokonttori jätti vaatimuksen eduskuntaan kohdistuvalta osin tutkimatta. Valtiokonttorin mukaan sillä ei ole toimivaltaa käsitellä korvausvaatimusta, joka perustui siihen, että eduskunnan katsottaisiin menetelleen virheellisesti jättäessään voimaan valmiuslain perusteella annetun valtioneuvoston asetuksen, joka koski Uudenmaan ja muun Suomen välisen liikkumisen rajoittamista.

3.7.1 HYVITYSESITYKSET

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

Lapsen oikeuden toteutuminen ja yhdenvertaisuus

Sijaishuollossa hyväksikäytetyn lapsen erityinen tuki ja suojelu

Lapsen oikeutta ruumiilliseen koskemattomuuteen oli loukattu sijaishuollon aikana. Sijaishuoltoyksikkö ja sijoittajakunta olivat toimineet sinänsä asianmukaisesti rikoksen selvittämiseksi ja tekijän saattamiseksi vastuuseen tapahtuman jälkeen.

Lapsi joutui asumaan vasten tahtoaan huoneessa, jossa hyväksikäyttö oli tapahtunut. Myöhemmin hän joutui samaan huoneeseen eristetyksi. Hän ei myöskään kokenut saamaansa tukea tapahtuman käsittelyyn riittäväksi. YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen sitoutuneena valtiona Suomen tulee taata erityinen suojelu ja tuki sijaishuollossa olevalle lapselle. Suomen perustuslaki turvaa lapsen oikeuden välttämättömään huolenpitoon. AOA katsoi, etteivät sijaishuoltoyksikkö ja sijoittajakunta turvanneet näitä oikeuksia lapselle täysimääräisesti häneen kohdistuneen rikoksen jälkeen, minkä vuoksi hän esitti, että ne hyvittäisivät lapsen oikeuksien loukkauksen. AOA pyysi sijoittajakuntaa ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään (4031/2019*).

Huostaanotetun lapsen kansalaisuuden hakeminen

AOA selvitti omana aloitteena, miten lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen Suomen kansalaisuuden hakemista oli sosiaalitoimessa edistetty.

Lastensuojelulaitoksen suoritetun tarkastuksen aikana tarkastajat keskustelivat henkilökohtaisesti vuonna 2004 syntyneen lapsen kanssa. Keskusteluissa lapsi kertoi, että hänellä on edunvalvoja. Lapsen mukaan hän oli pyytänyt useaan otteeseen, että hänelle haettaisiin Suomen kansalaisuutta, mutta asia ei ollut edennyt. Kaupungin sosiaalitoimi myönsi, että lapsen hakemuksen toimittaminen Maahanmuuttovirastoon ei ole toteutunut vielä siihenkään mennessä, kun sosiaalitoimi antoi AOA:lle asiassa selvityksensä.

Kansalaisuuslain tai lain esitöiden perusteella ei voi päätellä, miten olisi toimittava, jos huostaanotettu lapsi toivoo kansalaisuushakemuksen tekemistä, mutta huoltajalla ei ole halua tai edellytyksiä kansalaisuushakemuksen toimittamiseksi viranomaiselle. Kansalaisuuslakiin on kuitenkin varattu mahdollisuus sille, että kansalaisuus voidaan myötää myös lapsen edunvalvojan tekemästä hakemuksesta, mikäli sille on painava syy. Lain esitöissä ei ole yksilöity, mitä tarkoitetaan painavalla syyllä. AOA:n mukaan kansalaisuuslaki onkin alaikäisen kansalaistamisen osalta tältä osin jossain määrin epäselvä ja tulkinnanvarainen.

AOA totesi kuitenkin, että kun kysymyksessä on ollut huostaanotetun lapsen Suomen kansalaisuushakemuksen tekeminen ja sen toimittaminen viranomaiseen, asian arvioinnissa voidaan ottaa huomioon sosiaaliviranomaisen mahdollisuus selvittää ja edistää asiaa lapsen edun mukaisesti. Huostaanoton aikana sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä, joka voi toimia lapsen muuna laillisena edustajana, on lastensuojelulain mukaan vastuu siitä, että lapsen etu toteutuu sijaishuollon aikana. Näin ollen asiaa, jota on pidettävä lapsen

edun ja oikeuksien toteutumisen kannalta merkittävänä, ei voi jättää pelkästään huoltajan tai lastensuojelulain mukaisen lapsen edunvalvojan sijaisen vastuulle silloin, kun sosiaaliviranomaisen tiedossa on, että huoltaja ei pysty elämäntilanteestaan tai muista syistä valvomaan lapsensa etua tai on asiassa passiivinen.

AOA:n mukaan, kun sosiaaliviranomainen havaitsi, ettei lapsen kansalaisuusasia ollut usean kuukauden – ja mahdollisesti sitäkin paljon pidemmän ajan – kuluessa edennyt lainkaan, sosiaaliviranomaisen olisi tullut ryhtyä ainakin selvittämään ja arviomaan muita toimenpiteitä, kuten mahdollisen edunvalvojan sijaisen hakemista lapsen kansalaisuuden hakemiseen liittyvässä asiassa. Koska asia on kuitenkin kansalaisuuden hakemiseen liittyvän lainsäädännön osalta jokseenkin epäselvä, AOA tyytyi kiinnittämään kaupungin sosiaalitoimen huomiota edellä mainittuun.

AOA kuitenkin esitti, että kaupungin sosiaalitoimi pyrkii viipymättä löytämään ratkaisun lapsen kansalaisuutta koskevan hakemuksen saamiseksi vireille, mikäli lapsi sitä edelleen toivoo. Hän myös esitti, että kaupungin sosiaalitoimi harkitsee, miten se voisi hyvittää lapselle asian viipymisestä aiheutuneen haitan. Hän pyysi sosiaalitoimea ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen johdosta (2911/2020).

Kaupungin sosiaalitoimen ilmoituksen mukaan lapsen kanssa ei käyty kansalaisuuden hakemisesta keskustelua muissa asiakassuunnitelmapalavereissa tai lapsen tapaamisissa kuin marraskuussa 2019 ja vuonna 2020 keväällä. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä oli pyytänyt sekä äidiltä että lapselta anteeksi prosessin viivästymistä sekä taloudellisen tuen maksamista lapsen itsenäistymisvaroista.

Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä oli nyt hyvittänyt tuon 130 euron summan siten lapselle, ettei sitä huomioida itsenäistymisvaroja laskevana tekijänä, vaan tuo maksu mitätöidään. Lapsen kanssa oli sovittu, että kansalaisuushakemuksen tekemistä varten haetaan yleinen edunvalvoja Digi- ja väestötietovirastolta. Hakemus oli lähetetty 29.1.2021.

Television näkyvyysongelmat

Meri-Lapin alueella oli satoja televisioantennitalouksia, joihin ei tullut televisionkatseluun riittävää signaalia. Alueelta ilmoitettujen vastaanotto-ongelmien taustalla oli pääasiallisesti ollut muita syitä kuin lähetyssignaalin heikko taso. Tapauksissa, joissa TV-vastaanottoa ei ollut saatu teknisesti tyydyttäväksi maanpäällisessä jakeluverkossa, kotitalouksille oli tarjottu vaihtoehdoksi satelliittivastaanottoa. Tällaisesta satelliittipaketista aiheutui kuluttajan maksettavaksi jääviä kustannuksia. Lisäksi kuluttaja vastasi järjestelmän asennuksen tilaamisesta kiinteistölleen.

AOA totesi, että vaikka satelliittipaketin aiheuttamat lisäinvestoinnit kotitalouksille eivät ole huomattavan korkeita verrattuna maanpäällisen TV-jakeluverkon vastaanottoantenniin sekä sen asennuksen kustannuksiin, tämän vastaanottoteknologian käytöstä kuitenkin syntyi kotitalouksille jonkin suuruinen lisäkulu. Lisäksi oli mahdollista, että antennijärjestelmän uusiminen ei olisi vielä pitkään aikaan ajankohtaista ilman tarvetta hankkia katvesatelliittipaketti.

AOA lähetti liikenne- ja viestintäministeriölle sekä Liikenne- ja viestintävirastolle ratkaisunsa, jossa hän saattoi harkittavaksi, olisiko kuluttajille vaihtoehtoisesta vastaanottoteknologiasta aiheutuvia lisäkustannuksia mahdollista hyvittää niin, että perusoikeutena turvattu yhdenvertainen kohtelu toteutuisi maanpäällisen jakeluverkon ja vaihtoehtoiseen satelliittivastaanottoon turvautuvien kuluttajien välillä nykyistä paremmin (5412/2019).

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Iäkkäiden puolisoiden oikeus asua yhdessä koronapandemian aikana

Kantelijan vanhemmat sijoitettiin vierekkäisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän ikäihmisten asumispalveluiden hoitoyksiköihin vastoin heidän omaa tahtoaan sekä vanhuspalvelulakia.

Kantelija ei ollut saanut minkäänlaista tietoa muun muassa ulkoilutusmahdollisuuksista, jotka jyrkästi kiellettiin maaliskuun alkupuolella. Kantelijan isä ei ollut saanut enää syödä kolmen muun

saman solun asukkaan kanssa yhdessä, vaan ruokailut järjestettiin omassa asunnossa. Hän ei saanut poistua asunnostaan ja käytävien ovet oli lukittu. Kantelija ei ollut saanut tilannetietoa, miten omaisten ulkoilut ja tapaamiset voidaan järjestää.

AOA:n mukaan lainsäädäntöä ei ollut muutettu siten, että se oikeuttaisi estämään lähiomaisten ja asukkaan välisen yhteydenpidon tai rajoittamaan asukkaan liikkumista ulkona tilanteissa, joissa tartuntataudeista vastaava lääkäri ei ole tehnyt asukasta koskevaa tartuntatautilain mukaista päätöstä karanteenista tai eristämisestä. Perustuslaki ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset turvaavat jokaiselle oikeuden nauttia perhe-elämänsä kohdistuvaa suojaa ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista. Vierailujen ja ulkona tapahtuvien tapaamisten kielto oli merkityksellinen asukkaiden ja heidän omaistensa useiden perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti perhe-elämän kannalta. Sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän johdon että muun henkilökunnan olisi tullut voimassa olevan lainsäädännön perusteella ymmärtää, ettei heillä ollut oikeutta rajoittaa aviopuolisoiden tapaamisia ja että heillä olisi ollut oikeus asua yhdessä. Valtakunnallisilla ohjeistuksilla ei myöskään ollut pyritty kieltämään henkilöiden liikkumista toimintayksiköistä ulos omaisen kanssa.

AOA:n totesi, että oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksiä tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi tai oikeuksien loukkauksen hyvittämiseksi. Tässä tarkoituksessa AOA pyysi sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymää ilmoittamaan toimenpiteistään (4070/2020*).

Sivistyksellisen oikeudet

Oppilasmerkintöjen virheellisyys ja haku lukio-opintoihin

AOA katsoi koulun menetelleen virheellisesti oppilasta koskevissa merkinnöissä. Koulun oppilasmerkintöjen virheellisyys ei kuitenkaan ollut ainoa syy siihen, ettei oppilas tullut huomioiduksi harkinnanvaraisessa haussa lukio-opintoihin. Kotiopetusoppilaiden tietojen asianmukainen merkitseminen automaattiseen tietojärjestelmään ei systeemivirheen vuoksi ollut mahdollista. Syynä tähän olivat Opetushallituksen vastuulla olevan oppilastietojärjestelmän puutteet. Opetushallitus oli lausuntonsa mukaan jo ryhtynyt toimiin esille tulleiden puutteiden korjaamiseksi.

AOA katsoi, että kaupungin olisi oppilaan oppivelvollisuuden etenemistä seuraavana kuntana tullut aktiivisesti ja oma-aloitteisesti seurata, miten oppilaan yhteishaku etenee. Virheen tultua ilmeiseksi olisi kunnan tullut YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa määrätysti ja hallintolaissa säädetysti ohjata ja neuvoa oppilasta ja hänen huoltajaansa pääsyssä toisen asteen opintoihin lapsen edun turvaamiseksi. Koska tapahtuneen seurauksset haavoittuvassa asemassa olevan oppilaan kohdalla olivat olleet vakavat, ja kyseessä oli erityiseen suojeluun oikeutettu lapsi, AOA esitti, että oppilaan oppivelvollisuuden päättymisestä huolimatta kaupunki ryhtyy sopivaksi katsomallaan tavalla toimenpiteisiin neuvoakseen ja ohjatakseen oppilasta pääsyssä toisen asteen opintoihin (5571/2020*).

Kaupungin ilmoituksen mukaan AOA:n päätöksen johdosta kaupungin opetustoimenjohtaja oli yhteydessä koulun rehtoriin ja opinto-ohjaajaan. Opinto-ohjaaja tarjosi oppilaalle apua opinto-ohjaukseen. Lisäksi opetustoimenjohtaja oli yhteydessä lukion rehtoriin, joka päätöksellään 7.12.2020 otti oppilaan lukion ensimmäisen vuosikurssin oppilaaksi.

Päätöksenteko koulumatkaetuudesta

Koulumatkaetuuden 2018–2019 kokonaiskäsittelyaika huhtikuussa 2018 tehdyistä viranhaltijapäätöksistä hallinto-oikeuden päätöksiin 30.10.2020 oli kestänyt jo noin kaksi ja puoli vuotta. AOA piti näin pitkää kokonaiskäsittelyaikaa huoltajien näkökulmasta kohtuuttomana.

Kun hallinto-oikeus kesäkuussa 2019 kumosi ja palautti päätökset opetuspäällikölle uudelleen käsiteltäväksi, olisi palautetut asiat tullut viipymättä käsitellä ja ratkaista. Hallinto-oikeus oli todennut päätöksessään, ettei viranhaltijapäätöksistä ilmennyt kuinka suureen etuuteen muutoksenhakijat olivat oikeutettuja tai mihin etuuden suu-

ruus perustui. Opetuspäällikkö käsitteli vasta syyskuussa 2019 hallinto-oikeuden palauttamat asiat todeten päätöksissään, että koska asiassa oli voimassa olevat opetuspäällikön päätökset, uusia päätöksiä ei tehdä. Päätöksiin oli lisäksi liitetty lakiin perustumaton valituskielto. Koska uusia päätöksiä ei ollut tehty, hallinto-oikeus palautti 30.10.2020 asiat uudelleen uuteen käsittelyyn.

AOA:n mukaan edellä kuvatut puutteet kaupungin hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa olivat johtaneet suhteellisen yksinkertaisen hallintoasian käsittelyn merkittävään viivästymiseen. Hän esitti sen vuoksi, että kaupunki suorittaisi harkintansa mukaan huoltajille sellaisen hyvityksen, mitä on pidettävä kohtuullisena ottaen huomioon kaupungin menettelyn virheellisyys. Hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan, mihin ratkaisuun asiassa on päädytty (6381/2019).

Kaupungin opetuslautakunta päätti, että se pahoittelee oppilaiden koulukuljetusasian käsittelyn viivästymistä lukuvuosina 2018–2019. Koulutuslautakunnan tarkoituksena on hyvittää hallintoasian käsittelyn viivästyminen ja se valtuutti opetuspäällikön, koulutustoimen johtajan ja konsernilakimiehen käsittelemään ja päättämään hyvityksestä.

Oikeus työhön

Työllistämisvelvoitteen toimeenpanon viivästyminen

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyessä. Lain säännöksiä muutettiin väliaikaisesti COVID-19-pandemian aiheuttamien tilapäisten toimintaedellytysten heikkenemisen vuoksi. Hallitus ei kuitenkaan esittänyt muutoksia työllistämisvelvoitetta koskeviin säännöksiin.

AOA:n mukaan kaupungin olisi tullut toimia asiassa siten, että kantelija olisi voinut aloittaa työn ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahansa enimmäisajan täyttyessä. Vaikka kaupungin selvityksessä kerrotut syyt olivat kaupungin näkökulmasta ymmärrettäviä, ne eivät olleet laillisuusvalvonnan näkökulmasta hyväksyttäviä syitä siirtää työllistämisvelvoitteen toimeenpanoa. Kaupungin menettelyn seurauksena kantelijan työttömyysetuus pieneni, kun hän sai työttömyyspäivärahan sijasta työmarkkinatukea. Kantelijan subjektiivinen oikeus velvoitetyöhön välittömästi ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan päättymisen jälkeen viivästyi kaupungin lainvastaisen menettelyn johdosta. Tästä viiveestä aiheutui kantelijalle taloudellista menetystä.

AOA kehotti kaupunkia ottamaan asian käsiteltäväkseen hyvitysesityksenä, arvioimaan menettelyään velvoitetyön toteutumisen viivästymisessä ja korjaamaan menettelystään mahdollisesti syntyneen epäkohdan. Hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa (2401/2020*)

Kaupungin ilmoituksen mukaan kantelija työllistyi kaupungille velvoitteen nojalla 15.6.2020 alkaen. Kunnan työllistämisvelvoite astui voimaan 1.4.2020 alkaen, joten kaupunki korvasi kertakorvauksena kantelijalle odotusajan ansiomenetyksen ajalta 1.4.–14.6.2020 yhteensä 2 645,18 euroa. Kertakorvauksen perusteena oli ansionmenetys odotusajalta vähennettynä Kelan maksamalla työmarkkinatuella.

Työttömyysasian käsittelyn viivästyminen

AOA katsoi TE-toimiston toimineen hyvän hallinnon perusteiden vastaisesti laiminlyödessään riittävän huolellisuuden, kun se ei kantelijan ilmoittautuessa työnhakijaksi kiinnittänyt huomiota siihen, että kantelijan vastuuvirkailijaksi merkitty asiantuntija ei ollut enää TE-toimiston palveluksessa. Tämä laiminlyönti aiheutti sen, että kantelijan yhteydenottopyyntöihin ei vastattu palvelulupauksen mukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tämä puolestaan aiheutti sen, että kantelijan työttömyysetuusasian käsittelyn alkaminen viivästyi. Seurauksena TE-toimiston laiminlyönnistä oli, että kantelija jäi ilman tuloja.

Työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana korvataan työttömyysetuudella (työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki). Perustoimeentulon turvaamisessa olennaista on huolellisuus asioiden käsittelyssä. Kantelija oli TE-toimiston laiminlyönnin vuoksi neljä kuukautta ilman perustoimeentuloa. AOA:n mukaan vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta tässä tapauksessa edellytti, että kantelijalla on oikeus asianmukaiseen hyvityk-

seen huolellisuuden laiminlyönnin aiheuttamasta haitasta.

AOA lähetti päätöksensä Valtiokonttorille ja pyysi sitä olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella. Hän pyysi Valtiokonttoria ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hyvitysesitys on antanut aihetta (5708/2020*).

Valtiokonttori suoritti kantelijalle perusoikeusloukkauksen hyvityksenä 350 euroa. Valtiokonttori katsoi, että kantelijan työttömyysturva-asian käsittelyssä oli enintään 30 päivän käsittelyaika huomioon ottaen aiheutunut noin kolmen kuukauden viivästyminen, mistä se katsoi kohtuulliseksi hyvitykseksi maksetun määrän.

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

Perhehoidon korvausten maksamisen laiminlyönti

Kaupungin sosiaalitoimi oli hyväksynyt lapsen yksityisen sijoituksen ja kantelijalle vahvistettiin oheishuoltajuus. Kantelijalla oli ollut taloudellisia vaikeuksia, joihin sosiaalitoimi oli vain satunnaisesti vastannut lastensuojelulain mukaisilla avohuollon tukitoimilla, myöntämällä vuonna 2009 ja 2010 osin asumismenoihin toimeentulotukea sekä suorittamalla vuodesta 2008 lukien kantelijalle kulukorvauksia. Kantelijalle ei kuitenkaan suoritettu perhehoitolain mukaista palkkiota. Tätä palkkiota oli maksettu vasta vuodesta 2018 lukien.

Kantelijaa ei ollut ohjattu eikä neuvottu siten kuin sosiaalihuollon asiakaslaissa säädetään. Kantelijalla ei ollut mahdollisuutta päästä oikeuksiinsa sen johdosta, ettei hänelle luovutettu hänelle kuuluvia lasta koskevia asiakirjoja. AOA piti sosiaalitoimen laiminlyöntejä vakavina sekä lapsen ja kantelijan oikeusturvaa vaarantavina. Viranomaisen tulee pyrkiä sovinnolliseen ratkaisuun ja korjata toiminnassaan olleet virheet. Viranomainen ei saa alistaa asiakasta turvautumaan oikeussuojakeinoihin, jos ratkaisun lopputulos on selvästi ennakoitavissa. Kantelijan ainoa oikeusturvakeino tässä asiassa oli hallintoriitamenettely hallinto-oikeudessa.

AOA esitti, että sosiaalitoimi harkitsee, miten se voisi hyvittää kantelijan oikeuksien loukkaukset ja korvata kantelijalle saamatta jääneet palkkiot ja korvaukset (342/2019*).

Kaupungin sosiaalitoimen ilmoituksen mukaan se oli ryhtynyt selvittämään korvattavaa summaa maksamatta jääneistä palkkioista ja korvauksista. Kaupunki tulee olemaan kantelijaan yhteydessä korvausten maksamiseksi ja pyytää anteeksi laiminlyöntejään hänen asioidensa hoitamisessa. Myöhemmin kaupungista saadun tiedon mukaan kantelijalle maksettiin korvausta 45 000 euroa ja kantelijan ilmoituksen mukaan vielä lisäksi 90 000 euroa.

Lapsen asuminen ja yksityinen sijoitus

Kantelija ja lapsen huoltajana ollut isä olivat lokakuussa 2018 sopineet lapsen asumisesta kantelijan perheessä. Selvityksen mukaan huoltaja oli sittemmin vastustanut lapsen asumisratkaisua ja lapsen kirjojen muuttamista kantelijan osoitteeseen. Lapsi itse oli selvityksen mukaan vastustanut sitä, että hän asuisi isänsä luona. Lapsesta maksettavat etuudet lapsilisä ja elatustuki oli maksettu lapsen huoltajalle. Saadusta selvityksestä oli pääteltävissä, että lapsen isän – huoltajan – vastustus oli ainakin osin estänyt mainittujen etuuksien maksamisen siirtämisen kantelijalle lapsen hoidosta ja huolenpidosta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi.

Kantelija oli tosiasiassa vastannut hänen perheessään olleen lapsen päivittäisestä hoidosta ja huolenpidosta sekä tästä huolenpidosta aiheutuneista kustannuksista. Lapsen asumisen järjestelyt ja siihen johtaneet syyt siihen olivat olleet koko ajan kaupungin sosiaalitoimen tiedossa. Sosiaalitoimen tiedossa oli ollut myös, miten lapsen isä oli osallistunut lapsensa elatukseen. Vaikka tässä asiassa ei olekaan voitu enää ainakaan maaliskuun 2019 jälkeen hyväksyä kantelijaa lapsen yksityiseksi hoitajaksi, olisi lapsen ja näin ollen myös kantelijan tuen tarve tullut turvata. Näin erityisesti sillä perusteella, että lapsi oli asuessaan kantelijan perheessä lastensuojelun asiakkuudessa.

Kantelija on useaan otteeseen pyytänyt taloudellista tukea lapsen huolenpidosta aiheutuviin kustannuksiin. Tässä tilanteessa kantelijalle olisi tullut selvittää hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Kantelijaa olisi tullut lisäksi ohjata hakemaan taloudellisia etuuksia riippumatta siitä, miten viranomainen asiassa tuen edellytysten täyttymistä oli mahdollisesti arvioinut. Tällä tavoin kantelijalla olisi mahdollisessa erimielisyystilanteessa ollut mahdollisuus saattaa viranomaisen tekemä päätös tuen järjestämisestä viimekädessä tuomioistuimen arvioitavaksi.

AOA piti kaupungin sosiaalitoimen laiminlyöntejä vakavina kantelijan ja kantelijan hoidossa olleen lapsen oikeusturvaa vaarantavina. Hän esitti, että sosiaalitoimi harkitsee, miten se voisi hyvittää edellä todetut kantelijan ja lapsen oikeuksien loukkaukset (3446/2019*).

Kaupungin sosiaalitoimen ilmoituksen mukaan viranhaltijapäätöksellä lapselle ja kantelijalle oli hyvityksenä korvattu yhteisesti 5 000 euroa käytettäväksi heidän yhteisesti sopimalla tavalla. Hyvityksen suuruuteen vaikutti se, että lapsen lapsilisä ja elatustuki oli maksettu lapsen isälle vielä lokakuun 2018 jälkeen, vaikka lapsi oli tästä ajankohdasta lukien asunut kantelijan luona. Kantelijalta ja lapselta oli jäänyt saamatta lapsen elatukseen tarkoitettuja etuuksia 3 700 euroa. Lastensuojelusta he olivat saaneet taloudellista tukea marraskuun 2018 ja helmikuun 2019 välisenä aikana 880 euroa. Saamatta jäänyt tuki oli siten noin 2 820 euroa. Maksetusta kokonaiskorvauksesta noin 2 200 euroa oli hyvitystä kantelijan ja lapsen oikeuksien loukkauksesta.

Matkakorvausasian käsittely

Kantelijan ja hänen tyttärensä välistä yhteydenpitoa oli koko sijaishuollon ajan tuettu. Kantelijalle oli vuoden 2017 syyskuusta alkaen maksettu tyttärensä yhteydenpitoa sekä mahdollisia muita matkoja varten kilometrikorvaus, joka oli ollut 0,41 euroa kilometriltä. Asiaa koskeva päätös oli mahdollisesti tehty vuodelle 2017. Sitä oli selvityksen valossa kuitenkin noudatettu tämänkin jälkeen keskeytyksettä. Lisäksi se oli annettu tiedoksi 16.12.2019. Kaupungin perheyksikössä oli nähtävästi ollut tarkoitus muuttaa päätöstä koskien seuraavaa kuukautta (1.1.2020–31.1.2020). Päätöksen mukaan uusi korvaussumma oli 0,20 euroa kilometriltä. Kyseinen päätös oli kuitenkin tehty vasta 13.2.2020 – siis taannehtivasti. Päätös oli lisäksi annettu kantelijan tiedoksi asianmukaisesti vasta maaliskuussa 2020.

Kantelija oli kirjoittanut päätöksen saatuaan 30.3.2020 sähköpostiviestin päätöksen tehneelle vt. sosiaalityöntekijälle. Kantelija oli vaatinut päätöksen korjaamista. AOA:n mukaan viestiä oli mahdollista pitää oikaisuvaatimuksena, joskin kyseisen päätöksen sisältämässä muutoksenhakuosoituksessa edellytetään henkilökohtaisesti tai postin välityksellä jätettyä muutoksenhakukirjoitusta. Oikaisuvaatimuksen tekemistä koskevaa muutoksenhakuaikaa (30 päivää tiedoksisaannista) oli joka tapauksessa tuolloin vielä jäljellä. Jos kirjelmää ei olisi voitu pitää asianmukaisena oikaisuvaatimuksena, kantelijaa olisi joka tapauksessa tullut ohjata hallintolain 8 §:n mukaisesti tekemään oikaisuvaatimus tai täydentämään sitä. Aikaa tätä varten oli käytettävissä riittävästi.

Johtopäätöksenään AOA totesi, että asiassa oli tehty taannehtiva päätös etuuden määrästä ilman asianmukaista oikeusperustetta, päätöksen tiedoksianto oli viipynyt eikä kantelijan asiaa koskevaa kirjoitusta käsitelty oikaisuvaatimuksena tai vaihtoehtoisesti annettu ohjausta oikaisuvaatimuksen tekemiseen. AOA:n mukaan menettelyllä oli vaarannettu kantelijan oikeusturvaa koskevan perus- ja ihmisoikeuden toteutuminen. Asiassa oli menetelty lainvastaisesti. AOA esitti, että kantelijalle suoritetaan virheellisen lainsoveltamisen vuoksi maksamatta jäänyt osuus matkakorvauksesta (2613/2020).

Toimeentulohakemuksen käsittely

Kantelija toimitti perustoimeentulotukihakemuksen 20.9.2019 ajalle 1.9.2019–30.9.2019. Kantelijalle annettiin päätös 27.9.2019 ja tuki myönnettiin ajalle 1.9.2019–30.9.2019. Päätöksessä oli todettu, että sähköinen maksusitoumus apteekkiin on voimassa syyskuun 2019 loppuun asti. Päätös saapui kantelijalle 2.10.2019 eikä hän enää voinut ostaa lääkkeitään. Kantelija oli ollut yhteydessä Kelaan ja asiakaspalvelutilanteessa kertonut, että hän ei ollut pystynyt hakemaan elintärkeitä lääkkeitään.

Kelan selvityksessä oli myönnetty sen virheellinen menettely. Kela pahoitteli kantelijalle, että hänelle ei myönnetty kertakäyttöistä maksusitou-

musta eikä häntä informoitu sähköisen maksusitoumuksen myöntämisestä ja voimassaolosta, jotta kantelija olisi saanut tarvitsemansa lääkkeet. Lisäksi Kela pahoitteli, että kiireellisen toimeentulotuen tarvetta lääkkeisiin ei arvioitu.

AOA piti sinänsä asianmukaisena ja hyvään hallintoon kuuluvana sitä, että kun viranomainen havaitsee menettelynsä virheellisyyden, se samalla pahoittelee sitä. AOA:n mukaan tämän lisäksi viranomaisen velvollisuutena on korjata virheellinen menettelynsä ja tarvittaessa selvittää asiakkaalleen virheelliseen menettelyynsä johtaneet syyt. AOA piti päätöksentekoon liittyvän päätöksen toimeenpanon virheitä vakavina ja kantelijan oikeuksia vaarantavana. Erityisen vakavaksi virheen teki se, että kysymys oli kantelijan tarpeellisista lääkkeistä ja lääkehoidon jatkuvuuden turvaamisesta. Kelalla oli ollut mahdollisuus asian tultua ilmi kantelijan yhteydenottojen johdosta korjata virheensä ohjeittensa mukaisella tavalla. Kelalla oli ollut myös mahdollisuus käsitellä kantelijan yhteydenotto toimeentulotukilain mukaisella tavalla kiireellisenä hakemuksena. Nämä toimenpiteet oli kantelijan kohdalla laiminlyöty.

AOA esitti, että toimeentulotuen järjestämisvastuussa ollut Kela hyvittäisi kantelijalle hänen perusoikeuksiensa loukkaukset. Hän pyysi Kelaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt hyvitysesityksen johdosta (6269/2019*).

Kela ilmoitti maksaneensa kantelijalle hyvitysesityksen johdosta hyvitystä 25 euroa.

Erikoissairaanhoidon toteutuminen

Potilaan puutteellinen tutkiminen terveysasemalla ja sen perusteella laadittu puutteellinen lähete erikoissairaanhoitoon olivat johtaneet siihen, että lähete oli palautettu silmätautien klinikalta. Tämä oli johtanut kantelijan erikoissairaanhoidon saannin viivästymiseen.

AOA:n mukaan kantelijan oikeus laadultaan hyvään ja lääketieteellisen tarpeensa mukaiseen terveyden- ja sairaanhoitoon ei toteutunut potilaslain ja terveydenhuoltolain mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Hoidon viivästymisen lisäksi virheestä oli aiheutunut ilmeisesti potilaalle kustannuksia yksityisen lääkärin lähetteen hankkimisesta ja mahdollisesti myös jälkihoitoon ohjauksesta yksityiselle.

Hyvinvointikuntayhtymä oli pahoitellut tapahtunutta. Koska virheestä oli ilmeisesti aiheutunut potilaalle kustannuksia, AOA esitti, että hyvinvointikuntayhtymä harkitsee, miten se voisi kantelijalle esitetyn anteeksipyynnön lisäksi hyvittää hänelle asiassa aiheutuneen ylimääräisen vaivan ja ylimääräiset kustannukset. AOA pyysi hyvinvointikuntayhtymää ilmoittamaan toimenpiteistään (4500/2019*).

Hyvinvointikuntayhtymän ilmoituksen mukaan potilaan hoito tapahtui terveysasemalla, jonka palvelut hankittiin tapahtumahetkellä yksityiseltä terveyspalveluyhtiöltä. Tämän vuoksi terveyspalveluyhtiön kanssa sovittiin, että se korvaa potilaalle aiheutuneet ylimääräiset kustannukset. Yhtiö oli pyytänyt potilaalta selvityksen aiheutuneista kustannuksista ja oli suorittanut sen mukaisen korvauksen 160 euroa.

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Ruotsissa asuvan verovelvollisen perintöverotuksen toimittaminen

Ruotsissa vuodesta 1968 asunut Ruotsin kansalainen oli veljensä perillinen ja perunkirjoitus toimitettiin veljen jälkeen vuonna 2016. Hänen nykyinen osoitteensa oli ollut voimassa vuodesta 1983 ja hänen nykyinen nimensä vuodesta 1997. Kantelun mukaan nämä kantelijan voimassa olevat nimi- ja yhteystiedot ilmenivät selvästi veljen jälkeen laaditusta perukirjasta, joka oli toimitettu Verohallinnolle perintöverotuksen toimittamista varten.

Verohallinto toimitti kantelijan perintöverotuksen käyttäen perusteena Verohallinnon tietojärjestelmän vanhentunutta osoitetietoa ja verovelvollistiedoksi merkittiin sen perusteella kantelijan vanha sukunimi. Verohallinnon lähettämät verotuspäätös ja muut ilmoitukset eivät palautuneet Ruotsista Verohallintoon. Verohallinto lähetti perintöverot virka-apuna Ruotsin ulosottoviranomaiselle perintään.

Perintö- ja lahjaverolain oikeusohjeet rakentuvat sille periaatteelle, että perintöverotus toimitetaan perukirjan ja siinä olevien tietojen pohjalta.

Asian asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu, että viranomainen huolehtii siitä, että sillä on asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset.

Verohallinto ilmoitti muuttaneensa käytäntöään siten, että jatkossa käytetään perukirjasta ilmenevää osoitetietoa, jos verovelvollinen asuu ulkomailla eikä ole Suomen kansalainen. AOA totesi, että kantelijan kohdalla perintöverotus toimitettiin virheellisesti, kun sen perusteena käytettiin kantelijan vuosikymmeniä sitten vanhentunutta nimitietoa huolimatta perukirjan tiedoista. Verohallinnon ilmoittama uusi käytäntö ei siten korjannut tilannetta kantelijan osalta. AOA ei myöskään voinut vakuuttua siitä, että kansalaisuuteen ja asuinpaikkaan perustuvat erilaiset osoitetietoja koskevat käytännöt olivat perustuslain ja unionin oikeuden kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon valossa hyväksyttäviä.

AOA:n mukaan Verohallinto ei toimittanut kantelijan perintöverotusta asianmukaisesti, kun se ei selvittänyt perukirjan ja asiakasrekisterin tietojen eroavuutta. Laiminlyönnin seurauksena kantelijan verotus toimitettiin vanhentuneilla tiedoilla eikä hän saanut perintöverotuspäätöstä eikä veron maksulippuja. Perintöverot lähetettiin ulosottoon. Vasta tämän jälkeen kantelija sai tiedon hänelle määrätystä verosta. Kantelijalle aiheutui ylimääräisiä veronkorotus- ja viivästysseuraamuksia sekä ulosoton kustannuksia. Lisäksi hän koki itsensä loukatuksi. AOA:n mukaan perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan kuuluvien hyvä hallinnon takeiden tehokas toteutuminen ja Europan ihmisoikeussopimuksessa turvattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin edellyttävät, että Verohallinto hyvittäisi asian asianmukaisen selvittämisen ja palvelu- ja neuvontavelvollisuutensa laiminlyönnistä asianosaiselle aiheutuneet kustannukset sekä hänelle aiheutuneen haitan, huolen ja epävarmuuden (1318/2019*).

Verohallinnon ilmoituksen mukaan se maksoi kantelijalle hänen vaatimuksensa mukaisesti korvauksena taloudellisesta vahingosta, kuten viivästyskoroista ja ulosottokuluista, yhteensä 9 558,70 kruunua. Siltä osin kuin kantelija vaati korvausta aineettomasta kärsimyksestä, kuten huolesta ja vaivasta, Verohallinto siirsi vaatimuksen Valtiokonttorille ratkaistavaksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla.

Valtiokonttori päätöksellään 21.12.2020 hylkäsi vaatimuksen kivusta ja särystä aiheutuneesta 1 000 kruunun vahingosta. Valtiokonttori viittasi vahingonkorvauslain säännöksiin ja totesi, ettei hakija ollut selvittänyt, että Verohallinnon perintöverotuspäätös olisi aiheuttanut hänelle henkilövahinkoa. Vahingonkorvauslain nojalla henkilövahingon kärsineellä on oikeus korvaukseen kivusta ja särystä tulee hylätä syy-yhteyden puuttumisen vuoksi.

Edunvalvojan menettely lapsikorotuksen hakemisessa

Kantelijan mukaan hänen edunvalvojansa oli laiminlyönyt hakea Kelalta eläkkeeseen liittyviä lapsikorotuksia. OA esitti edunvalvontatoimistolle, että se vielä tarvittaessa yhteistyössä kantelijan kanssa pyrkisi selvittämään, oliko kantelijalle aiheutunut edunvalvojan menettelystä vahinkoa, ja mikäli näin oli, harkitsisi Valtiokonttorille tehtävän korvaushakemuksen edellytyksiä. Mikäli edunvalvontatoimisto ei oikeudellisesti perustellusta hyväksyttävästä syystä kuitenkaan katsoisi enää voivansa asiassa toimia, sen tuli viipymättä ilmoittaa asiasta kantelijalle, jotta tämä voi vielä itse harkita korvaushakemuksen tekemistä (1701/2019*).

Ratkaisu on selostettu laajemmin jaksossa 5.14 Edunvalvonta.

Lääkkeen erityislupahakemuksen käsittelyaika

Kantelijan 2.9.2019 saapuneeseen erityislupahakemukseen pyydettiin Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksessa (Fimea) lisäselvitystä 14.10.2019. Lisäselvityksen saavuttua 25.10.2019 erityislupa myönnettiin välittömästi, 26.10.2019.

Lääkeasetuksen mukaan lääkelaissa tarkoitettuja lupia ja rekisteröintejä koskevat hakemukset tulee käsitellä muun ohella siten, että erityisluvan käsittelyaika on 30 päivää. Fimeassa on käytössä ns. pikalupamenettely, jossa käsittelymaksu on korkeampi. Kantelija oli maksanut pikalupamaksun. Fimean verkkosivuilla olevan tiedon mukaan pikalupahakemukset hoidetaan mahdollisimman nopeasti.

Vaikka kantelijan alkuperäinen hakemus oli puutteellinen, käsittely oli viivästynyt lääkeasetuksen vastaisesti, koska lisäselvitystä pyydettiin vasta lakisääteisen 30 päivän käsittelyajan ajan päättymisen jälkeen. Kun vielä otettiin huomioon, että kantelija oli käyttänyt pikalupamenettelyä, hänellä oli perusteltu aihe olettaa, että hänen hakemuksensa käsiteltäisiin tavanomaista joutuisammin. Hallintolain mukaan viranomaisten on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Vaikka pikalupamenettely ei perustu lakiin, vaan Fimean omaan käytäntöön, hallintolaista ilmenevä luottamuksensuojan periaate tulee AOA:n mukaan ottaa huomioon kaikessa hallintotoiminnassa. Hän katsoi sen vuoksi, että asian käsittely oli Fimeassa lainvastaisella tavalla viivästynyt. Fimea pahoitteli asian käsittelyn viipymistä. AOA suositti, että Fimea tämän lisäksi hyvittää kantelijalle hakemuksen kiireellisestä käsittelystä perityn lisämaksun (5591/2019*).

Fimea ilmoitti, että se oli suorittanut kantelijalle suositellun 20 euron hyvityksen. Lisäksi se pahoitteli uudelleen hakemuksen käsittelyssä tapahtuneita virheitä.

Terveyskeskusmaksun oikaisuvaatimuksen käsittely

Kantelija oli käynyt 26.6.2019 terveysasemalla, eikä ollut näyttänyt käynnin yhteydessä maksuvapautukseen oikeuttavaa dokumenttia, jonka takia hän oli saanut lääkärintodistuslaskun sekä lisäksi laskun terveyskeskuskäynnistä. Kantelija ei ollut laskun saatuaan ottanut yhteyttä palvelun antaneeseen yksikköön, vaan lähettänyt 17.7.2019 hyvinvointitoimialan kirjaamoon oikaisuvaatimuksen, jossa pyysi oikaisua molempiin laskuihin ilmoittamalla olevansa ”TT tuella”. Oikaisuvaatimuksessa ei kuitenkaan ollut dokumenttia toimeentulotulotukipäätöksestä, joka oikeuttaisi terveyskeskuslääkärikäynnin maksuttomuuteen.

Asiassa ei saatu tarkempaa selvitystä siitä, miksi oikaisuvaatimusta ei käsitelty asianmukaisesti sen kirjaamisen jälkeen. Myöskään kantelijan puhelimitse saaman neuvonnan sisällöstä ei ollut tarkempaa selvitystä. Seurauksena oli, että laskut oli siirretty perintään perintäyhtiölle. Selvityksen mukaan tässä tarkoitetuista maksuista vain terveyskeskusmaksu olisi ollut sellainen, jonka poistamiseen kantelijalla olisi ollut oikeus. Maksu oli sittemmin kantelun käsittelyn yhteydessä palautettu kantelijalle. Maksun oli arvioitu olleen aiheeton, koska kantelija oli kertonut lähettäneensä todistuksen siitä, että hän oli saanut työttömyyskorvausta lääkärissäkäyntipäivänä.

Hyvinvointitoimialan menettely oli ollut hallintolain asian selvittämistä, oikaisuvaatimuksen käsittelyä ja neuvontavelvollisuutta koskevien säännösten vastaista. AOA korosti, että kaupungin tulee varmistaa, että sen maksuja koskeva käsittelyprosessi oikaisumenettelyineen takaa hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen ja sen, että asiakkaiden oikeus saada asiansa myös toimivaltaisen muutoksenhakuelimen tutkittavaksi voidaan taata. Koska kaupungin virheestä oli seurannut, että asia oli siirtynyt perintäyhtiön perittäväksi, tuli kaupungin AOA:n mukaan varmistaa, ettei kantelija joutunut maksamaan aiheettomia perintäkustannuksia sekä hyvittää hänelle perinnästä ja asian selvittämisestä aiheutuneet kustannukset (5156/2019).

Kaupungin ilmoituksen mukaan asiakkaalle oli palautettu hänen maksamansa terveyskeskusmaksu. Lasku oli poistettu perinnästä ja perintäkulut oli maksettu asiakkaalle.

Virheellinen muutoksenhakuohjaus

Kantelun kohteena olleessa hovioikeudenneuvos A:n yksin tekemässä ratkaisussa oli erehdyksessä ollut virheellinen muutoksenhakuohjaus korkeimpaan oikeuteen ja ilmeisesti kantelija oli saanut myös sitä vastaavan virheellisen valitusosoituksen. Vaikka hovioikeudenneuvoksen virhe oli sinänsä ollut selvä ja vaikka se oli liittynyt oikeudelliseen ratkaisutoimintaan eli hovioikeudenneuvoksen tehtävien ydinalueeseen, kysymys oli kuitenkin vain satunnaisesta huolimattomuudesta johtuneesta erehdyksestä. Virhe ei antanut aihetta hovioikeudenneuvokseen kohdistuviin toimenpiteisiin. Kysymyksessä oleva kantelumenettely oli jo toiminut muistutuksena huolellisuuden ja tarkkaavaisuuden merkityksestä myös rutiiniluonteisissa ja käytännössä paljolti myös tekstinkäsitte-

lyyn liittyvissä tuomarin tehtävissä, joista aikaisemmin huolehtivat esittelijät ja sihteerit.

Virheestä hovioikeudessa oli aiheutunut kantelijalle tarpeettomia kuluja, kun hän oli saattanut asian saamansa virheellisen muutoksenhakuohjauksen mukaisesti vireille korkeimpaan oikeuteen. Vahingon syntymiseen myötävaikuttaneena tekijänä oli tosin ollut myös se, ettei kantelijan avustajana toiminut asianajajakaan havainnut hovioikeuden virhettä. AOA:n mukaan asiassa oli joka tapauksessa tapahtunut kantelijan kannalta selvä oikeudenloukkaus. Viranomaistoiminta ei täyttänyt perusoikeutena turvatun oikeusturvan vaatimuksia, joten hyvityksen suorittamiselle oli perusteita.

AOA lähetti päätöksensä Valtiokonttorille ja pyysi sitä olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella. Hän pyysi Valtiokonttoria ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hyvitysesitys on antanut aihetta (1331/2020*).

Valtiokonttori ilmoitti, että se oli maksanut kantelijalle perusoikeusloukkauksesta johtuvaa hyvitystä 5 510 euroa. Valtiokonttori totesi, että vaikka kantelijalle aiheutuneet kustannukset olivat määrällisesti melko suuret, niiden voitiin arvioida aiheutuneen hovioikeuden virheellisen menettelyn seurauksena.

Valituslupahakemuksen myöhästymien

Valituslupahakemus oli toimitettu myöhässä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja tämän perusteella se oli jättänyt valituslupahakemuksen tutkimatta. Oikeusaputoimiston lausunnon mukaan kyseessä oli oikeusaputoimiston virhe. Avustajan olisi tullut huolehtia siitä, että valituslupahakemus toimitetaan valitusajan puitteissa korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Oikeusaputoimiston lausunnossa myönnetyn virheen syitä ei ollut voitu tarkemmin selvittää.

Oikeusaputoimiston asiakkaana olleen kantelijan asiaa ei ollut hoidettu siten, että hänen perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeutensa hakea muutosta olisi toteutunut. AOA:n mukaan asiassa oli tapahtunut selvä ja vakava oikeudenloukkaus, joten hyvityksen suorittamiselle oli perusteita.

AOA lähetti päätöksensä Valtiokonttorille ja pyysi sitä olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella. Hän pyysi Valtiokonttoria ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hyvitysesitys on antanut aihetta (6053/2019*).

Valtiokonttori oli päätöksellään 23.2.2021 suorittanut kantelijalle perusoikeusloukkauksen hyvityksenä 1 000 euroa. Valtiokonttori oli suoritettavan hyvityksen määrää arvioidessaan ottanut huomioon aiemman korvauskäytäntönsä hyvitysesitysten johdosta. Kyseessä olevaa loukkausta oli arvioitava sinänsä vakavana menettelyvirheenä, jolla on asian laadun vuoksi ollut erityisen suuri merkitys loukatulle asian koskiessa turvapaikkahakemuksen johdosta tehtyä valitusta.

Hyvityksen määrää arvioitaessa Valtiokonttori oli kuitenkin ottanut huomioon sen, että turvapaikka-asiaa oli kuitenkin käsitelty hallinto-oikeudessa eikä muutoksenhaku ollut asiassa kokonaan estynyt, mikä oli huomioitava perusoikeus loukkauksen johdosta suoritettavan hyvityksen määrässä. Virheestä ei asiassa käytetyn selvityksen perusteella aiheutunut konkreettista vaaraa turvapaikanhakijalle. Näin ollen Valtiokonttori katsoi hyvityksen kohtuulliseksi määräksi 1 000 euroa.

3.7.2 SOVINNOLLISEEN RATKAISUUN JOHTANEITA ASIOITA

Lukuisissa asioissa kantelun käsittelyn aikana OA:n kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Oikeusasiamies voi myös tehdä viranomaiselle esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Seuraavassa selostetaan eräitä esimerkkejä tällaisista asioista.

Huostaanotetun lapsen vanhemman kohtelu

Kantelija esitti epäilyjä hallintokantelunsa käsittelyn puolueettomuudesta aluehallintovirastossa. Kantelijan mielestä aluehallintovirasto ei ollut myöskään arvioinut riittävän tarkasti hänen kaikkia väitteitään. Asiaa ryhdyttiin kantelijan suostumuksella käsittelemään oikeusasiamiehen kansliassa tavoitteena saavuttaa sovinnollinen ratkaisu, joka voisi auttaa osapuolia tekemään vastaisuudessa paremmin yhteistyötä.

Kaupungin lastensuojelu toimitti oikeusasiamiehen kansliaan selvityksen, josta kävi ilmi, että kaupungin päätöksellä kantelijan lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä oli vaihdettu ja hänellä oli nähtävästi myös uusi esimies-työpari. Kantelijan kanssa oli selvityksen mukaan tämän jälkeen käyty useita keskusteluja, jotka olivat olleet rakentavia ja hyviä. Kantelija oli ilmaissut tyytyväisyytensä tehtyyn muutokseen.

Kantelija ilmoitti kuitenkin myöhemmin peruvansa suostumuksensa sovitteluun ja haluavansa, että kantelu tutkitaan alkuperäisen vaatimuksen mukaisesti. AOA totesi, että kantelijan arvostelu painottui ennen muuta hänen omaan kokemukseensa väärin ymmärretyksi tulemisesta ja puolueellisen kohtelun kohteeksi joutumisesta. AOA:n mukaan hänellä ei kantelijan kirjoitusten ja niiden liitteiden perusteella ollut aihetta epäillä senkaltaista lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, johon hänellä olisi ylimpänä laillisuusvalvojana aihetta puuttua.

AOA:n mukaan kaupungin lastensuojelussa oli ollut valmiutta ryhtyä tavanomaisesta poikkeavaan menettelyyn kantelun johdosta. Lastensuojelun oman harkinnan ja toimenpiteiden tuloksena myös onnistuttiin saamaan asiassa ainakin joksikin aikaa myönteinen käänne. AOA esitti toivomuksen, että kaupungin lastensuojelu kiinnittäisi myös vastaisuudessa huomiota mahdollisuuteen ryhtyä harkintavaltansa puitteissa toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena olisi parantaa kantelijan kokemusta hänen kohtelustaan (1061/2019).

Huoltajuutta koskeva tieto ja päätöksen tiedoksianto

Kantelun mukaan Kela oli lähettänyt lapsen vammaistukea koskevan päätöksen myös lapsen isälle, joka ei kuitenkaan ollut lapsen virallinen huoltaja.

Kela oli antamassaan selvityksessä todennut toimineensa lain sekä vammaistukea koskevan toimeenpano-ohjeistuksensa mukaan lähettäessään vammaistukipäätöksen. Päätökset ohjeistetaan lähettämään eri osoitteissa asuville huoltajille aina kun alle 16-vuotiaan vammaistuesta annetaan päätös.

AOA totesi, että väestötietojärjestelmätietojen perusteella lapsen isällä ei ollut huoltomerkintää eikä maistraatilta saatujen tietojen mukaan lapsen isällä ollut huoltomerkintää. Myöskään kaupungin sosiaalitoimen lastenvalvojan mukaan huoltosopimusta ei missään vaiheessa ollut tehty. Kelalta pyydettiin lisäselvitystä siitä, miten väestötietojärjestelmän tiedot näkyvät ja mistä huoltajatiedot Kelalle tulevat.

Kela oli tapauksen johdosta pyytänyt selvitystä väestörekisterikeskukselta (VRK) siitä, miksi sille välitetyissä tiedoissa oli ollut virhe. Saadun selvityksen perusteella virhe oli tapahtunut VRK:n väestötietojärjestelmän tietoja välittävässä muutostietopalvelussa. Kela oli käsitellyt tapauksen EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisena henkilötietojen tietoturvaloukkauksena, ja se oli tehnyt asetuksen mukaisen viranomaisilmoituksen valvontaviranomaiselle. Kelan mukaan myös kantelijaa oli informoitu asetuksen edellyttämällä tavalla.

AOA:n mukaan Kela oli sinänsä menetellyt oikein niiden väestötietojärjestelmätietojen perusteella, jotka sillä oli ollut käytössään. Koska Kela oli ryhtynyt tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin huoltajatietojen välittymisessä, asia ei johtanut enempään (2498/2019).

Asumismenojen huomioon ottaminen toimeentulotuessa

Kantelija oli muuttanut nykyiseen asuntoonsa 1.10.2017. Kantelijan lapsi ja puoliso asuivat hänen kanssaan. Kelan määrittelemät kohtuulliset asumiskustannukset kolmelta henkilöltä olivat asunnon vuokra ja muut hoitomenot eli noin 830 euroa. Kela oli maksanut kantelijalle vuokran lisäksi lämmityskustannuksia kulutuksen mukaan aina asuntoon muutosta lähtien. Kantelijan asumiskustannukset olivat olleet keskimäärin noin 936 euroa kuukaudessa ja ne ylittivät Kelan kohtuullisena pitämän asumismenojen määrän. Kantelijalle kerrottiin kohtuullisista asumismenoista ensimmäisen kerran vasta huhtikuussa 2019, jolloin hänelle ilmoitettiin, että jatkossa huomioitavia asumismenoja tullaan kohtuullistamaan. Hänelle ilmoitettiin myöhemmin, että kohtuullisissa asumiskustannuksissa vuokraan tulee sisältyä lämmitys-, nuohous- sekä jätevesimaksut eikä niitä huomioida enää erikseen menoina toimeentulotuessa.

Kelan selvityksen mukaan kantelijan toimeentulotukihakemuksia ei ratkaistu Kelan ohjeiden mukaisesti. Kantelijalle oli toistuvasti maksettu toimeentulotukea lämmitysmaksuihin enemmän kuin mitä Kelan etuusohje olisi edellyttänyt. Harkintaa asiakkaan eduksi ei perusteltu. Ratkaisukäytäntöä oli yllättäen muutettu kuukauden järjestelyajalla, eikä asiakkaalle annettu määräaikaa edullisemman asunnon etsimiseksi. Ratkaisukäytäntö ei ollut johdonmukaista eikä luottamuksensuojaperiaatteen mukaista.

Kelan mukaan kantelijan asumismenot oli yli vuoden ajan otettu huomioon kokonaisuudessaan, ja asiakkaalle oli syntynyt perusteltuja odotuksia siitä, että näin tehdään myös jatkossa kokonaisuudessaan. Tällä perusteella kantelijan päätökset oli korjattu siten, että asumismenot oli otettu kokonaisuudessaan huomioon toimeentulotukilaskelmalla ja asumismenot tullaan myös jatkossa ottamaan huomioon kokonaisuudessaan asiakkaan laskelmalla. Kohtuullisena pidettäviä asumismenoja tullaan tarkastelemaan uudelleen, mikäli asiakkaan olosuhteissa tai asumismenoissa tapahtuu muutoksia. Kela pahoitteli kantelijalle epäjohdonmukaisesta menettelystä aiheutunutta haittaa ja sitä, ettei ratkaisukäytännön muutosta toteutettu luottamuksensuojan periaatteen kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Koska asia oli Kelan selvityksen mukaan korjaantunut AOA:n lähettämän selvityspyynnön jälkeen ja Kela oli pahoitellut menettelyään, kirjoitus ei antanut aihetta muuhun kuin että AOA kiinnitti Kelan huomiota päätöksenteon johdonmukaisuuteen (4204/2019).

Päiväkodin menettely vaatia todistus koronavirustestauksesta

Kantelijan mukaan kaupungin varhaiskasvatus ja päiväkoti edellyttivät todistusta koronavirustestauksesta, jotta lapsi voisi osallistua varhaiskasvatukseen.

Asian esittelijä oli puhelimitse yhteydessä kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan päätöksenteon tuen yksikköön. Yksikön päälliköltä saatujen tietojen mukaan virallista todistusta varhaiskasvatuksessa olevan lapsen testituloksesta ei tarvitse esittää kaupungin varhaiskasvatusyksiköissä. Päätöksenteon tuen yksikön taholta tullaan viipymättä olemaan yhteydessä kantelijan nimeämään päiväkotiin asian selvittämiseksi ja hänen kertomansa virheellisen menettelyn korjaamiseksi. Tämän vuoksi asiaa ei ollut aihetta tutkia enempää (5628/2020).

Lapsen esiopetuspaikan määrääminen

Kantelija arvosteli kaupungin päätöstä lapsen esiopetuspaikasta. Kantelija oli tehnyt päätöksestä siihen liitetyn muutoksenhakuohjeen mukaisesti oikaisuvaatimuksen kaupungin kasvatus- ja sivistyslautakunnalle.

AOA totesi, että esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa. Perusopetuslaissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua aluehallintovirastolta, jos päätös koskee oppilaaksi ottamista. Kaupungin kasvatus- ja sivistyslautakunnasta oli todettu, että sillä oli ollut virheellinen muutoksenhakuohjeistus esiopetuspäätöksiin liittyen ja että se oli ryhtynyt toimenpiteisiin asian korjaamiseksi. Kasvatus- ja sivistyslautakunta ilmoitti, että se siirtää kantelijan oikaisuvaatimusasian aluehallintoviraston käsiteltäväksi.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että kantelijan oikaisuvaatimus oli siirretty toimivaltaiselle viranomaiselle, eikä kantelijalle aiheutunut tähän liittyvää oikeudenmenetystä. Kantelu ei siten enää edellyttänyt enempiä toimenpiteitä (3624/2020).

Iltapäivätoiminnan tilojen sopivuus lapsille

Kantelun mukaan kaupungin koulun aamu- ja iltapäivätoiminnan tilojen terveellisyydessä ja turvallisuudessa oli puutteita. Toiminnan käytössä olevissa tiloissa vanhan palokuntatalon yläkerrassa oli muun muassa vaaralliset portaat ja likaisia leluja. Kantelija oli ollut asiasta tuloksetta yhteydessä kaupunkiin.

Kantelusta ei ilmennyt, milloin tai keneen kantelija oli ollut yhteydessä. Asian esittelijä oli puhelimitse yhteydessä kaupungin sivistysjohtajaan. Häneltä saatujen tietojen mukaan tiloja tullaan tarkastelemaan lähiaikoina. Sivistysjohtajan mukaan kantelija voi halutessaan olla häneen yhteydessä esittääkseen näkemyksiään ja saadakseen lisätietoja asiassa. Kantelu ei näin ollen johtanut AOA:n puolelta enempään (7584/2020).

Liikenneopasteiden kieli

Kantelun mukaan katujen risteyksessä oli kyltti, joka oli otsikoitu ainoastaan englanniksi sanoilla ”No parking zone”. Otsikon alla oli suomen-, englannin-, puolan ja venäjänkieliset tarkentavat osiot. Samalla kadulla oli myös nopeusnäyttö, jossa sana ”nopeutesi” esitettiin ainoastaan suomen kielellä.

Asian alustavassa tarkastelussa OA piti kylttiä ja nopeusnäyttöä kansalliskielten ja niiden tasavertaisen kohtelun näkökulmasta virheellisinä. Kun kaupunki ilmoitti poistaneensa ”No parking zone” –kyltin ja nopeusnäytöistä oli jatkossa tarkoitus tehdä kaksikielisiä, OA katsoi, ettei asia enää edellyttänyt häneltä enempiä toimenpiteitä (5938/2020).

Käräjäoikeuden esteellinen sisäänkäynti

Kantelun mukaan käräjäoikeuden sisäänkäynnin kynnys oli korkeampi kuin 20 millimetriä.

Kantelun johdosta pyydetyn käräjäoikeuden laamannin alustavan selvityksen mukaan selvityspyynnön saavuttua hän oli välittömästi yhteydessä urakoitsijaan ja kynnys oli poistettu. Kulku oli laamannin käsityksen mukaan nyt esteetön. Kantelu ei tämän vuoksi edellyttänyt enää toimenpiteitä (7026/2020).

Verohallinnon puhelinpalvelu

Kantelijan mukaan hän joutui Verohallinnon puhelinpalvelussa selvittämään äitinsä kiinteistöverotusta. Puhelu kesti 35 minuuttia ja kantelijan piti epäoikeudenmukaisena sitä, että hän joutui jonottaman ja maksamaan tältä ajalta puhelumaksun. Kantelun mukaan asiakkaalle tulisi tarjota mahdollisuus soittopyyntöön tai taikaisinsoittoon.

Asian esittelijä oli kantelun johdosta yhteydessä Verohallinnon Asiointiyksikköön. Sieltä saadun tiedon mukaan Verohallinto tarjoaa eri palvelunumeroissaan mahdollisuuden soittopyyntöön kello 9 ja 13 välisenä aikana. Mikäli asiakkaan soittaessa palvelunumeroon ja numero on ruuhkautunut, numerossa tarjotaan asiakkaalle mahdollisuutta takaisinsoittoon. Kanteluasian esittelijä ei löytänyt Verohallinnon verkkosivuilta tietoa näistä palveluista, mistä syystä Asiointiyksikön ylitarkastaja ilmoitti ryhtyvänsä pikaisesti selvittämään asiaa, jotta nämä puhelinpalvelujen tiedot ilmenisivät myös verkkosivuilta. Tämän vuoksi asia ei enää edellyttänyt AOA:n toimenpiteitä (7815/2020).

3.8 Vuoden 2020 erityisteema: Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi

3.8.1 YLEISTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä vuotuisena teemana oli ”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”. Vuositeema otetaan esille tarkastustoiminnassa, kanteluiden käsittelyssä sekä harkittaessa omia aloitteita. Aikaisempia teemoja ovat olleet muun muassa ”Oikeus yksityisyyteen” vuosina 2018 ja 2019 ja ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin” vuosina 2016 ja 2017.

Vuoden 2020 teemalla on liityntä useaan perustuslailla turvattuun oikeuteen. Perustuslain mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (1 §). Perustuslaissa turvataan jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (21 §). Edelleen perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §) ja julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (2 §). Perustuslain mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta (118 §) ja julkisen vallan tulee huolehtia työvoiman suojelusta (18 §). Kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta (68 §).

YK:n peruskirjan nojalla valtioilla on velvollisuus edistää ihmisoikeuksien- ja vapauksien yleismaailmallista kunnioittamista ja noudattamista. Vastaavanlainen säännös sisältyy Euroopan neuvoston perussääntöön ja EU:n perusoikeuskirjaan. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamis- ja edistämisvelvoitteet asettavat valtiolle paitsi velvoitteen pidättäytyä oikeuksien loukkaamisesta, myös positiivisia velvoitteita niiden toteuttamiseksi.

3.8.2 NÄKÖKULMIA ERITYISTEEMAAN LAILLISUUSVALVONNASSA

Viranomaistoiminnan riittävällä resursoinnilla on välitön vaikutus viranomaisen toiminnan asianmukaisuuteen ja siten myös siihen, miten luotettavaksi, uskottavaksi ja laadukkaaksi viranomaisen toiminta koetaan.

Lähtökohtaisesti oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa viranomaisten resurssien riittävyyttä. Jos resurssitilanne kuitenkin johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen, esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi resurssipuutteen vuoksi, ei laillisuusvalvontakaan voi ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä. Laillisuusvalvonnallisen arvioinnin ja arvostelun kohdentaminen vain yksittäiseen virkamieheen ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista eikä kohtuullista tilanteissa, joissa viranomaistoiminnan puutteet ovat johtuneet resursointiin liittyvistä asioista, joihin virkamies ei ole voinut vaikuttaa. Joissakin tapauksissa jopa yksittäisen viranomaisen tai hallinnonalan vaikutusmahdollisuudet resurssikysymyksistä aiheutuvien ongelmien korjaamiseen ovat rajalliset. Esimerkiksi toimintojen uudelleenorganisointi ei välttämättä tuo ratkaisua henkilöresurssien puutteista johtuviin ongelmiin tilanteessa missä resurssi on jo alun alkaen alimitoitettua.

Teema osoittautui erittäin monitahoiseksi sen suhteen, miten puutteellisten resurssien vaikutus ilmeni. Resursointiin liittyvät ongelmat saattoivat johtaa esimerkiksi siihen, että viranomainen ei kyennyt käsittelemään asiaa laissa säädetyn määräajan puitteissa tai järjestelmäkehitys vaikeutui huomattavasti taloudellisten resurssien puutteen vuoksi. Lisäksi teema osoittautui myös sen henkilöllisten vaikutusten osalta varsin laajaksi. Yhtäältä resurssiongelmat vaikuttivat suoranaisesti vi-

ranomaisessa asioivan henkilön perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen esimerkiksijuuri pitkien käsittelyaikojen muodossa mutta vastaavasti ne vaikuttivat myös virkamiesten asemaan esimerkiksi kohtuuttoman työmäärän aiheuttamina seurauksina.

Yleensä teema on esillä erityisesti tarkastustoiminnassa, mutta koronatilanteen takia kertomusvuonna tarkastukset jäivät vähälukuisiksi. Siksi seuraavassa selostetaan enemmän teemaan liittyviä yksittäisiä kanteluiden käsittelyssä tehtyjä havaintoja.

Käsittelyajat

Lainsäädäntö asettaa usein määräajan asioiden käsittelylle viranomaisessa. Vaikka asian käsittelylle ei olisi laissa säädettyä määräaikaa, edellytetään, että viranomainen käsittelee sillä olevan asian ilman aiheetonta viivytystä. Tästä poikkeamista ei voida perustella viranomaisen voimavaroihin liittyvillä syillä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on jo usean vuoden ajan havaittu, että käsittelyaikoihin liittyvien ongelmien taustalla ovat kuitenkin usein resurssikysymykset minkä seurauksena esimerkiksi lakisääteiset käsittelyajat ovat ylittyneet.

Poliisihallinnon tehtäväkentän osalta resurssikysymykset tulivat monesti esille juuri esitutkinnan kestoa koskevissa kanteluissa. Kanteluihin annetuissa selvityksissä eri poliisilaitosten tutkintatoiminnan havaittiin työtilanteen osalta ruuhkautuneen huolestuttavasti. Käytettävissä oleva tutkintaresurssi oli riittämätön suhteessa käsiteltävien asioiden määrään.

Esitutkintalaki edellyttää, että esitutkinta on suoritettava ilman aiheetonta viivytystä. Esitutkinnan viivästymisen osalta OA katsoi, että perussyy esitutkinnan viipymiseen oli ollut poliisilaitoksen rikostutkinnan erittäin ruuhkautunut työtilanne. Poliisilaitos oli ryhtynyt toimenpiteisiin vaikean työtilanteen helpottamiseksi. Asiassa ei ollut aihetta arvostella yksittäisten poliisimiesten toimintaa koska he olivat joutuneet mitä ilmeisemmin toimimaan osin hyvinkin vaikeassa työtilanteessa (5988/2019). Toisessa kanteluratkaisussa OA katsoi myös, että tilanteessa missä tutkinnanjohtajalla oli vuoden aikana ollut vireillä noin 1700 juttua, ei hänellä ollut mahdollisuutta muutoin kuin järjestelmän avulla reaaliajassa seurata juttujen tilaa ja siten myöskin vanhentumisvaarassa olevia asioita. Tutkinnanjohtajan viaksi ei voitu katsoa järjestelmän toiminnallisista puutteista aiheutuvia seurauksia (2122/2020).

Esitutkintalain mukaan, kun esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että kirjaaminen ei saa viipyä montakaan päivää. OA on omana aloitteena ottanut selvitettäväksi erään poliisilaitoksen viiveet rikosilmoitusten kirjaamisessa. Poliisilaitoksella oli vuoden 2020 elokuussa avoimena olevia juttuja yli 22 000, kirjaamattomia rikosilmoituksia sähköposteina 1930, sekä paperillisia 20. Viive rikosilmoituksen kirjaamiselle oli noin 6 viikkoa.

Selvityspyynnössään OA totesi, että ilmoituksen ripeä kirjaaminen ja tehtyyn ilmoitukseen viipymättä tapahtuva perehtyminen on tärkeää jo siitä syystä, että voidaan määritellä asian kiireellisyys. Useimmiten rikoksen selvittäminen on sitä tuloksekkaampaa, mitä nopeammin esitutkinta pääsee alkamaan. Kyse voi myös olla ilmoituksesta, joka koskee käynnissä olevaa tekoa/tekoja, joihin on asianomistajankin edun kannalta tärkeää heti puuttua. Ääritapauksessa voi olla kyse jonkun hengestä tai terveydestä.

OA pyysi poliisilaitokselta selvitystä, onko ja miten poliisilaitoksella varmistuttu siitä, että ilmoituksen kirjaamista odottavissa asioissa ei ole välittömiä toimia vaativia asioita, ja ovatko poliisilaitoksella käyttöön otetut toimenpiteet parantaneet tilannetta. Lisäksi OA pyysi selvittämään, onko asia ollut Poliisihallituksen tiedossa ja mitä toimenpiteitä asiassa on siellä mahdollisesti tehty (6445/2020).

Myös syyteoikeuden vanhentuminen on lakisääteinen määräaika ja syyttäjän virkavelvollisuuksiin kuuluu valvoa, ettei asia pääse rikosoikeudellisesti vanhenemaan syyteharkinnan aikana. OA katsoi, että arvioitaessa syyteoikeuden vanhentumista syyteharkinnan aikana on menettelyn moitittavuuden osalta otettava huomioon syyttäjän työti-

lanne ja se, kuinka laaja kokonaisuus syyteharkinnan kohteena oli (3198/2019).

AOA on omana aloitteena ottanut selvitettäväksi tuomioistuinten toimintaan liittyvien käsittelyaikojen noudattamisen. AOA on pyytänyt Tuomioistuinvirastolta selvitystä siitä, ovatko puutteelliset resurssit tai rakenteelliset seikat vaikuttaneet siihen, että hovioikeuksissa tuomion antaminen viivästyy OK 24 luvun 17 §:n 2 momentissa tarkoitetusta 30 päivän määräajasta ja millaisin toimenpitein asiantilaa on mahdollista korjata (2472/2020). Lisäksi AOA on ottanut omana aloitteena selvitettäväksi vuosien 2019 ja 2020 osalta, missä määrin lainsäätäjän hallinto-oikeuksille asettama tavoite käsitellä tiettyjen asiaryhmien asiat kiireellisinä käytännössä toteutuu (huostaanotto- ja muut lastensuojeluasiat sekä asiat, jotka koskevat tahdosta riippumatonta psykiatrista sairaanhoitoa) (8164/2020).

AOA katsoi, että Verohallinnon verkkosivuillaan ilmoittamaa 12 kuukauden käsittelyaikaennustetta tuloverotuksen oikaisuvaatimuksissa ei voitu pitää tyydyttävänä. Näin pitkä yleinen käsittelyaika on ongelmallinen hallintoasian joutuisan ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kannalta. Erityisesti hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Oikaisuvaatimusasioiden tehokkaalla käsittelyllä on myös merkitystä arvioitaessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe pidentää asian kokonaiskäsittelyaikaa. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta on tämän vuoksi tähdellistä, että oikaisuvaatimukset käsitellään joutuisasti.

Lisäksi AOA kiinnitti Verohallinnon huomiota siihen, että oikaisuvaatimusten käsittelyn ruuhkautuminen korostaa velvollisuutta antaa asiakkaille asianmukaista ohjausta ja neuvontaa. Laissa edellytetyllä tavalla asiakkaan pyynnöstä on annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava käsittelyn etenemisestä koskeviin tiedusteluihin (6549/2019).

Maahanmuuttovirastossa käsiteltävänä olleen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyajan osalta OA totesi, että hakemus oli ollut Maahanmuuttovirastossa vireillä hallinto-oikeuden palautuksen jälkeen noin 13 kuukautta, mitä oli pidettävä liian pitkänä käsittelyaikana. Käsittelyaikaan oli vaikuttanut hallinto-oikeudesta Maahanmuuttovirastolle palautettujen asioiden käsittelyn ruuhkautuminen, koronapandemia sekä kantelijan oma toiminta. Maahanmuuttovirasto oli kuitenkin eri toimenpitein pyrkinyt nopeuttamaan hakemusten käsittelyä (5183/2020).

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain mukaan kuluttajariitalautakunnan on annettava ratkaisusuositus perusteluineen kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Erittäin monimutkaisissa riita-asioissa lautakunta voi harkintansa mukaan pidentää 90 päivän määräaikaa. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on jo pitemmän aikaa todettu, että kuluttajariitalautakunnassa ei pystytä noudattamaan laissa säädettyä määräaikaa.

AOA on kanteluratkaisuissaan (esimerkiksi 7554/2020, 2830/2019) viitannut käsittelyaikojen osalta jo aikaisemmin annettuun OA:n ratkaisuun (4079/2017*) missä todettiin, että pitkät käsittelyajat ovat johtuneet viimekädessä kuluttajariitalautakunnan työmäärään ja menettelyyn nähden riittämättömistä resursseista. Tehdyistä kehityshankkeista ja resurssilisäyksistä huolimatta kuluttajariitalautakunta ei ole pystynyt edelleenkään täyttämään laissa säädettyä 90 päivän määräaikavaatimusta kaikissa niissä asioissa, joissa ratkaisusuositus tulee tuossa ajassa antaa.

Työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen on laissa säädetty nimenomainen määräaika. Työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen mukaan työttömyysturvalaissa tarkoitettu työvoimapoliittinen lausunto tulee antaa ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. AOA katsoi, että TE-toimiston selvityksessä mainittua uusien asiakkaiden mää-

rästä johtuvaa asiakaspalvelun ruuhkautumista ei voi pitää hyväksyttävänä syynä määräaikojen ylittymiseen. TE-toimiston tuli varautua asioihin, jotka voivat vaikuttaa työnhakijan haastattelujen järjestämiseen ja sitä kautta työttömyysetuusasioiden käsittelyyn (1640/2020*).

Henkilöresurssin määrä

Viranomaistoiminnan riittävä henkilöresursointi on ensiarvoisen tärkeää. Mikäli henkilöstövoimavarat jo alun alkaen ovat niukat, seuraa esimerkiksi henkilöstön yllättävistä sairaus- ja koulutuspoissaolosta huomattavia ongelmia viranomaistoiminnan sujuvuuteen. Myös ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat ovat varsin ajankohtaisia monella hallinnonalalla.

Rikosseuraamusalalla henkilöresurssin puutteet vaikuttivat siihen, että vankien vapaa-ajan toimintoja ei voitu toteuttaa. Resurssipuutteet aiheutuivat ennalta arvaamattomista vartijoiden ja jaksotyössä olevien ohjaajien sairauspoissaoloista. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että vangeilta suhteellisen usein torjuttiin mahdollisuus osallistua toimintoihin syistä, jotka johtuvat viime kädessä vankilan resursointiin liittyvistä ongelmista (313/2020*). Myös vankiloille asetettujen säästövelvoitteiden on havaittu vaikuttavan haitallisesti vankilan käytännön toimintaan (1917/2020).

Henkilöresurssin riittävyyden lisäksi on oleellista se, että henkilöstö on pätevää ja riittävästi koulutettua. Esimerkiksi rikosseuraamuslaitokseen on kohdistettu huomattavia resurssileikkauksia ja henkilöstöä on vähennetty merkittävästi. Lisäksi pätevyysvaatimukset täyttävien koulutettujen vartijoiden puute on vakava ja akuutti ongelma. Myös Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalainen komitea (CPT) kiinnitti asiaan huomiota määräaikaiskäynnillään syyskuussa 2020.

AOA totesi, että vankien asianmukainen kohtelu sekä vankiloiden järjestys ja turvallisuus edellyttävät, että vankiloissa on ohjaus- ja valvontatehtävissä riittävästi koulutettua ja ammattitaitoista henkilökuntaa. On selvää, että mikäli vakituisia vartijoiden virkoja ei saada täytettyä koulutetulla henkilökunnalla, ei myöskään määräaikaisiin virkasuhteisiin saada koulutettua henkilökuntaa. Ohjaus- ja valvontatehtävissä työskentelevillä tulisi olla valmiudet tehdä yksilöllistä lähityötä sekä valmiudet käsitellä, ymmärtää ja omaksua rikosseuraamusalan prosesseja ja rikosseuraamusjärjestelmän vaikutuspiirissä tapahtuvia oikeudellista, hallinnollisia ja sosiaalisia kysymyksiä (4153/2019*).

Henkilöresursointia koskeva kysymys on esillä myös alaikäisten vankien erillään pitämistä koskevassa omassa aloitteessa. AOA on pyytänyt selvitystä muun muassa siihen, onko alaikäisten vankien riittävän/tehostetun valvonnan näkökulma otettu huomioon vankiloiden henkilöresursoinnissa ja työvuorosuunnitteluissa (4760/2020).

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevassa ratkaisussa OA totesi, että julkisen vallan velvollisuuksiin kuuluu huolehtia muun muassa riittävistä voimavaroista, jotta perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus, ja muut laissa säädetyt velvoitteet toteutuvat myös käytännössä ja että kaupungin tulee omatoimisesti huolehtia kielellisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja päätösvaltansa puitteissa varmistaa varhaiskasvatuslaissa säädettävän varhaiskasvatuksen toteuttamiseen riittävät resurssit.

OA totesi, että laillisuusvalvonnan näkökulmasta oli olennaista tarkastella paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin kaupunki oli ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten oli pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kun asia ei ollut kaupungin omassa päätäntävallassa. Tämä ei sinänsä poistanut tilanteen lainvastaisuutta, mutta se vaikutti moitearvosteluun (7233/2019*)

Tarkastushavaintoja

ELY-keskusten ympäristö ja luonnonvara -vastuualueelle suoritetuissa tarkastuksissa AOA kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisella tulee olla riittävät voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tarkastuksella havaittiin, että henkilötyövuosien kasvu koko vastuualueella ei seuraa vireille tulevien asioiden määrän kehitystä yksikkötasolla niin, että vireille tulevien asioiden määrän

kasvaessa myös henkilövoimavarat kasvaisivat. Henkilötyövuosimäärä suhteessa vireille tulleisiin asiamääriin oli erilainen yksiköiden välillä. Toiminnan organisoinnissa on tarpeen ottaa huomioon myös virkavastuun ulottuvuudet (1442, 1443 ja 1445/2020).

Viranomaisten käytössä olevien järjestelmien ja toimintojen automatisoinnin perusajatuksena on tehostaa viranomaisten toimintaa ja osaltaan myös varmistaa asioiden asianmukainen ja dokumentoitu käsittely. Näissä tavoitteissa onnistuminen on kuitenkin pitkälti kiinni siitä, missä aikataulussa ja laajuudessa järjestelmät saadaan viranomaisessa käyttöön.

Poliisihallitukseen, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköön ja oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastoon suoritetuissa tarkastuksissa havaittiin, että järjestelmien kehittämistyöhön myönnetty rahoitus oli varsin rajallinen. Järjestelmäkehitykseen myönnettiin monesti rahoitus vuodeksi kerrallaan mikä lisäsi kehittämistyöhön liittyviä epävarmuustekijöitä. Myös järjestelmien käyttöönoton jälkeinen jatkokehitys saattoi olla resursoimaton osa-alue. Esimerkiksi rikosseuraamusalan asianhallintajärjestelmän kehittämisen osalta AOA esitti huolensa kehitystyön ja järjestelmän käyttöönottoon liittyvistä resurssitarpeista (1750/2020, 1040/2020, 1039/2020).

3.9 Perusoikeuskannanottoja

Seuraavassa selostetaan eräitä OA:n laillisuusvalvonnassa tehtyjä perusoikeuskannanottoja. Jaksossa selostetaan vain yksittäisiä ratkaisuja, joissa on jossakin suhteessa uudenlainen tai periaatteellisesti merkittävä perusoikeuskannanotto. Niitä sisältyy myös jaksoon 3.7, jossa on selostettu OA:n hyvitysesitykseen johtaneita ratkaisuja. Tiettyä hallinnonalaa tai asiaryhmää koskevat perusoikeuskannanotot löytyvät jaksosta 5, ja koronaepidemiaan liittyvät kannanotot jaksosta 4.

3.9.1 KANNANOTTOJA

Ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestäminen (PL 6, 16, 17 ja 19 §)

Tilanne, jossa ruotsinkielinen lapsi ei saa varhaiskasvatusta omalla äidinkielellään, oli paitsi varhaiskasvatuslain nimenomaisen säännöksen vastainen, myös loukkasi lapsen perustuslaissa turvattuja yhdenvertaisuutta sekä sosiaalisia, sivistyksellisiä ja kielellisiä oikeuksia.

Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia muun muassa riittävistä voimavaroista, jotta perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus, ja muut laissa säädetyt velvoitteet toteutuvat myös käytännössä. Perustuslaissa on erikseen korostettu lasten tasa-arvoista kohtelua (7233/2019*).

Kohtuulliset mukautukset ylioppilastutkinnossa (PL 6 ja 16 §)

Ylioppilastutkinnosta annetun lain mukaan kokelas voi muun muassa sairauden tai vamman vuoksi suorittaa ylioppilastutkinnon kokeet poikkeavasti. Ylioppilastutkintolautakunta päättää erityisjärjestelyiden käytöstä hakemuksesta. Äkillisessä ja ennakoimattomassa tilanteessa tiettyjen erityisjärjestelyiden käytöstä voi päättää myös rehtori.

Lisäksi Ylioppilastutkintolautakunta voi koesuoritusten arvostelussa ottaa huomioon sen, että kokelaan koesuoritusta on heikentänyt sairaus tai vamma, jos erityisjärjestelyt eivät ole riittäviä turvaamaan kokelaan edellytykset suorittaa koe yhtäläisesti muihin kokelaisiin nähden.

YK:n vammaisyleissopimus velvoittaa siihen, että vammaisia henkilöitä varten tehdään heidän yksilöllisten tarpeidensa mukaiset kohtuulliset mukautukset. Mukautukset ovat luonteeltaan tapauskohtaisia ja niiden tulee vastata kyseisessä konkreettisessa tilanteessa vammaisen ihmisen tarpeisiin.

Ylioppilastutkintolautakunta on ylioppilastutkintoa koskevan säädösten uudistamisen yhteydessä kehittänyt ohjeitaan ja tutkinnon tehtävänlaadintaa siten, että koe olisi mahdollisimman monelle erityisryhmälle saavutettavissa.

AOA:n sijainen esitti lautakunnalle ohjeiden kehittämistä edelleen siten, ettei kohtuullisten mukautusten keinovalikoimaa tarpeettomasti rajoiteta ennalta. Koesuorituksen arvostelussa voitaisiin ottaa huomioon nimenomaisesti kohtuullisten mukautusten riittämättömyys. Lisäksi koesuoritusta heikentävien seikkojen huomioiminen kokeen arvostelussa pitäisi ulottaa muihinkin tilanteisiin kuin siihen, että kokelas on saamassa kokeesta hylätyn arvosanan. (2356/2019*)

Hätäpuhelu ja oikeus elämään (PL 7 §)

Hätäpuhelun perusteella tehtävässä riskiarviossa turvattavana perusoikeutena voi olla perustuslain 7 §:ssä turvattu oikeus elämään. Oikeudesta elämään voidaan johtaa yleinen velvollisuus sellaisiin julkisen vallan toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä.

Yhtenä tällaisena toimena voidaan pitää hätäkeskustoimintaan osallistuvan viranomaisen antamien tehtävien käsittelyä, välittämistä ja hoitamista koskevien ohjeiden mahdollisimman vähäistä tulkinnanvaraisuutta ja epäselvyyttä (3386/2019*).

Oikeutta elämään koskevan perusoikeuden näkökulmasta on myös perusteltua, että tehtävän kiireellisyysarvion koskiessa tulkinnanvaraista tilannetta, jossa voi olla kysymys henkeen kohdistuvasta vaarasta, käytetään nopeamman avun tuovaa kiireellisyysluokkaa (3109/2019*).

Liikkumisvapaus ja perhe-elämän suoja Uudenmaan rajasulun aikana (PL 7, 9 ja 10 §)

Valmiuslain nojalla annetun soveltamisasetuksen mukaan poliisi ei saanut estää asetuksessa määriteltyihin välttämättömiin syihin vetoavan henkilön liikkumista. OA:n käsityksen mukaan poliisi voi estää rajan ylityksen vain tapauksissa, joissa oli ilmeistä, että kyse ei ollut asetuksessa tarkoitetusta välttämättömästä syystä.

Kantelija oli vedonnut tarpeeseen käydä auttamassa yksin asuvan, riskiryhmään kuuluvan 86-vuotiaan isänsä elintarvikkeiden ja tarvittaessa lääkehuollon hankinnoissa. Kun lähiomaisen hoivan tarve oli asetuksessa mainittu sallittu peruste ylittää maakuntaraja, kantelijan matkaa isänsä luo ei olisi tullut estää (3213/2020*).

Rajaliikenteen rajoittaminen (PL 9 §)

Valtioneuvoston tahtotilan toteuttamiseksi rajavartioviranomaiset olivat vaatineet rajanylitysaikeissa olleilta henkilöiltä rajanylitykseen valtioneuvoston päätösasiakirjoissaan linjaamaa välttämätöntä syytä. Tässä yhteydessä ei ollut kuitenkaan tuotu esille perustuslaillisen maahantulon ja maastalähtöoikeuden sisältöä. Monelle rajanylitysaikeissa olevalle henkilölle oli voinut jäädä perustellusti sellainen käsitys, ettei maasta poistuminen olisi sallittua.

Toisaalta epäselvyyttä oli ollut myös maahantulo-oikeuden toteuttamisessa. Perustuslaillinen maahantulo- ja maastapoistumisoikeus käytännössä normihierarkisen asemansa perusteella vahvistaa esitettyjen matkustusrajoitusten olevan ainoastaan suosituksia. Toisaalta perusoikeudet ovat turvatut myös lakiin perustumatonta puuttumista vastaan. Viranomaisen menettelyä ja toimivaltuuksia koskevien yksilön oikeusasemaan puuttuvien oikeusnormien tulee olla lain tasoisia (3257/2020*).

Kahden vangin välisen kirjeenvaihdon lukemisesta ilmoittaminen (PL 10 §)

Kirjeenvaihdon lukemisella puututaan perustuslain 10 §:ssä taattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Viranomainen voi jättää ilmoittamatta toimenpiteestään, jolla puututaan yksityiselämän suojaan vain, jos siitä on nimenomaisesti säädetty. Kahden vangin välisen kirjeenvaihdon lukemisesta on ilmoitettava kummallekin siinäkin tapauksessa, että lukemisen peruste on liittynyt vain toiseen heistä (5348/2019*).

Poliisin pääsy kotirauhan suojaamaan paikkaan (PL 10 §)

Henkilö oli otettu kiinni kotirauhan suojan piiriin kuuluvasta asunnosta, koska poliisi oli henkilön Alko Oy:n myymälässä aiheuttaman häiriön perusteella arvioinut olevan todennäköistä, että hän aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

OA:n mukaan kotirauhan perusoikeussuojan vuoksi on oikeudellisesti selvästi eri asia, toteutetaanko paikalta poistaminen tai kiinniottaminen kotirauhan piiristä vai julkiselta paikalta. OA ei pitänyt perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta tyydyttävänä sitä, että poliisin toimivaltuus kotirauhan piirissä ei ilmennyt voimassa olevan säännöksen sanamuodosta, vaan ainoastaan sitä edeltäneen säännöksen esitöistä.

Lisäksi OA totesi, että poliisilla tulee olla laillinen toimivaltaperuste pääsylle kotirauhan piiriin. Laissa ei ollut säännöstä, jonka nojalla poliisi voisi poliisilain 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetun yleisen järjestyksen tai turvallisuuden suojaamisen perusteella mennä kotirauhan piiriin paikalta poistamisen tai kiinniottamisen toteuttamiseksi (6314/2019*).

Henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuus (PL 10 §)

Poliisi oli käyttänyt passirekisterissä olevaa henkilön kuvaa automaattivalvonnan yhteydessä valokuvatun epäiltyyn liikennerikkomukseen syyllistyneen henkilön henkilöllisyyden selvittämiseen.

OA piti perusoikeusnäkökulmasta ja asiaa koskevan säännöksen sisäisen johdonmukaisuuden kannalta perustelluimpana tulkintana sitä, että passirekisterin tietoja ei tulisi käyttää liikennerikkomuksen selvittämisessä.

Lisäksi OA totesi, että liikennerikkomuksen selvittämisen intressi ei ole niin painava, että automaattisen liikennevalvonnan yhteydessä valokuvatun henkilön henkilöllisyyden selvittämisessä olisi perusteltua poiketa henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta. (6632/2019*)

Kokoontumisrajoitusten valvonta (PL 13 §)

OA painotti, että viranomaiset voivat käyttää vain lakiin perustuvia toimivaltuuksia koronaepidemian rajoittamisessa. Valtioneuvoston linjaukset tai suositukset eivät ole antaneet poliisille mitään lisävaltuuksia.

Kokoontumisrajoituksia koskevassa tartuntatautilain 58 §:ssä tarkoitetaan kokoontumislaissa määriteltyjä yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Tätä perusoikeuksiin puuttuvaa säännöstä ei voida vastoin sen sanamuotoa tulkita niin, että se käsittäisi mitkä tahansa väkeä kokoavat tilaisuudet.

Poliisilaki mahdollistaa puuttumisen yleistä järjestystä ja turvallisuutta konkreettisesti vaarantaviin tilanteisiin. Poliisilain toimivaltuussäännöksiä ei kuitenkaan ole perusteltua tulkita niin, että ne mahdollistaisivat tartuntataudin leviämisen estämiseksi perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet, joihin nimenomainen erityislainsäädäntö (tartuntatautilaki) ei anna mahdollisuuksia (2678/2020*).

Alaikäisen yksityisen elinkeinonharjoittajan rekisteröinti (PL 18 §)

Vajaavaltaisen lapsen oikeus elinkeinotoiminnan harjoittamiseen on säännelty perusoikeusnäkökulmasta tulkinnanvaraisin säännöksin. Säännösten perusteella on mahdollista päätyä johtopäätökseen, että jos kysymys ei ole ilmoituksenvaraisesta elinkeinosta, sen harjoittamiseen ei vaadita lainkaan edunvalvojan, kuten huoltajan suostumusta.

Elinkeino-oikeudellisen sääntelyn lisäksi asiaa tulee arvioida lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain valossa. Holhoustoimesta annetun lain mukaan vajaavaltainen voi tehdä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä.

Kysymys siitä, onko yksityiseksi elinkeinonharjoittajaksi rekisteröityminen itsessään tavanomainen ja merkitykseltään vähäinen oikeustoimi on sinänsä tulkinnanvarainen, kun otetaan huomioon, ettei rekisteröityminen sisällä suoranaista oikeutta luovaa vaikutusta. Lapsen oikeuksien suojaamiseksi ja hänen taloudellisen turvallisuutensa varmistamiseksi on kuitenkin aiheellista arvioida rekisteröitymisen tosiasiallisia vaikutuksia, jotka seuraavat elinkeinotoiminnan aloittamisesta ja ovat riippuvaisia toiminnan laajuudesta ja luonteesta (5025/2019*).

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa (PL 21 §)

OA:n käsityksen mukaan valittajan kuuleminen asianosaisena ei ollut toteutunut hallintolainkäyttölain ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaisesti, kun hänelle ei ollut ilmoitettu eikä hänelle ollut varattu tilaisuutta lausua Kelan valituslausuntoonsa liittämistä valittajan muussa asiassa Kelalle antamasta valituskirjelmästä ja lääkärinlausunnosta, jotka olivat voineet vaikuttaa asian ratkaisuun.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta (Samu) oli sopinut Kelan kanssa siitä, että Kela huolehtii valittajan kuulemisesta Kelan vali-

tuslausunnon johdosta. OA:n mielestä sovittu toimintatapa voi vakavasti vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Näin voi tapahtua, mikäli Kela toimittaa Samulle lausuntonsa liitteenä asiakirjoja, joista valittajaa ei kuulla ja joiden sisältymisestä oikeudenkäyntiaineistoon ei edes ilmoiteta valittajalle. Selvitysten perusteella näin menetellään vakiintuneen käytännön mukaan silloin, kun kysymys on valittajan itsensä muussa asiassa Kelalle toimittamista asiakirjoista. Samun mukaan merkitystä ei ole sillä, mitä tarkoitusta varten asiakirja on aikaisemmin toimitettu Kelalle (1904/2019*).

Osakeyhtiön poistaminen kaupparekisteristä (PL 21 §)

AOA kiinnitti huomiota rekisterimerkinnän poistamista koskevien oikeussuojakeinojen sääntelyn epäselvyyteen.

Kaupparekisterimerkintöjä koskeva oikeussuojajärjestelmä on tulkinnanvarainen. Kuten korkein hallinto-oikeus on päätöksessään (KHO 2012:91) todennut, kysymys on valituskelpoisesta hallintopäätöksestä myös tapauksessa, jossa yhtiö poistetaan rekisteristä. Tällöin tulee pohdittavaksi, minkälainen hallintopäätös valitusosoituksineen rekisteristä poistamisesta tulisi tehdä, jotta säännönmukainen muutoksenhakukeinojen käyttö tulisi mahdolliseksi (1737/2019*).

3.10 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä

Vuonna 2020 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 120 uutta juridiseen kokoonpanoon edennyttä valitusta (edellisenä vuonna 131). Suomen hallitukselta pyydettiin vastaus viidessä (4) tapauksessa. Vuodenvaihteessa vireillä oli 35 (19) Suomea koskevaa asiaa.

Valitus EIT:hen tulee tehdä käyttäen EIT:n sihteeristön laatimaa lomaketta ja antamalla siinä vaaditut tiedot, minkä lisäksi valituksen tulee sisältää jäljennökset kaikista asiaan liittyvistä asiakirjoista. Puutteellinen hakemus johtaa asian tutkimatta jättämiseen. Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko yhden tuomarin kokoonpanossa, komiteakokoonpanossa (3 tuomaria) tai jaostokokoonpanossa (7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea- tai jaostokokoonpanossa tai suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Suuri osa EIT:hen tehdyistä Suomea koskevista valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Vuonna 2020 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 103 (131) Suomea koskevassa tapauksessa. Vuonna 2020 EIT antoi yhden Suomea koskevan tuomion (kaksi vuonna 2019, ei yhtään tuomiota 2018, kaksi tuomiota 2017). Siinä todettiin ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaa (oikeus elämään) koskeva loukkaus.

Suomen saamassa langettavassa tuomiossa (*Kotilainen ym. v. Suomi*, 62439/12, 17.9.2020) oli kysymys Kauhajoella 2008 tapahtuneeseen kouluampumiseen syyllistyneen nuoren miehen ampuma-aselupaan liittyneistä menettelyistä ja laiminlyönneistä paikallisessa poliisissa ennen tekoa. EIT:n näkemyksen mukaan aseluvan peruuttaminen ja aseen takavarikoiminen olisi ollut kohtuullinen varotoimi olosuhteissa, joissa poliisin tulleiden seikkojen vuoksi oli herännyt epäilys rikoksentekijän soveltuvuudesta vaarallisen ampuma-aseen hallussapitoon. Siksi EIT katsoi, etteivät kansalliset viranomaiset olleet noudattaneet sitä erityistä huolellisuusvelvoitetta, joka niille kuului ampuma-aseiden asiattomaan käyttöön liittyvän erityisen suuren henkeen kohdistuvan riskin vuoksi. Näistä syistä EIT katsoi Suomen valtion loukanneen ihmisoikeussopimuksen 2 artiklaan perustuvia keskeisiä positiivisia velvoitteita. Asiassa esitettyjen korvausvaatimusten suhteen EIT jaotteli valittajat 10 eri kotitalouteen ja määräsi valtion korvaamaan ensimmäiseen kotitalouteen (Kotilainen) kuuluvalle valittajalle 31 571 euroa korvauksena aineellisesta vahingosta sekä kullekin muulle kotitaloudelle 30 000 euron korvauksen aineettomasta vahingosta. Lisäksi määrättiin korvattavaksi valittajien oikeudenkäyntikulut.

Valtionsyyttäjä nosti lokakuussa 2020 syytteet törkeästä petoksesta ja törkeästä väärennyksestä asiassa, joka liittyy EIT:n Suomelle 14.11.2019 antamaan langettavaan tuomioon (*N.A. v. Suomi*, 25244/18). Tuomiossa EIT oli katsonut Suomen rikkoneen ihmisoikeussopimusta käännyttäessään joulukuussa 2017 Irakiin turvapaikanhakijan, jonka väitettiin tulleen surmatuksi pian Irakiin paluun jälkeen. Samalla Suomi määrättiin maksamaan ihmisoikeusvalituksen tehneelle naiselle korvauksia. Syytteiden mukaan EIT:lle annetut tiedot turvapaikanhakijan kuolemasta olivat kuitenkin totuudenvastaisia ja asiaa koskevat kirjalliset todisteet väärennettyjä. Käräjäoikeus tuomitsi syytetyt 11.2.2021 ehdottomiin vankeusrangaistuksiin.

Vuoden 2020 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 191 tuomiota. Suomen EIT:ltä koko jäsenyysaikanaan saamien langettavien tuomioiden yhteismäärä on huomattavan suuri eli 142 (noin 75 % kaikista tuomioista). Oikeudenkäynnin kestoon tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin puutteisiin liittyneitä langettavia tuomioita näistä on ollut 99. Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti, vaikka ne ovat olleet EIS:n osapuolina merkittävästi Suomea pidemmän ajan, ovat saaneet yhteensä vain 142 langettavaa tuomiota, joista seitsemän annettiin vuonna 2020.

Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea valvoo EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa. Ministerikomitean suorittama valvonta kohdistuu kolmeen eri asiaan: hyvityksen maksaminen, yksilölliset toimenpiteet ja yleiset toimenpiteet tuomion johdosta. Valvonnan keinot ovat ensisijaisesti diplomaattisia.

Ministerikomitea voi tarvittaessa saattaa täytäntöönpanokysymyksen EIT:n vahvistettavaksi. Valtioiden tulee toimittaa kuudessa kuukaudessa EIT:n tuomion lopulliseksi tulemisesta joko toimintaraportti tai toimintasuunnitelma, eli raportoida toteutetuista ja/tai suunnitelluista toimenpiteistä. Raportit julkaistaan ministerikomitean verkkosivuilla.

Kertomusvuonna tuli vireille kaksi uutta valvonta-asiaa. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille 31 Suomea koskevaa tuomiota (edellisvuonna 29).

4 Koronavirukseen liittyvät asiat

4.1 Yleiskuvaus

4.1.1 KUVAUS TILANTEESTA

Kiinassa todettiin joulukuussa 2019 keuhkokuumetapauksia, joiden aiheuttajaksi varmistui uusi koronavirus SARS-CoV-2. Viruksen aiheuttama tauti COVID-19 alkoi levitä maailmalla nopeasti. Maailman terveysjärjestö WHO julisti 11.3.2020 COVID-19-epidemian pandemiaksi.

Koronavirusepidemia alkoi Suomessa maaliskuussa 2020. Valtioneuvosto totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Valtioneuvosto antoi ensimmäiset asetukset valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta 17.3.2020. Lisäksi valtioneuvosto antoi useita muita käyttöönottoasetuksia ja toimivaltuuksien jatkamisasetuksia, jotka olivat eduskunnan arvioitavina. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoasetusten perusteella annettiin neljä soveltamisasetusta ja kunkin toimivaltuuden jatkamisasetuksen perusteella jatkamista koskevat uudet soveltamisasetukset.

Käyttöön otetut toimivaltuudet koskivat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa, työelämää, opetusta ja koulutusta sekä Uudenmaan liikkumisen rajoittamista. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto perustui arvioon, että toimivaltuudet olivat välttämättömiä väestön suojaamiseksi hyvin laajalle levinneen tartuntataudin seurauksilta sekä turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen poikkeusoloissa. Tavoitteena on ollut erityisesti estää viruksen leviäminen, suojella erityisryhmiä sekä varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyys ja tehohoidon kapasiteetti kriisitilanteessa.

Poikkeusolot todettiin päättyneiksi 15.6.2020, ja päätös tuli voimaan seuraavana päivänä. Tuossa yhteydessä valtioneuvosto katsoi, että pandemia oli hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin eli normaaliolojen lainsäädännön toimivaltuuksien mukaisesti. Toimivaltuuksia lisättiin muun muassa tartuntatautilakiin sekä opetusta ja ravitsemisliikkeiden toimintaa koskevaan normaaliolojen lainsäädäntöön.

Koronavirustauti on aiheuttanut maailmanlaajuisesti valtavia yhteiskunnallisia ja taloudellisia häiriöitä ja muutoksia. Vaikka Suomi on kansainvälisessä vertailussa selvinnyt pandemiasta hyvin, on taudilla ollut myös Suomessa erittäin suuria vaikutuksia hyvin monella tasolla. Epidemialla on ollut myös suuria sosiaalisia ja terveydellisiä vaikutuksia, jotka eivät edes ole kaikilta osin vielä tiedossa.

COVID-19-epidemia asetti yhteiskunnan ja viranomaistoiminnan ennennäkemättömään tilanteeseen. Tilanne eteni nopeasti, ja vakavien uhkien torjunta edellytti viranomaisilta ripeitä toimenpiteitä väestön hengen ja terveyden suojelemiseksi. Viranomaisille jäi hyvin niukasti aikaa epidemian edellyttämien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Päätöksiä oli myös tehtävä tilanteessa, jossa tutkimustieto sairaudesta ja sen leviämisestä oli vähäistä ja puutteellista. Viranomaisilta edellytettiin myös ohjaavia linjauksia ja toimenpiteitä nopealla aikataululla.

Luonteensa ja viruksen tartuntamekanismin puolesta epidemia edellytti voimakasta puuttumista ihmisten elämään ja perusoikeuksiin. Tar-

peelliseksi tuli rajoittaa muun muassa liikkumisvapautta ja elinkeinovapautta ennennäkemättömällä tavalla. Viranomaisilta edellytettiin toiminnassaan perusoikeuksien rajoittamisen edellytysten arviointia sekä vaativaa punnintaa eri perusoikeuksien välillä. Viranomaisilla oli tehtävässään tässäkin tilanteessa käytössään vain lakiin perustuvat toimivaltuudet, vaikka monet muut keinot olisivat voineet olla tehokkaita epidemian torjumiseksi.

Epidemiatilanne osoitti, että voimassa ollut lainsäädäntö ei ollut kaikilta osin tyydyttävä eikä se parhaalla tavalla mahdollistanut epidemian torjumiseksi tarpeellisia toimenpiteitä. Lainsäädäntöä onkin epidemia-ajan kuluessa pyritty kehittämään. Viranomaiset antoivat epidemian aikana myös lukuisia erilaisia ohjeita ja suosituksia. Laillisuusvalvonnassa havaittiin, että viranomaisten antamien ohjeiden, suositusten ja määräysten oikeudellinen luonne jäi toisinaan epäselväksi.

4.1.2 VAIKUTUS OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN TOIMINTAAN

COVID-19-taudin aiheuttama tilanne oli myös oikeusasiamiehen kansliassa ja laillisuusvalvonnassa ennakoimaton ja ennennäkemätön. Siitä aiheutui suuria muutoksia käsiteltäviin asioihin ja työtapoihin. Epidemian alusta alkaen oikeusasiamiehelle tuli kanteluita viranomaisten toiminnasta. Epidemiatilanne antoi myös aihetta asioiden selvittämiseen oma-aloitteisesti. Kaikkiaan kertomusvuonna tuli käsiteltäväksi lähes tuhat (953) laillisuusvalvonta-asiaa, jotka liittyivät tavalla tai toisella COVID-19-epidemiaan. Asiat olivat hyvin moninaisia ja sisälsivät lähes kaikkiin hallinnonaloihin kytkeytyviä kysymyksiä. Epidemiaan liittyvien asioiden lisäksi käsiteltävänä oli luonnollisesti muunkinlaisia, ns. tavallisia laillisuusvalvonta-asioita. Lisääntyneistä kantelumääristä huolimatta kanteluiden käsittelyaikatavoite pystyttiin saavuttamaan vuoden lopussa, jolloin ei ollut vireillä yhtään yli vuotta vanhempaa kanteluasiaa.

COVID-19-epidemiaan liittyvät laillisuusvalvonta-asiat (kantelut+omat aloitteet)

vireille	ratkaistu	toimenpide-ratkaisut	toimen-pide%
953	611	109	17,84

Koronaepidemia ja sen edellyttämät rajoitustoimenpiteet synnyttivät laillisuusvalvonnassa uudenlaisia oikeudellisia kysymyksenasetteluja. Monet epidemian torjumiseksi asetetut rajoitukset, kuten liikkumisrajoitukset ja erilaisten laitosten vierailukiellot, vaikuttivat olennaisesti ihmisten perusoikeuksiin. Rajoitukset myös usein vaikuttivat eniten haavoittuvimmassa asemassa oleviin ihmisryhmiin, kuten vanhuksiin tai vammaisiin henkilöihin, vaikeuttamalla heidän asemaansa entisestään. Näissä olosuhteissa laillisuusvalvonnan merkitys on korostuneen tärkeä. Laillisuusvalvonnassa painopiste pyrittiinkin epidemiaan liittyvissä valvonta-asioissa asettamaan niihin asioihin, joissa perus- ja ihmisoikeuksien vaarantumisen mahdollisuus oli suuri. Tavoitteena oli tunnistaa tällaiset tilanteet sekä puuttua niihin ripeästi.

Koska koronavirusepidemia koski koko yhteiskuntaa hyvin laajasti, se edellytti usealla hallinnonalalla tavanomaista enemmän tietojen vaihtoa, yhteistyötä ja työnjaosta sopimista eri viranomaisten välillä. Oikeusasiamiehen kanslia osallistui myös kansainväliseen yhteistyöhön, jossa pohdittiin muun muassa epidemiatilanteen valvonnalle aiheuttamia haasteita ja tarkastustoiminnassa käyttöön otettavia uudenlaisia menetelmiä.

Oikeusasiamiehen kanslian asiakaspalvelua rajoitettiin koronavirustilanteen vuoksi siten, että asiakkaiden henkilökohtaisia tapaamisia ei järjestetty. Asiakirjoja otettiin vastaan, ja asiakkaita palveltiin puhelimitse normaalisti. Epidemian vuoksi kertomusvuodelle suunnitellut oikeusasiamiehen 100-vuotisjuhlavuoteen liittyvät yleisötilaisuudet jouduttiin peruuttamaan. Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta siirtyi maaliskuussa laajasti etätyöhön, mikä aiheutti omia haasteitaan toimintaprosesseille ja muulle työskentelylle. Laajamittainen etätyöskentely sujui teknisesti ja tuloksellisesti hyvin.

4.1.3 KANTELUT

COVID-19-epidemiaan liittyviä kanteluita saapui kertomusvuonna 931. Näistä asioista ratkaistiin 601. Hallinnonalat, joista kanneltiin eniten, olivat opetus, sosiaalihuolto ja terveydenhuolto. Kanteluita kohdistui kuitenkin lähes kaikkiin hallinnonaloihin. Kanteluiden sisältöä ja erityispiirteitä eri hallinnonaloilla selostetaan tarkemmin sektorikohtaisesti kohdassa 4.2.

COVID-19-epidemiaan liittyvät kantelumäärät hallinnonaloittain:

hallinnonala	vireille	ratkaistu
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	214	89
Sosiaalihuolto	150	88
Terveys	125	74
Ylimmät valtioelimet	93	89
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	87	57
Rikosseuraamusala	66	53
Puolustusministeriön hallinnonala	45	37
Poliisi	39	18
Sosiaalivakuutus	24	21
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	23	21
Kunnallishallinto	14	12
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	13	12
Ulosotto	9	6
Muut hallinnonalat	4	4
Ympäristöministeriön hallinnonala	4	4
Lainkäyttö	4	3
Ulkoministeriön hallinnonala	4	1
Verotus	3	3
Sisäministeriön hallinnonala	2	2
Edunvalvonta	1	0
Oikeusministeriön hallinnonala	1	0
Valtiovarainministeriön hallinnonala	1	0

4.1.4 OMAT ALOITTEET

COVID-19-epidemia antoi aihetta selvittää useita kysymyksiä oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Omia aloitteita otettiin eri hallinnonaloilta yhteensä 22. Nämä liittyivät muun muassa vanhustenhuollossa käytettäviin rajoituksiin, Kelan palveluun epidemian aikana, sisärajavalvontaan, ulkomaalaisten säilöönottoon ja kouluruokailuun. Omasta aloitteesta selvitettyjä asioita ratkaistiin 10. Omasta aloitteesta käsiteltyjä asioita selostetaan tarkemmin sektorikohtaisesti kohdassa 4.2.

4.1.5 TARKASTUKSET

Tarkastukset ovat tärkeä osa laillisuusvalvontaa. Epidemiatilanne vaikutti olennaisesti oikeusasiamiehen kanslian tarkastustoimintaan. Tarkastuskohteiden ja tarkastajien turvallisuuden vuoksi tarkastuskohteissa ei kertomusvuonna ollut juurikaan mahdollisuutta vierailla. Tilanne ohjasi pohtimaan mahdollisuuksia tarkastusten toteuttamiseen muulla tavalla kuin tarkastuskohteessa fyysisesti vierailemalla. Joitain tarkastuksia toteutettiin etäyhteyksien välityksellä. Tarkastuskohteen asukkaita, omaisia ja henkilökuntaa kuultiin puhelimitse, ja johtoa videoyhteyden välityksellä. Tietoja hankittiin myös kirjallisesti tarkastuskohteilta tai erilaisilta sidosryhmiltä. Joissakin poliisikohteisiin tehdyissä tarkastuksissa hyödynnettiin suojattua videoyhteyttä Poliisihallituksen tiloista käsin. Vaihtoehtoisten ja turvallisten tarkastusmenetelmien kehittäminen jatkuu, ja tarkastustoimintaa lisätään jatkossa siinä määrin ja siinä aikataulussa kuin se on turvallisesti mahdollista. Tarkastustoiminnan kehittämisessä hyödynnetään myös kansainvälisiä kokemuksia.

Kertomusvuonna tehtiin 28 tarkastusta, kun edellisenä vuonna niitä oli yli sata. Eniten tarkastuksia (10) toteutettiin sosiaalihuollon alalla. Toteutunutta tarkastustoimintaa selostetaan tarkemmin sektorikohtaisesti jaksossa 4.2. Tarkastustoimintaa kuvataan myös jaksossa 3.5 (Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin).

4.1.6 LAUSUNNOT

Kertomusvuonna annettiin kymmenkunta COVID-19-epidemiaan liittyvää lausuntoa. Oikeusasiamies antoi maaliskuussa kolme lausuntoa ensimmäisistä valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottoa tai soveltamista koskevista valtioneuvoston asetuksista. Lausuntoja annettiin lisäksi muun muassa valtioneuvoston asetuksesta kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnista sekä esityksestä kontaktien jäljityssovelluksen käyttöönotosta COVID-19-epidemian hallinnan tueksi (ns. koronavilkku).

4.2 Koronavirukseen liittyvät asiat asiaryhmittäin

4.2.1 TUOMIOISTUIMET

Pandemian vaikutukset näkyivät tuomioistuimissa istuntojen peruutuksina, etäyhteyksien lisääntyneenä käyttönä sekä turvavälien ja maskien käyttöön liittyneinä prosessinjohdollisina toimenpiteinä ja suosituksina. Mainitut toimenpiteet, tai istuntojen pitämisen jatkaminen yleisistä rajoituksista huolimatta, eivät kuitenkaan johtaneet kuin kolmeen kanteluun oikeusasiamiehelle. Kantelut eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin. Istuntojen peruutuksilla ja siirtämisillä oli kuitenkin mitä ilmeisemmin negatiivinen vaikutus tuomioistuinten käsittelyaikoihin, mikä saattaa myöhemmin johtaa viivästyksiä koskevien kantelujen määrän lisääntymiseen.

4.2.2 POLIISI

Koronaepidemiaan liittyviä kanteluja poliisin toiminnasta tehtiin kolmisenkymmentä. Suurin osa kanteluista koski kokoontumisrajoitusten ja Uudenmaan rajasulun valvontaa. Näihin liittyviä kysymyksiä OA Jääskeläinen selvitti myös omasta aloitteestaan. Joitain kanteluja tehtiin myös asioinnin vaikeutumisesta ja asioiden käsittelyn viipymisestä epidemian myötä. Vain osa asioista ehdittiin ratkaista kertomusvuoden aikana.

Poliisin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan vaikutti eniten se, ettei tarkastuksia voitu tehdä paikan päällä, joten esimerkiksi suunnitellut poliisivankilatarkastukset siirtyivät tulevaisuuteen. Lapin ja Pohjanmaan poliisilaitosten tarkastukset tehtiin asiakirjatarkastuksena ja videoyhteydellä. Tarkastuksilla käytiin läpi muun muassa sitä, miten koronaepidemiaan oli poliisilaitoksilla varauduttu ja miten se oli vaikuttanut toimintoihin.

OA:n saamien tietojen mukaan poliisin henkilökunta oli varsin hyvin säästynyt tartunnoilta toimintojen eriyttämisellä ja muulla varautumisella. Tosin Pohjanmaan poliisilaitoksen tarkastuksella kävi ilmi, että joukkoaltistukset olivat johtaneet 60-70 poliisimiehen karanteeneihin ja Seinäjoen poliisivankila oli jouduttu väliaikaisesti sulkemaan.

POLIISIHALLITUS TULKITSI KOKOONTUMISRAJOITUKSIA LIIAN LAAJASTI

OA Jääskeläinen otti omasta aloitteestaan 2678/2020* kantaa Poliisihallituksen keväällä 2020 antamassa ohjaavassa kirjeessä esitettyihin tulkintoihin kokoontumisrajoitusten valvonnasta. Hän ei pitänyt niitä kaikilta osin oikeudellisesti kestävinä. Kirjeen mukaan poliisi olisi voinut puuttua muihinkin tilaisuuksiin kuin kokoontumislain mukaisiin yleisiin kokouksiin tai yleisötilaisuuksiin.

OA painotti, että vaikka monet keinot voisivat olla tehokkaita epidemian rajoittamisessa, viranomaiset voivat käyttää vain lakiin perustuvia toimivaltuuksia. Valtioneuvoston linjaukset tai suositukset eivät ole antaneet poliisille mitään lisävaltuuksia.

Tartuntatautilain 58 §:ää ei voida vastoin sen selvää sanamuotoa tulkita niin, että se käsittäisi mitkä tahansa väkeä kokoavat tilaisuudet. Aluehallintovirastojen määräämät kokoontumisrajoitukset voivatkin koskea vain kokoontumislain mukaisia yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia. Niiden osalta poliisin toimivalta on perustunut kokoontumislakiin.

Lisäksi poliisilaki mahdollistaa muutoin puuttumisen yleistä järjestystä ja turvallisuutta konkreettisesti vaarantaviin tilanteisiin – tällöin ei lähtökohtaisesti ole merkitystä paikalla olijoiden määrällä. Poliisilain toimivaltuussäännöksiä ei kuitenkaan ole perusteltua tulkita niin, että ne mahdollistaisivat tartuntataudin leviämisen estämiseksi perusoikeuksiin puuttuvat toimenpiteet,

joihin nimenomainen erityislainsäädäntö (tartuntatautilaki) ei anna mahdollisuuksia.

OA totesi, että tilanne oli varsinkin keväällä kaikille viranomaisille uusi ja vakavien uhkien torjunta edellytti ripeitä toimenpiteitä. Poliisihallitus oli sittemmin muuttanut tämän asian tutkinnan kohteena ollutta ohjauskirjettään niin, että se pitkälti vastasi OA:n käsityksiä. Näistä syistä hän katsoi riittäväksi saattaa käsityksensä Poliisihallituksen tietoon.

Kokoontumisrajoitusten valvontaan liittyivät myös kesäkuussa järjestetystä 2020 Black Lives Matter -mielenosoituksesta tehdyt lähes parikymmentä kantelua. Niiden käsittely on kesken.

Uudenmaan rajasulun valvonnassa annettiin perusteettomia sakkovaatimuksia

OA selvitti omasta aloitteestaan 2464/2020* myös poliisin sakotuskäytäntöä Uudenmaan maakuntarajan ylittämisen valvonnassa.

Valmiuslain nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella kiellettiin Uudenmaan maakuntarajan ylittäminen ilman välttämätöntä perustetta ja tämän kiellon rikkominen oli myös rangaistavaa. Selvityksessä kävi ilmi, että poliisi oli antanut useita perusteettomia sakkovaatimuksia yrityksistä ylittää maakuntaraja.

Valvontaoperaatiossa oli tehty linjaus, että mikäli kertaalleen käännytetty henkilö pyrkii uudestaan maakuntarajan yli ilman hyväksyttävää syytä, hänelle voitiin antaa sakkovaatimus valmiuslakirikkomuksesta. Rikoslain mukaan rikoksen yrityksestä rangaistaan kuitenkin vain, jos yritys on tahallista rikosta koskevassa säännöksessä säädetty rangaistavaksi. Valmiuslain nojalla annetun liikkumisrajoituksen rikkomisen yritystä ei kuitenkaan ole säädetty rangaistavaksi. Vakaa tai toistuvakaan yritys ylittää maakuntaraja vastoin valtioneuvoston asetusta ei siten ole ollut rangaistavaa.

Poliisin antamat sakkovaatimukset eivät olleet asian lopullisia ratkaisuja, vaan lopulliset ratkaisut tekee syyttäjä. OA pitikin perusteltuna, että syyttäjät käyvät huolella läpi kaikki tapaukset, joissa valmiuslakirikkomuksesta oli annettu sakkovaatimus ja varmistavat, että niissä on tehty (tai tehdään) lainmukainen ratkaisu.

Valtakunnansyyttäjä ilmoitti elokuussa 2020, että suurin osa valmiuslakirikkomuksista annetuista rangaistusmääräyksistä oli ollut lainmukaisia. Virheellisten sakkovaatimusten kohdalla rangaistusmääräys oli jätetty antamatta. Joihinkin sakkoasioihin oli merkitty teonkuvausten tarkennuksia. Yksittäiset rangaistusmääräyksen saajat olivat valittaneet käräjäoikeuteen ja valtakunnansyyttäjä ilmoitti tekevänsä ainakin yhden purkuhakemuksen korkeimpaan oikeuteen.

Matka Uudeltamaalta estettiin perusteettomasti

Poliisin toiminnasta Uudenmaan rajanylityksen valvonnassa tuli seitsemän kantelua. Niistä yksi (3213/2020*) antoi aihetta moittia poliisin menettelyä, kun kantelijaa ei päästetty maakuntarajan yli. Tuossa tapauksessa kantelija oli ilmoittanut matkan perusteeksi tarpeen käydä auttamassa yksin asuvan, riskiryhmään kuuluvan 86-vuotiaan isänsä elintarvikkeiden sekä tarvittaessa lääkehuollon hankinnoissa.

Lähiomaisen hoivan tarve oli Uudenmaan rajasulkua koskeneessa asetuksessa nimenomaisesti mainittu sallittu peruste ylittää maakuntaraja. Asetuksella ei OA:n käsityksen mukaan ollut tarkoitus estää lähiomaisen matkaa ainakaan pelkästään sillä perusteella, että viranomaisen apua olisi mahdollisesti tarjolla. OA katsoi, että tässä tapauksessa hoivan tarve oli laadultaan täyttänyt rajanylityksen välttämättömyyskriteerin ottaen huomioon erityisesti kantelijan isän ikä ja viranomaisten tuolloiset suositukset riskiryhmille lähikontaktien välttämisestä.

Asetuksen mukaan siinä tarkoitettuun välttämättömään syyhyn vetoavan matkaa ei saanut estää. OA:n käsityksen mukaan poliisi voi estää rajan ylityksen vain tapauksissa, joissa oli ilmeistä, että kyse ei ollut asetuksessa tarkoitetusta välttämättömästä syystä. Kantelijan käsitys matkansa välttämättömyydestä lähiomaisen hoivan tarpeen vuoksi ei ollut ilmeisen perusteeton. OA katsoikin, ettei asiassa ollut esitetty sellaisia perusteita, että kantelijan matka isänsä luo olisi ollut perusteltua

estää. Ylikonstaapeli oli kuitenkin mitä ilmeisimmin toiminut saamansa ohjeistuksen mukaisesti eikä hänen päätöksensä ollut mielivaltainen. OA piti riittävänä saattaa käsityksensä ylikonstaapelin tietoon.

Poliisia arvosteltiin myös asiassa 2792/2020*, jossa samaan pieneen selliin oli maaliskuussa 2020 sijoitettu kuusi säilöön otettua seitsemäksi tunniksi.

4.2.3 MAANPUOLUSTUS JA RAJAVARTIOINTI

Puolustusvoimat ei ole ollut ensisijainen toimija koronaviruksen torjunnassa ja sen rooli onkin ollut lähinnä muiden viranomaisten tukemisessa, josta esimerkkinä voidaan mainita virka-avun antaminen poliisille Uudenmaan eristämisessä sekä suojavälineiden puhdistukseen soveltuvan avun tarjoaminen.

Rajavartiolaitoksella on ollut toimeenpanevan viranomaisen rooli sisärajavalvonnan määräaikaiseen palauttamiseen liittyvän rajavalvonnan toteuttamisessa. Ylimmille laillisuusvalvojille tehtiin kymmeniä kanteluita Rajavartiolaitoksen menettelystä lähinnä Suomen länsirajalla. Useat kanteluita tehneet kansalaiset kokivat, että heiltä kiellettiin Rajavartiolaitoksen toimesta rajanylitys, vaikka siihen ei ollut oikeudellista perustetta.

Rajaliikenteen rajoittaminen

AOA Pölönen katsoi, että rajan ylittämistä halunneille henkilöille annetut suositukset ja velvoittavat määräykset olivat joiltakin osin menneet sisärajavalvonnan palauttamisen alussa sekaisin. Viranomaisen kansalaiselle antaman velvoittavan käskyn tai määräyksen tulee aina perustua laissa säädettyyn toimivaltuussäännökseen. Kansalaiselle tulee myös tarvittaessa tehdä selkoa, onko kysymys häntä velvoittavasta käskystä vai ainoastaan viranomaisen antamasta suosituksesta.

Rajavalvonta palautettiin valtioneuvoston päätösten mukaisesti Schengenin rajasäännöstön tarkoittamalla tavalla sisärajoille ja rajaliikennettä rajoitettiin COVID-19-tartuntatautiepidemiasta johtuvan Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Valtioneuvoston tahtona oli estää tartuntataudin leviämistä, suojella riskiryhmiä ja estää terveydenhuollon ylikuormittumista ja näillä keinoin turvata kaikkien kansalaisten henkeä ja terveyttä. Valtioneuvosto määritteli sallitut rajanylityspaikat ja niillä sallitut liikennöintimuodot sekä sallittuna pidetyt rajanylitystarkoitukset. Suomen läntisen maarajan rajavalvontaa ja siihen kuuluvia rajatarkastuksia muutettiin tämän mukaisesti lisäämällä niihin valtioneuvoston päätöksen edellyttämät matkan tarkoitusperiä ja terveystilannetta kartoittavat elementit. Rajavartiolaitoksella oli sisärajavalvonnan väliaikaisessa palauttamisessa toimeenpanevan viranomaisen rooli.

Tarkoitusperiltään rajanylitysliikenteen tietoiseen rajoittamiseen tähtäävä toiminta oli aiheuttanut kanteluiden ja asiaan liittyvän julkisen keskustelun perusteella runsaasti epätietoisuutta siitä, oliko rajanylittäminen ylipäätään ollut enää sallittua vai ei. Ottaen huomioon perustuslain 9 §:n ja unionioikeuden mukainen liikkumisvapaus, linjaus oli aiheuttanut operatiivisesta toiminnasta rajavalvonnassa vastaavalle Rajavartiolaitokselle väistämättömiä haasteita. Valtioneuvoston tahtotilan toteuttamiseksi rajavartioviranomaiset olivat vaatineet rajanylitysaikeissa olleilta henkilöiltä rajanylitykseen valtioneuvoston päätösasiakirjoissaan linjaamaa välttämätöntä syytä. Tässä yhteydessä ei ollut kuitenkaan säännönmukaisesti tuotu esille perustuslaillisen maahantulon ja maastalähtöoikeuden sisältöä. Tällöin monelle rajanylitysaikeissa olevalle henkilölle oli voinut jäädä perustellusti sellainen käsitys, ettei maasta poistuminen olisi sallittua. Toisaalta epäselvyyttä oli ollut myös maahantulo-oikeuden toteuttamisessa.

Asian yleisen merkityksellisyyden ja useiden ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kanteluiden vuoksi AOA otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi.

Rajavartiolaitoksen selvityksen mukaan virkamiehelle ei voi samanaikaisesti sälyttää vastuuta yhtäältä ohjata ihmisten käyttäytymistä valtioneuvoston tahtotilan mukaisesti ja toisaalta huolehtia kansalaisten valistamisesta heidän perustuslaillisesta liikkumisvapaudestaan. Rajavartiolaitos oli punninnut eri suuntaan vaikuttavia perusoi-

keuksia elämän suojaan ja liikkumisvapauteen, ja pyrkinyt ohjaamaan kansalaisten käyttäytymistä siten, että tärkein perusoikeus, jokaisen oikeus elämään pystyttäisiin ensisijaisesti turvaamaan.

AOA totesi, että perustuslaillinen maahantulo- ja maastapoistumisoikeus käytännössä normihierarkisen asemansa perusteella vahvistaa esitettyjen matkustusrajoitusten olevan ainoastaan suosituksia. Toisaalta perusoikeudet ovat turvatut myös lakiin perustumatonta puuttumista vastaan. Viranomaisen menettelyä ja toimivaltuuksia koskevien yksilön oikeusasemaan puuttuvien oikeusnormien tulee olla lain tasoisia. Viranomaistoiminnan lainalaisuusvaatimuksen näkökulmasta suosituksista ei tule antaa kuvaa, että niillä olisi suositusluontoista vahvempi oikeudellinen merkitys. Myös tiedottamisessa käytettävien asianmukaisten ja oikeudellisesti täsmällisten ilmaisujen merkitys on erityisen korostunut.

Tilanne rajavalvonnassa oli ollut vähintäänkin haastava johtuen rajanylitysliikennettä koskevien päätösten valmisteluun liittyneestä poliittisesta ohjauksesta ja kiireellisestä valmistelun tarpeesta. Viranomaiset olivat joutuneet toimimaan poikkeuksellisessa ja odottamattomassa tilanteessa sekä kovan paineen alaisina. Viranomaiselle kuuluu kuitenkin neuvontavelvollisuus ja rajavartijan tulee toiminnassaan ottaa aina huomioon perus- ja ihmisoikeudet sekä toimia niin, että näihin oikeuksiin puututaan mahdollisimman vähän. Kun yksittäinen kansalainen voi helposti kokea rajavartiomiehen antamat neuvot ja kehotukset velvoittaviksi käskyiksi, oli tilanne hyvin altis väärinkäsityksille.

Suomen kansalaisella on perustuslain mukaan aina oikeus tulla Suomeen ja myös lähteä Suomesta. Jos maasta lähdölle ei ole laista ilmenevää estettä, rajanylitysaikeissa olevalle henkilölle olisi tullut selvittää, että hänellä on oikeus rajanylitykseen ilman haitallisia oikeudellisia seuraamuksia ja että kysymys on hänen valinnanvapauteensa kuuluvasta asiasta. Samassa yhteydessä olisi voitu valtioneuvoston linjausten mukaisesti neuvoa, ettei maasta lähtö kuitenkaan ole suositeltavaa. Suomen kansalaisten yleinen turvallisuus sekä hengen ja terveyden suojan toteuttaminen on ollut puheena olevassa tilanteessa korostunut, joten matkustusta koskevien suositusten antaminen on sinänsä ollut perusteltua. Kysymys oli ollut suositukseksi katsottujen käyttäytymisnormien jalkauttamisesta alemmille hallinnon tasoille, joten yksittäisten rajavartijoiden moittiminen tässä yhteydessä olisi ollut kohtuutonta. AOA saattoi käsityksensä Rajavartiolaitoksen tietoon (3257/2020*).

4.2.4 RIKOSSEURAAMUSALA

Koronavirusepidemialla on ollut merkittäviä vaikutuksia Rikosseuraamusalalla. Maaliskuussa 2020 Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ohjeisti vankiloita lopettamaan vankien poistumislupien myöntämisen sekä tapaamisten järjestämisen vankiloissa. Myös vankien toimintamahdollisuuksia rajoitettiin. Henkilökohtaisia tapaamisia korvattiin videoyhteyksillä. Rajoitustoimenpiteillä pyrittiin estämään koronavirustartuntojen leviäminen vankiloihin ja vankiloissa.

Samaan aikaan oikeusministeriö antoi asetuksen, jonka mukaan sakon muuntorangaistusten ja enintään kuuden kuukauden vankeusrangaistusten täytäntöönpanoa ei aloiteta 19.3.–19.6.2020 välisenä aikana. Tarkoituksena oli vähentää vankiloihin tulevien lyhytaikaisvankien määrää ja näin pienentää koronaviruksen leviämisen riskiä vankien ja henkilökunnan keskuuteen. Huhtikuussa eduskunta päätti oikeusministeriön esityksestä antaa lain, jonka mukaan sakon muuntorangaistusten ja ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanon aloitusta siirrettiin 31. heinäkuuta 2020 saakka. Tämänkin toimenpiteen tavoitteena oli turvata rangaistusten turvallinen täytäntöönpano ja vankiloiden toimintakyky epidemian aikana.

Vankiloissa koronaepidemian takia tehtyjä rajoituksia alettiin purkaa 1.6.2020 alkaen. Rajoitusten purkaminen aloitettiin vankiloiden sisäisistä toiminnoista siten, että kuntosalit, liikuntasalit, saunat ja kirjastot avattiin vankien käyttöön. Vankien lähiomaisten ja alaikäisten lasten valvotut tapaamiset aloitettiin 24.6.2020 alkaen. Vankiloissa palattiin tapaamisten osalta normaaleihin käytäntöihin 1.7.2020 alkaen, jolloin myös poistumisluvat jatkuivat.

Vankiloiden torjuntatoimet onnistuivat hyvin. Rikosseuraamuslaitoksen 1.7.2020 julkaiseman tie-

dotteen mukaan vankiloissa ei ollut todettu koronaa. Marraskuussa 2020 Rikosseuraamuslaitos tiedotti, että Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen vangilla oli todettu koronavirustartunta 6.11.2020.

Tartuntojen jälleen lisääntyessä yhteiskunnassa ryhdyttiin vankiloissakin uudestaan torjuntatoimiin 27.11.2020 annetun keskushallintoyksikön ohjeistuksen perustella. Koronavirustartuntojen kiihtymisvaiheessa ja leviämisvaiheessa olevilla alueilla sijaitsevissa vankiloissa muun muassa rajoitettiin tapaamisia, poistumislupia ja toimintoja. Oikeusministeriö rajoitti uudestaan sakon muuntorangaistukseen ja enintään kuuden kuukauden ehdottomaan vankeusrangaistukseen tuomittujen ottamista vankilaan. Rajoitusta koskeva oikeusministeriön asetus tuli voimaan 4.12.2020 ja on voimassa 3.3.2021 saakka.

Yhdyskuntaseuraamustoimistoissa asiointia etäyhteyksin lisättiin. Koronan vuoksi yhdyskuntapalvelun palvelupaikkoja suljettiin. Muita yhdyskuntaseuraamuksia pystyttiin helpommin jatkamaan siirtymällä toimimaan etäyhteyksillä.

Koronavirusepidemian johdosta oikeusasiamies keskeytti paikan päällä toteutettavat tarkastuskäynnit vankiloihin. Kun tarkastuskäynnit eivät enää olleet mahdollisia AOA Pölönen päätti huhtikuussa 2020 selvittää omana aloitteena, miten koronavirusepidemia vaikutti vankiloiden toimintaan (2606/2020), erityisesti vapautensa menettäneiden kohteluun ja olosuhteisiin. Tätä selvitettiin pyytämällä Kriminaalihuollon tukisäätiöltä ja Suomen Asianajajaliitolta havaintoja niistä toimenpiteistä, joihin vankiloissa oli ryhdytty koronaviruksen aiheuttaman pandemian vuoksi. Pyyntö ei koskenut Vankiterveydenhuollon yksikköä, jonka toimintaa päätettiin selvittää erillisenä omana aloitteena (2736/2020).

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä pyydettiin 29.4.2020 selvitystä vankiloiden toimintaa koronavirusepidemian aikana koskevaan omaan aloitteeseen. Asiassa pyydettiin myös lisäselvitystä 17.6.2020. AOA tiedusteli keskushallintoyksiköltä muun muassa mihin toimenpiteisiin keskushallintoyksikkö oli ryhtynyt ohjatakseen alaistaan hallintoa koronavirusepidemian vuoksi, kuinka oli huolehdittu siitä, että vangit ja heidän omaisensa saivat tietoa koronavirusepidemiasta ja sen aiheuttamista toimenpiteistä vankiloissa sekä oliko vankien mahdollisuutta videopuheluihin ja puhelimen käyttöön lisätty. AOA pyysi selvitystä myös Rikosseuraamuslaitokselle tulleista koronavirusepidemiasta johtuviin rajoitustoimiin liittyvistä kanteluasioista ja muista yhteydenotoista. Lisäksi AOA pyysi selvittämään Rikosseuraamuslaitoksen koronavirusepidemian vuoksi Vankiterveydenhuollon yksikön ja oikeusministeriön kanssa tekemää yhteistyötä ja tietojen vaihtoa.

Omassa aloitteessa on aiheena myös, onko Rikosseuraamuslaitoksessa havaittu, että nykyinen lainsäädäntö ei joltakin osin mahdollista pandemiatilanteessa välttämättömien rajoitusten asettamista tai että välttämättömien rajoitusten lainmukaisuus on tulkinnanvaraista. Keskushallintoyksikön antaman selvityksen mukaan lainsäädännössä on ongelmakohtia tapaamisiin, poistumislupiin sekä eri toimintoihin liittyen. AOA pyysi lisäselvityksessä tarkempaa oikeudellista arviota lainsäädännön ongelmista sekä siitä, millaiset rajoitusmahdollisuudet olisivat tarpeen.

Lainsäädännön ilmeisten puutteiden vuoksi oikeusministeriö asetti 1.10.2020 työryhmän valmistelemaan luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle yleisvaarallisten tartuntatautien torjumista rangaistusten täytäntöönpanossa koskevaksi lainsäädännöksi. AOA antoi 13.1.2021 lausunnon työryhmän esitysluonnoksesta ja arvioi, että asia vaatii vielä jatkovalmistelua.

Rikosseuraamuslaitosta koskevia kanteluja, jotka liittyivät koronavirusepidemiaan, saapui vuonna 2020 lähes 70. Pääosin kanneltiin tapaamisten keskeyttämisestä ja muista vankiloissa asetetuista rajoituksista. Yksi kantelu koski valvontarangaistuksen täytäntöönpanoa ja kaksi valvotun koevapauden valmistelua. Suurin osa kanteluista on ratkaistu.

Valvotun koevapauden valmistelun osalta Rikosseuraamuslaitoksessa oli sosiaalisten kontaktien välttämiseksi ohjeistettu maaliskuussa 2020, että valmistelu pysäytetään niiden vankien osalta, joilla on asunto yhdessä jonkun toisen henkilön kanssa. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö

kuitenkin muutti viipymättä ohjetta siten, että koevapauden valmistelua ja edellytysten selvitystä voidaan tehdä myös niissä asunnoissa, joissa asuu vangin lisäksi muita henkilöitä. Kun asiassa oli tapahtunut korjaus, AOA:lla ei ollut aihetta toimenpiteisiin. Yksittäisen vapaa-ajantoiminnan osalta AOA totesi ratkaisussaan, että vankilalla oli asianmukainen ja perusteltu syy saunojen käytön väliaikaiseen kieltämiseen, kun saunomisen kieltoa perusteltiin sillä, että tartuntariski saattaa kasvaa hikoilun myötä sekä useamman ihmisen ollessa lähekkäin sauna- ja pesutiloissa. Muutoin ratkaisuissa ei pääosin ole otettu kantaa Rikosseuraamuslaitoksen toiminnan lainmukaisuuteen yksittäisten vankiloiden menettelyn osalta, koska asiaa on tarkoitus arvioida yleisesti edellä mainittuna omana aloitteena, jota ei vielä ole ratkaistu.

Myös Vankiterveydenhuollon yksikköä koskeva oma aloite on ratkaisematta. Loppuvuonna, keskushallintoyksikön 27.11.2020 vankiloille antaman ohjeistuksen jälkeen saapuneista kanteluista suurin osa on siirretty keskushallintoyksikön käsiteltäviksi.

4.2.5 TALOUDELLINEN TOIMINTA, MAKSUHÄIRIÖT JA ULOSOTTO

Ulosotossa väliaikaisilla lainmuutoksilla lisättiin joustoa ulosottomenettelyssä. Muun muassa ulosmittauksen määrän rajoittamisen ja vapaakuukausien myöntämisen edellytyksiin säädettiin helpotuksia ja maksuaikaa ja häädön muuttopäivää koskeviin säännöksiin tehtiin muutoksia. Konkurssien puolella velkojan oikeutta hakea yritys konkurssiin rajoitettiin.

Oikeusasiamiehelle tuli joitakin ulosmittauksen määrän rajoittamista tai vapaakuukausien myöntämistä koskevia kanteluita, joissa katsottiin, että näitä ulosoton helpotuksia olisi tullut väliaikaisen lainmuutoksen nojalla myöntää. Nämä kantelut eivät johtaneet AOA:n toimenpiteisiin.

Kertomusvuonna oli myös vireillä noin 30 kantelua koskien erilaisia yritystoiminnan tukia epidemian aiheuttamiin taloudellisiin vaikeuksiin ja liiketoiminnan kehitysrahoitukseen tässä häiriötilanteessa. Useimmiten kantelut koskivat Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin menettelyä tukien kohteiden valinnassa ja myöntämismenettelyssä sekä työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistusta tukien myöntämisedellytyksistä. Muutama kantelu kohdistui myös kuntiin, ELY-keskukseen ja Valtiokonttoriin tukien myöntäjänä.

4.2.6 ULKOMAALAISASIAT

Koronapandemia vaikutti myös ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten toimintaan. Esimerkiksi turvapaikkapuhuttelut Maahanmuuttovirastossa jouduttiin keskeyttämään 16.3–14.4.2020. Normaaliin puhuttelutoimintaan voitiin palata vasta kesällä 2020. Koronapandemia vaikutti lisäksi esimerkiksi erilaisten hakemusasioiden käsittelyyn Suomen ulkomaan edustustoissa.

Yhdessä asiassa arvosteltiin Suomen Varsovan suurlähetystöä siitä, että lähetystö ei ottanut koronapandemian takia vastaan passihakemuksia. OA totesi, että konsulipalvelulain mukaan konsulipalveluja koskeva yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat ulkoministeriölle. Ulkoministeriö oli ohjeistanut edustustoja 18.3.2020 poikkeusolojen julistamisen jälkeen myöntämään ainoastaan hätäpasseja ja väliaikaisia passeja. Ulkoministeriö muutti myöhemmin edellä mainittua oheistusta ja antoi edustustoille harkintavallan siitä, miten kukin edustusto hoitaa asiakaspalvelunsa koronapandemian aikana. Tämä ohje oli tarkoittanut edustustojen kaikkia konsulipalveluja mukaan lukien nyt kyseessä oleva passihakemusten vastaanotto. Varsovan suurlähetystö oli tulkinnut saatuja ohjeita virheellisesti ja luullut, että tavallisten passihakemusten vastaanottaminen olisi kiellettyä. OA piti sinänsä hyvänä, että ulkoministeriö ohjaa edustustojen toimintaa siten, että poikkeusolojen aikana konsulipalveluja voidaan tarjota sekä henkilökunnalle että asiakkaille turvallisella tavalla.

OA kiinnitti yleisesti ulkoministeriön huomiota siihen, että perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Suomen edustustojen tulee tästä syystä myös koronavirusepidemian aikana järjestää toimintansa

siten, että ne pystyvät hoitamaan niille ulkoasiainhallintolaissa mainitut tehtävät, joihin kuuluu esimerkiksi passihakemusten vastaanottaminen. OA lähetti jäljennöksen vastauksestaan tiedoksi ulkoministeriölle (4290/2020*).

OA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi sekä poliisin että Rajavartiolaitoksen toiminnan liittyen ulkomaalaisten säilöön ottamiseen ja säilössä pitämiseen koronaviruspandemian aikana. OA pyysi mainittuja viranomaisia antamaan selvityksen esimerkiksi siitä, miten koronapandemia on vaikuttanut ulkomaalaisten maasta poistamiseen ja säilössä pitämiseen.

Saaduista selvityksistä kävi ilmi, että koronapandemialla on ollut suuri vaikutus sekä ulkomaalaisten säilöön ottamiseen että ulkomaalaisten maasta poistamiseen. Saattaen poistettavien ulkomaalaisten täytäntöönpano keskeytettiin 1.6.2020 asti. Joidenkin ryhmien maasta poistamista (esimerkiksi rikokseen syyllistyneet) jatkettiin normaalisti yksilöllisen harkinnan jälkeen. Pandemia oli otettu huomioon myös ulkomaalaisten säilöön ottamisessa. Maaliskuusta 2020 lähtien Helsingin poliisilaitos oli OA:lle antaman selvityksen mukaan säännöllisesti varmistanut, että jokaisen ulkomaalaisen säilössä pitämiselle löytyy tässä muuttuneessa tilanteessa edellytykset. Tämä tarkoitti sitä, että käytännössä säilöönottokynnystä on nostettu ja pääosiltaan vain yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavat ulkomaalaiset on otettu säilöön. Asiat olivat vuoden lopussa vielä käsittelyssä (2615 ja 2807/2020).

4.2.7 SOSIAALIHUOLTO

Sosiaalihuollossa tuli vireille kaikkiaan 150 poikkeusoloja ja COVID-19 vaikutuksia koskevaa kantelua. Sosiaalihuollossa kantelut koskivat erityisesti sosiaalihuollon eri toimintayksiköissä asuvien tai sinne sijoitettujen henkilöiden sosiaalisten suhteiden, ennen kaikkea yhteydenpito-oikeuksien rajoittamista. Tässä jaksossa käsitellään lastensuojelua ja toimeentulotukea koskevia laillisuusvalvonta-asioita. Sosiaalihuoltoon lukeutuvia asioita sisältyy myös jäljempänä selostettuihin lapsen oikeuksia, vanhusten oikeuksia ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeviin jaksoihin (4.2.9, 4.2.10 ja 4.2.11).

Lastensuojelu

Lastensuojelussa saapui 19 poikkeusoloja ja koronaa koskevaa kantelua. Lastensuojelua koskevat kantelut koskivat pandemian alkuvaiheessa lapsen yhteydenpidon toteuttamista ja rajoitustoimenpiteitä lastensuojelulaitoksissa. Yhdessä lapsen tekemässä kantelussa oli kysymys maskin käyttämisestä laitoksessa. Myöhemmät kantelut ovat koskeneet muun lastensuojelun järjestämistä, muun muassa jälkihuollon palveluja.

Heti pandemian puhjettua julkaistiin oikeusasiamiehen verkkosivuilla AOA:n sijaisen ratkaisu (2130/2020*) joka koski sijoitettujen lasten yhteydenpidon toteuttamista. Samaan aikaan sosiaali- ja terveysministeriö antoi ohjeen ”Tartuntatautilain ja valmiuslain vaikutus liikkumisvapauteen sosiaalihuollon yksiköissä” (VN/7643/2020).

Sijaishuoltoa koskevien kanteluiden tutkinnan yhteydessä pyydettiin kunnilta ja sijaishuoltopaikoilta selvitystä koronaviruksen vaikutuksista ja tehdyistä toimenpiteistä lastensuojelussa. Selvityspyynnöissä kysyttiin myös, miten sijoitettujen lasten vanhempia ja lapsia on pandemian johdosta neuvottu ja ohjeistettu sekä mitä tietoja heille koronasta ja sen vaikutuksista käytäntöihin annettiin.

Toimeentulotuki

Vireille tulleet kantelut (29) koskivat toimeentulotuen päätöksentekoa poikkeusoloissa, kasvomaskien kustannusten huomioimista ja väliaikaisen epidemiakorvauksen maksamista. Pääosin kirjoitukset koskivat Kelan järjestämää perustoimeentulotukea.

Pandemian toisen aallon alkaessa myös maskisuositukset muuttuivat. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa (5627/2020) oli kysymys kasvomaskien hankintakustannusten huomioimisesta toimeentulotukea määrättäessä. Aikaisemmissa ratkaisuissa oli katsottu, että kustannukset voi-

daan huomioida erityisestä syystä yksilöllisen harkinnan perusteella toimeentulotukeen oikeuttavaksi menoksi. Asiassa pyydettiin vielä sosiaali- ja terveysministeriön lausunto. Lausunto oli saman sisältöinen kuin oikeusasiamiehen aikaisemmat ratkaisut. Kasvomaskien kustannukset kuuluvat toimeentulotuen perusosaan. Tietyissä tilanteissa kysymys voi olla välttämättömistä työhön liittyvistä kustannuksista tai lääkärin määrittelemän tarpeen mukaisista sellaisista terveydenhuoltomenoista, jotka tulevat erikseen huomioitaviksi toimeentulotukea määrättäessä. Muista perheen tai tuen hakijan erityisistä syistä kasvomaskien kustannukset voivat tulla korvattavaksi kunnan täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi sille lähetetyn lausuntopyynnön johdosta asiaa koskevan kunnille ja Kelalle osoitetun kuntainfon (STM 9/2020).

4.2.8 TERVEYDENHUOLTO

Koronaepidemiaan liittyviä terveydenhuollon kanteluita tuli vireille 125, näistä ratkaistiin 74 kantelua. Kantelut koskivat muun muassa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ohjeistusta koronaan sairastuneen eristämisestä kotiin, koronatartunnoista tiedottamista, koronarokotteiden hankintaa, karanteeniin määrätylle henkilölle annettuja toimintaohjeita, ns. sovellettua karanteenia ja työhön määräämistä, kiireettömän leikkaustoiminnan alasajoa ja tästä syntynyttä hoitovelkaa, kiireettömän suun terveydenhuollon järjestämättä jättämistä, tukihenkilön läsnäolon rajoittamista synnytyksessä ja perhevalmennuksen keskeyttämistä sekä vierailukieltoja sairaaloiden akuuttiosastoilla ja terveyskeskuksen vuodeosastoilla.

AOA antoi kaksi toimenpideratkaisua, jotka koskivat vierailukieltoja terveyskeskuksen vuodeosastolla.

EDUNVALVOJAN OIKEUS TAVATA VUODEOSASTOHOIDOSSA OLEVAA PÄÄMIESTÄÄN

Kantelija ei saanut tavata terveyskeskuksen vuodeosastolla hoidettavaa päämiestään kunnan terveydenhuoltoviranomaisten ratkaisun vuoksi.

AOA piti perusteltuna laatia epidemiatilanteessa ohjeita, joilla pyrittiin varmistamaan, ettei omaisten ja potilaiden yhteydenpidosta aiheutunut vaaraa vuodeosaston potilaille tai henkilökunnalle. Kunnassa meneteltiin kuitenkin lainvastaisesti, kun vierailukielto vuodeosastolle asetettiin tartuntatautilain 17 §:n perusteella.

AOA:n mielestä oli myönteistä, että vuodeosastolla pyrittiin rajoituksen aikana ylläpitämään potilaiden ja omaisten yhteydenpitoa lisäämällä puhelimitse ja videoyhteyden avulla tapahtuvaa yhteydenpitoa. Hän piti myönteisenä myös sitä, että kantelijan pyyntöä vierailla potilaan luona harkittiin tarkoin. Tilannetta ei kuitenkaan arvioitu riittävän yksilöllisesti, vaan lähinnä sosiaali- ja terveysministeriön ohjeissa mainituista poikkeuksista käsin.

Kantelijan mukaan hän ei voinut saada yhteyttä potilaaseen tarjolla olevilla yhteydenpitokeinoilla, koska potilas ei pystynyt ilmaisemaan itseään. AOA:n mukaan muun muassa tälle asialle olisi pitänyt antaa merkitystä kantelijan ja potilaan yhteydenpitomahdollisuuksia harkittaessa. Asiakirjoista ei myöskään käynyt ilmi, olisiko tapaaminen ollut mahdollista järjestää asianmukaisia suojavarusteita käyttäen. Virheellinen käsitys rajoittamisen perustumisesta lakiin johti siihen, ettei tilanteissa pohdittu yhdessä omaisen kanssa, miten tapaamisia olisi voitu toteuttaa aiheuttamatta muille potilaille tai yksikön työntekijöille tartunnanvaaraa (3823/2020*).

Vierailukielto terveyskeskuksen hoivaosastolla

AOA katsoi, että terveyskeskuksen hoivaosastolla meneteltiin virheellisesti, kun liikuntakyvyttömän potilaan omaisen vierailuja järjestettäessä ei selvitetty riittävästi yksilöllisiä mahdollisuuksia vierailujen toteuttamiseen aiheuttamatta tartuntavaaraa. Potilaan liikuntakyvyttömyys ja potilashuoneen sijainti rakennuksen kolmannessa kerroksessa eivät olleet lakiin perustuvia syitä rajata tapaamisoikeutta (3739/2020*).

4.2.9 LAPSEN OIKEUDET

Koronaepidemiaan liittyneet lapsen oikeuksia koskeneet kantelut kohdistuivat ennen kaikkea lastensuojeluun (jakso 4.2.7) ja koulujen toimintaan (jakso 4.2.15). Lisäksi joitakin kanteluasioita on ollut terveydenhuoltoon ja sosiaalihuoltoon sekä esimerkiksi rikosseuraamusalaan liittyen. Tällaisia asioita tuli vireille 76 ja ratkaistiin 58.

Vaikka koronaepidemia ei välittömästi näyttäisi vaikuttaneen vuoden 2020 aikana saapuneiden lapsen oikeuksia koskeneiden kantelujen määrään tai kantelujen sisältöön, epidemian välillisten vaikutusten ennakoidaan näkyvän myös laillisuusvalvonnassa myöhemmin.

Koronaepidemian vaikutuksista lasten ja nuorten elämään on vuoden aikana tehty useita selvityksiä. Tammikuussa 2021 ilmestyi *Lapset, nuoret ja koronakriisi*, Lapsistrategian koronatyöryhmän arvio ja esitykset lapsen oikeuksien toteuttamiseksi (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:2). Laajassa raportissa on arvioitu muun muassa palvelujen tarvetta, saatavuutta ja eri vähemmistöryhmien erityiskysymyksiä. Raportissa arvioidaan koronapandemian vaikuttaneen vakavasti lasten ja nuorten hyvinvointiin.

Raportin mukaan hyvinvointi on polarisoitunut. Toimivissa ja hyvinvoivissa perheissä on voitu nauttia tiivistetystä arjesta ja perheenjäsenten välisten kiintymyssuhteiden voimistumisesta. Osassa lapsiperheitä korona-aika on kuitenkin kiristänyt perheenjäsenten välejä. Poliisin kotihälytysten määrä on lisääntynyt. Lapset ovat myös kaivanneet harrastuksiaan, kavereitaan ja esimerkiksi sukulaisiaan. Tiedetään myös, että koronakriisi on lisännyt lapsiperheiden toimeentulovaikeuksia.

Koronarajoitukset ja poikkeusjärjestelyt ovat vaikeuttaneet palveluiden tarjontaa ja saatavuutta. Esimerkiksi tapaamisia ja kotikäyntejä sosiaalihuollossa, neuvoloissa ja lastensuojelussa oli vähennetty, eikä vajetta ole pystytty kaikilta osin myöhemmin kattamaan. Muun ohessa lastensuojelun tarvetta on voinut jäädä pimentoon. Toisaalta jo huostaanotettujen lasten sijaishuollon valvontaa ei ole voitu toteuttaa suunnitellusti. Koronakriisin on sanottukin vaikeuttaneen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja perheiden asemaa.

4.2.10 VANHUSTEN OIKEUDET

Koronapandemian aikana ylimpien valtioelinten julkisesti asettamana tavoitteena on ollut terveydenhuollon resurssien riittävyyden turvaaminen ja erityisesti riskiryhmien suojaaminen tartunnalta. Vanhustenhuollossa korostunut tavoite elämän suojelemiseen on nostanut esiin kysymyksiä muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Suurin osa koronavirustautiin menehtyneistä on ollut yli 70-vuotiaita. Jo taudin varhaisessa leviämisvaiheessa arvioitiin, että ikä on merkittävä riskitekijä vakavalle koronavirustaudille.

Sekä kotona että palveluasumisyksiköissä asuville ikääntyneille henkilöille ja heidän läheisilleen annettiin nopealla aikataululla suuri määrä sekä valtakunnallista että paikallista ohjeistusta ja toimintasuosituksia viruksen leviämisen estämiseksi.

Lähikontaktien välttämistä pidetään tehokkaimpana keinona taudin leviämisen ehkäisemiseksi. Kontaktien välttäminen on erityisen vaikeaa laitoksissa ja palveluasumisyksiköissä, joissa yhden sairastuneen työntekijän tai omaisen kohtaaminen voi johtaa joukkokuolemaan. Tartuntatautilain soveltaminen on tuottanut vaikeuksia sekä sosiaali- että terveydenhuollon yksiköissä. Palveluasumisyksiköille asetettu tavoite suojata ikääntyneitä tartunnalta, on ollut vaikeasti toteutettavissa

ilman täsmällistä ja tarkkarajaista lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi yksilön oikeuksia rajoittaviin ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin ja toisaalta ohjaisi selkeästi käyttämään muita keinoja rajoittamisen sijaan.

Epäselvyydet periaatepäätösten sekä valtakunnallisten ja paikallisten toimintaohjeiden velvoittavuudessa ovat johtaneet lukuisiin kanteluihin. Oikeusasiamiehen kansliaan tuli vuoden 2020 aikana vajaa sata kantelua vanhusten oikeuksien toteutumisen puutteista COVID-19-epidemian aikana. Kanteluista noin puolet koski muistisairaiden vanhusten kohtelua hoito- ja hoivayksiköissä epidemian aikana sekä omaisten ja läheisten vierailukieltoja. Kaikkien yli 70-vuotiaiden yhdenvertaista kohtelua koskevia kanteluja tuli vireille noin 20.

AOA Sakslin käynnisti omana aloitteena 9 selvitystä, jotka liittyivät vanhusten oikeuksiin ja COVID-19-pandemiaan. Selvitykset koskivat muun muassa ohjeistusta ja valvontaa, kotiin annettavia palveluja sekä omaishoidon ja palveluasumisen toteuttamista. Koska vierailukieltoja koskevia kanteluja on tullut vielä poikkeusolojen päättymisen jälkeen, AOA käynnisti syksyllä 2020 selvityksen usean eri kunnan ja palveluntuottajan menettelystä palveluasumisyksiköiden asukkaiden omaistapaamisissa ja liikkumisessa yksikön ulkopuolella (5463/2020).

Kertomusvuonna toteutettiin neljä tarkastusta, joista kolmeen sisältyi jatkotarkastus koronaepidemian aikana. Opcat-tarkastuksia on selostettu jaksossa 3.5.

Epidemian aikana toteutetulla ikäihmisten palvelujen järjestämistä koskevalla tarkastuksella (1389/2020*) tehtiin omaishoidon osalta seuraavia havaintoja.

AOA piti myönteisenä, että korona-aikana keväällä 2020 Siun soten palveluohjaajat olivat yhteydessä kaikkiin omaishoidon tuen perheisiin, ja perheille tiedotettiin koronatilanteen vaikutuksista palveluihin lisäksi kirjeillä.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että omaishoitoperheille ei ole järjestetty riittävästi heitä tukevia palveluja korona-aikana. Tarkastuksella saatujen tietojen mukaan vuorohoitopaikkojen osittaista sulkemista korvaavia palveluja ei ole ollut riittävästi. AOA korosti, että kuntien ja kuntayhtymien on järjestettävä tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Asiakkaalle jo myönnetyt palvelut on järjestettävä. AOA totesi, että palvelujen sulkeminen on saattanut aiheuttaa omaishoidon tuen perheille kohtuuttomia tilanteita yhteisvaikutuksena sen vuoksi, että osalle omaishoidon tuen asiakasperheistä on kertynyt palvelutarpeita jo ennen korona-aikaa hoito- ja palvelusuunnitelman päivittämisen pitkän aikavälin vuoksi (1389/2020*).

Ylimpien viranomaisten toiminta epidemian aikana

Epidemian aikaiset vierailukiellot sekä hoitoa ja hoivaa koskevat ohjeistukset ovat kaikissa Suomen vanhusten hoito- ja hoivayksiköissä perustuneet sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen antamiin toimintaohjeisiin.

Kantelujen perusteella AOA Sakslin otti tutkittavaksi, millä tavoin ylimmät viranomaiset ovat turvanneet, että kunnissa ja eri vanhustenhuollon palveluyksiköissä noudatetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä, eikä käytössä ole tarpeettomia ja lakiin perustumattomia vanhusten liikkumista ja lähimmäisten tapaamista koskevia rajoituksia tartuntojen ehkäisemiseksi. Selvitystä pyydettiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta Valviralta sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä.

Ratkaisussa 3232/2020* AOA totesi, että tartuntatautilaissa ei ole erikseen säädetty oikeudesta henkilön perusoikeuksien rajoittamiseen muutoin kuin karanteeni- ja eristämistilanteissa, eikä tartuntatautilain 17 §:n nojalla voi antaa sitovia vierailukieltoja asumisyksiköihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö oli ainakin ohjeissaan (20.3.2020, korjattu 16.4.2020) ilmoittanut kunnille, että tartuntatautilain 17 §:n nojalla voidaan asettaa vierailukieltoja, joista voidaan sallia vain joitain poikkeuksia. AOA totesi, että sosiaali- ja terveysministeriön antama vanhustenhuollon laitoksia ja asumispalveluyksiköitä koskeva ohjeis-

tus on ollut virheellistä. Ohjeistuksen virheellisyys on johtanut siihen, että vierailut on kielletty tai niitä on rajoitettu lainvastaisesti.

Vierailukiellon toteuttaminen on erityisesti vanhustenhuollossa johtanut siihen, ettei kyse ole ollut ainoastaan siitä, että omainen ei ole voinut mennä yksikköön sisälle, vaan tapaamiset ovat joko estyneet kokonaan, niitä on voimakkaasti vähennetty tai niitä ei ole voinut toteuttaa siten, että kommunikointi omaisen kanssa olisi onnistunut. Erityisesti vanhusten oikeuksien toteutuminen saattaa myös edellyttää, että toisen henkilön apua tarvitseva voi sitä saada. AOA:n saamien tietojen mukaan muun muassa mahdollisuus ulkoiluun on tosiasiallisesti vähentynyt huomattavasti käytettyjen rajoitusten takia, koska ulkoilemiseen tarvittavaa apua ei ole ollut saatavilla.

AOA totesi, että esimerkiksi muistisairaiden henkilöiden on vaikea toteuttaa itsemääräämisoikeuttaan. Voimassa olevan lain mukaan, kun henkilöllä on vaikeuksia ilmaista omaa tahtoaan, tulisi omaisten ja läheisten voida auttaa hänen tahtonsa selvittämisessä. Myös tämän toteuttaminen on joko vaikeutunut tai estynyt kokonaan vierailukiellon aikana.

Vierailukielto on merkityksellinen yksikössä asuvan henkilön itsemääräämisoikeuden ja perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden yksityiselämään kannalta sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman oikeuden nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta kannalta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua yksityis- ja perhe-elämää koskevan oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Rajoitusten arvioinnissa on merkitystä myös perustuslain 21 §:llä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklalla. Niissä turvataan jokaisen oikeus saada oikeuksiaan koskeva rajoitus käsitellyksi asianmukaisesti kohtuullisessa ajassa, oikeudenmukaisesti riippumattomassa tuomioistuimessa tai toimivaltaisessa viranomaisessa.

AOA totesi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla puoltaa sallivaa suhtautumista läheisten vierailuihin. AOA:n mielestä on kuitenkin selvää, että normaalioloissakin voi olla tarvetta ohjata vierailuja hyvän ja turvallisen hoidon turvaamiseksi. Kun on välttämätöntä yleisesti rajoittaa oikeutta vierailla yksikössä, tulee rajoitusten perustua lakiin, ainakin siltä osin kuin ne koskevat läheisiä. Rajoittamalla läheisten henkilöiden vierailuja puututaan merkittävällä tavalla niin vieraan kuin hoiva-asiakkaan oikeuksiin. Sen vuoksi sekä rajoittamisen edellytyksistä että oikeusturvasta tulee säätää lailla.

Käsitys menettelyyn liittyvistä puutteista saatettiin sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon. AOA esitti, että sosiaali- ja terveysministeriössä aloitetaan viipymättä huolellinen lainsäädännön muutosten valmistelu.

Vanhusten yhdenvertainen kohtelu koronavirusepidemian aikana

Kantelujen johdosta AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi, olivatko vanhuksiin kohdistuneet toimet koronavirusepidemian aikana syrjiviä (3787/2020*). Asiassa arvioitiin, oliko 70-vuoden ikärajan asettaminen koronavirusepidemiaa koskevissa toimintaohjeissa yhdenvertaisen kohtelun tai syrjintäkiellon vastaista ja sisälsivätkö kanteluissa esiin tuodut koronavirusepidemian leviämisen ehkäisemiseksi ikääntyneisiin kohdistuneet toimenpiteet muulla tavoin joko välitöntä tai välillistä syrjintää.

AOA totesi vierailujen rajoittamisesta seuraavaa.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Koronavirusepidemian aikana saatujen kokemusten mukaan kontaktien vähentämisellä on ollut merkittävä vaikutus sairastavuuden ja sitä kautta kuolleisuuden vähentämisessä. Lähes puolet menehtyneistä koronavirusinfektiota sairastaneista henkilöistä on ollut sosiaalihuollon ympärivuorokautisten yksiköiden asukkaita. On todennäköistä, että vierailuja vähentämällä on vältetty joukkokuolemien toteutumista erityisesti vanhus-

tenhuollon yksiköissä. Vierailujen rajoittamisella voidaan siis kiistatta katsoa olleen hyväksyttävä tavoite.

Jotta kyseessä ei olisi syrjintä, edellytettäisiin hyväksyttävän tavoitteen lisäksi, että kohtelu perustuu lakiin ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

AOA totesi, ettei vierailukieltojen toteuttaminen perustunut lakiin. Yksityiskohtaisen ja tarkkarajaisen lainsäädännön puuttuessa yksiköissä on ollut suuria vaikeuksia arvioida sitä, turvaisivatko vaihtoehtoiset toimintatavat riittävästi asukkaita koronavirusinfektiolta.

Kaikkia yli 70-vuotiaita koskevan ohjeen osalta AOA totesi, että yli 70-vuotiaiden velvollisuus pysyä erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan (sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 55/2020) on ollut luonteeltaan toimintaohje, jonka tarkoituksena on ollut ikäihmisten suojelu. Kyseinen kansalaisiin kohdistunut suositus ei ole ollut yli 70-vuotiaisiin kohdistuvaa syrjintää.

Arvioitaessa, onko kyseessä välitön syrjintä, oli arvioitava, onko kehotus ollut velvoittava. Toimintaohjeessa käytetään sanaa velvollisuus. Siinä ei kuitenkaan viitattu mihinkään yksilöityyn lain säännökseen, eikä ohjeen teksti muutoinkaan perustunut mihinkään laissa säädettyyn velvoitteeseen. AOA oli samaa mieltä kuin yhdenvertaisuusvaltuutettu AOA:lle antamassaan lausunnossa siitä, että toimintaohjetta ei ole kirjoitettu kokonaisuutena arvioiden velvoittavaan muotoon. Ohje sisältää useita ilmaisuja, jotka jättävät tilaa harkinnalle kuten ”mahdollisuuksien mukaan”, ”kehottaa välttämään” ja ”mikäli on välttämätöntä itse käydä kaupassa – –”. Ohjeessa ei myöskään viitata lainsäännöksiin siten, että syntyisi vaikutelma siitä, että kyseessä on laissa säädetty velvoite.

AOA katsoi kuitenkin, että velvoite -sanan käyttämisen vuoksi yksittäiset yli 70-vuotiaat henkilöt ovat voineet perustellusti ajatella ohjeiden olevan oikeudellisesti velvoittavia. AOA totesi, että perus- ja ihmisoikeutena turvatun yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi olisi ollut parempi menetellä niin, että ohjeistus siitä, miten viruksen tarttumista voidaan estää olisi osoitettu yleisesti koko väestölle ja samassa yhteydessä olisi kerrottu, ketkä kuuluvat riskiryhmiin ja millä perusteilla sekä annettu eri riskiryhmiin kuuluville tarvittavia erityisiä ohjeita tartunnalta suojautumiseen.

Ohjeen oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta AOA totesi, että useissa viesteissä ihmiset kertoivat kokeneensa loukkaavana sen, että heidän ei arvioida kykenevän itse päättämään omasta toiminnastaan. Monet yli 70-vuotiaat henkilöt kokivat leimautumista ikänsä perusteella. Jotta ikään perustuva erilainen kohtelu ei muodostuisi syrjiväksi, on jatkuvasti arvioitava suositeltuja toimenpiteitä, sitä, tulisiko ikärajaa muuttaa ja sitä, onko ikärajan asettaminen ylipäätään tarpeellista. AOA totesi ymmärtävänsä, että ikärajan asettaminen on voinut olla ohjeen selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta perusteltua. Jos ikärajan asettaminen juuri 70-vuoteen ei ole kuitenkaan hyväksyttävästi perusteltavissa, ei sitä tule ohjeistuksissa käyttää.

Käsitys lainsäädäntöön ja ohjeistukseen liittyvistä puutteista saatettiin sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tietoon. AOA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle, että lainsäädännön valmistelussa ja ohjeistuksia laadittaessa otetaan huomioon esitetyt näkökohdat ja että yksiköiden valvontaa tehostetaan valtakunnallisesti. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi päätös lähetettiin tiedoksi myös Valviraan.

Yli 70-vuotiaita koskeva ohjeistus koronaviruspandemian aikana

Asiassa 2889/2020* AOA totesi pitävänsä ymmärrettävänä sitä, että erityisesti taudin alkuvaiheessa viestintä on voinut olla joltain osin epäselvää. Pandemian uhan vakavuuden arviointi oli alkuvaiheessa vaikeaa, minkä vuoksi oli erittäin tärkeää kaikin keinoin pyrkiä suojaamaan kansalaisten terveyttä ja elämää. Tuolloin tietoa viruksen käyttäytymisestä oli käytettävissä vain vähän ja tilanteen arvioitiin edellyttävän kiireellisiä toimenpiteitä.

Kun tilanne oli jo vakaampi ja on huolehdittava siitä, että ohjeet ja tiedottaminen on ajantasaista, oikea-aikaista ja selkeää ja on tärkeää, että viesti ymmärretään oikein. AOA pyysi, että sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos yhdessä selventävät kunnille ja muille toimijoille suunnattua viestintää.

Iäkkäiden puolisoiden oikeus asua yhdessä

Virkamiehet eivät olleet tietoisia siitä, että vanhuspalvelulain mukaan iäkkäille avio- ja avopuolisoille on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä. AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei asiassa voida menetellä asiakkaiden tahdon vastaisesti. Koronapandemian aikana myös vierailut hoivayksiköiden välillä kiellettiin. AOA totesi, että kantelijan vanhemmilla olisi ollut oikeus asua yhdessä, eikä heidän tapaamisiaan olisi saanut lainkaan rajoittaa. Henkilökunta ei tunnistanut sitä, että he toiminnallaan mielivaltaisesti ja aiheettomasti rikkoivat aviopuolisoiden perhe-elämän suojaa. Heillä ei ole ollut lakiin perustuvaa oikeutta estää puolisoita asumasta yhdessä, puhumasta keskenään ilman esteitä tai pitämästä toisiaan kädestä (4070/2020*). Ks. tapauksesta enemmän jaksossa 3.7.

Lähiomaisen hautajaisiin pääsyn epääminen poikkeusolojen takia

Asiassa 3513/2020* palvelukeskuksessa oli evätty kantelijan äidin pääsy miehensä hautajaisiin. Työntekijöillä oli ollut se käsitys, että heillä oli ollut sekä oikeus että velvollisuus kieltää kantelijan äitiä osallistumasta miehensä hautajaisiin sekä valmiuslain 86 §:n että sosiaali- ja terveysministeriön toimintaohjeiden nojalla. Valtioneuvosto antoi poikkeusolojen aikana asetuksen valmiuslain 86 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönottamisesta. AOA totesi, että asetuksen perusteella ei kuitenkaan annettu toimivaltaa rajoittaa muistisairaiden tai muiden vammaisten henkilöiden liikkumista.

AOA korosti, että ministeriön tai muunkaan viranomaistahon antama yksityiskohtainenkaan toimintaohje ei ole luonteeltaan oikeudellisesti velvoittava siten, että se antaisi oikeuden perusoikeuksien rajoittamiseen. Toiminnasta vastaavien tahojen on tunnettava omaa alaansa koskeva lainsäädäntö ja noudatettava myös perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Toimijoiden on osattava noudattaa käytännössä lakisidonnaisuuden, oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden periaatteita. Johdon on aina huolehdittava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja ettei ohjeiden perusteella toimita vastoin sitä, mitä laissa on säädetty.

Menettelyn moitittavuutta vähensi se, että toimijoiden oli virallisen ohjeistuksen perusteella vaikea ymmärtää, ettei menettely perustunut lakiin. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeen (Koronavirustartuntojen ehkäisy ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon toimintayksiköissä 15.5.2020) perusteella saattoi myös saada käsityksen, että tarkoitus oli rajoittaa asukkaiden liikkumista yksiköiden ulkopuolella. Tehty virhe johti kiellon käyttämiseen tilanteessa, jossa AOA:n käsityksen mukaan yhdessä keskustellen olisi ollut mahdollista löytää vainajan perheen oikeutta perhe-elämään kunnioittava ratkaisu.

AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään sosiaali- ja terveysministeriölle, Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sekä Valviralle otettavaksi huomioon lainsäädännön valmistelussa sekä ohjeistuksia laadittaessa.

Muistisairaiden henkilöiden suun terveydenhuollon toteuttaminen

Ennalta ilmoittamattomalla tarkastuksella ilmeni, että työntekijöiden kokemusten mukaan vanhusten hammashoitoa on usein laiminlyöty jo pidemmän aikaa ennen kuin vanhus siirtyy ympärivuorokautiseen laitospalveluun. AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi muistisairaiden vanhusten suun terveydenhoidon ja vanhusten hammaslääkärikäyntien toteuttamisen.

Suun sairaudet voivat aiheuttaa vakavia seurauksia henkilön terveydelle ja hyvinvoinnille, sillä ne lisäävät riskiä sairastua muihin sairauksiin, kuten esimerkiksi sydän- ja hengitystiesairauksiin. Toimintakyvyn ja oma-aloitteisuuden heikentyminen ikääntymisen johdosta vaikuttaa merkittävästi henkilön kykyyn huolehtia suuhygieniastaan säännöllisesti. Lisäksi muistisairaan vanhuksen mahdollisuus ilmaista itseään suun terveydentilaan liittyvistä pulmista voi olla hyvinkin rajoittunut.

AOA totesi, ettei pidä asianmukaisena, että vastuu muistisairaan asiakkaan suun terveydenhuoltoon liittyvien toimenpiteiden ratkaisuista

on pelkästään hoitajien arvion varassa. Muistisairailla sosiaalihuollon asiakkailla tulisi olla hammaslääkärin tekemä suun hoidon suunnitelma, jota hoitohenkilöstö toteuttaa. Näin tulisi menetellä erityisesti niiden asiakkaiden kohdalla, jotka eivät kykene itsenäisesti huolehtimaan suun terveydestään. Hoitohenkilöstön tulee seurata tehdyn suunnitelman toteutumista päivittäin.

AOA totesi, että koronavirusepidemia on erittäin merkittävällä tavalla aiheuttanut vajausta suun terveydenhuollon palvelujen toteutumisessa. Tämän vuoksi AOA piti erittäin tärkeänä, että suun terveydenhuoltoon kohdistuva niin sanottu hoitovelka pyritään poistamaan mahdollisimman nopeasti koronavirustilanteen rauhoituttua (6646/2019).

Ilmoitukset vanhusten katoamisista

AOA Sakslin päätti ottaa omana aloitteenaan tutkittavaksi poliisin ilmoitukset vanhusten katoamisista sosiaalitoimelle ja sosiaalitoimen toimenpiteet ilmoitusten johdosta poikkeustilan aikana. Saatujen selvitysten perusteella poikkeusolojen aikana poliisilta tulleet ilmoitukset kadonneista vanhuksista otettiin sosiaalitoimessa vastaan samalla tavalla kuin ennen koronaviruspandemiaa. Palvelutarpeen arviointia tehtiin enemmän puhelimitse silloin kun se on kokonaistilanne huomioiden mahdollista. Läheisten apua ja kotiin vietäviä palveluja painotettiin enemmän ja kriisimajoituksen järjestämistä harkittiin tarkasti koronaviruksen vuoksi. AOA piti tätä menettelyä asianmukaisena ja sen perusteita ymmärrettävänä, mutta korosti, että myös poikkeusoloissa muutkin kuin kotiin vietävät tarvittavat sosiaalihuollon palvelut on järjestettävä (4682/2019).

4.2.11 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUDET

Vammaisia henkilöitä koskevia koronapandemiaan liittyviä kanteluita saapui lähinnä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon hallinnonaloille yhteensä noin 80. Kantelut koskivat hoivakodin menettelyä vierailujen järjestämisessä, kehitysvammaisten henkilöiden kotilomien rajoittamista, vammaisen henkilön mahdollisuutta tavata omaisiaan, henkilökohtaisen avustajan käyttöä asumispalveluyksikössä poikkeusolojen aikana ja kaupungin vammaispalvelujen menettelyä toimintakeskuspalvelujen järjestämisessä kehitysvammaiselle henkilölle sekä kouluavustajan järjestämistä vammaiselle lapselle etäopetuksessa. Kanteluiden ja esiin nousseiden epäkohtien määrä oli suurin muistisairaiden vanhusten asioissa. Heitä koskevia kanteluratkaisuja on esitetty vanhusten oikeudet otsikon alla edellä.

Epidemian ensimmäisen aallon aikana keväällä 2020 julkisuudessa nousi esille, että asumispalveluyksiköissä asuville kehitysvammaisille ja vaikeavammaisille henkilöille olisi tehty tai olisi valmisteilla päätöksiä hengityskonehoidon pois rajaamisesta (ns. Do Not Resuscitate eli DNR-päätös). Asiasta tuli yksi kantelu, johon antamassaan ratkaisussa OA katsoi, että asia ei ainakaan toistaiseksi antanut hänelle aihetta toimenpiteisiin, koska sairaalan mukaan COVID-19-epidemialla ei ollut merkitystä potilaiden hoitolinjauksiin, joihin vaikuttaa vain potilaan toimintakyky. Sairaala oli ilmoittanut järjestävänsä uuden hoitoneuvottelun asiassa (2480/2020). Oikeusasiamiehen kanslian tietoon ei ollut tullut konkreettisia tapauksia tai ohjeita, joissa kehitysvammaisen tai vaikeavammaisen henkilön hoitoa olisi rajoitettu vammaisuuden vuoksi (2420/2020).

Kehitysvammaisten henkilöiden kotilomien rajoittamista koskevassa ratkaisussaan OA katsoi, että tapauksessa ei ollut ilmennyt sellaista asumisyksikön virheellistä menettelyä poikkeusolojen aikana, mikä olisi kyseisessä tutkinnan vaiheessa edellyttänyt toimenpiteitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. OA kuitenkin totesi, että asumisyksikön tulee yksilöllisesti arvioida miten ja missä

laajuudessa asukkaan oikeus yhteydenpitoon ja kotilomiin on toteutettavissa (2219/2020).

OA ei ryhtynyt tutkimaan vammaispalvelupäällikön vierailukieltoa koskevaa päätöstä samanaikaisesti kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan kanssa, joka tutki päätöksestä tehtyä oikaisuvaatimusta (3483/2020). Korkein hallinto-oikeus on sittemmin tutkinut samaa asiaa koskevan muutoksenhaun ja antanut vuosikirjaratkaisun (KHO:2021:1). KHO katsoi, että vammaispalvelupäällikön päätöksellä ei ollut voitu asettaa vierailukieltoa vammaispalvelujen asumisyksiköihin. Näin ollen vammaispalvelupäällikön päätös oli lainvastainen.

Asumisyksikön menettelyä arvosteltiin tapauksessa, jossa henkilökohtainen avustaja ei ollut päässyt asumisyksikköön poikkeusolojen aikana (4247/2020). Lisäksi tutkinnassa on kantelu kaupungin vammaispalvelujen menettelystä toimintakeskuspalvelujen järjestämisessä kehitysvammaiselle henkilölle (4203/2020).

Valtioneuvoston tilannekeskus seurasi kertomusvuonna koronavirukseen liittyvän tilanteen kehittymistä ja vammaiskentän hiljaisia signaaleja. Kehitysvamma-alan järjestöt (Kehitysvammaliitto, Kehitysvammaisten Tukiliitto, FDUV, Vammaisperheyhdistys Jaatinen ry) keräsivät tilannekeskukselle tietoa havainnoistaan asiakaskuntiensa akuuteista ja huolestuttavista asioista sekä hyvistä käytännöistä pandemian alusta lukien. OA:n kanslian vammaistiimi sai järjestöjen valtioneuvostolle lähettämät tilannekatsaukset tiedoksi. Tilannekuvissa esitettiin arvioita myös siitä, miten viranomaisten viestintä ja toimintaohjeet tavoittivat eri väestöryhmät. Esimerkiksi Kehitysvammaliiton Selkokeskuksen verkkosivujen kävijämäärä oli katsauksen mukaan selvästi noussut edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna loppuvuonna. Kehitysvammaiset ihmiset voivat lisäksi ottaa yhteyttä selkokielisen Verneri.netin neuvontaan, jossa käyttäjien määrä kasvoi 104 % vuonna 2020 vuoteen 2019 verrattuna.

Tarkastukset

Tilannekatsauksista saatuja tietoja käytettiin tausta-aineistona etätarkastusten selvityspyyntöjen laadinnassa kuuteen tarkastuskohteeseen, joista yhtenä kohteena oli vaikeavammaisten asumisyksikkö ja viisi kohdetta oli kehitysvammaisten laitos- ja asumispalveluyksiköitä. Näissä pääasiassa asiakirjoihin perustuvissa tarkastuksissa OA halusi erityisesti selvittää, miten koronavirusepidemia on vaikuttanut toimintayksiköiden toimintaan sekä asukkaiden kohteluun ja olosuhteisiin epidemian aikana.

Selvitys- ja asiakirjapyyntöjen lisäksi näiden etätarkastusten yhteydessä vammaistiimissä kehitettiin edelleen puhelinkuulemisen menettelyitä. Puhelimitse järjestettyyn kuulemiseen osallistui yhteensä 35 vammaista asukasta tai heidän omaisiaan. Tarkastusten toimittaminen on vielä kesken (3649, 3650, 3651, 3652, 3653 ja 3654/2020).

Tarkastuskohteilta pyydetyissä selvityksessä on tullut esiin muun muassa seuraavia epäkohtia ja hyviä käytäntöjä.

Eräässä yksikössä oli selvityksen mukaan noudatettu vierailukieltoa ministeriön antaman ohjeistuksen jälkeen. Vierailukiellosta oli tiedotettu asiakkaille ja omaisille 14.3.2020 ja heitä oli pyydetty välttämään vierailuja asumisyksiköissä ja olemaan yhteydessä läheiseen puhelimitse vierailun sijasta. Myös asukkaiden kotilomat oli peruutettu, minkä vuoksi henkilökuntaa oli lisätty viikonloppuisin (3652/2020). Vierailukielto oli ollut voimassa tarkastuskohteen useissa yksiköissä maaliskuusta touko/kesäkuuhun. Yhdessä yksikössä ensimmäiset vieraat saivat tulla tapaamaan asiakkaita ulkona turvallisuustekijät huomioiden 10.5.2020. Saattohoidossa olevan asukkaan omaiset olivat kuitenkin saaneet vierailla yksikössä asukkaan omassa huoneessa (3652/2020).

Kahdessa tarkastuskohteessa asukkaat olivat voineet tavata omaisiaan yksikön ulkopuolella (3653/2020 ja 3649/2020) ja yhdessä tarkastuskohteessa asiakkaat olivat voineet myös ulkoilla itsenäisesti (3649/2020).

Yhdessä tarkastuskohteessa asumisyksiköt olivat suositelleet vahvasti, että asiakkaat välttävät käyntejä vanhempien ja omaisten luona. Kotikäynnit olivat olleet selvityksen mukaan mahdollisia jälleen 25.6.2020 lukien (3653/2020).

Omaisten ja asiakkaiden kuulemisissa tuli esille kokemus siitä, että asumisyksiköiden tiedottaminen vierailukielloista oli ollut puutteellista (3649/2020).

Joissakin yksiköissä jalkahoitaja ja fysioterapeutti olivat saaneet vierailla yksikössä turvallisuuskriteerit huomioiden suojavarusteissa (3652/2020). Yhdessä yksikössä terapeutit eivät saaneet käydä kotikäynnillä yksikössä, mutta asiakkaat kävivät yksikön ulkopuolella fysioterapiassa (jos fysioterapeutti otti vastaan). Fysioterapeutit olivat jälleen voineet käydä yksikössä 1.6.2020 lähtien (3653/2020).

Selvityksen mukaan henkilökohtaisten avustajien palveluiden käyttö ja välttämättömien kuntoutuspalveluiden, kuten fysio- ja toimintaterapioiden toteutus oli mahdollista suojavarusteita käyttäen myös ympärivuorokautisissa asumisyksiköissä. Lisäksi käytössä oli ollut myös etäkuntoutus (3649/2020).

Selvityksen mukaan karanteenit ja eristykset oli toteutettu aina kunnan tai sairaanhoitopiirin infektiolääkärin antamien ohjeiden mukaisesti. Asiakas oli tällöin ohjattu pysyttelemään omassa asunnossaan. Koronan altistus- tai tartuntatautitilanteiden estämiseen liittyviä rajoitustoimenpiteitä karanteeniin tai eristykseen määrätyille asiakkaille ei ollut tarvinnut toteuttaa, vaan tilanteista oli selvitty erilaisin ohjauksellisin keinoin (3649/2020).

Saaduista selvityksistä ilmeni, että asiakkaille oli järjestetty mahdollisuuksia osallistua päivätoimintaan asumisyksikössä eri tavoin (3649/2020). Myös toisessa tarkastuskohteessa korvaavia palveluita toteutettiin päivätoiminnan henkilökunnan siirryttyä työskentelemään asumisyksikköön. Päivätoiminnan henkilöstö (noin 160 työntekijää) oli siirtynyt työskentelemään asumisyksikköihin eikä lisätyövoimaa ollut tarvinnut palkata (3649/2020).

Toisessa yksikössä päivätoiminnan (ostopalvelu) loppumisen vuoksi asumisyksikköön oli palkattu lisähenkilökuntaa aktivoimaan asiakkaita ma-pe klo 9-15. Kotona-asuvien asiakkaiden päivätoiminta jatkui työkeskuksessa pienimmissä ryhmissä joitakin kertoja viikossa. Päivätoiminta alkoi selvityksen mukaan uudelleen 3.8.2020 (3653/2020).

Selvityksen mukaan asumisyksikön ulkopuolinen työtoiminta ja päivätoiminta sekä muu ulkopuolinen toiminta, kuten viikoittaiset kerhot, kansalaisopiston toiminta ja uimahalliretket jätettiin tauolle viikolla 12. Asukkaille oli järjestetty päivätoimintaa pienemmissä ryhmissä, joissa ei ole ollut asumisyksikön ulkopuolisia osallistujia. Lisäksi ulkoiluun oli panostettu aikaisempaa enemmän (3652/2020).

Asiointia asumisyksikön ulkopuolella oli selvityksen mukaan vältetty. Tällä oli suojeltu erityisesti riskiryhmiin kuuluvia asiakkaita koronavirukselta. Rajoitukset olivat koskeneet henkilöitä, jotka olivat liikkuneet asioilla asumisyksikön ulkopuolella. Varsinaisesti asioinnin rajoittamisia ei ollut kielletty, mutta niistä oli keskusteltu. Kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä oli selvityksen mukaan sovellettu samoin periaattein kuin tavanomaisessa tilanteessa ennen koronapandemian poikkeusoloja. Tartuntalain mukaisia rajoittamispäätöksiä ei ollut tehty. Yksikössä ei ollut esiintynyt koronavirusta (3652/2020).

Asiakkaat eivät selvityksen mukaan voineet osallistua yhdistyksen järjestämiin aktiviteetteihin asumisyksikön ulkopuolella, koska sellaisia ei järjestetty. Asiakkaat eivät olleet voineet käydä kahvilassa, kirjastossa, uimahallissa, elokuvissa. Yhteiset ruokaostokset oli tehty netin kautta. Myös yhteinen ulkomaanmatka oli täytynyt perua koronan takia (3653/2020).

Yksi tarkastuskohde ilmoitti selvityksessään supistaneensa päiväaikaisen toiminnan, tilapäishoidon ja tutkimus- ja kuntoutusjaksojen tarjontaa tilaaja-asiakkaiden kanssa asiasta sopien. Joidenkin asiakkaiden palvelua jatkettiin pakottavista syistä toimintakeskuksissa. Päiväaikaisen toiminnan tarjonnan supistumisesta ja osittaisesta keskeyttämi-

sestä johtuen päivätoimintaa oli tarjottu asiakkaille poikkeuksellisesti asumisyksiköissä ja etäpalveluna. Koululaiset olivat käyneet etäkoulua kevään 2020 aikana (3649/2020).

Selvityksen mukaan korona-aikana oli lisätty asiakkaiden osallistumisen mahdollisuuksia ja luotu uudenlaisia digitaalisia tapoja osallistua ja vaikuttaa. Kaikille karanteeniin tai eristykseen määrätyille asiakkaille oli mahdollistettu päivittäiset, usein toistuvat ihmiskontaktit työntekijöiden vieraillessa hänen asunnossaan. Kontakteja oli ollut päivittäin useita ja ne olivat toteutuneet pääasiassa asiakkaan perustarpeista huolehtimiseen liittyvissä toimissa (esim. hygienian hoito, kodin hoito ja ruokailut). Näiden käyntien yhteydessä oli toteutettu myös sosiaalisia suhteita ja asiakkaan aktiivisuutta ja toimintakykyä tukevaa toimintaa esim. kuvapuheluin omaisille, keskustelulla ja pelien pelaamisella. Selvityksestä ilmeni, että asiakkaiden käyttöön oli hankittu mm. IPadeja ja Yeti-tabletteja, joiden toivottiin omalta osaltaan lisäävän asiakkaiden osallistumisen mahdollisuuksia sekä vahvistavan heidän itsemääräämisoikeutta ja siihen tarvittavia taitoja (3649/2020).

4.2.12 EDUNVALVONTA

Poikkeusolot ja koronapandemia eivät juurikaan näkyneet edunvalvonta-asioissa, kun tällaisia asioita tuli vireille vain yksi. Kyse oli edunvalvojan vuositilien jättöajan pidentämisestä koronatilanteen vuoksi. Asia on vielä vireillä.

4.2.13 SOSIAALIVAKUUTUS

Sosiaalivakuutussektori näyttää ainakin saapuneiden kanteluiden määrän (24) perusteella selvinneen hyvin koronaepidemian aiheuttamista haasteista. Kantelut koskivat Kelaa ja muun muassa sen hallinnoimia etuuksia, kuten väliaikainen epidemiatuki ja tartuntapäiväraha. Minkään etuuden kohdalla ei ainakaan kanteluiden perusteella ollut kuitenkaan havaittavissa käsittelyn ruuhkautumista. Kela sai vuoden aikana myös lisärahoitusta hakemuskäsittelyn ja asiakaspalvelun kasvaviin kustannuksiin. Apulaisoikeuskansleri otti keväällä omana aloitteenaan tutkittavakseen Kelan varautumisen asiamäärien huomattavaan kasvuun pandemian vuoksi (OKV/7/50/2020).

Myös epidemian aikaisesta puhelinpalvelusta Kela vaikuttaa selvinneen hyvin. AOA Pölöselle oli juuri ennen pandemiaa saapunut useita kirjoituksia, joissa arvosteltiin Kelan puhelinpalvelun ruuhkautumista vuodenvaihteessa 2019–20. Puhelinpalvelun tilanne olikin vielä tammi–helmikuussa ruuhkainen ja haastava. Koronaepidemia muutti ratkaisevasti Kelan asiakaspalvelun painopistettä. Kela siirsi toimihenkilöitä fyysisestä asiakaspalvelusta puhelinpalveluun turvatakseen sen asianmukaisen toiminnan pandemian aikana. Ainakin Kelan julkaisemien tiedotteiden perusteella Kelan toimet puhelinpalvelun asianmukaisen toiminnan varmistamiseksi vaikuttaisivat onnistuneen, eikä puhelinpalvelusta ole myöskään saapunut kanteluita oikeusasiamiehelle.

Ratkaisussa 2488/2020* AOA Pölönen tutki omana aloitteenaan Kelan menettelyä palvelupisteiden sulkemisessa. Kela oli keväällä rajoittanut palvelupisteiden asiakaspalvelua estääkseen koronaviruksen leviämistä. Osa palvelupisteistä oli suljettu kokonaan ja osassa toimintaa oli supistettu tapahtumaan esimerkiksi ajanvarauksella. Tämä merkitsi Kelan asiakkaille palvelutason laskua ja yhden asiointitavan poistumista heidän käytöstään. AOA katsoi kuitenkin, että Kelalla oli ollut pandemian aiheuttamien poikkeusolojen vuoksi asiallisesti hyväksyttävät perusteet rajoittaa palvelupisteissä kasvokkain annettavaa asiakaspalvelua. Samanaikaisesti Kela oli turvannut sisäisillä henkilöstösiirroilla muiden palvelukanavien, erityisesti puhelinpalvelun ja verkkoasioinnin asianmukaisen toiminnan. Se oli lisäksi ryhtynyt ottamaan vastaan hakemuksia myös puhelimessa suullisesti vähentääkseen tarvetta fyysiseen toimistoasiointiin.

AOA korosti, että Kelan tulisi arvioida mahdollisuuksia avata kokonaan suljettuina olevia palvelupisteitä, aluksi vaikka supistetuin aukioloajoin. Hän kehotti Kelaa hakemaan yhteistyössä muiden toimijoiden (kunta) kanssa ratkaisuja palvelupisteiden avaamiseen, tai miettimään muuta rat-

kaisua, jolla se voisi tarjota myös näiden alueiden asiakkaille mahdollisuuksia saada Kelan toimistopalveluja myös poikkeusoloissa yhdenvertaisesti muiden asiakkaiden kanssa. Kela oli jo tiedottanut pääkaupunkiseudun palvelupisteiden asiointirajoitusten asteittaisen purkamisen aloittamisesta kesäkuussa.

AOA katsoi, että sen tulee arvioida samojen toimintaperiaatteiden mukaisesti myös muualla Suomessa olevien palvelupisteiden toimintaa ja niihin asettamiaan rajoituksia ja niiden purkamista. Kelan tulee palvella asiakkaitaan kaikissa palvelukanavissa tasapuolisesti joka puolella Suomea, epidemiologiset ja muut vastaavat poikkeusoloihin liittyvät perusteet huomioon ottaen. Hän kiinnitti Kelan huomiota myös siihen, että sen tulee tiedottaa palvelupisteidensä poikkeusolojen aukioloista ja muutoksista niissä ajankohtaisesti myös verkkosivujensa palvelupistehaussa.

4.2.14 TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsausten mukaan työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi TE-toimistoissa nopeasti ja voimakkaasti COVID-19-epidemian seurauksena. TE-toimistoissa oli helmikuun lopussa noin 248 000 työtöntä työnhakijaa, joista kokoaikaisesti lomautettuja oli noin 19 000. Työttömien työnhakijoiden määrä alkoi kasvaa maaliskuussa ollen korkeimmillaan huhtikuun lopussa, jolloin työttömiä työnhakijoita oli noin 433 000, joista kokoaikaisesti lomautettuja oli noin 164 000. Joulukuun lopussa työttömiä työnhakijoita oli noin 357 000, joista kokoaikaisesti lomautettuja noin 78 000. Eniten työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi Uudenmaan TE-toimiston alueella, jossa oli helmikuun lopussa noin 71 000 ja toukokuun lopussa noin 148 000 työtöntä työnhakijaa. Joulukuun lopussa TE-toimiston alueella oli noin 117 000 työtöntä työnhakijaa.

Joitakin TE-toimistojen tehtäviä sääntelevia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain säännöksiä muutettiin väliaikaisesti COVID-19-epidemian vuoksi. Muutokset tulivat voimaan toukokuun alussa. Osa muutoksista oli voimassa vuoden loppuun ja osan voimassaolo jatkuu vuonna 2021. Muutoksia koskevan hallituksen esityksen mukaan lomautettujen ja muiden työttömäksi jäävien ja työnhakijaksi ilmoittautuvien henkilöiden kohdalla työ- ja elinkeinotoimistojen keskeinen tehtävä oli huolehtia työnhaun voimassaolon alkamisesta ja työttömyysetuuden maksamisen niin sanottujen työvoimapoliittisten edellytysten ratkaisemisesta. Tämän vuoksi muutoksilla pyrittiin turvaamaan työnhakijan oikeutta työttömyysetuuteen ja tukemaan työ- ja elinkeinotoimistojen resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista pandemia-aikana. Muutoksia ei tehty työvoimapoliittisen lausunnon antamista ja työttömyysetuushakemuksen käsittelyä koskeviin säännöksiin.

TE-toimistoja, työttömyyskassoja ja Kelan hoitamaa työttömyysturvaa koskevia COVID-19-epidemiaan liittyviä kanteluja tuli vireille ja ratkaistiin 44. Työttömyysetuusasian käsittelyaikaa koskevia kanteluja ei tullut TE-toimiston osalta vireille heinäkuun jälkeen eikä työttömyyskassojen osalta syyskuun jälkeen. Kantelujen määrän perusteella edellä mainitut toimijat näyttävät selvinneen varsin hyvin pandemian aiheuttamaan asiakasmäärien kasvuun liittyvistä haasteista.

Kanteluihin annetuista ratkaisuista lähes 80 % (34) johti AOA:n toimenpiteisiin. AOA Pölönen antoi 16 TE-toimistoa ja 12 työttömyyskassoja koskevaa ratkaisua asioissa, joissa säännöksissä asetettu työvoimapoliittisen lausunnon antamista ja työttömyysetuushakemuksen käsittelemistä koskeva määräaika oli ylitetty. Kaikki TE-toimistoa koskevat ratkaisut koskivat Uudenmaan TE-toimistoa (2935/2020*). Käsittelyaikaa koskevissa ratkaisuissa AOA totesi, että määräaikojen ylittämisessä oli kysymys säännöksen vastaisesta menettelystä. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että TE-toimisto ja työttömyyskassat olivat ryhtyneet heti epidemian alkuvaiheessa käytettävissään oleviin toimenpiteisiin varmistaakseen palvelukyvyn asiakasmäärien kasvaessa ennätyksellisen suureksi.

4.2.15 OPETUS JA KULTTUURI

Yleiskuvaus koronan vaikutuksista hallinnonalalla

Maaliskuussa koulut ja oppilaitokset siirtyivät poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, kun aluehallintovirastot tartuntatautilain nojalla määräsivät oppilaitokset pääosin suljettaviksi lähiopetuksen osalta ja valtioneuvoston soveltamisasetuksilla (126/2020, muutosasetus 131/2020, 191/2020) lähiopetuksen ja -ohjauksen järjestämisvelvollisuutta eri koulutusasteilla rajattiin. Jälkimmäisen soveltamisasetuksen mukaiset varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevat rajoitukset ja mahdollisuus etäopetukseen olivat voimassa 13.5.2020 saakka.

Opetuksen ja koulutuksen järjestäjät olivat uuden, ennen kokemattoman tilanteen edessä joutuessaan nopeasti ottamaan haltuun uuden tavan järjestää opetusta. Tästä aiheutui varsinkin tilanteen alkuvaiheessa käytännön tulkintaongelmia sekä ohjaaville viranomaisille voimakasta painetta ohjeistaa ja tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä riittävästi ja yhdenmukaisesti opetukseen tehtävien muutosten toteuttamisessa.

Perusopetuksen oppilaat palasivat lähiopetukseen 14. toukokuuta, minkä jälkeen esi- ja perusopetuksen tilojen käyttöä hallittiin tartuntatautilain mukaisilla toimenpiteillä. Väliaikaisten perusopetusta koskevien lakien muutoksilla (1.8.2020–31.12.2020 ja 1.1.2021–31.7.2021) tarkoituksena on varmistaa oppilaiden oikeus opetukseen myös silloin, kun sitä ei voida tartuntatautilain nojalla tehdyn päätöksen vuoksi järjestää normaalitilanteisiin tarkoitettujen säännösten mukaisesti sekä antaa opetuksen järjestäjille mahdollisuus toimia paikallisista lähtökohdista käsin.

Lukioista valtaosa jatkoi pääosin etäopetuksessa kevätlukukauden 2020 loppuun saakka. Kevään 2020 ylioppilastutkinnon reaaliaineiden koepäiviä aikaistettiin viikolla koronavirustilanteen johdosta. Ylioppilastutkinnon yksittäisten kokeiden osittain maksuton uusiminen mahdollistettiin niille kokelaille, jotka joutuivat muuttamaan suunnitelmiaan ja suorittamaan useita kokeita yhden viikon aikana. Koronapandemian aiheuttamat rajoitukset vaikuttivat myös oppilaitosten kevään perinteisiin ylioppilas- ja valmistujaisjuhliin. Syyslukukauden aikana lukiokoulutuksen järjestäjät päättivät normaaliolojen lainsäädännön puitteissa opetuksen tarkoituksenmukaisesta ja turvallisesta järjestämisestä.

Perusopetuksessa opetuksen järjestäjien, opettajien ja oppilaiden valmiudet siirtyä etäopetukseen vaihtelivat ja muun muassa oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä oppilashuoltoa toteutettiin eri tavoin. Eri yhteyksissä nousivat esille huolet esimerkiksi niiden oppilaiden oppimisessa, jotka lähiopetuksessakin tarvitsevat paljon ohjausta. Keskustelussa nousi toisaalta esiin esimerkiksi opetuksen digitaalisten valmiuksien huomattava parantuminen etäopetusjakson aikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kuuli perusopetuksen oppilaiden kokemuksia kevään 2020 etäopetuksen järjestämisestä ja syksyn koulutyön alkamisesta valtakunnallisella verkkokuulemisella lokakuussa 2020. Sen mukaan etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen keväällä oltiin pääosin tyytyväisiä ja valtaosa oppilaista koki koulutyön turvalliseksi syksyllä 2020.

Laillisuusvalvontaratkaisut

Poikkeusolot antoivat aihetta lukuisiin kanteluihin ja selvitystoimiin opetustoimen laillisuusvalvonnassa.

Kantelunaiheita olivat muun muassa ylioppilastutkinnon osien aikaistaminen, esiopetuksen ja oppimisen tuen järjestäminen, maskinkäytön edellyttäminen ja päiväkodin menettely vaatia koronatestausta. AOA Pölönen otti omana aloitteenaan tutkittavaksi etäopetuksessa olevien perusopetuksen oppilaiden oppimisen ja koulunkäynnin tuen ja kouluruokailun toteutumisen poikkeusolojen aikana.

Suurimmassa osassa ylintä opetusta koskeneista kanteluista oli kyse opiskelijavalintaperusteiden muuttamisesta (102 asiaa). Kanteluissa oli kyse myös muun muassa pakollisen opetusharjoittelun järjestämisen mahdollisuudesta, tiedottamisesta opetuksen järjestämisestä, rehtorin luvan edellyttämisestä vapaa-ajan matkustamiseen sekä kasvomaskin käytön edellyttämisestä opiskelijoilta ja museon asiakkailta.

Valintaperusteiden muuttamista koskevissa kanteluissa olivat esillä seuraavat teemat: 1) valintakriteereiden muuttaminen kesken hakumenettelyn lisäämällä todistusvalinnan osuutta ainakin joillakin aloilla olennaisestikin aiemmin ilmoitetusta, 2) muutoksista tiedottamisen asianmukaisuus, 3) fyysisten kokeiden perumisen tarpeellisuus/tarkoituksenmukaisuus ja 4) sähköisen esivalintakokeen järjestämiseen liittyvät mahdolliset ongelmat, kuten välineiden saatavuus, tekniset olosuhteet ja vilpin mahdollisuus. AOA tulee arvioimaan asiaa erityisesti hakijoiden yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon tasapuolisen kohtelun, luottamuksensuojan, suhteellisuuden vaatimuksen ja neuvontavelvoitteen samoin kuin tiedottamisen asianmukaisuuden näkökulmasta. Lisäksi AOA arvioi sähköiseen esivalintaan liittyviä näkökohtia. Asiakokonaisuus on vielä vireillä (2628/2020 ym.).

Työtehtävien hoitaminen omalla puhelimella

Asiassa oli kyse työnantajan määräyksestä velvoittaa opettajat käyttämään etäopetusjakson aikana omaa puhelintaan työtehtävien hoitamiseen. AOA totesi, että työntekijän ei lähtökohtaisesti tarvitse käyttää omia työvälineitä, vaan työnantajan tulee antaa työntekijälle työn suorittamiseen tarkoituksenmukaiset ja riittävät välineet (5000/2020*).

Kouluruokailun järjestäminen poikkeusolojen aikana

Kunnan sosiaalitoimi koordinoi kouluruokajakelua etäopetuksen alkuvaiheessa perheille, jotka ilmoittavat tarpeesta. AOA ei katsonut asian antavan aihetta hänen toimenpiteilleen. AOA katsoi, että vaikka valtioneuvoston suositukset ja viranomaisten viestintä eivät varsinkaan poikkeusolojen alkuvaiheessa täysin kuvastaneet kouluruokailun asemaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja sivistysvaliokunnan linjaamalla tavalla, ne pyrkivät turvaamaan oppilaiden oikeutta maksuttomaan perusopetukseen ja siihen kuuluvaan kouluruokailuun olosuhteisiin nähden tyydyttävästi (2393/2020*).

4.2.16 KIELIASIAT

Kielellisiä oikeuksia koskeneita poikkeusoloihin ja koronapandemiaan liittyneitä kanteluita saapui ja ratkaistiin vain muutamia. Kahdessa tapauksessa OA arvioi tiedottamisen asianmukaisuutta. Yksi vielä vireillä oleva kantelu koski karanteenipäätöksen kieltä. Kaksikielinen kirjasto oli kuuluttanut vain suomeksi koronatilanteen vaikutuksista asiakaspalveluun (4594/2020). Toinen tapaus koski Rajavartiolaitoksen verkkosivujen ruotsinkielistä tiedottamista maahan saapumisesta ja maasta poistumisesta (3192/2020). Kantelija oli jo saanut kirjastolta vastauksen, jossa oli kerrottu, miksi kuuluttaminen oli jäänyt puutteelliseksi, ja pahoiteltu asiaa. Rajavartiolaitoksen verkkosivut taas oli päivitetty kantelun tekemisen jälkeen. Kantelut eivät edellyttäneet OA:n toimenpiteitä.

4.2.17 LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Liikenne- ja viestintäsektorilla poikkeustilaan ja pandemiaan liittyvät kantelut koskivat erityisesti julkisen liikenteen käyttämättä jääneiden matkalippujen tai matka-ajan korvaamista, käteismaksuvaihtoehdon poistumista liikennevälineissä sekä turvaetäisyyksistä ja muista epidemiaan liittyvistä turvajärjestelyistä huolehtimista. Kantelut koskivat myös Yleisradio Oy:n menettelyä koronaa koskevissa lähetyksissä ja Postin menettelyä postilähetysten toimittamisessa. OA:n toimivalta Yleisradio Oy:öön, Posti Group Oyj:öön ja VR-Yhtymä Oy:öön nähden on hyvin rajallinen, ja siten kanteluissa oli pitkälti kysymys toimivallan ulkopuolelle jäävistä asioista.

AOA tutki omana aloitteenaan, miten ajokortin uusimisen pandemian aikaisesta poikkeusmenettelystä oli tiedotettu. Poikkeusmenettelyllä henkilöt, jotka tarvitsivat uudistamiseen lääkärinlausunnon, saivat kuusi kuukautta lisäaikaa lausunnon hankkimiselle. Menettelystä oli sen käyttöönottopäivänä tiedotettu viraston nettisivuilla. Lisäksi virasto oli antanut tarkemmat ohjeet muun muassa Ajovarmalle ja poliisille. Asiasta oli myös uutisoitu

useissa lehdissä. Poikkeusmenettelyn piiriin kuuluneille henkilöille ei ollut erikseen lähetetty kirjettä tai muuta kohdennettua yhteydenottoa poikkeusmenettelystä.

AOA:n mukaan oli mahdollista, että poikkeusmenettelystä ei tilanteen äkillisyydestä johtuen olisi ollut mahdollista ilmoittaa kaikille poikkeusmenettelyn piiriin kuuluneille henkilöille niin ajoissa, että henkilö olisi voinut ottaa lääkärintodistuksen toimittamista koskevan lisäajan huomioon. AOA katsoi, että tästä huolimatta menettelystä ilmoittaminen kohdennetusti sen piiriin kuuluneille henkilöille olisi paremmin toteuttanut hyvää hallintoa, kuin miten asiassa oli nyt toimittu. AOA saattoi käsityksensä hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä Liikenne- ja viestintäviraston tietoon (3405/2020*).

4.2.18 YLIMMÄT VALTIOELIMET

Asiaryhmän kanteluiden kokonaismäärä lisääntyi kertomusvuonna runsaasti, mikä selittyy poikkeusoloihin ja koronapandemiaan liittyneiden kanteluiden runsaalla määrällä (93). Niiden määrä taas selittyy valtioneuvoston keskeisellä roolilla koronapandemian hoidossa ja sillä, että kyse oli monista sellaista toimenpiteistä, jotka voimakkaasti vaikuttivat perusoikeuksiin ja jokapäiväiseen elämään olipa sitten kyse yksityishenkilöistä tai elinkeinonharjoittajista.

Suurin osa kanteluista koski erilaisia yksittäisiä koronarajoituksia, kuten yli 70-vuotiaita henkilöitä koskeneita ohjeita ja heidän yhdenvertaista kohteluaan (ks. jakso 4.2.10), liikkumis- ja matkustusrajoituksia ja rajavalvontaa, ravintoloiden toiminnan rajoituksia, riskimaista tulevien asettamista karanteeniin ja koulujen lähi- ja etäopetusta. Myös hallituksen koronapandemiaa koskeneesta tiedottamisesta ja hengityssuojaimia koskevista kysymyksistä kanneltiin. Moni kantelu koski yleisemmin hallituksen koronatoimia, kuten valmiuslain käyttöönottoa sekä omaksuttua koronastrategiaa ja sen tartuntatautilain mukaisuutta.

Suurin osa kertomusvuonna ratkaistuista asioista ei johtanut OA:n toimenpiteisiin. Tätä selittää muun muassa se, että esimerkiksi valmiuslain mukaisten valtuuksien käyttöönotto tuli valmiuslain mukaisessa järjestyksessä arvioiduksi eduskunnassa, eikä oikeusasiamiehellä ole toimivaltaa puuttua eduskunnan menettelyyn. Kanteluissa oli myös lähinnä yleisluontoista tyytymättömyyttä hallituksen toimenpiteisiin esimerkiksi niin, että rajoituksia pidettiin joko liian tiukkoina tai liian väljinä. Moni asia taas oli tullut joko aiemmin vireille oikeuskanslerinvirastossa tai oli luonteensa vuoksi sellainen, että kantelu oli tarkoituksenmukaista siirtää valtioneuvoston valvonnasta ensisijaisesti vastaavan oikeuskanslerin käsiteltäväksi. Osa asioista puolestaan oli sellaisia, että oikeuskansleri oli ne jo arvioinut, minkä vuoksi asian käsittely oikeusasiamiehen toimenpitein ei ollut enää aiheellista.

OA antoi perustuslakivaliokunnalle kolme lausuntoa valmiuslaissa säädettyjen valtuuksien käyttöönottoa tai soveltamista koskeneista valtioneuvoston asetuksista (2033/2020).

5 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

5.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistuimia, oikeusministeriötä (OM) ja oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, kirjataan yleensä verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutusoikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan yleensä sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Maaoikeusasiat tilastoidaan pääsääntöisesti maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuimia tavalla tai toisella koskevia kanteluita on näin ollen huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Pasi Pölönen*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jarmo Hirvonen* sekä muina esittelijöinä vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Terhi Arjola-Sarja* ja *Päivi Saukonoja* sekä notaari *Sanna-Kaisa Frantti*.

5.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Oikeuslaitoksen rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset jatkuivat toimintavuoden alussa voimaan tulleilla organisaatiomuutoksilla. Tuomioistuinviraston perustamiseen liittynyt tuomioistuinlain muutos tuli voimaan 1.1.2020. Virastolle siirtyi pääosa niistä keskushallintotehtävistä, joita aikaisemmin hoidettiin oikeusministeriössä. Uudistuksen keskeisenä tavoitteena oli lujittaa tuomioistuinten riippumattomuutta.

Uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki) tuli voimaan 1.1.2020. Laki korvasi vuonna 1996 säädetyn hallintolainkäyttölain. Uusi laki täsmensi monin tavoin hallintolainkäytön sääntelyä, tehosti oikeudenkäyntimenettelyä hallintotuomioistuimissa sekä laajensi valituslupajärjestelmää korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Vuoden 2020 talousarviossa tuomioistuimille ja oikeusapuun kohdennettiin noin 426 miljoonaa euroa. Määrä vastasi edellisen vuoden tasoa. Tuomioistuintulot-momentille arvioitiin kertyvän noin 45 miljoonan nettotulot.

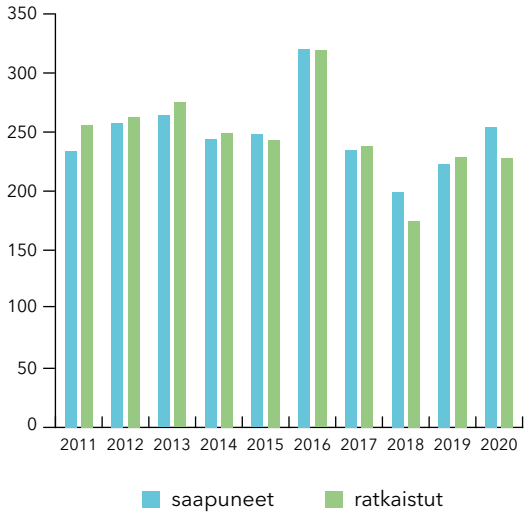
Oikeudenkäyntien viivästymisiin liittyviä hyvityksiä maksettiin toimintavuoden aikana 36 asianosaiselle. Hyvityksiä maksettiin 29 asiassa korkoineen ja kuluineen yhteensä noin 154 000 euroa (edellisenä vuonna noin 148 000 euroa 43 asiassa). Maksettuihin hyvityksiin sisältyi neljä 10 000 euron hyvitystä ja viisi 7 500 euron hyvitystä. Tuomioistuinten lisäksi hyvityksiä maksettiin myös tapaturma-asiain muutoksenhakulautakunnan käsittelyn viivästymisestä 4 500 euroa.

Lainkäytön uusien tietojärjestelmien kehittäminen jatkui toimintavuoden aikana. Yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmähanke (AIPA) oli toimintavuoden aikana salaisten pakkokeinojen osalta käytössä kaikissa käräjäoikeuksissa. Hakemusasioissa AIPA:n pilotointi alkoi Pirkanmaan käräjäoikeudesta ja laajeni muihin käräjäoikeuksiin vaiheittain toukokuusta lokakuuhun niin, että viimeisetkin käräjäoikeudet

aloittivat AIPA:n käytön hakemusasioissa lokakuun aikana. Laajoissa riita-asioissa AIPA:n pilotointi aloitettiin 1.12.2020 Länsi-Uudenmaan ja Satakunnan käräjäoikeuksissa.

Hallinto- ja erityistuomioistuinten käyttöön tuleva uusi toiminnanohjauksen ja asianhallinnan sekä sähköisen asioinnin ja arkistoinnin järjestelmän (HAIPA) pilotointi jatkui alkuvuonna korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja Helsingin hallinto-oikeudessa. Toukokuusta 2020 alkaen kaikilla hallinto- ja erityistuomioistuimilla oli mahdollisuus ottaa HAIPA käyttöön. Tuomioistuimet päättivät itse HAIPA:n käyttöönottamisen tarkemman ajankohdan. Toimintavuoden loppuun mennessä HAIPA oli käytössä kaikissa muissa hallinto- ja erityistuomioistuimissa paitsi työtuomioistuimessa.

Kansalaisten ja yhteisöjen sähköinen asiointijärjestelmä oli alkuvuoden käytössä HAIPA:sta irrallisena palveluna muissa hallinto- ja erityistuomioistuimissa paitsi työtuomioistuimessa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa. Asiointijärjestelmä integroitiin HAIPA:n osaksi toukokuussa tuotantoon viedyssä versiossa ja otettiin integroituna versiona tuomioistuimissa käyttöön sitä mukaan kuin HAIPA:kin otettiin niissä käyttöön. HAIPA:n ja Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmän välinen integraatio otettiin käyttöön syyskuussa. HAIPA-hanke päättyi 31.12.2020.

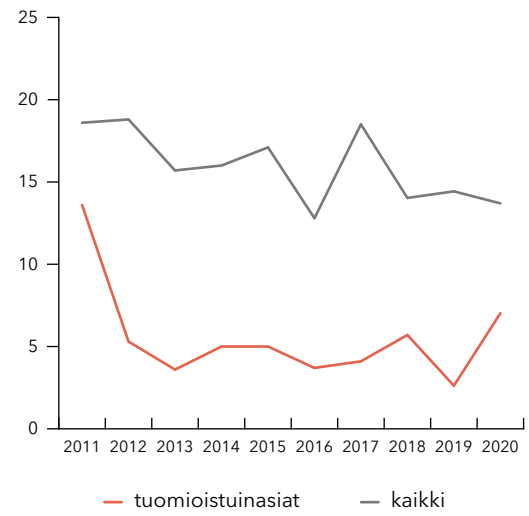


Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020

5.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät virkavelvollisuutensa. Oikeusasiamies seuraa erityisesti sitä, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

Vuonna 2020 vireille tulleiden tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden kokonaismäärä oli suurempi kuin edellisenä vuonna. Vuoden aikana vireille tuli 373 uutta asiaa (306 vuonna 2019), ja asioita ratkaistiin 321 (308). Tuomioistuinasioissa toimenpideratkaisujen määrä oli 16 (7). OM:n hallinnonalalla toimenpideratkaisuja oli 7 (6).



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

Tuomioistuinasioihin tilastoituja uusia asioita tuli vireille 257 (223) ja ratkaisuja annettiin 228 (230). OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 96 (81) ja niitä ratkaistiin 74 (78). OM:n hallinnonalan kantelut koskivat useimmiten oikeusaputoimistoja ja kuluttajariitalautakuntaa. Myös 3 omaa aloitetta laitettiin vireille.

Oikeushallinnon alaan liittyviä lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui poikkeuksellisen paljon eli 20 (8). Lausuntoja annettiin 18 (7). Lausunnot on lueteltu liitteessä 3.

5.1.3 TARKASTUKSET

Pandemiaan liittyvistä syistä kertomusvuonna ei tehty tarkastuksia. Suunnitellut tarkastukset lykättiin myöhempään ajankohtaan.

5.1.4 RATKAISUJA

Takavarikon kumoamista koskevan vaatimuksen käsittelyn määräaika

OA arvioi pakkokeinolain (PKL) mukaista määräaikasäännöstä takavarikkoa koskevassa asiassa. Kyse oli siitä, olisiko käräjäoikeuden tullut ottaa vaatimus takavarikon kumoamisesta käsiteltäväksi PKL 7 luvun 15 §:n 2 momentin mukaisessa viikon määräajassa myös tilanteessa, jossa valmisteluistuntoa tai pääkäsittelyä ei ollut vielä toimitettu eikä asiaa näin ollut käsitelty ”käräjäoikeuden istunnossa”.

Syytteen käsittelyn aloittamisella on vakiintuneesti tarkoitettu hetkeä, jolloin syyttäjä lukee syytteen istunnossa. Kuitenkaan suuressa osassa rikosjutuista ei enää nykyisin toimiteta pääkäsittelyä tai muutakaan suullista istuntoa vaan ne käsitellään kokonaan kirjallisessa menettelyssä. Näin ollen syytteen käsittelyn aloittamisen ajankohtaa ei voida enää kytkeä tapahtumiin istuntosalissa.

OA totesi, että kyseistä säännöstä on mahdollista tulkita niin, että syytteen tai menettämisvaatimuksen käsitteleminen käräjäoikeudessa alkaa jo haasteen antamisella tai haasteen tiedoksi antamisella. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan olisi lain alkuperäisen tarkoituksen ja perusoikeuksien turvaamisen kannalta perustelluin. PKL 7 luvun 15 §:n oikeussuojakeino ja viikon määräaika menettäisivät olennaisen osan merkityksestään, jos käsittely voisi laillisesti viivästyä jopa vuosia, tässä tapauksessa yli neljä kuukautta.

OA piti selvästi perustelluimpana tulkintaa, jonka mukaan takavarikon kumoamista koskeva vaatimus on otettava käsiteltäväksi viikon kuluessa sen saapumisesta tuomioistuimelle, jos sitä ennen ei ole tapahtunut sellaista syytteen käsittelyä, jonka yhteydessä takavarikkoa koskeva vaatimus olisi voitu esittää ja käsitellä. Sellaisella syytteen käsittelyllä, jonka yhteydessä ei ole voitu esittää ja käsitellä takavarikkoon kohdistuvaa vaatimusta, ei tässä asiayhteydessä ollut merkitystä.

OA saattoi käsityksensä käräjäoikeuden tietoon ja lähetti jäljennöksen päätöksestä myös OM:lle ja esitti sen harkittavaksi, olisiko PKL 7 luvun 15 §:n 2 momentin sääntelyä syytä selkeyttää. EOA pyysi, että OM ilmoittaa 31.12.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys oli mahdollisesti antanut aihetta (784/2019*).

OM ilmoitti asettaneensa 10.7.2020 työryhmän arviomaan pakkokeinolain muutostarpeita ja tarkastelun perusteella valmistelemaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Muutostarpeita arvioitaessa työryhmä kiinnittää huomiota erityisesti eduskunnan kannanottoihin, ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontaratkaisuihin sekä oikeuskäytännössä esille nousseisiin kysymyksiin.

Vangitsemisvaatimuksen viivytyksetön käsittely

Käräjätuomari oli sopinut vangitsemisvaatimuksen tekijän kanssa vangitsemisasian käsittely-ajankohdaksi 7.12.2019 klo 10. Ajankohta on ollut sama, jonka jälkeen PKL 3 luvun 5 §:n mukaan 3.12.2019 klo 10 pidätetty epäilty on tullut päästää vapaaksi, jos vaatimusta ei ole otettu käsittelyyn. Epäilty tuotiin istuntosaliin klo 10.03, jonka jälkeen käräjätuomarin johdolla käydyn määräaikoja koskeneen keskustelun jälkeen vangitsemisvaatimuksen tekijä peruutti vangitsemisvaatimuksensa.

AOA katsoi, että vangitsemisasioita käsittelevän käräjätuomarin tehtäviin kuuluu valvoa, että vangitsemisasia tulee käsitellyksi viipymättä ja enintään neljän vuorokauden määräajassa. Käräjätuomarilla olisi ollut mahdollisuus toteuttaa istuntokäsittely siten, ettei vangitsemisvaatimuksen käsittelyn aloittamiselle säädetty määräaika ylity. Vapaudenmenetyksen laillisten edellytysten arvioiminen tulee lain edellyttämällä tavalla saattaa viipymättä tuomioistuimen käsiteltäväksi. Määrätessään käsittelyajankohdan tuomioistuimen on muun muassa otettava huomioon, että pidätetty on kuljetettava istuntosaliin, jollei käsittelyssä käytetä videoneuvottelua.

AOA katsoi, ettei käräjätuomari ollut vangitsemisasian istuntokäsittelyn ajankohtaa määrätessään huolehtinut siitä, että asia tulee käsitellyksi pakkokeinolain 3 luvun 5 §:ssä säädetyssä määräajassa. AOA saattoi käsityksensä käräjätuomarin tietoon (7270/2019*).

Tuomioistuimen neuvottelusalaisuus

Hovioikeuden presidentti oli selvittänyt erään rikosasian ratkaisukokoonpanon hovioikeuden kahviautomaatilla käymää vireillä olleen jutun ratkaisemiseen liittynyttä keskustelua saatuaan tietää, että kyseiseen ratkaisukokoonpanoon kuulunut asessori oli kertonut osastonsa johtajalle kokeneensa kokoonpanon puheenjohtajana toimineen hovioikeudenneuvoksen käyttäytyneen kyseisessä keskustelussa asessoria kohtaan epäasiallisesti. Presidentti oli asiaa selvittäessään hankkinut nähtäväkseen myös kysymyksessä olleen jutun konseptin neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvine merkintöine ja lappuineen.

AOA totesi, että asiassa oli ollut kysymys epäillyn epäasiallisen toiminnan selvittämisestä työturvallisuuslain 28 §:n ja muiden tuomioistuimen päällikkötuomarille laissa asetettujen tehtävien perusteella. Presidentin toiminnan tarkoitus ja pyrkimys tapahtumien selvittämiseen eivät antaneet aihetta arvosteluun. AOA totesi kuitenkin, ettei tilanteen selvittämiseksi olisi ollut välttämätöntä saada yksityiskohtaista tietoa siitä, mihin vireillä olleen jutun ratkaisua koskeneeseen aineelliseen tai menettelylliseen erimielisyyteen keskustelu kahviautomaatilla oli liittynyt.

AOA piti presidentin mahdollisuutta hankkia nähtäväkseen neuvottelusalaisuuden piiriin kuuluvaa asiakirjamateriaalia yleisesti arvioiden oikeudellisesti ongelmallisena. Ainakin tässä tapauksessa presidentin menettely oli ollut myös harkitsematonta, mikä käsitys saatettiin sittemmin eläkkeelle siirtyneen presidentin tietoon (6230/2019*).

Oikeudenkäynnin käsittelyjärjestyksestä ilmoittaminen

Mikäli alustavasti ilmoitetun pääkäsittelyn toimittaminen sittemmin katsotaan tarpeettomaksi, sen peruuttamisesta on aina ilmoitettava asianosaiselle ennen ratkaisun antamista. Kantelijan yllätykseksi hovioikeus oli antanut asiassa lopullisen ratkaisun ennen asiassa pääkäsittelyn toimittamiselle sovittua ajankohtaa. OA korosti, että ajantasaisen tiedon saamisen tärkeys korostuu tilanteessa, jossa asian käsittelyjärjestys muuttuu etukäteen ilmoitetusta (6175/2019*).

Asian käsittelyn jatkaminen pääkäsittelyn jälkeen ja pääkäsittelyn pöytäkirja

Käräjätuomari täydensi rikosasian pääkäsittelyä kirjallisessa menettelyssä sen jälkeen, kun käsittely oli jo päättynyt kantelijan yksityisoikeudellisten vaatimusten osalta. AOA katsoi, että pääkäsittelyn jälkeisessä täydennysmenettelyssä ollut asia ei ollut yksinkertainen tai vähäinen eivätkä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 6 luvun 13 §:n soveltamisedellytykset olleet täyttyneet. Asianmukainen menettely olisi edellyttänyt pääkäsittelyn keskeyttämistä tai lykkäämistä ja sen jatkamista myöhemmin toisena päivänä taikka uuden pääkäsittelyn toimittamista.

Pääkäsittelyn pöytäkirja ei myöskään ollut täyttänyt OK 22 luvun 5 §:ssä säädettyjä täsmällisyysvaatimuksia, koska siihen ei ollut merkitty vastaajan kannanottoa yksityisoikeudellisiin vaatimuksiin eikä millaista keskustelua vastaajan avustajan tarpeesta asiassa oli käyty (1000/2020*).

Julkisen selosteen sisältö ja tuomion julkisuus

Käräjäoikeuden laatima julkinen seloste olisi voitu laatia paremmin julkisuutta edistäväksi. Annettujen tietojen perusteella käsitellystä tapauksesta tai käräjäoikeuden ratkaisun perusteista oli ollut mahdotonta muodostaa tosiseikkoihin perustuvaa mielikuvaa.

Laadittaessa tuomiota jutussa, jonka julkisuutta on jouduttu rajoittamaan, tuomarin tai ratkaisukokoonpanon on AOA:n mukaan perusteltua pyrkiä kirjoittamaan ratkaisu mahdollisuuksien mukaan niin, että se voi olla ainakin pääosin julkinen. Ratkaisua ei tällaisessa tilanteessa välttämättä voida kirjoittaa samalla tavalla kuin se kirjoitettaisiin täysin julkisessa asiassa. Tuomion laatu ei kuitenkaan välttämättä kärsi siitä, että sen rakenteesta ja sisällöstä päätettäessä kiinnitetään huomiota myös julkisuuteen liittyviin näkökohtiin. Edellä todetusta seuraa se, ettei tuomion julkisuudesta voida päättää ennen kuin tuomio on laadittu. Kantelun kohteena olleessa tapauksessa näin oli kuitenkin tehty.

AOA piti olennaisena, että julkisessa selosteessa tarjotaan lukijalle tietoja, jotka jollain konkreettisella tavalla kuvaavat kysymyksessä olevan rikoksen tunnusmerkistön mukaista tekoa, mikäli sellainen on luettu syyksi, sekä tekoon johtaneita ja siitä ilmeneviä seikkoja kokonaisuudessaan siinä määrin, että lukija voi muodostaa edes jonkinlaisen mielikuvan tapahtumista ja tuomion perusteista. Suppea tiedottaminen, jota ei myöhemminkään täydennetä, saattaa rikosasioissa prosessin edetessä johtaa osittain vääriin johtopäätöksiin ja sosiaalisen median kuohuntaan, joka ei vastaa asian kaikkia yksityiskohtia. Tällaisessa tilanteessa tuomioistuimella, kuten poliisilla ja syyttäjälläkin, on erityisen hyvä syy tiedottaa avoimesti ja tarvittaessa täydentää aikaisemmin julkisuuteen annettuja tietoja.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset asianomaisen käräjätuomarin ja käräjäoikeuden tietoon (5847/2019*).

Käräjäoikeuden tuomion lainvoimaisuustiedon ilmoittaminen

Käräjäoikeus ei ollut tehnyt rikosasiassa lainvoimaisuutta koskevaa merkintää oikeushallinnon tietojärjestelmän ratkaisu- ja päätöstietojärjestelmään heti tyytymättömyyden ilmoittamiselle säädetyn määräajan jälkeen. AOA korosti lainvoimaisuustiedon merkitsemisessä noudatettavaa huolellisuutta ja merkinnän tekemisen oikea-aikaisuutta.

Käräjäoikeuden tuomio oli tullut lainvoimaiseksi 5.12.2018. Käräjäoikeudesta oli vastattu vankilan tiedusteluun tuomion lainvoimaisuudesta noin kuukautta myöhemmin, ettei asiaa voitu tietokanta-ajojen virheiden vuoksi tarkistaa. AOA totesi, että siirtoajoissa tapahtuneet virheet huomioon ottaen oli sinänsä ymmärrettävää, että tiedusteluun vastaaminen oli ollut haasteellista. Lainvoimaisuustieto olisi kuitenkin ollut tarkistettavissa myös jutun asiakirjoista.

Kun kysymys oli ollut tuomitun rangaistuksen täytäntöönpanosta huolehtivan viranomaisen yksilöidystä tuomion lainvoimaisuutta koskevasta tiedustelusta, olisi tuomion lainvoimaisuus tullut käytettävissä olevin keinoin pyrkiä selvittämään mahdollisimman joutuisasti. Tapauksessa lainvoimaisuustieto oli toimitettu vankilalle vasta sen toisen tiedustelun perusteella lähes kuukausi myöhemmin.

AOA saattoi esittämänsä käsityksen käräjäoikeuden menettelyn virheellisyydestä käräjäoikeuden tietoon (882/2019*).

Haasteen toimittaminen sijaistiedoksiantona rikosasiassa

Haastemies oli toiminut virheellisesti toimittaen haasteen ulkomailla lomamatkalla olleelle rikosasian vastaajalle tiedoksi sijaistiedoksiantona, vaikka oikeudenkäymiskaaren (OK) 11 luvun 7 §:n 4 momentin mukaan sijaistiedoksianto ei ollut rikosasiassa laillinen menettely. AOA totesi, että kysymys oli haastemiehen viranhoidon ydinalueeseen kuuluvasta virkavelvollisuudesta. Haaste-

miehen tehtäviin kuuluu harkita ja ratkaista itse, milloin sijaistiedoksiannon edellytykset täyttyvät. AOA katsoi myös, etteivät haastemiehen selvityksessään käyttämät sanavalinnat olleet kaikilta osin asiallisia (939/2019*).

Noudot ja muu poliisin antama virka-apu tuomioistuimille

AOA ratkaisi omana aloitteena tutkittavaksi otetun asian poliisin tuomioistuimiin suorittamien noutojen säädösperustan riittävyydestä. Poliisi oli pitänyt tilannetta ongelmallisena. Oli kyseenalaistettu, onko olemassa poliisilain 9 luvun 1 §:ssä edellytettyä säännöstä, jonka perusteella poliisilla on velvollisuus antaa tuomioistuimille tällaista virka-apua.

Poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, *jos niin erikseen säädetään*. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

AOA tarkasteli poliisin tuomioistuimen pyynnöstä suorittamien muidenkin prosessuaalisten kiinniottojen säädöspohjaa: Yleinen tuomioistuin voi määrätä riita-asian asianosaisen tai hänen laillisen edustajansa tuotavaksi tuomioistuimeen. Rikosasioissa tuomioistuin voi määrätä asianomistajan tai hänen laillisen edustajansa sekä vastaajan tuotavaksi tuomioistuimeen. Noudon täytäntöönpanon varmistamiseksi tuomioistuimeen tuotavaksi määrätty asianosainen tai kuultava saadaan ottaa säilöön. Eräissä tilanteissa tuomioistuin voi määrätä myös todistajan noudettavaksi tuomioistuimeen. Noudettavaksi määrätty todistaja saadaan ottaa säilöön.

AOA totesi, ettei OK:ssa tai oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa ollut katselmuksen toimittamista koskevan OK 17 luvun 40 §:n 3 momentin lisäksi säännöstä, joka koskisi tuomioistuimen poliisilta pyytämää virka-apua. Mainituissa laeissa ei myöskään muulla tavoin ilmaista, että noutomääräysten täytäntöönpano tai muu prosessuaalista syistä tapahtuva kiinniotto kuuluisi poliisin tehtäviin. Poliisilain 2 luvun 3 §:n mukaan poliisimiehellä on kuitenkin oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutettu, joka toimivaltaisen viranomaisen antaman kuulutuksen mukaan on vangittava tai otettava säilöön.

AOA totesi, että poliisi joutuu suorittamaan tuomioistuinten tekemiin prosessuaalisiin ratkaisuihin liittyviä kiinniottoja myös muissa kuin noutoihin liittyvissä tilanteissa. Tehtäviin ei välttämättä liity etsintäkuulutusta. Tuomioistuin voi esimerkiksi järjestyshäiriön sattuessa määrätä oikeudessa henkilökohtaisesti läsnä olevan henkilön otettavaksi välittömästi säilöön ja pidettäväksi säilössä enintään 24 tunnin ajan. Käytännössä häiriötä aiheuttaneen henkilön kiinnioton ja säilytyksen hoitaa oikeuden pyynnöstä poliisi. Myös ns. niskoittelevan todistajan sekä konkurssivelallisen painostusvankeuden täytäntöönpanosta huolehtii käytännössä poliisi.

AOA totesi, ettei prosessilaeissa ole edellä mainittujen polisiin tehtävien virka-apuluonteisuuteen liittyviä mainintoja tai ylipäätänsä kattavia mainintoja poliisin roolista tuomioistuimen käsittelyratkaisujen täytäntöönpanossa. AOA esitti oikeusministeriön ja sisäministeriön harkittavaksi, olisiko asiassa syytä ryhtyä lainsäädäntötoimiin. AOA pyysi ministeriöitä ilmoittamaan 31.12.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys oli mahdollisesti antanut aihetta (23/2017*).

OM ilmoitti asettaneensa 10.7.2020 työryhmän arviomaan pakkokeinolain muutostarpeita ja tarkastelun perusteella valmistelemaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmässä keskustellun ja SM:n kanssa sovitun mukaisesti työryhmän on muun ohessa määrä tarkastella AOA:n ratkaisussa tarkoitettua poliisin roolin selventämistä poliisia koskevassa lainsäädännössä.

Palkkioiden maksatuksen viivästyminen

Kantelijalle oikeusapulain nojalla maksettujen palkkioiden maksatus oli Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) virheen johdosta viivästynyt noin kahdella viikolla. Viivästys ei ollut vakava, mutta se antoi AOA:lle aiheen tarkastella palkkioiden maksatuksen oikeudellista perustaa tarkemmin.

AOA piti laillisuusvalvonnan ja palkkionsaajien oikeusturvan kannalta ongelmallisena, että palkkioiden maksatukseen liittyvät Palkeiden toimintaa koskevat tavoiteajat oli ilmeisesti määritelty vain Palkeet-laissa tarkoitetuissa palvelusopimukseksi otsikoiduissa asiakirjoissa tai niiden liitteissä ja palvelukuvauksissa eikä siis sellaisissa säännöksissä ja määräyksissä, joihin virkavastuun katsotaan yleensä voivan perustua.

AOA totesi, ettei valtion sisäisiä sopimuksia tai niihin liittyviä palvelukuvauksia yleensä voida pitää rikoslain 40 luvussa tarkoitettuina säännöksinä tai määräyksinä. Virkavastuun kohdentumisen ja näin ollen myös yksilön oikeusturvan kannalta tällaiset sopimukset ovat ongelmallisia. Sopimusrikkomukseen perustuva korvausvastuu voi niin ikään kohdistua vain sopimussuhteen osapuoleen. Palkeet ei ole erillinen oikeushenkilö vaan osa valtiota, joten esimerkiksi ministeriöiden tai Tuomioistuinviraston sen kanssa tekemissä sopimuksissa sopijapuolena on yksityisoikeudellisesti arvioiden pelkästään valtio.

AOA totesi, ettei, palkkiotaan odottelevalla oikeudenkäyntiavustajalla ole mahdollisuutta vaikuttaa asiaan, mikäli Palkeet ei kykene noudattamaan sille palvelusopimuksessa tai siihen liitetyissä palvelukuvauksissa asetettuja palvelutavoitteita. Avustaja ei myöskään saa saatavalleen viivästyskorkoa. Tilannetta ei AOA:n arvion mukaan voida avustajan oikeusturvan kannalta pitää täysin tyydyttävänä.

Elinkeinon harjoittamisen vapauteen, omaisuuden suojaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvät seikat puoltaisivat AOA:n mukaan sitä, ettei valtion varoista maksettavaan avustajanpalkkioon sovellettaisi maksun määräämisen jälkeisissä viivästymistilanteissa eri säännöksiä kuin esimerkiksi syyttäjän tai julkisen oikeusavustajan valtiolta saamaan kuukausipalkkaan ja sen viivästymiseen. AOA saattoi päätöksensä Palkeiden tietoon. Palkkioiden ja korvauksen maksatuksen viivästymisen toteamisen lisäksi asia ei Palkeiden toiminnan osalta antanut aihetta muihin toimenpiteisiini. AOA toimitti päätöksensä lisäksi OM:lle huomioon otettavaksi oikeusapulain kehittämistarpeiden arvioinnin yhteydessä (6537/2019*).

Palkkioiden maksatuksen viivästymisestä oli kysymys myös kahdessa muussa saman kantelijan asiassa (3043/2019* ja 3533/2019*).

5.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluvat OA *Petri Jääskeläiselle* kuitenkin niin, että valtakunnansyyttäjän toimistoa koskevat asiat ratkaisee AOA *Pasi Pölönen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*.

5.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Laki syyttäjälaitoksesta (32/2019) tuli voimaan 1.10.2019. Lailla syyttäjälaitos organisoitiin yhdeksi virastoksi, jonka keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjäalueisiin. Uudistuksen myötä syyttäjien virkanimikkeet osin muuttuivat. Lain tultua voimaan syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, valtionsyyttäjä, johtava aluesyyttäjä ja johtava maakunnansyyttäjä, erikoissyyttäjä, aluesyyttäjä ja maakunnansyyttäjä sekä apulaissyyttäjä.

Lain tavoitteena on helpottaa syyttäjäntoiminnan ohjausta, edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa ja lisätä valtionhallinnon tulosohjauksen vaikuttavuutta. Lailla on vaikutusta myös oikeusasiamiehen lakiin kirjattuihin tehtäviin. Syyttäjien virkasyytteen käsittelyä koskevan sääntelyn mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtionsyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä.

Edellä mainitun syyttäjän epäiltyä virkarikosta koskevan syytetoimivaltaa koskevan sääntelyn johdosta valtioneuvoston oikeuskansleri antoi oikeusasiamiehen kanssa sopimansa mukaisesti 1.10.2019 päätöksen (OKV/23/50/2019), jolla hän pyysi poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerille tutkittavakseen tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista. Päätöksessä muun muassa todetaan, että vaikka toimivalta syytteen nostamisesta kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille, kuuluu esitutkinta ja sen toimittamisedellytysten arviointi näissä asioissa normaaliin tapaan poliisin tehtäviin ja toimivaltaan. Edelleen päätöksessä todetaan, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat tarvittaessa yksittäisessä tapauksessa siitä, kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisimmin kuuluu.

Kertomusvuonna hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi.

Eduskunnan valiokunnille antamissaan lausunnoissa (esim. 7418/2020* ja 7918/2020*) OA muun ohessa totesi, että ns. EPPO-asetus ja ehdotettu laki näyttäisivät johtavan monin osin ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen ja valtiosääntöidentiteetin kanssa. Ehdotuksessa OA näki ongelmia oikeusasiamiehen toimivallassa EPPO-asetuksen soveltamisalaan kuuluvassa rikosasiassa; EPPO-syyttäjän toiminnan laillisuusvalvonnassa; oikeusasiamiehen syytetoimivallassa ja EPPO-syyttäjän rikosoikeudellisessa vastuussa ja EPPO-syyttäjän asemassa syyttäjänä ministerivastuuasiassa sekä tuomaria tai kansanedustajaa koskevassa rikosasiassa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 39/2020 vp) ja lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 15/2020 vp) useat OA:n esittämät ongelmat oli otettu huomioon. Eduskunta hyväksyi loppuvuodesta ehdotetut lait osin muutettuina. Lakiin otettiin muun muassa nimenomainen säännös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin Euroopan syyttäjän ja valtuutetun Euroopan syyttäjän toimintaan Suomessa kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta ja siitä, että heitä vastaan ajettavassa virkarikosasiassa syyttäjänä on joko oikeusasiamies tai oikeus-

kansleri taikka heidän määräämänsä syyttäjä. Lait tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

5.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

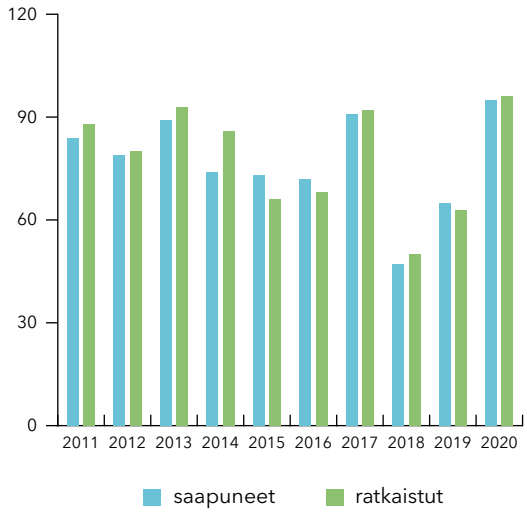
Suuri osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa. Kanteluissa arvosteltiin joko sitä, että syytettä ei nostettu tai sitä, että syyte oli nostettu. Syytteen nostamista koskevissa kanteluissa kysymys on yleensä asiasta, joka on vireillä tuomioistuimessa. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan; kantelijalla on mahdollisuus esittää syytettä koskeva arvostelunsa tuomioistuimessa.

Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

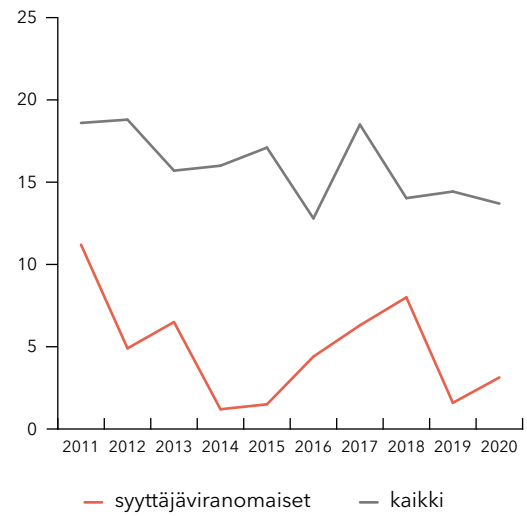
Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa tai esitutkinnan rajoittamista koskevat muutoksenhakutyyppiset kantelut siirretään yleensä valtakunnansyyttäjälle, jos epäiltynä on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan tai määrätä esitutkinnan suoritettavaksi, mihin oikeusasiamiehellä ei näissä tapauksissa ole toimivaltaa.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin saapuneeksi 95 ja niitä ratkaistiin 96. 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 viidessä asiassa, joista kaksi oli otettu omana aloitteena tutkittavaksi. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

5.2.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin Pohjois-Suomen syyttäjäalueen Rovaniemen toimipaikka ja Länsi-Suomen syyttäjäalueen Vaasan toimipaikka. Koronavirusepidemian vuoksi molemmat tarkastukset tehtiin poikkeuksellisesti pelkästään asiakirjatarkastuksina. Tarkastuksia varten syyttäjäalueita pyydettiin toimittamaan oikeusasiamiehelle muun muassa syyttäjien tekemiä päätöksiä syyttämättä jättämisestä sekä esitutkinnan rajoittamisesta.

Rovaniemen toimipaikan aineistoon tutustumisen jälkeen hankittiin vielä erikseen erääseen poliisirikosten tutkinnanjohtajan tekemään esitutkintapäätökseen liittyvä aineisto. Kysymys oli poliisilakiperusteisesti kiinniotetun henkilön menehtymisestä poliisivankilalla poliisiautossa tapahtuneen kuljetuksen jälkeen. Syyttäjän mukaan asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta. Pelkästään päätöksiin tutustumalla ei selvinnyt esimerkiksi kuljetuksen alkutilanne eli olisiko poliisipartion poliisiautokuljetuksen sijaan tullut kutsua paikalle sairaankuljetus toteamaan kuljetettavan terveydentila. Saadun lisäaineiston perusteella OA totesi, että vaikka päätökset olivat jossain määrin niukasti perusteltuja, hänellä ei käytettävissä olleen aineiston perusteella ollut perusteita arvostella päätösten lopputulosta.

Vaasan toimipaikan asiakirjatarkastuksen perusteella oikeusasiamies otti omana aloitteena tutkittavaksi syyttäjän menettelyn kahdessa (samaa asiaa koskevassa) syyttämättäjättämispäätöksessä, joissa päätösten mukaan epäiltyjen rikosten syyteoikeus oli vanhentunut syyteharkinta-aikana.

5.2.4 RATKAISUJA

Esitutkinnan rajoittamispäätös epäillyssä poliisirikosasiassa

Vuonna 2019 tehdyn Oulun syyttäjänviraston tarkastuksen perusteella omana aloitteena tutkittavaksi otetussa asiassa OA katsoi rikosylikomisarion menetelleen lainvastaisesti ja vailla toimivaltaa tämän esiinnyttyä tutkinnanjohtajana ja tehtyä esityksen esitutkinnan rajoittamisesta poliisirikosasiassa, jossa oli kysymys poliisimiehen epäillystä liikenteen vaarantamisesta poliisiautolla suoritetun hälytysajon yhteydessä. OA:n mukaan asiassa olisi tutkinnan alkuvaiheessa pitänyt tulla arvioitavaksi myös virkarikoksen mahdollisuus. Tällaisen arvion voi poliisimiehen kohdalla tehdä vain poliisirikosten tutkinnanjohtajaksi määrätty syyttäjä.

Oikea menettely asiassa olisi ollut, että asiasta olisi heti tapahtuman jälkeen ilmoitettu Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikosten käsittely-yksikköön ja asian käsittelyn jatkon olisi ratkaissut poliisirikosten tutkinnanjohtajaksi määrätty syyttäjä. Lisäksi OA totesi, että kun asiassa oli päädytty asian käsittelemiseen sakkolain mukaisessa menettelyssä, asian käsittelyä ei olisi sakkomenettelyssä ollut mahdollista päättää esitutkinnan rajoittamiseen.

Samassa asiassa OA katsoi kihlakunnansyyttäjän menetelleen lainvastaisesti, kun tämä oli tehnyt päätöksen esitutkinnan rajoittamisesta ns. poliisirikosasiassa, vaikka esityksen esitutkinnan rajoittamisesta oli tehnyt asiassa ilman toimivaltaa toiminut rikosylikomisario. Syyttäjän olisi tullut jättää rajoittamisesitys tutkimatta. Koska asiassa olisi tullut arvioitavaksi myös virkarikoksen mahdollisuus hänen olisi tullut joko itse ilmoittaa tai kehottaa rikosylikomisariota ilmoittamaan kyseisestä poliisirikosasiasta Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikosten käsittely-yksikköön, jossa olisi määrätty asiaan syyttäjätutkinnanjohtaja (2875/2019*).

Päätös olla kirjaamatta rikosilmoitusta

Poliisirikosten tutkinnanjohtajana toiminut kihlakunnansyyttäjä oli ilmoittanut samasta asiasta aiemmin kaksi tutkintapyyntöä tehneelle kantelijalle, että uusinta tutkintapyyntöä tai tulevia samaa asiaa koskevia tutkintapyyntöjä ei enää kirjata. Aiempien tutkintapyyntöjen osalta oli katsottu, että asiassa ei ole syytä epäillä rikosta.

OA totesi, että syyttäjällä ei ole toimivaltaa tehdä päätöstä rikosilmoituksen kirjaamatta jättämisestä poliisissa, koska hän ei ole esitutkintaviranomainen. OA:n mukaan syyttäjän olisi kylläkin ollut mahdollista ilmoittaa, että uusia samansisältöisiä tutkintapyyntöjä ja niiden ratkaisuja ei kirjata omiksi asioikseen syyttäjän asiankäsittelyjärjestelmään, vaan ne kirjataan asiassa aikaisemmin annetun ratkaisun yhteyteen.

Samassa päätöksessä OA arvioi myös yleisemminkin tilanteita, joissa sama ilmoittaja tekee toistuvasti tutkintapyyntöjä samasta asiasta. Päätöstä on tältä osin selostettu jaksossa 5.3 (4988/2019*).

5.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*. Poliisiasioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Kristian Holman* ja *Minna Ketola* sekä tarkastaja *Peter Fagerholm*.

5.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Paikallispoliisin tehtäviä hoitavia poliisilaitoksia on yksitoista. Kullakin niistä toimivan pääpoliisiaseman lisäksi on satakunta poliisiasemaa, jotka ovat hyvin erikokoisia miehitykseltään ja palveluiltaan. Ahvenanmaalla on oma maakuntahallituksen alainen poliisiviranomainen. Poliisin palveluksessa on noin 10 000 henkilöä, joista poliiseja 7 400.

Poliisihallitus suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisilaitosten ja keskusrikospoliisin toimintaa. Sisäministeriön poliisiosastolle puolestaan kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö. Suojelupoliisi on nykyisin suoraan sisäministeriön alainen poliisiyksikkö.

Yleisiä kehityspiirteitä

Jo pitkään poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa on lisätty sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan ja myös siirretty näille viranomaisille ratkaisuvaltaa vähäisemmissä asioissa. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Rikosasioiden käsittelytapoja on jatkuvasti pyritty muutoinkin keventämään ja päätösvaltaa siirretty esimerkiksi tuomioistuimilta. Sinänsä perusteltu pyrkimys tehokkuuteen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua sekä tuottaa muutoinkin oikeusturvaongelmia. Tavallisen kansalaisen näkökulmasta asioilla, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa, voi olla suurikin merkitys. Keskustelua onkin herättänyt myös se, käytetäänkö lain suomaa harkintavaltaa keskittyä vakavampiin asioihin jo liiankin laveasti. Tämä voi alkaa rapauttaa rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ja myös luottamusta poliisiin.

Oikeusministeriössä on käynnissä sekä pakkokeinolain että esitutkintalain muutostarpeiden arviointityö. Näillä vuoden 2021 lopussa päättyvillä hankkeilla pyritään erityisesti rikosprosessien tehostamiseen. Lisäksi sisäministeriössä on valmisteilla poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain kokonaisuudistus: hallituksen esitys on suunniteltu annettavan vuoden 2021 aikana. Kaikki nämä lait ovat poliisin kannalta hyvin tärkeitä.

Poliisin resurssit ovat olleet viime vuosina paljon esillä julkisuudessa. Lähtökohtaisesti tämä ei ole laillisuusvalvontakysymys, mutta poliisien määrän vähentäminen voi johtaa esimerkiksi käsittelyaikojen pidentymiseen ja muutoinkin poliisipalvelujen laadun heikentymiseen, ja siten vaarantaa yhdenvertaisuutta ja muutoinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Nykyisin poliisi joutuu vahvasti priorisoimaan vakavampien rikosten tutkintaa ja kiireellisiä hälytystehtäviä ja resursseja on keskitetty tehtävämäärien mukaan suurimpiin asutuskeskuksiin.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna poliisin resurssit ovat Suomessa olennaisesti heikommat. Esimerkiksi vuonna 2017 Suomessa oli 1,3 poliisia tuhatta asukasta kohden, kun muissa Pohjoismaissa suhdeluku oli noin 1,9. Poliisien määrä on vähentynyt 2010-luvun alusta, jolloin heitä oli noin 7 750. Vuonna 2020 poliiseja oli noin 7 400. Hallitusohjelman mukaan poliisien määrä nostetaan 7 500 henkilötyövuoteen vuoteen 2022 mennessä.

Poliisin tehtäväkenttä on jatkuvasti monimutkaistunut ja kansainvälistynyt. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat entistä enemmän sidoksissa toisiinsa. Rikostutkinnassa uusia haasteita tuo muun muassa verkkorikollisuus, joka voi tuottaa tutkittavaksi erittäin suuria kokonaisuuksia (esim. psykoterapiakeskus Vastaamon tietomurto). On myös keskusteltu siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua, esimerkkinä juopuneiden kuljetukset ja säilytys. Yksityiset vartiointiliikkeet sinänsä hoitavat nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. Poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei kuitenkaan ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, koska perustuslaki asettaa sille omat reunaehtonsa.

Poliisin lupahallinnossa on siirretty asiointia ja palveluja verkkoon pääosin varsin onnistuneesti. Sen sijaan jo keväällä 2009 käynnistynyt poliisin suuri tietojärjestelmäuudistus eli ns. Vitja-hanke ei ole edennyt suunnitellusti, vaan se on useita vuosia myöhässä: alun perin se oli tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2014. Sen ensimmäinen vaihe (tiedustelutietojärjestelmä POTI) otettiin käyttöön joulukuussa 2018. Uudistuksen myöhästyminen haittaa monin tavoin poliisin toimintaa. Myös asetietojärjestelmän käyttöönotto on viivästynyt.

Omat ongelmansa poliisin toiminnalle aiheutuu toimitilojen kunnosta. Rakennuskanta on suurelta osin peräisin 1960–80 -luvuilta ja tulossa tiensä päähän tai jo on siellä. Useilla poliisilaitoksilla on jouduttu turvautumaan laajasti väistötiloihin tai työskentelemään ainakin väliaikaisesti epätyydyttävissä tiloissa.

Edellisvuosien tapaan useita poliisirikosasioita oli esillä julkisuudessa. Niistä vakavimmassa Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön entinen päällikkö tuomittiin elinkautiseen vankeuteen murhasta; tuomio ei ole lainvoimainen. Hänet oli jo aiemmin tuomittu pitkiin vankeusrangaistuksiin mm. törkeistä huumausainerikoksista. Tätä kirjoitettaessa on kesken myös syytteiden käsittely häntä ja muun muassa entistä poliisiylijohtajaa vastaan tietolähteiden rekisteröintiä koskevassa asiassa. Käräjäoikeus hylkäsi kaikki syytteet, mutta syyttäjä valitti ratkaisusta hovioikeuteen.

Luottamus poliisiin on joka tapauksessa ollut perinteisesti korkealla, vaikkakin viime vuosina se on jonkin verran laskenut. Vuoden 2020 poliisibarometrin mukaan 91 % luotti poliisiin melko tai erittäin paljon. Samalla kuitenkin 39 % piti melko tai erittäin todennäköisenä, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota tai epäeettistä toimintaa.

5.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

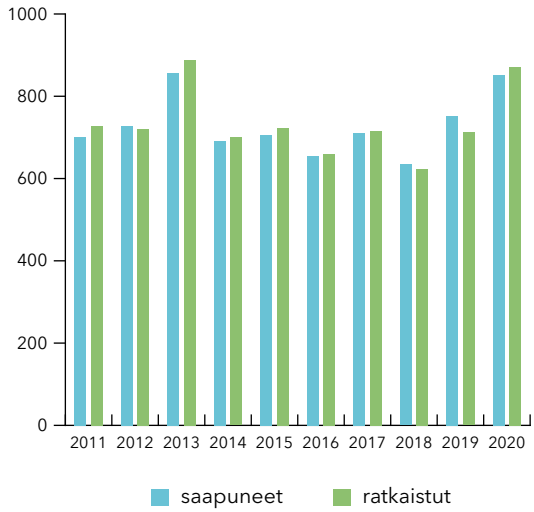
Poliisikantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä.

Poliisikantelujen määrä on viime vuosina noussut. Vuonna 2020 kanteluja saapui aiempaa selvästi enemmän eli 852 (edellisvuonna 752) ja niitä ratkaistiin 871 (712). Koronaepidemiaan liittyviä poliisikanteluita tuli kolmisenkymmentä, joten niillä asiamäärän kasvu ei selity (näistä ks. jakso 4 Koronaan liittyvät asiat). Kantelujen lisäksi ratkaistiin 10 (8) poliisia koskenutta omaa aloitetta.

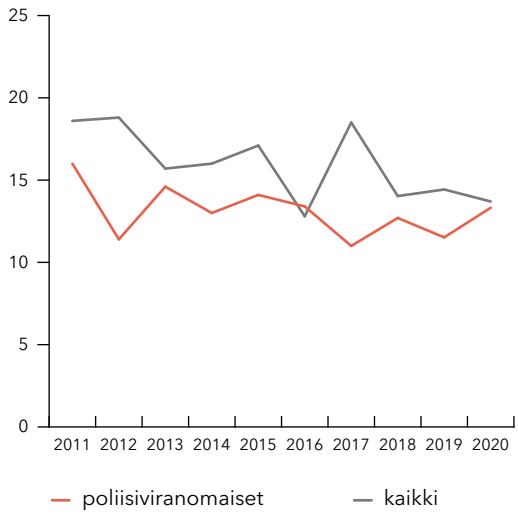
Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2020 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 399 (edellisvuonna 352) poliisiin kohdistunutta kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänjaon kehittämisen on kaavailtu johtavan siihen, että poliisikantelut keskitetään entistä enemmän oikeusasiamiehelle. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2020 yhteensä 817 (650) kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti.

Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 116 (82) ja omista aloitteista 9 (7). Valtaosa näistä eli 92 (67) oli käsityksiä. Huomautuksen poliisi sai viidessä tapauksessa. Asioista 12 (4) johti esitykseen säädösten kehittämiseksi. Toimenpideratkaisujen lukuisuuden vuoksi lähes kään kaikkia ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Suurin osa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Eniten kannellaan poliisin päätöksistä olla toimittamatta esitutkintaa. Usein kantelija myös pitää esitutkin-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

taa puutteellisena tai arvostelee sen kestoa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Myös julkisuusasiat ovat esillä kanteluissa.

Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäiltynä on yksityishenkilö.

Kantelujen määristä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.

Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.

Väitteitä vakavista poliisin väärinkäytöksistä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisin tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 905 rikosilmoitusta vuonna 2020 (edellisvuonna 997).

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei edelleenkään ole tarkkaa tilastotietoa siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. Poliisirikosasioiden alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty kahdelle Valtakunnansyyttäjäntoimistossa toimivalle syyttäjälle. He käsittelevät valtaosan asioista itse ja loput (204 tapausta vuonna 2020) siirretään paikalliselle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on viitisentoista.

Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tehostui, kun vuonna 2014 jokaiseen poliisilaitokseen perustettiin oikeusyksikkö. Sen tehtävien pääpaino on laillisuusvalvonnassa, jota kussakin yksikössä hoitaa yleensä kaksi henkilöä. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnassa työskenteli vuonna 2020 kuusi virkamiestä. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta sekä viranomaisten muu salainen tiedonhankinta, josta on erillinen jakso 5.6. Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä kohdassa 5.3.10.

5.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen. Poikkeus ovat poliisivankilatarkastukset, 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.

Koronaepidemian vuoksi vuonna 2020 tehtiin tarkastuksia myös poliisiin vain vähän, yhteensä neljä (edellisvuonna 14). Varsinaisia poliisivankilatarkastuksia ei tehty lainkaan; Pasilan poliisivankilan osalta tutustuttiin vain sen peruskorjaussuunnitelmiin. Lapin ja Pohjanmaan poliisilaitokset tarkastettiin, mutta pääosin asiakirjatarkastuksena ja muutoin etäyhteyksillä. Tämän lisäksi kanslian esittelijät tutustuivat maaliskuussa 2020 Vitja-projektin tilanteeseen.

Lapin poliisilaitoksella (2957/2020*) kävi ilmi, että Tunturilapin toimintavalmiusaikoja oli saatu laskettua puolella tunnilla 70 minuuttiin. Tarkastuspäivänä tuli myös tieto 10 uudesta poliisivirasta. Tosin pienemmille paikkakunnille on poliisipäällikön mukaan ollut vaikea saada rekrytoiduksi poliiseja ainakaan pysyvämmin. Myös kuljetusmatkojen pituus ja tutkintavankien säilytys Oulussa aiheuttavat ongelmia. Toimitilatkin ovat osin heikkokuntoisia: esimerkiksi Rovaniemellä 50 henkeä toimi väistötiloissa. Yhteispartiointi Ruotsin poliisin kanssa ei näytä toteutuvan.

Rikostutkinnassa olivat eritysesti huumerikokset lisääntyneet. Vaikka tutkijoita on vähän, olivat tutkintaprosessit toimineet. Eniten ongelmia on ollut päivittäisrikostutkinnassa. Nuorten tekemät ja nuoriin kohdistuneet rikokset ovat priorisointilistan kärjessä.

Etukäteisaineiston perusteella poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin kiinniottoperusteiden kirjaamiseen ja esitutkintapäätösten perustelemiseen.

Pohjanmaan poliisilaitoksen (4602/2020*) edustajat toivat esiin, että rikosten määrät ovat olleet laskussa viimeiset kymmenen vuotta; tosin vuonna 2019 rikosmäärät hieman nousivat. Tutkinta-ajat ovat pidentyneet enemmän kuin keskimäärin muilla poliisilaitoksilla, mutta rikosten selvitysprosentit ovat hyviä. Huolta aiheuttaa huumausainerikosten kasvu, joka näkyy sekä rattijuopumusten määrässä kuten myös muussa rikollisuudessa.

Muutamassa Etelä-Pohjanmaan kunnassa toimintavalmiusajat ovat varsin pitkät. Naapuripoliisilaitosten kanssa oli valmisteilla yhteistoimintasopimuksia, joiden perusteella hälytyspartiot menisivät tarvittaessa hälytystehtäville yli poliisilaitosrajojen. Poliisilaitos oli saanut rahaa kuuteen uuteen virkaan harva-alueille.

Seinäjoella oli kokeilussa ns. koppipartiotoiminta. Kahden vartijan partio voi ajaa poliisipartioita vastaan ja ottaa vapautensa menettäneen kuljetettavakseen poliisivankilaan. Usein pitkienkin etäisyyksien takia tämä vapauttaa hälytyspartiot muihin kiireellisimpiin tehtäviin paljon aiempaa nopeammin.

Etukäteisaineiston perusteella poliisilaitoksen huomiota kiinnitettiin muutaman esitutkintapäätöksen puutteellisiin perusteluihin. Lisäksi neljän kiinnioton osalta pyydettiin lisäselvityksiä.

Helsingin poliisilaitoksella keskusteltiin käynnissä olevasta Pasilan poliisivankilan peruskorjauksesta, jonka on määrä valmistua vuoden 2021 aikana. Sen jälkeen poliisilaitos luopuu Kisahallin säilytyssuojasta ja kaikkien vapautensa menettäneiden säilytys keskitetään Pasilaan.

Vitja-projektin tilanteeseen tutustuttaessa maaliskuussa 2020 tuli esiin huoli rahoituksen riittävyydestä. Näin laajan järjestelmäkehityshankkeen rahoituksen tulisi olla pitkäkestoista eikä vuosittaisten päätösten varassa. Vitja poikkeaa muiden viranomaisten järjestelmien kehitystyöstä sen laajuuden vuoksi: samaan järjestelmään keskitetään valtakunnallisesti usean eri viranomaisen toimintoja mikä tarkoittaa eri viranomaisten lukuisien tehtävien yhteensovittamista järjestelmään ja sillä on lukuisia rajapintoja muihin järjestelmiin. Keskusteltiin myös Vitjaan mahdollisesti tulevista valvontatyökaluista ja siitä, millaisia valvonnallisia ominaisuuksia järjestelmään jo nyt on suunniteltu.

5.3.4 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa myös tullin ja rajavartiolaitoksen asioissa. Poliisivankiloita on nykyään käytössä vajaat viisikymmentä. Eniten kiinniottoja tehdään poliisilain nojalla, noin 49 000 vuonna 2019 ja näistä valtaosa päihtymyksen vuoksi. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2019 22 600 kiinniotettua, joista noin 8 800 pidätettiin ja 2 000 vangittiin. Poliisivankiloissa säilytetään joskus myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista useisiin viikkoihin.

Oikeusasiamiehen lisäksi myös kansainväliset valvontaelimet ovat useissa yhteyksissä arvostelleet erityisesti tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen oleskeluun. Tutkintavankeuslakia muutettiin vuoden 2019 alusta siten, että tutkintavankia ei saa pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuin.

OA tutki omana aloitteenaan 5680/2018* Jyväskylän poliisiaseman väliaikaisten säilytystilojen olosuhteita kanslian esittelijöiden tarkastushavaintojen (pöytäkirja 4392/2028*) pohjalta. Hän katsoi, että säilytystilat eivät kaikilta osin täyttäneet lain vaatimuksia. Kaikki sellit olivat kalustamattomia, vain patja lattialla. Kiinniotetut joutuivat siis syömään joko seisten tai lattialla, mikä voidaan kokea halventavana kohteluna. Myöskään esimerkiksi mitään pesutiloja, ulkoilutilaa tai tapaamistilaa ei ollut.

Sinänsä tiloissa säilytettiin (päihtymyksen vuoksi säilöönotettujen lisäksi) vain sellaisia rikoksesta epäiltyjä, joilla on päihtymystilasta johtuva valvonnan tarve ja enintään 24 tuntia. Joka tapauksessa lain säilytystiloille ja vapautensa menettäneiden olosuhteille ja kohtelulle asettamat vaatimukset tulee täyttää kaikissa vapautensa menettäneiden säilytystiloissa riippumatta niiden tarkemmasta käyttötarkoituksesta ja varsinkaan siitä, että ne ovat käytössä ”väliaikaisesti”. Kyseiset tilat olivat käytössä yli kaksi vuotta; niiden käyttö lopetettiin loppuvuodesta 2020.

Omana aloitteena tutkimassaan asiassa 2602/2017* OA totesi olevan tärkeää, että poliisivankilassa työskenteleville terveydenhuollon ammattihenkilöille järjestetään perehdytystä tarpeellisin osin muun muassa poliisihallinnon määräyksistä ja ohjeista. Lisäksi hän kiinnitti huomiota siihen, että potilasasiakirjojen laatimiselle asetettujen edellytysten tulee täyttyä huolimatta siitä, miten kirjaukset tehdään ja suositti myös, että potilastietojen arkistointiin ja hävittämiseen liittyvät toimintatavat käydään läpi.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan vapaudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvinaisia, poliisin toimenpiteille on selvitysten mukaan useimmiten ollut riittävät perusteet. Asiassa 331/2019* OA kuitenkin antoi rikosylikomisariolle

huomautuksen, kun kantelijaa oli lainvastaisesti pidetty lukitussa tilassa. Kyse oli kadonnutta henkilöä koskeneesta poliisitutkinnasta ja kantelija oli lähinnä todistajan asemassa. OA korosti, että muita kuin rikoksista epäiltyjä ei saa pitää lukitussa tilassa. Toimenpidettä ei myöskään ollut kirjattu.

Myöskään asiassa 737/2019* 16-vuotiaan pitämistä lukitussa tilassa ei ollut kirjattu. Kiinniotosta oli myös laiminlyöty ilmoittaa lapsen vanhemmille. Kirjausten puutteista oli myös kyse tapauksissa 2100/2019 (lääkityksen tarve), 7137/2019 (sairauksien, vammojen ja lääkityksen kirjaaminen) ja 3896/2019 (kiinnioton perusteet).

Asiassa 5378/2019* OA arvosteli puolestaan sitä, että kantelija ja hänen miehensä on päätetty ottaa kiinni ilman, että olisi riittävästi arvioitu kaikkia kiinnioton edellytyksiä. Kantelijan useamman tunnin kestäneen vapaudenmenetyksen perusteista ja kestosta ei ollut jälkikäteen saatavissa tarkkaa selvitystä. Kyse oli ampumavälikohtauksen selvittelystä ja kantelija oli otettu kiinni puolen tunnin kuluttua tapahtumista puolen kilometrin päästä. Toimintojen pilkkoutuminen paikalla olleiden poliisipartioiden kesken ja toisaalta tilanteen yleisjohtaminen Helsingistä käsin näyttää aiheuttaneen ongelmia tiedonkulussa. Joka tapauksessa ei ollut perusteita pitää kantelijaa rikoksesta epäiltynä. Jos kantelija ei ollut rikoksesta epäilty, niin häntä ei olisi saanut lyhyeksikään ajaksi sijoittaa lukittuun tilaan. Vapaudenmenetys olisi tullut myös kirjata.

Omana aloitteena tutkitussa asiassa 23/2017* AOA Pölönen esitti oikeusministeriön ja sisäministeriön harkittavaksi, olisiko syytä ryhtyä lainsäädäntötoimiin poliisin roolin selventämiseksi, kun kyse on henkilön noutamisesta tuomioistuimeen. Tästä päätöksestä enemmän jaksossa 5.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto.

Myös vapautensa menettäneen kohtelu antoi aihetta arvosteluun useassa tapauksessa. Asiassa 2519/2019 kiinniotetulta otettiin pois vaatteet ja patja kuristautumisvaaran vuoksi. Lain mukaan säilytettävää ei kuitenkaan voida jättää ilman vaatetusta. Ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun sisältyy oikeus pitää soveltuvaa vaatetusta. Ratkaisussa 6420/2019 poliisia arvosteltiin siitä, että kiinniotettu kuljetettiin lokakuussa 100 kilometriä poliisiasemalle vain lyhyissä alushousuissa ja T-paidassa. Lisäksi hänet oli vapauttamisen jälkeen jätetty kotinsa läheiselle bussipysäkille, vaikka kantelija oli toivonut muuta paikkaa. Ratkaisuissa 195/2020 ja 241/2020 kiinniotetuille ei puolestaan ollut tarjottu ruokaa, vaikka heidän vapaudenmenetyksensä oli kestänyt yli 12 tuntia. Asiassa 394/2020* vain kiinaa ymmärtäneelle kiinniotetulle ei ilmeisestikään ollut pyritty hankkimaan tulkkia. Näin ollen hän ei ollut tietoinen kiinnioton perusteista eikä oikeuksistaan eikä hänen kiinniotostaan ollut myöskään ilmoitettu lähiomaisille.

Ratkaisussaan 3986/2019* OA arvosteli sitä, että kivuliasta paprikasumutetta silmiinsä saaneelle kiinniotetulle ei ollut annettu saippuaa, koska pelkällä vedellä huuhtelu ei ole riittävää. OA piti epätyydyttävänä sitä, että paprikasumutteen käytöstä ei ole erillistä ohjeistusta. Tämän vuoksi paprikasumutteen käytön jälkeisen oikeanlaisen ensiavun antaminen jää koulutuksen varaan, jonka sisällössä saattaa Poliisihallituksenkin mukaan olla yksiköstä ja kouluttajasta johtuvia eroavuuksia. OA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että paprikasumutteen käytön kohteena oleville henkilöille voi tällaisista syistä aiheutua tarpeetonta kärsimystä. OA esitti Poliisihallituksen harkittavaksi ohjeistuksen antamista paprikasumutteen käytöstä ja käytön jälkeisestä ensiavusta.

Poliisihallituksen ilmoituksen mukaan sen tiedossa ei ollut, että paprikasumutteen käytön jälkeen annettavassa ensiavussa olisi ilmennyt puutteita muissa poliisiyksiköissä. Tämän perusteella Poliisihallitus ei pitänyt tarkoituksenmukaisena valtakunnallisen erillisen ohjeen antamista. Poliisihallitus ilmoitti varmistavansa sen, että koulutustapahtumien sisältö on oikeanlainen ja mahdollisimman yhdenmukainen koko valtakunnassa.

5.3.5 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino, esimerkiksi vuonna 2019 poliisi teki niitä noin 10 300. 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 tuomioistuinta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Korkein oikeus on viime vuosina antanut useita ennakkopäätöksiä kotietsinnöistä. Oikeusasiamies ei tutki kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä oikeusturvatie on mitä ilmeisimmin vähentänyt oikeusasiamiehelle tehtäviä kanteluja kotietsinnästä. Joka tapauksessa myös kertomusvuonna muutama kantelu johti poliisin menettelyn arvosteluun.

Läsnäolon rajoittaminen kotietsinnässä

Asunnon haltijalla on lähtökohtaisesti oikeus olla läsnä kotietsinnässä. Tämän oikeuden rajoittamisesta oli kyse asiassa 5294/2019*. Siinä poliisi oli ilman kantelijan läsnäoloa ensin tarkastanut asunnon työturvallisuussyistä ja sen jälkeen talossa oli tehty etsintä huumekoiralla. Vasta tämän jälkeen kantelija oli tuotu asuntoon, jossa hänet oli määrätty olohuoneen sohvalle.

OA korosti, että työturvallisuussyistä tehtyä asunnon varmistamista ei saa miltään osin tehdä rikoksen selvittämistarkoituksessa. Muunlainen menettely vesittäisi läsnäolo-oikeuden toteutumista. Koiran käyttö kotietsinnässä on monesti perusteltua ja se on kiistatta osa kotietsintää ja myös tätä osaa etsinnästä koskee läsnäolo-oikeus. Tässä tapauksessa ei ollut lainkaan perusteltu sitä, miksi kantelija ei olisi voinut olla talossa samaan aikaan koiran kanssa. OA ei ollutkaan vakuuttunut siitä, että pelkkä kantelijan läsnäolo olisi tässä tapauksessa ainakaan olennaisesti haitannut etsinnän toimittamista. Selvityksissä ei ollut tuotu esille myöskään mitään konkreettista pakkokeinolain mukaista perustetta sille läsnäolo-oikeuden rajoittamiselle, että kantelijan tuli istua olohuoneen sohvalla. Kantelijalle ei myöskään ollut ilmoitettu oikeudesta saattaa kotietsintä tuomioistuimen tutkittavaksi ja oikeudesta saada jäljennös kotietsintäpöytäkirjasta.

OA:n mukaan olisi myös ollut perusteltua, että pöytäkirjasta olisi käynyt ilmi, että asunto on ensin varmistettu ja että se on käyty läpi myös koiran kanssa ennen kuin kantelija päästettiin seuraamaan etsintää. Myös se, että kantelijan liikkumista rajoitettiin, olisi tullut perusteluineen merkitä pöytäkirjaan. Lisäksi kotietsintäpöytäkirjasta tulisi käydä ilmi sen kesto. Pöytäkirja oli sinänsä laadittu yleisen käytännön mukaisesti. OA piti tärkeänä, että poliisihallinnossa yleisesti kiinnitettäisiin sekä käytännössä että tietojärjestelmiä kehitettäessä huomiota kotietsintäpöytäkirjojen sisällön kattavuuteen. Hän saattoi käsityksensä Poliisihallituksen tietoon.

Poliisi tekee etsintöjä kotirauhan piirissä myös poliisilain nojalla. Tällaisesta oli kyse asiassa 5021/2019*, kun kantelijaa tavoiteltiin lääkärin pyynnöstä mielentilan arviointiin. Poliisi kävi tuloksetta hänen asunnossaan. Kantelija sai tiedon tästä vasta Omakanta-järjestelmästä. OA:n mukaan poliisin olisi tullut jättää käynnistään ilmoitus asuntoon tai muulla tavoin viipymättä ilmoittaa kantelijalle asiasta. Asiassa 342/2020 poliisi oli tullut paikalle kerrostalossa kuuluneen kovan musiikin vuoksi. Musiikki hiljennettiin jo poliisin ollessa eteisessä, eikä ollut muutoinkaan perusteita sille, että partio vielä tarkasti koko asunnon.

Poliisilain 2 luvun 10 §:n soveltaminen kotirauhan piirissä

Asiassa 6314/2019* kantelija oli aiheuttanut häiriötä Alkossa, josta hän oli poistunut tuttavansa asuntoon, josta poliisi hänet sittemmin tavoitti. Poliisi otti päihtyneen kantelijan kiinni poliisilain 2 luvun 10 §:n nojalla, koska pidettiin todennäköisenä, että hän aiheuttaisi huomattavaa häiriötä tai

välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Kantelija pidettiin säilössä lähes 22 tuntia kiinniottamisesta.

Kysymys oli siitä, 1) voiko poliisilain 2 luvun 10 §:ssä mainittu ”paikka” tarkoittaa myös kotirauhan suojaamaa paikkaa eli oikeuttaa paikalta poistamisen tai kiinniottamisen myös kotirauhan piiristä, ja 2) voiko säännös itsessään oikeuttaa poliisin pääsyn kotirauhan piiriin.

OA:n mukaan vastaus ensimmäiseen kysymykseen näyttäisi olevan myönteinen säännöksen esitöiden ja sitä edeltäneen poliisilain säännöksen esitöiden valossa. OA ei kuitenkaan pitänyt perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta tyydyttävänä sitä, että näin merkittävä toimivaltuus ei ilmene voimassa olevasta säännöksestä, vaan ainoastaan sitä edeltäneen säännöksen esitöistä.

Vastaus toiseen kysymykseen on OA:n käsityksen mukaan kielteinen. Poliisilla tulee olla laillinen toimivaltaperuste pääsylle kotirauhan piiriin, ja sellaista valtuutta puheena oleva säännös ei sisällä. OA:n mukaan laissa ei ole muutakaan säännöstä, jonka nojalla poliisi voisi poliisilain 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetun yleisen järjestyksen tai turvallisuuden suojaamisen perusteella mennä kotirauhan piiriin paikalta poistamisen tai kiinniottamisen toteuttamiseksi.

OA katsoi, että kantelussa tarkoitetussa tilanteessa poliisilla ei ole ollut laillista perustetta mennä kotirauhan piiriin kantelijan löytämiseksi ja kiinniottamiseksi poliisilain 2 luvun 10 §:n nojalla. OA totesi myös, että kotirauhan perusoikeussuoja menettäisi olennaisen osan merkityksestään, jos lakiin perustuvan toimivallan puute korjaantuisi sillä, että poliisin asuntoon tuloa ei ole vastustettu. Poliisin toimivaltuuksien ns. suostumusperusteiseen käyttöön on laillisuusvalvonnassa suhtauduttu torjuvasti.

OA pyysi Poliisihallitusta saattamaan hänen käsityksensä kaikkien poliisilaitosten tietoon. Lisäksi OA esitti sisäministeriön harkittavaksi, olisiko sääntelyä aihetta täsmentää.

OA:n mukaan myöskään kantelijan säilössäpitoaika ei ollut oikeasuhtainen ja perusteltu ainakaan jo säilöönottovaiheessa päätettynä. Kantelija oli selvitysten mukaan nukkunut koko säilössäpitoajan eli 22 tuntia. Hän oli ollut koko tämän ajan juomatta ja ravinnotta, ja ilmeisesti myös ilman tarvitsemaansa lääkitystä. OA:n mielestä näiden seikkojen olisi tullut antaa aihetta vakavaan huoleen vapautensa menettäneen voinnista ja kantelijaa olisi tullut jossakin vaiheessa herätellä ja häntä olisi tullut puhuttaa hänen vointinsa, ravinnon saannin ja terveydentilan selvittämiseksi.

Kotirauhan suojaa koski myös päätös 3418/2019. OA totesi, ettei poliisilla ollut selvää lakiin perustuvaa valtuutta mennä kotirauhan suojaamalle alueelle antamaan yksityiselle virka-apua, jotta pesänjaon valmistelemiseksi tapahtuva omakotitalon kuntotarkastus saataisiin tehdyksi. Virka-avun antamiselle ei ollut edellytyksiä kuten ei myöskään kantelijan paikalta poistamiselle kuntotarkastuksen mahdollistamiseksi.

5.3.6 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa ovat pakkokeinojen käytön lisäksi kestoaiheita erityisesti esitutkintapäätökset sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto. On ilmeistä, että poliisin resurssien rajallisuus vaikuttaa vahvasti sekä esitutkintapäätösten laatuun että esitutkintojen kestoon. Yksittäisen päätöksen laatimiseen ei ole uhrattavissa kovinkaan paljon aikaa ja jutturuuhkat voivat johtaa siihen, että esitutkinnan edellytyksiä ei arvioida riittävän huolellisesti. Poliisin pitää myös priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä valitettavasti viipyy.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta tai keskeyttänyt sen, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe ja niissä on myös jatkuvasti ollut arvosteltavaa. Myös vuonna 2020 yli kahdessakymmenessä tapauksessa poliisia arvosteltiin esitutkintapäätösten perustelujen eriasteisesta puutteellisuudesta tai epäselvyydestä. Muutama päätös oli tehty puutteellisen alustavan selvityksen pohjalta. Aina päätöksistä ei myöskään käynyt ilmi, oliko kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, keskeyttämisestä vai lopettamisesta. Joskus päätöksen tekeminen siitä, ettei esitutkintaa toimiteta, oli kestänyt hyvin pitkään tai päätöksestä ei ollut annettu tietoa asianosaiselle. OA on korostanut, että jos rikoksesta epäillään

jotakuta tai jos on ainakin saatavissa selvitystä hänen henkilöllisyydestään tai epäillystä rikoksesta muutoin, asian käsittelyä tulisi jatkaa. Keskeyttämisestä ei saa muodostua tapaa päästä eroon vähäisistä tai hankalista jutuista.

Periaatteellista merkitystä on ratkaisulla 1205/2019*, jossa oli kysymys siitä, kuka voi muuttaa tutkinnanjohtajan päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. OA:n käsityksen mukaan tutkinnanjohtajan esimies voi määrätä, että kysymys esitutkinnan toimittamisesta otetaan uuteen harkintaan ja hän voi itsekin määrätä, että esitutkinta toimitetaan. Esitutkinta voidaan tällöin aloittaa samankin aineiston perusteella, jos perustellusti voidaan arvioida, että asiassa on syytä epäillä rikosta. Tämän lisäksi on selvää, että tutkinnanjohtaja itse voi päättää muuttaa omaa aiempaa ratkaisuaan ja että syyttäjä voi määrätä esitutkinnan toimitettavaksi. Myös eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat määrätä suoritettavaksi esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Oikeustilaa voisi kuitenkin selkeyttää, jos esimiehen toimivallasta tutkinnanjohtajaan nähden olisi säädetty nykyistä selvemmin. Tämän vuoksi OA lähetti päätöksensä tiedoksi oikeusministeriölle ja sisäministeriölle.

Jos poliisimiehen väitetään syyllistyneen rikokseen, esitutkinnasta tai sen toimittamatta jättämisestä voi päättää vain syyttäjä, ei poliisi. Kahdessa tapauksessa tuli ilmi, että poliisi oli tehnyt päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa poliisin menettelystä tehdyn ilmoituksen johdosta (4141/2019* ja 4168/2019). OA korosti, että ilmoitus poliisimiehen epäillystä rikoksesta on siirrettävä valtakunnansyyttäjän toimistoon riippumatta siitä, kuinka selvänä poliisi pitää sitä, ettei asiassa ole syytä epäillä rikosta. Poliisin virheellistä menettelyä esitutkinnan rajoittamisessa poliisirikosasiassa käsiteltiin puolestaan ratkaisussa 2875/2019* (ks. tarkemmin jakso 5.2 Syyttäjälaitos).

Useimmiten esitutkintapäätöksen lopputulos on perustelujen puutteellisuudesta huolimatta ollut hyväksyttävä. Kertomusvuonna poliisi otti OA:lle tehdyn kantelun käsittelyn myötä asian uuteen harkintaan 15 tapauksessa ja ainakin viidessä niistä esitutkinta käynnistettiin - osassa tapauksia harkinta on kesken.

Ilmoituksen kirjaamisvelvollisuudesta oli kysymys asiassa 4988/2019*. OA totesi, että saman henkilön toistuvat rikosilmoitukset samasta asiasta eivät ole harvinaisia. Velvollisuus kirjata ilmoitus ei OA:n käsityksen mukaan tarkoita, että esitutkintaviranomaisen tulisi aina olosuhteista riippumatta kirjata uusi erillinen ilmoitus (poliisiasiain tietojärjestelmään), vaikka ilmoittaja tätä vaatisikin. Keskeistä on, että jokainen uusittukin tutkintapyyntö kirjataan (jotenkin) ja että jokaisen pyynnön arvioi toimivaltainen virkamies, joka tekee asiassa ratkaisun, joka kirjataan. Näin jokainen ilmoitus ja sen edellyttämät mahdolliset toimenpiteet tulevat asianmukaisesti arvioiduiksi ja asian käsittely on myös jälkikäteen kontrolloitavissa. Se, kuinka yksityiskohtaisesti ja miten asia ja sen ratkaisu kirjataan, riippuu kunkin tapauksen erityispiirteistä. Ilmoittajan oikeusturva tai muutkaan syyt eivät OA:n mielestä edellytä, että aina kirjataan uusi, erillinen rikosilmoitus ainakaan tilanteissa, joissa ilmoittaja vain uudistaa aiemman tutkintapyyntönsä esittämättä mitään uusia seikkoja. Ks. tästä ratkaisusta syyttäjän kannalta jaksossa 5.2 Syyttäjälaitos.

Ratkaisussa 3150/2019* OA antoi tutkinnanjohtajalle ja tutkijalle huomautuksen, kun 11-vuotiaan lapsen kuulustelu oli toimitettu määräämättä tälle edunvalvojaa. Lapsen pahoinpitelystä epäiltynä oli hänen äitinsä ja lapsen edun edellyttämää edunvalvojan läsnäoloa kuulustelussa ei ollut yritettykään toteuttaa. Muutoinkaan lapsen koulussa toimitetussa kuulustelussa ei ollut riittävästi huomioitu hänen oikeusturvaansa ja hyvinvointiaan. Kun lapsi oli ollut poissa tolaltaan, olisi tullut harkita tukihenkilön tarvetta, vaikka lapsi ei tätä osaisikaan pyytää.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoa. Pitkään viipyvät esitutkinnat ovat ongelmallisia paitsi yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Lapsiin kohdistuneiden rikosten käsittely tulisi säätää kiireelliseksi

OA katsoi päätöksessään 5625/2020*, että olisi perusteltua säätää, että esitutkinta on toimitettava kiireellisesti, kun rikoksen asianomistaja on alle 18-vuotias lapsi. Myös syyteharkintaa ja rikosasian tuomioistuinkäsittelyä koskevia säännöksiä tulisi vastaavalla tavalla tarkistaa.

OA selvitti asiaa omasta aloitteestaan, kun sekä kanteluita tutkittaessa että tarkastuksilla oli tullut ilmi useita tapauksia, joissa vakavienkin lapsiin kohdistuneiden rikosten esitutkinta oli viipynyt kohtuuttoman pitkään (ks. myös OA:n kertomus 2019 s. 175-176). Sinänsä esitutkintojen viipyminen on yleinen ongelma, mutta lapsiin kohdistuvissa rikoksissa esitutkinnalla ja muullakin rikosprosessilla on erityispiirteitä.

OA totesi, että nykyisin ei ole säädetty siitä, että rikoksen uhrin ikä vaikuttaisi esitutkinnan, syyteharkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn kiireellisyyteen. Sen sijaan näin on nimenomaisesti säädetty, kun rikoksesta epäilty on alaikäinen.

Lainsäätäjä on viimeksi arvioinut lapsiin kohdistuneiden rikosten esitutkinnan keston säätelyä vuonna 2010, kun nykyistä esitutkintalakia säädettiin. Tuolloin kiireellisyysvaatimus hylättiin varsin niukoilla perusteluilla. Esitutkintalain säätämisen jälkeen asiaa on arvioitu useassa yhteydessä ja päädytty erityisesti lapsen edun vuoksi suosittamaan huomattavasti nopeampia rikosprosesseja. Myös Suomea sitovat kansainväliset sopimukset edellyttävät lapsiin kohdistuneiden rikosten tehokasta tutkintaa.

OA katsoi, että olisi perusteltua säätää, että lapsiin kohdistuneiden rikosten käsittely olisi koko rikosprosessin osalta toimitettava kiireellisesti, kun asianomistaja on alle 18-vuotias. Ainakin tämän tulisi koskea henkeen, terveyteen ja seksuaaliseen itsemääräämisoikeuteen kohdistuneita rikoksia.

OA saattoi lainsäädännön kehittämistarpeet oikeusministeriön ja sisäministeriön tietoon ja pyysi niitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

Oikeusministeriö ilmoitti tammikuussa 2021 asettaneensa työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän toimikausi päättyy 30.6.2023. Työryhmän tulee kuitenkin jo vuoden 2021 loppuun selvittää, miltä osin laillisuusvalvonnassa esiin nousseet kiireelliset muutostarpeet voidaan saada valmistelluksi. Tämä koskee muun muassa päätöksessä 579/2020 käsiteltyä kysymystä.

Rikosylikonstaapelille huomautus useista lainvastaisuuksista

OA antoi alaikäiseen kohdistuneen seksuaalirikoksen tutkijalle huomautuksen useista laiminlyönneistä (6899/2019*).

Rikosylikonstaapeli oli suurelta osin vastuussa siitä, että esitutkintaa ei ollut toimitettu ilman aiheetonta viivytystä. Kysymyksessä oli epäily vakavasta lapseen kohdistuneesta rikoksesta. Asiassa ei asianomistajan kuulustelun jälkeen lähes kahteen vuoteen ollut tehty mitään. Vaikka tutkinnanjohtaja kiinnitti viipymiseen tuolloin huomiota, asia ei vieläkään edennyt ennen kuin jutun tutkijaa vaihdettiin. Tämän jälkeen asia siirtyi reilussa kuukaudessa syyteharkintaan, kun tarvittavat kuulustelut tehtiin ripeästi. Asia ei ollut laaja eikä laadultaan poikkeuksellinen, mutta esitutkinta kesti kaikkiaan yli 2½ vuotta. OA:n mukaan myös esitutkintojen keston esimiesvalvonta oli epäonnistunut. Viipymiseen olisi tullut puuttua tehokkaammin jo aiemmin. OA kiinnitti tutkinnanjohtajan ja poliisilaitoksen huomiota esitutkintojen keston valvontaan.

Lisäksi rikosylikonstaapeli oli laiminlyönyt varata 16-vuotiaan asianomistajan vanhemmille tilaisuuden olla läsnä tämän kuulustelussa, eikä hän ollut myöskään jälkeenpäin ilmoittanut kuulustelusta ja sen sisällöstä heille. Hän oli myös laiminlyönyt ohjata asianomistajaa tukipalveluiden piiriin. Näin olisi tullut menetellä, vaikka kuulustelussa olikin ollut läsnä asianomistajan asianajaja.

Myöskään asiassa 5988/2019 alle 18-vuotiaan tekemäksi epäillyn rikoksen tutkintaa ei ollut toimitettu lain vaatimalla tavalla kiireellisesti, kun esitutkinta yksinkertaisessa asiassa kesti lähes kaksi vuotta. Asiassa 6122/2019 esitutkinta epäillyistä lapseen kohdistuneista pahoinpitelyistä oli viipynyt lähes kolme vuotta. Myös asiassa 3150/2019*

arvosteltiin esitutkinnan kestoa lapseen kohdistuneen pahoinpitelyepäilyn tutkinnassa.

Esitutkinnan katsottiin tavalla tai toisella viipyneen moitittavasti yli kymmenessä muussakin tapauksessa. Viipymiset eivät yleensä olleet erityisen räikeitä, ja kyse oli pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä.

Kuitenkin kahdessa asiassa annettiin huomautus, kun asian syyteoikeus oli vanhentunut esitutkinnassa. Asiassa 1858/2019* ainoa selvitys tutkintatoimenpiteistä oli se, että asianomistaja oli kuulusteltu. Esitutkinnan valmistuminen olisi mitä ilmeisimmin vaatinut enää vain epäillyn kuulustelun. Asiassa 4117/2019* tutkinnanjohtajalle annettiin huomautus, kun helposti tutkittavissa olleen syrjintärikoksen syyteoikeus vanheni esitutkinnassa.

Henkilön tarkastamisesta julkisella paikalla epäillyn huumausaineen käyttörikoksen perusteella oli kyse asiassa 5437/2019*. OA totesi, että taskulampun avulla henkilön alushousujen sisälle katsominen on oikeudelliselta luonteeltaan ainakin lähellä riisuttamista eli sellaista toimenpidettä, joka on pakkokeinolain mukaan toimitettava sitä varten varatussa erillisessä tilassa. Etsintä olisi ollut perustellumpaa toimittaa erillisessä tilassa tai vähintäänkin sellaisessa paikassa, jossa henkilön yksityisyys olisi saatu varmemmin turvattua. Poliisimies oli myös laiminlyönyt kirjata asiassa rikosilmoituksen ja henkilöntarkastuspöytäkirjan – tähän velvollisuuteen ei vaikuta se, että etsintä oli tulokseton.

Asiassa 6632/2019* poliisi oli käyttänyt passirekisterissä ollutta kuvaa automaattivalvonnassa havaitusta ylinopeudesta epäillyn henkilön tunnistamisessa. Poliisihallitus ja Helsingin poliisilaitos olivat eri mieltä menettelyn sallittavuudesta. OA piti perusoikeusnäkökulmasta ja säännöksen sisäisen johdonmukaisuuden kannalta perustellumpana poliisilaitoksen näkemystä siitä, että passirekisterin tietoja ei tulisi käyttää liikennerikkomuksen tutkinnassa. Tällaisen rikoksen selvittämisintressi ei ole niin painava, että olisi perusteltua poiketa henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Poliisilaitos ilmoitti, ettei passirekisterin henkilötietoja enää käytetä liikennerikkomusten tutkinnassa.

5.3.7 JULKISUUSASIAT

Julkisuuskysymykset ovat usein ongelmallisia. Poliisi joutuu ottamaan niihin kantaa päivittäin, usein hyvinkin nopeasti. Selvää on, että salassa pidettävistä asioista ei voi tiedottaa tai muutoinkaan antaa tietoja. Esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti, mutta eivät poikkeuksetta, salassa pidettäviä ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Toisaalta poliisiltakin vaaditaan mahdollisimman suurta avoimuutta ja aktiivista tiedottamista. Painetta lisäävät tiedonvälityksen volyymin kasvu ja sen rytmin nopeutuminen: tietoja vaaditaan reaaliaikaisesti ja tiedotusvälineillä voi olla jo paljonkin muista lähteistä saatuja tietoja. Sekä oikeat että väärät tiedot voivat levitä hyvin nopeasti esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

Julkisuuslakia tulisi uudistaa

OA katsoi, että julkisuuslakia tulisi uudistaa, kun hän ratkaisi Oikeustoimittajat ry:n kantelun 579/2020*, joka koski Poliisihallituksen marraskuussa 2019 julkaisemaa Julkisuuslakikäsikirjaa.

Käsikirjan tarkoituksena on tukea julkisuusasioiden hoitamista poliisiyksiköissä ja ohjata toiminnan yhtenäisyyttä, mutta kantelun mukaan siinä esitetään virheellisiä laintulkintoja. Kantelija katsoi, että esitutkinta-aineiston pääsääntöistä julkisuutta voidaan rajoittaa yksityiselämän suojan osalta ainoastaan 24 § 1 momentin 26 kohdan perusteella. Sen mukaan vain ”arkaluonteiset” yksityiselämään liittyvät tiedot ovat salassa pidettäviä. Julkisuuslakikäsikirjan mukaan myös muut salassapitoperusteet tulevat sovellettaviksi, jolloin salassapito on laajempaa.

OA totesi, että kummankin tulkintavaihtoehdon tueksi voidaan esittää varteenotettavia perusteluita. OA:n käsityksen mukaan lainsäätäjä ei ole loppuun saakka harkinnut salassapitoperusteiden

keskinäisiä suhteita, vaan kysymys on jäänyt osin avoimeksi.

Hallintotuomioistuinten oikeuskäytännössä on katsottu, että esitutkinta-aineistoon sovelletaan 26 kohdan lisäksi myös muita julkisuuslain yksityisyyden suojaa koskevia kohtia. Oikeusasiamies ei voinut arvostella Poliisihallitusta siitä, että Julkisuuslakikäsikirjassa on sovellettu hallintotuomioistuimissa hyväksyttyä tulkintalinjaa.

OA:n mukaan esitutkinta-aineiston julkisuuden sääntely on erittäin tärkeä kysymys. On mahdollista, että nykyiseen julkisuuslakiin liittyvät tulkintakysymykset selkiintyvät korkeimman hallinto-oikeuden nimenomaisilla ennakkopäätöksillä. OA:n mielestä se ei kuitenkaan poista julkisuuslain uudistuksen tarvetta.

Oikeusministeri oli ilmoittanut, että tarkoituksena on asettaa työryhmä valmistelemaan julkisuuslain uudistusta. OA piti tätä erittäin perusteltuna ja totesi esittäneensä tämän 20 vuotta vanhan lain uudistamista jo aiemminkin. Sekä yksityisyyden suojan että varsinkin julkisuuden luonne on monella tapaa muuttunut perustavanlaatuisesti ja niiden yhteensovittaminen on entistä vaikeampaa. OA:n mukaan olisi myös syytä harkita, tulisiko esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistaminen ottaa erikseen valmisteltavaksi julkisuuslain kokonaisuudistusta nopeammin.

OA pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

Oikeusministeriö ilmoitti tammikuussa 2021, että se oli asettamassa työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän toimikauden on tarkoitus päättyä 30.6.2023. Työryhmän tulee kuitenkin jo vuoden 2021 loppuun selvittää, miltä osin laillisuusvalvonnassa esiin nousseet kiireelliset muutostarpeet voidaan saada valmistelluksi. Tämä koskee ainakin päätöksessä 579/2020 esille tuotua kysymystä.

Oikeustoimittajat ry kanteli myös Helsingin poliisilaitoksen käytännöistä julkisuusasioissa. Tässä asiassa ei tullut ilmi virheellistä menettelyä. Joka tapauksessa OA painotti, että jokaisen asiakirjan kohdalla on rikostyypistä riippumatta tehtävä oma yksilöllinen harkinta ja arvioitava myös osajulkisuuden mahdollisuus (3692/2019*).

Edellisvuosien tapaan tuli ilmi useita tapauksia, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet menetelleet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin. Asiakirjapyyntöihin ei ollut vastattu lain säätämässä määräajassa tai pyynnöstä oli kieltäydytty ilmoittamatta, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin on mahdollista saada valituskelpoinen päätös.

Ratkaisussaan 811/2019* OA totesi, että hallintolain 49 c §:n säännös oikaisuvaatimusajasta ei tule sovellettavaksi saatettaessa asia julkisuuslain 14 §:n perusteella viranomaisen ratkaistavaksi, eivätkä sovellettavaksi tule muutkaan sellaiset oikaisuvaatimusmenettelyä koskevat hallintolain säännökset, joiden voidaan katsoa poikkeavan julkisuuslain 14 §:n säännöksistä. Lisäksi hän totesi, että asiakirjapyyntöjen käsittelymenettely on lähtökohtaisesti säädetty kaksivaiheiseksi (virkamies – viranomainen). Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelpoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelpoisen päätöksen antamista toisistaan. Julkisuutta ja salassapitoa koskevat kysymykset tulee kuitenkin aina ratkaista lain mukaan ”mahdollisimman pian” riippumatta siitä, mikä on määräajan enimmäispituus. Joka tapauksessa on lähdettävä siitä, että valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty.

Asiassa 5073/2019* OA korosti, että asianosaisjulkisuuden rajoittamista esitutkinnassa koskee lähtökohtaisesti esitutkintalain 4 luvun 15 § eikä julkisuuslaki. Asianajaja oli sähköpostitse pyytänyt poliisin liikenneonnettomuuspaikalta ottamia valokuvia itselleen DVD:nä. OA käsitteli päätöksessään laajasti esitutkintalain ja julkisuuslain soveltamisen suhdetta julkisuusasioissa todeten muun muassa, että esitutkintalain 9 luvun 7 §:n asiakirjan antamistapaa koskevaa säännöstä ei sovelleta valokuviin.

5.3.8 MENETTELY LAILLISUUSVALVONNASSA

Kertomusvuonna ratkaistiin poikkeuksellisen monta asiaa, jotka koskivat poliisin menettelyä laillisuusvalvonnassa.

Periaatteellisiin kysymyksiin OA otti kantaa omana aloitteenaan tutkimassa asiassa 1876/2019*. Syynä asian selvittämiseen oli se, että poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa oli ollut epäselvyyttä siitä, mitä kantelun käsittelyyn vaikuttaa, jos sen kohteena oleva virkamies ei enää ole poliisin palveluksessa.

OA totesi, että virkatoimintaa koskevat väärinkäytösväitteet tulee saada tutkituksi riippumatta viranomaisessa tapahtuneista henkilövaihdoksista. Hallintokanteluiden käsittely on tärkeä osa viranomaisten valvontatoimintaa, joka turvaa viranhoidon legitimiteettiä. Hallinnon sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei asian selvittämisvelvollisuuden kannalta ole merkitystä sillä, onko henkilö enää poliisin palveluksessa vai ei. Tosin voi olla tilanteita, jossa esimerkiksi eläkkeelle siirtyneen virkamiehen menettelyn selvittäminen ei enää ole perusteltua, esimerkiksi asian merkityksen vähäisyyden vuoksi. Joka tapauksessa myös poliisihallinnosta pois siirtyneille henkilöille on varattava tilaisuus tulla kuulluksi, jos on syytä olettaa, että asia saattaa johtaa hänen menettelynsä arvostelemiseen. Virkamiehen (entisenkään) menettelyä ei voida arvostella, jos hänellä ei ole ollut mahdollisuutta puolustautua. Eri asia on, että eläkkeelle tai yksityisen palvelukseen siirtyneellä henkilöllä ei sinänsä ole enää virkavelvollisuutta antaa selvitystä. Uuteen valtion tai kunnan virkaan siirtyneen osalta tilanne on monisyisempi.

OA otti kantaa oikeusyksikköjen toimivaltaan päätöksessään 1205/2019*. Hän totesi, että poliisilaitosten oikeusyksiköiden toiminnalle on riittävä säädöspohja. Oikeusyksikkö voi käsitellessään kanteluasioita antaa hallintolain mukaista hallinnollista ohjausta tutkinnanjohtajille, vaikkakaan se ei voi määrätä esitutkinnasta. OA:n mukaan moitittavaa ei ole se, että oikeusyksikkö lähettää päätöksensä tiedoksi esimerkiksi poliisipäällikölle ja rikostorjuntasektorin johtajalle ja näin kiinnittää huomiota mahdollisesti uutta arviota kaipaavaan asiaan.

Asiassa 6157/2019 kantelija oli pyytänyt selvitystä poliisin menettelystä kohdallaan, mutta hän oli tehnyt tämän sähköisen rikosilmoitusjärjestelmän kautta, jolloin asia siirtyi tutkinnanjohtajan ratkaistavaksi. OA totesi, että tämä kanteluluontoinen asia olisi ollut perusteltua ohjata käsiteltäväksi poliisilaitoksen oikeusyksikölle, eikä tutkinnanjohtajalle. Poliisilaitosten oikeusyksiköillä on tärkeä rooli poliisin menettelyä koskevien kirjoitusten seulonnassa ja arvioinnissa muun muassa siinä, onko kysymys sellaisesta asiasta, joka tulisi siirtää poliisirikosten tutkinnanjohtajana toimivan syyttäjän arvioitavaksi.

Asiassa 3399/2019* OA arvosteli sitä, että kantelun käsittely poliisilaitoksella oli lopetettu, kun kantelun kohteena olleiden esitutkintojen tutkinnanjohtaja oli vaihdettu. Tämä ei kuitenkaan ole lainmukainen peruste kantelun käsittelyn raukeamiselle. Kanteluasian riittävä selvittäminen oli puolestaan laiminlyöty asiassa 5437/2019*. Tämän vuoksi oli jäänyt huomiotta, että poliisimies oli laiminlyönyt laatia asiassa rikosilmoituksen ja henkilöntarkastuspöytäkirjan.

5.3.9 MUITA RATKAISUJA

Poliisin ennalta estävän toiminnan valtuuksia tulisi arvioida

Asiassa 2186/2019* OA totesi, että sisäministeriön tulisi harkita, voitaisiinko poliisin ennalta estävän toiminnan edellytyksiä kehittää. Tämänhetkinen lainsäädäntö ei ilmeisestikään kata kaikkia perusteltuja tarpeita.

OA:n tutkittavana oli tapaus, jossa selviteltiin mahdollista koulu-uhkausta. Poliisi nouti kantelijan kesken päivän oppilaitoksestaan puhutettavaksi poliisiasemalle. Siellä todettiin nopeasti, että huhu oli perätön ja kantelija päästettiin lähtemään. Selvityksen mukaan poliisi ei epäillyt asiassa rikosta. Tilanne näytti pikemminkin olleen se, että

oli katsottu olevan tarpeen selvittää, oliko jotain uhkaa olemassa ja tämän vuoksi oli haluttu puhuttaa kantelijaa. Puhuttamiselle olikin sinänsä hyväksyttävät perusteet. Laki ei kuitenkaan tunne mahdollisuutta ottaa henkilöä kiinni vain tällaista puhuttelua varten.

OA arvioi myös yleisemmin lainsäädännön toimivuutta tämän tyyppisissä mahdollisissa uhkatilanteissa. Hän yhtyi poliisilta saamissaan lausunnoissa esitettyyn siitä, että poliisilain yleiset toimivaltuudet soveltuvat lähtökohtaisesti lyhytkestoisten tapahtumien hoitamiseen. Huolta aiheuttavien henkilöiden toiminta, joka tähtää kohdennetun väkivallan toteuttamiseen, on kuitenkin usein pitkäkestoista. Poliisin mukaan ongelmaksi muodostuu erityisesti rankaisemattoman suunnittelun ja rangaistavan valmistelun välille jäävä alue. OA totesi, että ongelmallisia ovat esimerkiksi tapaukset, joissa tulisi pyrkiä vasta selvittämään, muodostaako tietty henkilö uhkaa muiden turvallisuudelle. Näin on varsinkin, kun henkilö ei ole yhteistyöhaluinen.

Sääntely ei kuitenkaan ole helppoa. Ennalta estävässä toiminnassa on usein erittäin vähän konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan arvioida, mitä tulisi tapahtumaan, jos poliisi ei puutu asiaan. OA saattoi havaintonsa sisäministeriön tietoon ja esitti sen harkittavaksi lainsäädännön kehittämistarpeita.

Mielenosoitukset ja kokoontumiset

Kertomusvuonna tehtiin lukuisia kanteluita mielenosoituksista. Kesäkuussa pidetystä Black Lives Matter -mielenosoituksesta tehtyjen 16 kantelun käsittely on kesken. Lokakuussa tehtyä 15 kantelua poliisin voimankäytöstä Elokapina-mielenosoituksen yhteydessä OA ei ryhtynyt tutkimaan, koska syyttäjä ilmoitti aloittavansa asiassa esitutkinnan.

Mielenosoitukseen liittyi myös kantelu 923/2020*, jossa tilannejohtajana toiminut ylikonstaapeli ohjeisti mielenosoitustehtävälle osallistuneita poliisimiehiä irrottamaan halutessaan nimilaatat virkavaatteistaan. Syynä tähän oli se, että hän katsoi olevan todellinen riski, että he joutuisivat vahingoittamistarkoituksessa tapahtuvan tiedonhankinnan (maalittamisen) kohteeksi.

OA katsoi, että ylikonstaapelin menettely oli ristiriidassa poliisilakiin ja viime kädessä perustuslain 118 §:ään nojautuvan poliisimiehen yksilöitävyysvaatimuksen kanssa. Maalittamisuhka ei oikeuttanut poikkeamaan tästä. OA piti tärkeänä, että poliisin yksilöitävyysvaatimuksesta huolehditaan aukottomasti. Kun Poliisihallituksen virkapukumääräys on tulkinnanvarainen, hän esitti harkittavaksi, olisiko sitä syytä täsmentää. Poliisihallituksen tulisi myös arvioida, onko lakia alemman asteinen sääntely sopusoinnussa poliisilain ja perustuslain kanssa ja sen tulisi saattaa mahdolliset havaintonsa sisäministeriön tietoon.

OA:n päätös poliisin toiminnasta koronaepidemian johdosta annettujen kokoontumisrajoitusten valvonnassa (2678/2020*) on selostettu jaksossa 4 Koronaan liittyvät asiat.

Asiassa 4712/2020* OA arvosteli poliisipartiota siitä, että se ei ollut ilmoittanut kadulla vähissä vaatteissa harhailleesta muistisairaasta vanhuksesta sosiaalihuoltoviranomaisille, vaan oli vain vienyt hänet kotiin, jonne hän oli jäänyt yksin. Lisäksi OA pyysi Poliisihallitusta arvioimaan, onko syytä täydentää poliisin ohjeistusta vanhuspalvelulain 25 §:n mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Tästä tapauksesta enemmän jaksossa 5.13 Vanhusten oikeudet.

Muita poliisia koskevia tapauksia on selostettu myös jaksoissa 5.2 Syyttäjälaitos, 5.6 Salainen tiedonhankinta, 5.9 Ulkomaalaisasiat, 5.19 Kieliasiat ja 4 Koronaan liittyvät asiat.

5.3.10 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.

Hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) saatiin käyttöön kaikkiin hätäkeskuksiin kesään 2019 mennessä. Käyttöönoton ollessa valmis ERICA ohjaa hätäpuheluja valtakunnallisesti. Ohjaus tapahtuu ensisijaisesti soittajaa lähinnä olevaan hätäkeskukseen, mutta jos tämä hätäkeskus on ruuhkaantunut tai ei muusta syystä kykene vastaamaan, etsitään vapaa hätäkeskuspäivystäjä muista Hätäkeskuslaitoksen toimipisteistä. Pohjanmaan poliisilaitoksen tarkastuksella saadun tiedon mukaan ERICA -tietojärjestelmän käyttönoton yhteydessä A-kiireellisyysluokan hälytystehtävät olivat nousussa, mutta hälytysohjeita on sittemmin säädetty ja A-kiireellisyysluokan tehtävämäärät ovat palaamassa entiselleen.

Kertomusvuoden aikana ratkaistiin yhteensä 18 Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin kohdistunutta kantelua. Toimenpiteisiin antoi aihetta kaksi asiaa.

Hätäkeskuskantelut koskevat yleensä päivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäytymistä hätäpuhelun aikana ja sitä, että tehtävää ei välitetty.

Päivystäjän käyttäytymistä arvosteleviin kanteluihin on yleensä saatavissa perusteellinen selvitys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan. On ilmeistä, että päivystäjien tietoisuus nauhoittamisesta parantaa palvelun laatua.

Itsemurhavaaraan liittyvä hälytystehtävä

Ilmoittaja soitti hätäpuhelun hätäkeskukseen saatuaan ex-mieheltään ns. jäähyväisviestin. Hätäkeskuspäivystäjä loi tehtävän poliisille itsemurhayritystä tai -uhkaa tarkoittavalla tehtäväkoodilla ja kirjasi tehtävän kiireellisyysluokaksi B. Poliisipartion päästyä kohteeseen kohdehenkilö löytyi menehtyneenä.

OA totesi jälkikäteen arvioituna olevan selvää, että hätäpuhelussa oli kysymys uhkatilanteesta, joka olisi tosiasiassa edellyttänyt A-kiireellisyysluokkaan kuuluvaa tehtävänantoa. Päivystäjän toimintaa on kuitenkin lähtökohtaisesti arvioitava hätäpuhelua vastaanotettaessa tiedossa olleiden seikkojen perusteella. Hätäkeskuspäivystäjän on lisäksi lähtökohtaisesti suoritettava riskiarvio vastuuviranomaisten antamien tehtävänkäsittelyohjeiden mukaisesti.

OA katsoi käytettävissään olevan aineiston perusteella, että päivystäjä oli noudattanut tehtävänkäsittelyohjetta riskiarvioinnissa, eikä hän ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun hän oli käytettävissään olleiden tietojen perusteella arvioinut tehtävän kuuluvan kiireellisyysluokkaan B. Päivystäjän olisi kuitenkin ollut perusteltua pyrkiä hankkimaan ilmoittajalta lisätietoja mm. ilmoittajan kertomasta aiemmasta itsemurhayrityksestä ja ilmoittajan saaman viestin tarkasta sisällöstä. Nämä tiedot olisivat voineet osoittaa tehtävän kuuluvan tosiasiassa A-kiireellisyysluokkaan.

OA esitti Poliisihallituksen ja Hätäkeskuslaitoksen harkittavaksi, antaako tämä tapaus ja OA:n päätös aihetta täydentää niiden ohjeita itsemurhauhkaan liittyvän hätäilmoituksen käsittelystä. (3109/2019*)

Poliisihallitus ilmoitti poliisin hälytystehtävien käsittelyohjeiden täsmennyksistä itsetuhoisiin henkilöihin tai itsemurhauhkaan liittyvissä tehtävissä. Täsmennysten mukaan päivystäjän tulee itsetuhoisiin henkilöihin liittyvissä tehtävissä tiedustella, onko kohdehenkilöllä aiempia yrityksiä ja jos on, poliisin hälytystehtävän kiireellisyys nousee peruskiireellisyyttä kiireellisemmäksi.

Hätäpuhelu avantoon pudonneesta henkilöstä

Kantelija arvosteli hätäkeskuspäivystäjän kiireellisyysarviota tilanteessa, jossa hätäkeskukseen oli soitettu hätäpuhelu avantoon pudonneesta retkiluistelijasta.

Hätäpuhelun soittanut henkilö kertoi löytäneensä luistelijan tuuliavannosta ja yrittäneensä tökkiä henkilöä ilman, että tämä oli reagoinut. Hätäpuhelun soittaja kertoi olevansa siinä käsityk-

sessä, että henkilö on kuollut ja ettei hän uskalla nostaa itse henkilöä avannosta.

Hätäkeskuspäivystäjän mukaan ensihoidon hälyttämiskriteerit eivät riskinarvio-ohjeen perusteella täyttyneet, vaan ohjeet ohjasivat hälyttämään paikalle poliisin (”rannalta tai kellumasta löydetty vainaja”). Tämän lisäksi paikalle hälytettiin pelastuslaitos kiireelliselle tehtävälle avustamaan poliisia. Päivystäjä totesi lisäksi, että ohjeen mukaisesti tehtävää ei käsitelty henkilön putoamisena avantoon, vaan vedestä kellumasta löydettynä vainajana, koska henkilön ei ole nähty putoavan avantoon, eikä mahdollinen putoamisajankohta ollut tiedossa.

OA katsoi, että hätäkeskuspäivystäjä noudatti tehtävänkäsittelyohjetta riskiarvioinnissa, eikä ylittänyt harkintavaltaansa arvioidessaan saamiensa tietojen ja asiaa koskevan ohjeistuksen perusteella tehtävän kuuluvan kiireellisyysluokkaan B hälyttäen paikalle poliisin ja pelastuslaitoksen. OA kuitenkin katsoi, että hätäkeskuspäivystäjän olisi ollut perusteltua pyrkiä kysymyksin selvittämään veden varaan joutumisen ajankohtaa ja sitä, mihin ilmoittajan käsitys kohdehenkilön olemisesta kuollut oli perustunut sen sijaan, että oli tyytynyt kysymään ”onko se sun mielestä ihan kuollut”, ja saatuaan myönteisen vastauksen lähtenyt tehtävänkäsittelyssään siitä, että kohdehenkilö oli kuollut. OA piti tosin epätodennäköisenä, että tässä tapauksessa ilmoittaja olisi pystynyt vastaamaan lisäkysymyksiin tehtävän kiireellisyyden arviointiin vaikuttavalla tavalla.

OA:n käsityksen mukaan tehtävänkäsittelyohjeistus tämänkaltaisiin tilanteisiin on tulkinnanvarainen. Sen vuoksi OA pyysi Hätäkeskuslaitosta ilmoittamaan, antoiko tämä tapaus Hätäkeskuslaitoksen mainitsemalle yhteistyöviranomaiselle (Hätäkeskuslaitoksen sekä terveystoimen yhteistoimintaa kehittävä ensihoitojaos) aihetta täydentää tai muuttaa ohjeistusta. (3386/2019*)

Hätäkeskuslaitos ilmoitti Hätäkeskuslaitoksen yhteistyöviranomaisen (Yliopistopiirien ensihoidon, Hätäkeskuslaitoksen sekä STM:n yhteistyökokous, nk. Ensihoitojaos) antaneen tulkintakannanottonsa tämänkaltaisiin tilanteisiin. Ensihoitojaoksen nykyistä tehtävänkäsittelyohjetta tulee tulkita siten, että jos kuolinmerkkejä ei voida tai päästä toteamaan tai ne jäävät epäselviksi, ei kyseistä valintaa ”kuolinmerkit” tule valita. Tällöin tehtävästä muodostuu B-kiireellisyydellä ensihoidolle välitettävä tehtävä. Lisäksi tehtävän sijoittumista eri riskikategorioihin tullaan tarkastelemaan uudelleen Hätäkeskuslaitoksessa tehtävän muun päivityksen yhteydessä.

5.3.11 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. Kertomusvuonna ratkaistiin kahdeksan pelastustointa koskevaa kantelua, joista yksikään ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

5.4 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.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevat asiat kuuluvat AOA *Pasi Pölöselle*. Asiaryhmän pääesittelijänä on toiminut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kristian Holman*.

5.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sotilaallinen maanpuolustus perustuu Suomessa pitkälti yleiseen asevelvollisuuteen ja siihen perustuvaan laajaan ja koulutettuun reserviin. Maanpuolustus kuuluu kaikille perustuslaissa säädettynä velvollisuutena ja asevelvollisuus on yksi tapa täyttää maanpuolustusvelvollisuus. Asevelvollisuus koskee vain miehiä. Naisten on mahdollista hakea vapaaehtoiseen asepalvelukseen.

Asevelvollisuusjärjestelmää on arvosteltu mm. yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja julkisessa keskustelussa on nostettu esille eri tapoja osallistua maanpuolustustyöhön. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty mm. kansalaispalvelusmallia asevelvollisuusjärjestelmää täydentävänä mallina. Valtioneuvosto asetti 5.3.2020 parlamentaarisen komitean selvittämään yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä. Komitean toimikausi on 5.3.2020–31.10.2021. Komitean tehtävänä on muun muassa laatia kuvaus maanpuolustusvelvollisuudesta sekä asevelvollisuuden (ml. siviilipalvelus) ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen nykytilasta ja selvittää asevelvollisuuden ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen kehittämistarpeita.

Puolustusvoimien vastuulla on omalta osaltaan pitää asevelvollisuusjärjestelmä ajantasaisena, jotta asevelvollisille voidaan kouluttaa riittävät tiedot ja taidot puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien täyttämiseksi. Asevelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten koulutusjärjestelmää on uudistettu Koulutus 2020-ohjelmalla. Koulutuksessa hyödynnetään digitalisaatiota sekä modernisoidaan opetusmenetelmiä vastaamaan varusmiesten muuttuneita valmiuksia ja odotuksia palvelukseltaan.

Kertomusvuonna Puolustusvoimissa ryhdyttiin kokeilemaan naisten ja miesten yhteismajoitusta kasarmiolosuhteissa. Sosiaalitilat, kuten peseytymis- ja saniteettitilat, ovat miehille ja naisille edelleen erilliset. AOA korosti hanketta koskevassa lausunnossaan (7156/2019*), että kokeiluun osallistuvien yksityisyys ja koskemattomuus tulee turvata kaikissa olosuhteissa. Aikaisemmin yhteismajoitus on toteutunut maastoharjoituksissa ja laivapalveluksessa. Kokeilun taustaksi tehtyjen kyselyiden perusteella naiset eivät kokeneet yhteenkuuluvuutta muiden palveluksessa olevien kanssa majoittuessaan omissa tuvissa ja majoitusjärjestelyt mahdollistavat mielikuvan syrjivästä ja epätasa-arvoisesta kohtelusta.

Yhteismajoituskokeilu aloitettiin kertomusvuoden alussa kolmessa maavoimien joukko-osastossa. Kokeilun tavoitteena on selvittää yhteismajoituksen vaikutuksia varusmiesten toimintakykyyn, ryhmäkiinteyteen, palveluksen sujuvuuteen, tiedonkulkuun, koulutustuloksiin ja tilojen käyttöön. Kertomusvuoden loppuun mennessä saatujen tietojen mukaan enemmistö kokeilussa mukana olleesta henkilöstöstä ja varusmiehistä koki yhteismajoituksen myönteisenä ja lisänneen pal-

veluksen sujuvuutta sekä tehokkuutta. Yhteismajoituskokeilua on määrä jatkaa ja sitä on laajennettu ainakin yhteen ilmavoimien joukko-osastoon.

Sotilaallinen kriisinhallinta on yksi puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä. Suomi osallistui kertomusvuoden lokakuun tietojen mukaan kymmeneen sotilaalliseen kriisinhallinta- tai sotilas-tarkkailijaoperaatioon. Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatiossa.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevista kertomusvuoden aikana tapahtuneista lainsäädännöllisistä muutoksista vapaaehtoista maanpuolustusta koskevat lakimuutokset tulivat voimaan kertomusvuoden alusta. Muutosten tarkoituksena on edesauttaa vapaaehtoisen reserviläiskoulutuksen suuntaamisen aiempaa paremmin Puolustusvoimien tarpeisiin. Lakimuutoksessa vapaaehtoinen sotilaallinen koulutus siirrettiin yksinomaan Puolustusvoimien tehtäväksi ja Maanpuolustuskoulutuksen tehtävänä on muun muassa antaa sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta sekä yli 16 vuotta täyttäneille henkilöille annettavaa tutustumiskoulutusta varusmiespalveluksen sisältöön.

Kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävien maa-alueiden ja kiinteistöjen hankintaan liittyvää lainsäädäntöä tarkennettiin kertomusvuoden alusta voimaan tulleilla lainsäädäntöuudistuksilla. Muutokset koskivat luvanvaraisuutta, etuosto-oikeutta ja lunastusta, joiden avulla valtio voi tarvittaessa puuttua kansallista turvallisuutta vaarantavaan kiinteistöjen omistukseen ja käyttöön.

Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys (HE 31/2020 vp) laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Hallituksen esityksen käsittely eduskunnan valiokunnissa paljasti Senaatti-kiinteistöjen monopoliasemaan perustuvassa valtion sisäisessä vuokrajärjestelmässä normipohjan puutteita sekä virheellisiä oikeudellisia käsityksiä. AOA Pölönen oli jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota samoihin kysymyksiin Senaatti-kiinteistöjen toiminnan oikeudellista perustaa koskeneessa omassa aloitteessaan (6870/2019*). Vuokrajärjestelmän oikeudelliset ongelmat nostettiin esiin myös valiokuntien asiantuntijakuulemisissa.

Eduskunta totesi, että valtion liikelaitoksen ja valtioasiakkaan välillä tehtävä palvelusopimus on luonteeltaan julkisoikeudellinen sopimus. Kysymys ei siten ole yksityisoikeudellisesta vuokrasopimuksesta. Mitä tuli kysymykseen, onko valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuutena käyttää Senaatti-konsernin liikelaitosten tilapalveluja ja tehdä asiaa koskeva palvelusopimus liikelaitoksen kanssa, eduskunta totesi, ettei lainsäädännössä ole siihen velvoittavaa säännöstä. Valtion virastot ja laitokset voivat näin ollen hankkia toimitilat käyttöönsä myös vapailta markkinoilta.

Hyväksyessään (EV 194/2020 vp) Puolustuskiinteistöjen perustamiseen liittyneet 1.1.2021 voimaan tulleet lait valiokuntakäsittelyssä tehtyjen useiden muutosten ja täydennysten jälkeen eduskunta edellytti hallituksen antavan Senaatti-kiinteistöistä, sen tytärliikelaitos Puolustuskiinteistöistä sekä koko Senaatti-konsernista vuoden 2022 syysistuntokauden alkuun mennessä kokonaisvaltaisen selonteon, jossa muun ohella arvioidaan uuden Puolustuskiinteistöjä koskevan sääntelyn toimivuutta erityisesti valtiovarainministeriön ja puolustusministeriön välisen ohjaustoimivallan toteutumisen osalta sekä henkilöstön aseman kehittymistä.

Rajaturvallisuus on sotilaallisen maanpuolustuksen ohella myös osa kokonaisturvallisuutta. Rajavartiolaitoksen aluevalvontaviranomaisena tulee pystyä reagoimaan tehokkaasti toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin, joina Suomen – ja koko Euroopan unionin alueella – voidaan mainita olevan muun muassa hybridivaikuttaminen, terrorismin uhka ja laiton maahanmuutto.

Kertomusvuonna rajavartiolaitoksen toiminta-alalla tapahtui paljon. Rajavartiolaitos teki vuoden 2020 aikana suurimman voimavarojen uudelleen suuntaamisen useisiin vuosikymmeniin. Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja kalustoresursseja kohdennettiin Schengen-alueen ulkorajaliikenteen ja ulkorajojen valvonnasta COVID-19-pandemian vuoksi sisärajaliikenteen valvontaan valtioneuvoston päätettyä rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille sekä eräiden rajanyli-

tyspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta 19.3.2020 alkaen. Normaalissa tilanteessa Suomen ja muiden Schengen-alueeseen kuuluvien valtioiden välisillä sisärajoilla ei ole Rajavartiolaitoksen suorittamaa valvontaa. Käytännössä sisärajavalvontaan tarvittiin yli kolmasosa operatiivisissa tehtävissä olevasta henkilöstöstä.

Kertomusvuonna Yhdistynyt kuningaskunta erosi Euroopan unionista ja 1.1.2021 alkaen Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin sovelletaan rajatarkastuksissa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia koskevia sääntöjä. Tämä tulee aiheuttamaan uudelleenjärjestelyjä sujuvan rajaliikenteen mahdollistamiseksi.

Rajavartiolaitos osallistuu henkilöstöllään ja kalustollaan Euroopan raja- ja merivartioston pysyvän joukon toimintaan. Euroopan raja- ja merivartioviraston käyttöön perustetaan 1.1.2021 alkaen operatiivinen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvä joukko. Pysyvän joukon rakentaminen tapahtuu vaiheittain ja siihen kuuluu vuoden 2027 lopulla yhteensä 10 000 henkilöä. Suomen osuus pysyvästä joukosta on vuonna 2021 kahdeksan pitkäaikaisesti lähetettyä virkamiestä, 72 lyhytaikaisesti lähetettyä virkamiestä ja 30 nopean toiminnan reserviin varattua virkamiestä. Pysyvä joukko tukee EU:n jäsenvaltioita ulkorajavalvonnassa ja EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten palauttamisessa.

5.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa puolustusvoimiin ja rajavartiolaitokseen kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa pääpaino on varusmiesten palvelusolosuhteiden seuraamisessa.

Laillisuusvalvontaa hoidetaan ensisijaisesti kanteluja ratkaisemalla, mutta myös tarkastuksin ja muillakin oma-aloitteisilla toimilla, sekä oikeusasiamiehen erityistehtävistä huolehtimalla. Varuskuntien tarkastukset ovat tärkeä keino saada ajankohtaista tietoa varusmiesten kohtelusta sekä pyrkiä vaikuttamaan asepalvelusta suorittavien tulevien ikäluokkien palvelusolosuhteiden parantamiseen. Myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta tarkastukset ja muut oma-aloitteiset toimenpiteet ovat merkittäviä.

Kertomusvuonna puolustusvoimien ja pajavartiolaitoksen varusmiehiä kouluttaviin joukkoyksikköihin ei valitettavasti tehty tarkastuksia COVID-19-pandemian takia. Jo alustavasti huhtikuussa pidettäväksi sovittu Karjalan prikaatin tarkastus jouduttiin siirtämään edellä mainitun syyn takia määräämättömään tulevaisuuteen.

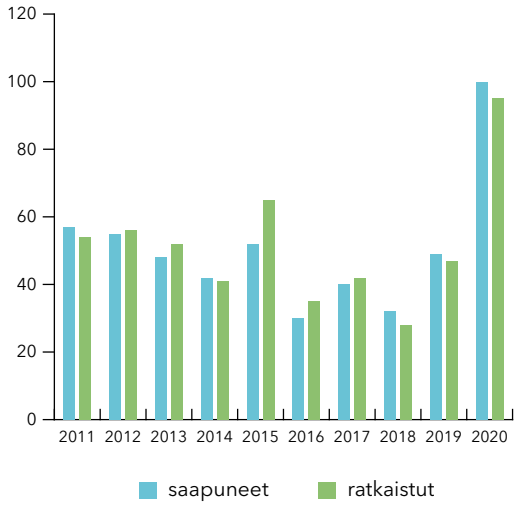
Tarkastuksen mahdollisena toimittamistapana nousi erilaisia toimintamalleja pohdittaessa esille tarkastuksen suorittaminen etänä, videoyhteydellä. Yleisesti voidaan todeta, että tarkastuskohteissa, joissa korostuvat luottamukselliset keskustelut henkilöstön, asiakkaiden tai varusmiesten kanssa, verkkoyhteysmetodi ei kuitenkaan täysin vedä vertoja läsnä olevalle vuorovaikutukselle. Puolustusvoimien kohdalla osa tällaisista keskusteluista voisi mahdollisesti hoitua turvatun videoyhteyden kautta, mutta keskustelut yksittäisten varusmiesten kanssa sekä vapautensa menettäneiden säilytystilojen tarkastus ei niinkään. Tästäkin huolimatta uusien toimintamallien soveltamista tullaan harkitsemaan COVID-19-pandemian pitkittyessä.

Yleisesti sotilasasioista ovat kannelleet oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilökunta, että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Varusmiesten kantelut liittyvät yleensä heidän kohteluunsa ja palvelusolosuhteisiinsa. Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät mm. siirtoihin, palkkoihin, ylennyksiin, vaativuusluokituksen määräytymisperusteisiin sekä muihin erilaisiin lähtökohtaisesti virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin.

Kertomusvuonna ylimmille laillisuusvalvojille tehtiin yli 40 kantelua koskien Rajavartiolaitoksen menettelystä erityisesti rajavalvonnasta Suomen länsirajalla, lähinnä Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla. Rajavalvonta perustui valtioneuvoston tekemään päätökseen sisärajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta COVID-19-pandemian johdosta. Valtioneuvoston oikeuskansleri siirsi sille tulleet Rajavartiolaitosta koskevat kantelut oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Useat kanteluita tehneet kansalaiset kokivat, että heiltä kiellettiin raja-

nylitys, vaikka siihen ei ollut oikeudellista perustetta. Rajavartiolaitoksen menettely rajavalvonnan toteuttamisessa otettiin omana aloitteena tutkittavaksi (ks. tarkemmin luvussa 4 Koronaan liittyvät asiat).

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 100 (edellisenä vuonna 49) ja asioita ratkaistiin 95 (47). Omana aloitteena otettiin tutkittavaksi ja ratkaistiin yksi asia. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 31 %.



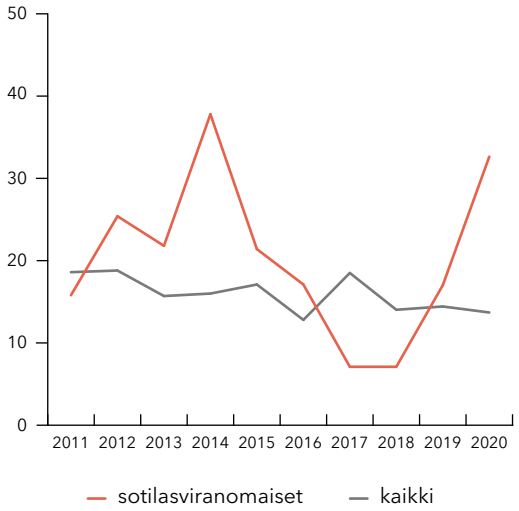
Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020

5.4.3 RATKAISUJA

Virheellinen kertausharjoituskäskyn antamisajankohta

Kantelijalle oli lähetetty käsky saapua reservin kertausharjoituksiin alle kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamisajankohtaa. Suostumusta oli tiedusteltu samassa yhteydessä, kun kantelija oli vastaanottanut käskyn. Asevelvollisuuslain mukaan määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Määräajasta voidaan asevelvollisen suostumuksella poiketa.

AOA katsoi, että asiassa oli menetelty virheellisesti. Määräys kertausharjoituksiin tulisi antaa mahdollisimman hyvissä ajoin, koska kertausharjoituksiin osallistumisella on vaikutusta myös asevelvollisen muuhun ajankäyttöön. Näin ollen lähtökohtana tulee pitää sitä, että määräykset annetaan vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista ja suostumus kolmen kuukauden määräajasta poikkeamiseen tulee saada ennen määräyksen antamista. Ilmi tullut menettely oli ollut omiaan vaikeuttamaan asianosaisen mahdollisuuksia arvioida mahdollisen suostumuksen merkitystä, koska suostumusta oli pyydetty kertausharjoitukseen määräämisen yhteydessä. Asiassa oli voinut perustellusti syntyä käsitys, että asianosaisen edellytetään suostuvan määräyksen antamiseen kolmen kuukauden määräajasta poiketen.



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

Ilmenneessä menettelyssä saattoi olla kysymys yksittäistapauksen sijasta yleisemmästäkin virheellisestä käytännöstä kertausharjoituksiin määräämisessä, johon ilmeisestikin selvityksen perusteella oli merkittävästi vaikuttanut harjoituksia järjestävien joukko-osastojen varaama lyhyt aika aluetoimistoille määräysten tekemiseen. Pääesikunta ryhtyi toimenpiteisiin vastaavanlaisten menettelyvirheiden välttämiseksi (1950/2020*).

Syrjivä koulutusmateriaali

Sotilaslääketieteen keskuksen huomiota kiinnitettiin yhdenvertaisuuslaissa olevaan velvollisuuteen arvioida yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan sekä edistää yhdenvertaisuuden toteutumista. Asevelvollisten kuntotarkastuksiin liittyvässä Sotilaslääketieteen keskuksen koulutusmateriaalin diaesityksessä ollut maininta siitä, että seksuaalisen suuntautumisen vuoksi suositeltiin C-palveluskelpoisuusluokitusta (vapautus rauhanajan palveluksesta), vaikka seksuaalinen suuntautuminen ei ole sairaus eikä yleensä este varusmiespalvelukselle, oli yhdenvertaisuutta loukkaava ja syrjivä.

Sotilaslääketieteen keskuksen selvityksen mukaan kyseinen diaesityksen kohta oli sittemmin oma-aloitteisesti poistettu. Pääesikunnan logistiikkaosaston lausunnon mukaan mitään seksuaalista suuntautumista ei pidetä häiriönä eikä C-luokitusperusteena.

AOA totesi, että seksuaalinen suuntautuminen varusmiespalvelun suorittamisen perusteena ei perustu voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä siihen liity yhdenvertaisuuslain mukaisia erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteita. Kaikkien asevelvollisten palveluskelpoisuutta arvioidaan asevelvollisuuslain mukaan. Kyse on yhdenvertaisuuslain edellyttämästä vertailukelpoisesta tilanteesta, ja joka objektiivisesti arvioiden on syrjivää, jos henkilöitä kohdellaan varusmiespalvelun suorittamisen osalta eri tavoin seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Menettelyn tarkastelussa ja sen arvioinnissa ei siten anneta merkitystä toiminnan järjestäjän pyrkimyksille tai tavoitteille. Myös ohje tai käsky syrjiä on yhdenvertaisuuslain mukaan syrjintää. Toimivallan tai aseman nojalla annettu ohje tai käsky voi olla syrjintää siitä riippumatta, noudattaako ohjeen tai käskyn saaja ohjetta tai käskyä vai ei. Puolustusvoimien toiminta yleisesti perustuu pitkälti esimies- ja käskynalaisuussuhteeseen, minkä vuoksi oli mahdollista, että koulutukseen osallistuneille terveydenhuollon ammattihenkilöille on saattanut välittyä sellainen kuva, että seksuaalinen suuntautuminen olisi este varusmiespalvelun suorittamiselle (4338/2019*).

5.5 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 5.6.

5.5.1 YLEISTÄ

Kysymys vahingonkorvauksen vanhentumisesta ns. elv-palautusasiassa oli myös vuonna 2020 esillä kanteluissa kuten useina aiempina vuosina. Kysymys vanhentumisesta oli saanut korkeimman oikeuden (KKO) ratkaisun tapauksessa KKO 2016:28. Asiassa oli vaadittu vahingonkorvausta 17.3.2011 eli ennen kuin kolme vuotta oli kulunut Euroopan unionin tuomioistuimen 19.3.2009 antamasta tuomiosta, jossa todettiin Suomen rikkoneen verotuksen syrjivyyden kieltoa pitämällä voimassa oikeuden vähentää elv arvonlisäverosta.

KKO katsoi, kuten Helsingin hovioikeus, että vanhentumislain kolmen vuoden vanhentumisaika oli alkanut aikaisintaan tuolloin eli 19.3.2009. Vahingonkorvausvaatimuksista suurin osa sai ratkaisunsa KKO:n päätöksellä joulukuussa 2017, kun KKO ei myöntänyt valituslupaa Turun hovioikeuden ratkaisulle, jonka mukaan ajoneuvon maahantuojan elv-perusteinen vahingonkorvausvaatimus oli vanhentunut, koska asiaa koskeva vahingonkorvauskanne oli nostettu ajankohtana, jolloin ajankohdasta 19.3.2019 oli kulunut yli kolme vuotta.

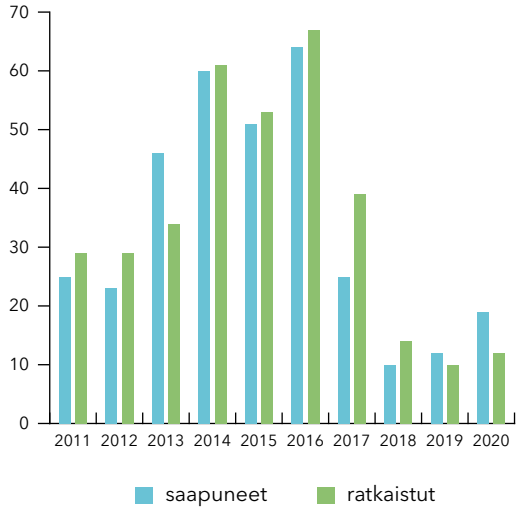
Asiakokonaisuuteen kuului myös tapauksia, joissa oli kysymys siitä, katkaisiko verovalituksen tai tuomionpurkua tarkoittavan hakemuksen tekeminen vahingonkorvausvaatimuksen vanhentumisajan kulumisen. Helsingin hovioikeus katsoi tuomiossaan vahingonkorvausvaatimuksen vanhentuneen. Korkein oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa. Näin ollen Tullin käsiteltävänä olleiden vahingonkorvausvaatimusten osalta vaatimukset eri tilanteissa oli lainvoimaisesti katsottu vanhentuneiksi. Tulli tulee lähiaikoina antamaan lainvoimaisiin tuomioistuinten ratkaisuihin perustuvat päätöksensä kaikissa näissä noin 15 000 korvausvaatimusasiassa, sen jälkeen kun tietojärjestelmästä voidaan tuottaa tiedot päätöksiin ja päätösten jakelu järjestetään.

AOA:n tutkittavana oli kanteluja, joka koskivat Tullissa ilmi tullutta valuuttakurssien virheellistä muuntokurssia. Tullissa oli sovellettu tullauksissa väärää valuutan muuntokurssilistaa eräiden valuuttojen kohdalla 1.5.2016–30.6.2019. Tulli oli erehdyksessä käyttänyt suomalaisen pankin vahvistamia myyntikursseja valuuttoihin, joiden muuntamisessa euroiksi olisi tullut käyttää Euroopan keskuspankin vahvistamia kursseja. Väärät valuutan muuntokurssit, jotka kuukausittain tallennetaan käsin Tullin järjestelmiin, tuottivat mainitun yli kolmen vuoden aikana 961 000 virheellistä tullauspäätöstä.

Tulli ilmoitti, että se palauttaa EU-lain mukaisesti ylimääräiset maksut oma-aloitteisesti, kun

palautettava määrä on vähintään 10 euroa. Asiakkaat voivat hakea myös pienempiä summia palautettavaksi. Kantelut koskivat sekä virheen syntymisen syytä että palautusmenettelyä. Saadun selvityksen mukaan virhe muuntokurssien käytössä tapahtui uuden tullikoodeksin voimaan tullessa 1.5.2016 alkaen, kun Tullissa ei havaittu, että eräiden valuuttojen osalta Tullin jo aikaisemmin käyttämät liikepankin julkaisemat kurssit eivät vastanneet Euroopan keskuspankin kursseja, joiden käyttöä uudessa tullikoodeksissa edellytettiin.

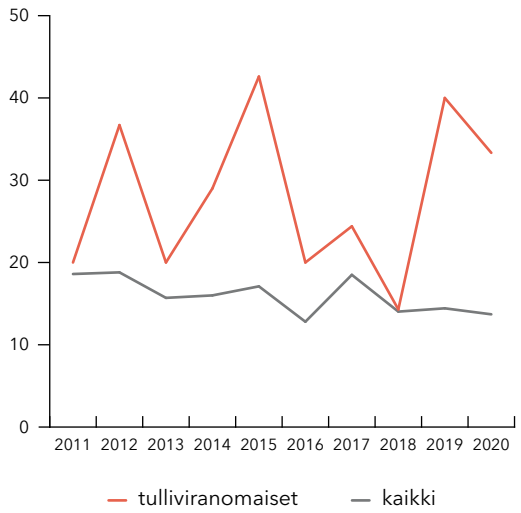
AOA totesi ratkaisussaan, että tämän virheellisen menettelyn vuoksi oli aihetta omana aloitteena laajemminkin selvittää virheen syntymistä ja virheellisen menettelyn jatkumista sekä sisäisen valvonnan toimenpiteitä. Asia on vireillä omana aloitteena.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020

5.5.2 RATKAISUJA

Kantelussa oli kysymys muun muassa hienotunteisuusvaatimuksen toteutumisesta rahavarojen tullitarkastuksessa junaliikenteessä. AOA totesi, vaikkakaan tässä yksittäistapauksessa kuuloetäisyydellä ei säännönmukaisessa tullivalvonnassa suoritetussa rahavarojen tarkastuksessa ollut ollut muita henkilöitä, että kysymystä yksityisyyden suojasta tarkastuksessa oli tärkeää pohtia. Hienotunteisuusvaatimuksen huomioon ottaminen junaliikenteessä on erityisen haastavaa. Tarkastuksen yhteydessä voi tulla esiin arkaluontoisia ja salassa pidettäviä terveystietoja ja tarkastettavalle onkin riittävässä määrin varattava mahdollisuus puhutteluun ja tarkastukseen ulkopuolisten henkilöiden kuulematta ja näkemättä. Tämän vuoksi AOA ilmoitti tulevansa parhaaksi katsomallaan tavalla selvittämään, miten junamatkustajien oikeus yksityiselämän suojaan voidaan toteuttaa (1882/2019).



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

Hienotunteisuusvaatimuksen toteutumisesta oli osaltaan kysymys myös toisessa tapauksessa, jossa myös arvioitiin säteilymittauksen luonnetta tarkastuksena. Tulli valvoo osaltaan säteilylähteiden ja radioaktiivisten jätteiden ja kulutustavaroiden

tuontia ja vientiä sekä radioaktiivisten jätteiden kulkua suomen alueiden kautta. Säteilylain mukaan Tullin suorittamassa valvonnassa noudatetaan tullilakia. AOA katsoi, että säteilymittarin osoittamisella kohti henkilöä säteilyarvojen selville saamiseksi ei puututa henkilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tilanne oli rinnastettavissa lähinnä turvallisuustarkastukseen. Tällöin turvallisuustarkastusta koskevan tullilain säännöksen edellytysten tulee olla käsillä ja tällöinkin on noudatettava hienotunteisuutta samoin kuin henkilöntarkastuksen ja henkilöön kohdistuvan etsinnän yhteydessä.

AOA saattoi tarkastusolosuhteiden jäätyä osittain selvittämättä Tullin tietoon yleisellä tasolla käsityksensä tarkastustilanteen järjestämisestä siten, että tarkastettavan yksityisyyden suojaa ei aiheettomasti vaaranneta (2939/2019).

5.6 Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu

Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Eteläpää*. Tähän kokonaisuuteen kuuluvia asioita esittelevät myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Minna Ketola* ja esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjumisessa. Näitä keinoja ovat muun muassa telekuuntelu ja -valvonta, tekninen kuuntelu ja katselu sekä peitetoiminta ja valeosto. Niitä käytetään kohteelta salassa ja joiltain osin ne voivat tuomioistuimen päätöksellä jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

Salaisessa tiedonhankinnassa laajimmat toimivaltuudet on poliisilla, mutta myös tullilla salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima on tullirikosten osalta laajasti käytössä. Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien toimivaltuudet ovat rajatumpia.

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään myös todistajansuojeluohjelmasta oikeusasiamiehelle toimitettua kertomusta. Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015 ja lain mukaan sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Vuonna 2019 tuli voimaan tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) tuli voimaan 1.2.2019. Poliisilain 5a luku (siviilitiedustelu, 581/2019), Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) ja Laki sotilastiedustelusta (590/2019) tulivat voimaan 1.6.2019. Lakeihin sisältyy viranomaisille säädetty velvoite toimittaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomukset toiminnastaan.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevat eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muutokset tulivat voimaan 1.2.2019.

5.6.1 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.

5.6.2 SALAISEN TIEDONHANKINNAN VALVONTA

Tuomioistuimet

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Myös peitetoiminta esitutkinnassa edellyttää tuomioistuimen (Helsingin käräjäoikeuden) lupaa. Tek-

nistä 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 keinon käytön kohde ole läsnä istunnossa. Vain asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Korkein oikeus korosti salaista pakkokeinoa vaativan virkamiehen vastuuta ratkaisussaan KKO:2020:95. Kysymys oli virkarikosasiasta, jossa syytteessä oleva poliisimies oli erehdyttänyt käräjäoikeutta väärien ja harhaanjohtavien tietojen perusteella myöntämään oikeudettomia televalvonta- ja telekuuntelulupia. Tekojen moitittavuutta lisäsi korkeimman oikeuden mukaan se, että kysymys on ollut salaisista pakkokeinoista, joiden osalta tuomioistuimella ei välttämättä ole mahdollisuutta varmistaa hakijan sille ilmoittamien tietojen oikeellisuutta ja joissa luottamus viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen on korostunut. Teot olivat lisäksi olleet haitallisia rikosten selvittämisestä vastaavan poliisin toimintaa koskevan luottamuksen kannalta.

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.

Korkein hallinto-oikeus antoi 28.9.2016 kaksi päätöstä poliisin salaista tiedonhankintaa koskevan asiakirjan julkisuudesta (4077, 62/1/15 ja 4078, 2216/1/15). Päätöksissä oli kysymys tietopyynnöstä poliisin tietolähdetoimintaan liittyvästä määräyksestä ja ns. SALPA-määräyksestä. KHO katsoi päätöksissään, että määräysten tiedot tietolähdetoiminnasta ja sen turvajärjestelyistä sekä tiedonhankinnan suojauksen järjestämisestä ovat salassa pidettäviä, koska tiedot yksityiskohtaisuudessaan voisivat julkisiksi tullessaan aiheuttaa riskin tietolähteiden ja toimintaan osallistuvien poliisimiesten henkilöllisyyden paljastumisesta.

Viranomaisten sisäinen valvonta

Salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaan kuuluu ensinnäkin normaali esimiesvalvonta. Sen lisäksi säännöksissä on erikseen korostettu salaisen tiedonhankinnan valvontaa.

Poliisissa näiden keinojen käyttöä valvovat lain mukaan Poliisihallitus (Suojelupoliisia lukuun ottamatta) ja salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden päälliköt. Suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan valvonta siirtyi vuoden 2016 alusta alkaen sisäministeriölle (SM). Rajavartiolaitoksessa tämä erityisvalvonta kuuluu Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja sen alaisille hallintoyksiköille. Tullin ja sen salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden esimiehet valvovat näiden keinojen käyttöä omalla hallinnonalallaan. Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käytöstä laaditut pöytäkirjat on toimitettava puolustusministeriölle.

Eri lakien lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014), jossa on säädetty esimerkiksi eri keinojen pöytäkirjaamisesta ja salaisesta tiedonhankinnasta annettavista selvityksistä. Viranomaiset ovat myös antaneet salaista tiedonhankintaa koskevia sisäisiä määräyksiä.

SM, Rajavartiolaitoksen esikunta (joka on SM:n osasto), valtiovarainministeriö (jonka alainen Tulli on) ja puolustusministeriö raportoivat vuosittain 15.3. mennessä oikeusasiamiehelle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta kukin omalta hallinnonalaltaan.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Tosin puolustusvoimat ei ainakaan vielä käytä SALPAa. SALPAn avulla on saatavissa luotettavaa tilastotietoa. Kaikki salainen tiedonhankinta ei kuitenkaan ole SALPAssa, kuten esimerkiksi peitetoiminta, valeostot ja tietolähdetoiminta. Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty tapahtuvaksi keskusrikospoliisin ylläpitämän SALPAn kautta. Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö valvoo toiminnan laatua ja tarvittaessa myös opastaa tutkinnanjohtajia. Toimintojen keskittäminen keskusrikospoliisiin on parantanut toiminnan laatua.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAn valvojaoikeuksia pääasiassa oikeusyksikköihin. Heidän tehtävänään on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokokein.

Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä sekä SALPAn kautta että erillisin tarkastuksin.

Poliisihallitus on edellä mainitun asetuksen perusteella asettanut salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja poliisilaitoksien edustajat. Ryhmän jäseneksi kutsutaan lisäksi edustajat SM:stä, Rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista. Ryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportoiminen Poliisihallitukselle, kehittämisehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on vuodesta 1995 lähtien ollut yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Tuolloin säädettiin, että SM antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antoi selvityksensä näiden keinojen käytöstä Tullissa. Puolustusministeriöltä ja Rajavartiolaitokselta saatiin vastaavat selvitykset niiden käytössä olleiden keinojen osalta. Vuonna 2001 oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ala laajeni peitetoimintaan ja vuonna 2005 valeostoon, jotka olivat vain poliisin käytössä.

Vasta vuoden 2014 alusta oikeusasiamiehen erityisvalvonta laajeni kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan. Salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien laajenemisen lisäksi myös sen käyttömäärät ovat vuosien saatossa kasvaneet huomattavasti.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokoeluontoista. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta on tullut vähän, vuosittain enintään kymmenkunta. Tämä johtunee ainakin osin toiminnan salaisesta luonteesta. Tosin on huomattava, että vain hyvin harvoissa poikkeustapauksissa salainen tiedonhankinta jää kokonaan lopullisesti salaan sen kohteelta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla

ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi saatujen kertomusten tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

5.6.3 LAINSÄÄDÄNTÖ

Vuoden 2014 alusta pakkokeinolaki ja poliisilaki uudistettiin kokonaan mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely, joka laajentui huomattavasti. Samalla jo aiemmin käytössä olleiden keinojen sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s. 157–158).

Puolustusvoimien osalta tuli 1.5.2014 voimaan laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Sen mukaan puolustusvoimien toimittaessa esitutkintaa sen käytössä ovat pakkokeinolain mukaisista salaisista pakkokeinoista tietyt, erikseen säädetyt keinot, esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen katselu ja kuuntelu. Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ovat samoin käytössä vain tietyt salaiset tiedonhankintakeinot, joita on hiukan enemmän kuin esitutkinnassa. Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole käytössään esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa, peitetoimintaa tai valeostoa. Mikäli tällaisia toimenpiteitä tarvittaisiin, ne tekee poliisi.

Laki rikostorjunnasta Tullissa tuli voimaan 1.6.2015. Tullin toimivaltuuksia säädettiin vastaamaan uutta esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja poliisilakia. Merkittävä muutos oli, että Tulli sai toimivaltuuden peitetoiminnan ja valeoston käyttöön, vaikkakin niiden käytännön toteutuksesta vastaa poliisi Tullin esittämän pyynnön perusteella. Lisäksi esimerkiksi tietolähteiden käyttö tullirikostorjunnassa yhdenmukaistettiin poliisilakiin ja pakkokeinolakiin nähden.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annettu laki tuli voimaan 1.4.2018. Uuteen lakiin siirtyivät rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin entisten lisäksi lisättiin oikeus suorittaa perusmuotoista tietolähdetoimintaa.

5.6.4 OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUT SALAISEN TIEDONHANKINNAN 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 2020

Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 3 279 (2 738 vuonna 2019). Salaisten pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2020 oli 507 (410) epäiltyä, joista tuntemattomia oli 54. Televalvonnan kohteena oli 1 604 (1 537) epäiltyä.

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 101 (146) henkilöä vuonna 2020 ja lupia oli 625 (518). Tullin mukaan lupien määrän kasvua – samalla kun kohteena olevien henkilöiden määrä on laskenut – selittää aiempiin vuosiin verrattuna useammin haetut jatkoluvat ja kohteena olleiden telepäätelaitteiden määrän kasvu. Kohteena olevilla henkilöillä on aiempaa useampia teleliittymä- ja päätelaitteita. Aiempaa useammin telepäätelaitteissa on kaksi sim-korttipaikkaa, jolloin yhteen fyysiseen laitteeseen kohdistunut lupa saattaa tilastoitua kahtena lupana.

Televalvonnan kohteena Tullissa oli 149 (230) henkilöä ja lupia myönnettiin 627 (701).

Poliisissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (59 %) ja väkivaltarikokset (25 %). Tullissa perusterikoksina olivat törkeät huumausainerikokset (80 %) ja törkeät veropetokset (14 %).

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). Rajavartiolaitoksen lukumäärät pysyttelivät kutakuinkin viimevuotisella tasolla – noin sadan luokkaa.

Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 12 (5) henkilöä. Pelkän televalvonnan kohteena oli 149 (129) henkilöä. Sitä käytettiin eniten välttämättömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyn selvittämiseksi.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukainen televalvonta

Televalvontalupia Tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin 19 (32), yleisimmin törkeän veropetoksen tai törkeän huumausainerikoksen perusteella.

Tekninen tarkkailu

Vuonna 2020 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 36 kertaa, teknistä katselua 141 kertaa, teknistä kuuntelua 141 kertaa ja teknistä seurantaa 291 kertaa. Asuntokuuntelua käytettiin 16 kertaa. Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 47 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin yhdeksän kertaa, teknistä kuuntelua viisi kertaa ja teknistä seurantaa 38 kertaa.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 43 (57) kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin 12 (38) kertaa ja teknistä katselua 28 (20) kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaista teknistä seurantaa käytettiin kahdeksan (yhdeksän) kertaa. Teknistä kuuntelua ei käytetty lainkaan (kaksi) eikä myöskään teknistä katselua (11).

Rajavartiolaitoksessa tehtiin teknisen tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun päätöksiä liki kaksin verroin viime vuoteen (21 rikoksen selvittämiseksi ja 11 rikoksen estämiseksi) verrattuna.

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 2020 poliisissa tehtiin 277 (198) päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 44 (85).

Erityiset salaiset pakkokeinot

Vuonna 2020 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Tietoverkossa tapahtuva peitetoiminta on reaalimaailmassa tapahtuvaa käytetympi. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, joskin tarkasteluvuonna perusterikoksina on ollut muun muassa omaisuusrikoksia.

Valvotun läpilaskun edellytykset ovat tiukat, mikä käytännössä on rajoittanut keinon käyttämistä. Poliisi on tehnyt muutaman valvotun läpilaskun lain voimassa olon aikana; tarkasteluvuonna ei kuitenkaan yhtään. Tulli ilmoitti tehneensä viisi (18) valvottua läpilaskua vuonna 2020.

Hylätyt vaatimukset

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2020 tuomioistuimet hylkäsivät kymmenen poliisin telepakkokeinovaatimusta. Yleensä hylkäämisiin on johtanut vaatimusten yleisten ja erityisten edellytysten vaillinaisuus tai väärä laintulkinta. Tullin ja Rajavartiolaitoksen vaatimuksia ei hylätty.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Salaisen tiedonhankinnan käytöstä tulee pääsääntöisesti ilmoittaa sen kohteelle viimeistään vuoden kuluessa tiedonhankinnan lopettamisesta. Tuomioistuin voi tietyin edellytyksin antaa luvan ilmoituksen siirtämiseen tai tekemättä jättämiseen.

Kertomusvuonna tuli poliisissa ilmi 19 tapausta, joissa ilmoitus salaisen tiedonhankinnan käytöstä oli tehty myöhässä. Lupia ilmoituksen siirtämiseen tai sen kokonaan tekemättä jättämiseen myönnettiin varsin vähän. Tullissa ilmoituksen määräaikaa siirrettiin tuomioistuimen päätöksellä kuudessa tapauksessa. Rajavartiolaitoksessa kaikissa tapauksissa ilmoitus oli tehty.

Sisäinen laillisuusvalvonta

Poliisihallituksen vuoden 2020 laillisuusvalvontaa koskevassa tarkastussuunnitelmassa salaisten tiedonhankintakeinojen käytön valvonta määriteltiin yhdeksi valtakunnalliseksi laillisuustarkastusten painopistealueeksi. Poliisiyksiköihin etäyhteyksin suoritetuissa tarkastuksissa kiinnitettiin huomiota valvonnan organisointiin, prosesseihin ja vastuisiin yksikössä.

Poliisihallitus tarkasti painotetusti poliisilain mukaista hengen tai terveyden vaaran torjumiseksi suoritettua televalvontaa. Mainitulla perusteella tehtiin koko vuonna yhteensä 122 päätöstä televalvonnasta. Näissä tapauksissa päätös joudutaan lähes poikkeuksetta tekemään kiiretilanteessa, jolloin päätöksentekijänä toimivan yleisjohtajan tai tutkinnanjohtajan on osattava vaillinaistenkin tapahtumatietojen pohjalta tunnistaa salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytykset, uskallettava käyttää niitä, ja tunnettava toimivallan rajat. Päätösten kiireluonteisuus näkyi joissakin tapauksissa suppeina perusteluina, lähinnä siltä osin miten välittömästä vaarasta oli kyse.

Keskusrikospoliisin osalta Poliisihallitus tarkasti muun salaisen tiedonhankinnan lisäksi erikseen tietoverkossa tapahtuvaa peitetoimintaa, valeostoa ja valvottua läpilaskua koskevat vuoden 2020 päätökset. Tietoverkoissa tapahtuvaa peitetoimintaa ja yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävää valeostoa koskevissa päätöksissä sekä niihin liittyvissä esityksissä, toimintasuunnitelmissa ja pöytäkirjaamisissa ei ollut huomautettavaa.

Poliisihallitus mukaan salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina edelleen hyvällä tasolla. Puutteiden ja epäkohtien määrät ovat vakiintuneet matalalle tasolle, ja Poliisihallituksen puuttumista vaativat ja huomiota kiinnittävät tapaukset olivatkin valtaosiltaan teknisluonteisia.

Poliisihallitus toteaa, että poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä tehtyjen päätösten ja vaatimusten yleinen taso on hyvä. Laadulliset poikkeamat olivat yksittäisiä, eikä minkään tiedonhankintakeinon osalta ilmennyt yleisesti toistuvaa virhettä tai laadullista poikkeamaa. Etätarkastuksissa havaituista päätösten tai vaatimusten laatuun liittyvistä poikkeamista suurin osa koski vaillinaista tai puuttuvaa selvitystä televalvonnan kohteena olevan henkilön ja teleosoitteen välisestä yhteydestä. Suostumusperusteisessa televalvonnassa ilmeni jonkin verran puutteita suostumuksen antamiseen liittyvissä kirjauksissa.

Poliisihallitus katsoo, että poliisi on sisäisesti valvonut varsin kattavasti salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöä, ja niiden käyttö on säännöllisesti ollut myös hallinnon ulkopuolisen laillisuusvalvonnan yhtenä painopisteenä. Valvonnalla ja koulutuksella on osaltaan ollut vaikutusta siihen, että eri tiedonhankintakeinojen käyttö on raportissa esitettyjen tarkastushavaintojen mukaisesti hyvällä tasolla. Mahdolliset odotettavissa olevat säädösmuutokset toimivaltuuksiin, joilla puututaan tiedonhankinnan kohteen yksityisyyteen, niin että hän saa tästä tiedon vasta jälkikäteen, korostavat valvonnan merkitystä jatkossakin.

Suojelupoliisin valvonta ei kuulu Poliisihallitukselle, vaan sisäministeriölle. Sisäministeriö suoritti 17.2.2021 tarkastussuunnitelmaan perustuen laillisuusvalvontatarkastuksen suojelupoliisiin. Tarkastuksella ei havaittu virkavelvollisuuksien tai lain vastaista menettelyä. Sisäministeriön edellisen tarkastuksen tarkastuskertomuksessa annetut suositukset on otettu suojelupoliisissa huomioon. Suositukset liittyivät laillisuusvalvontakäytänteiden edelleen kehittämiseen ja toinen yksittäiseen tiedonhankintakeinoon liittyvään asiaan.

Suojelupoliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan on kohdistettu lisäresursseja ja sen riippumattomuutta on vahvistettu muodostamalla siitä erillinen toiminto. Suojelupoliisissa on suoritettu jatkuvana tarkastuksena laillisuusvalvontatarkastuksia, mikä on merkityksellistä toiminnan luonne huomioon ottaen. Sisäministeriö kannattaa valvontatoimen kehittämistä aiempaa enemmän toiminnan substanssin valvontaan. Sisäministeriön saamasta selvityksestä ei tullut esiin systeemisiä tai vakavia laatu- tai muita virheitä. Suojelupoliisissa on tunnistettu perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä näkökulma. Sisäisen ohjeistuksen keskeinen periaate on, että eri menetelmistä ja keinoista käytetään sitä, joka parhaiten ottaa huomioon perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Sisäministeriö pitää suojelupoliisin toimenpiteitä asianmukaisina ja hyvinä, sillä ne tukevat reaaliaikaisesti ja ennakollisesti toiminnan lainmukaisuutta, edistävät perusoikeuksien huomioon ottamista ja tukevat suojelupoliisin johtamista sekä sisäministeriön hallinnonalaansa kohdistamaa ohjausta sekä valvontatointa. Sisäministeriö toteaa, että tiedustelulakien voimaantulon myötä myös sisäministeriön suojelupoliisiin suorittaman laillisuusvalvonnan kohdentumiseen vaikuttaa salaisen tiedonhankinnankin osalta erityisesti tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain mukainen tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonta sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät. Uudessa tilanteessa sisäministeriön tehtävät keskittyvät suojelupoliisin ja siviilitiedustelun strategiseen ohjaukseen sekä hallinnolliseen valvontaan, johon ministeriön harjoittama laillisuusvalvonta luontevasti kehittyy.

Tullin salaisten tiedonhankintakeinojen käytön päivittäisvalvonnasta vastaavat kahdeksan alueellista SALPA-valvojaa, jotka laativat havainnoistaan vuosittain raportin Tullin valtakunnallisesta salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonnasta vastaavalle Tullin virkamiehelle.

Tullin valvontaosasto tarkasti yhteensä 352 salaisen tiedonhankinnan diaaria (eli 86 % kaikista salaisen tiedonhankinnan diaareista), joissa oli vuonna 2020 käytetty telepakkokeinoja, tarkkailutyyppisiä tiedonhankintakeinoja ja eräitä muita salaiseen tiedonhankintaan liittyviä asiakokonaisuuksia koskevia asiakirjoja. Tullin laillisuusvalvonnan mukaan vakavia puutteita ei ilmennyt. Laitostason tarkastuksessa tarkastamatta jääneet diaarit on tarkastettu esimiesvalvonnassa tutkinnan yksiköiden esimiesten toimesta, ja niistä on raportoitu toimintaa koskevan määräyksen mukaisesti salaisen tiedonhankinnan laillisuuden valvontaa toteuttavalle virkamiehelle.

Rajavartiolaitoksessa valvontaa suorittavat Rajavartiolaitoksen esikunta ja toimivaltuuksia käyttävät hallintoyksiköt. Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun pysyväismääräyksen mukaan vartioston SALPA-valvonnasta vastaa virkamies, joka ei itse osallistu operatiiviseen rikostorjuntaan. Rajavartiolaitoksen esikunnassa valvonnasta vastaa oikeudellisen osaston rikostorjuntayksikkö, jonka vastuulle kuuluu myös rikostorjunnan yleinen ohjaus.

Rajavartiolaitoksen valvontahavaintojen mukaan tarkastetut vaatimukset olivat pääosin hyvin perusteltuja ja kattavia. Vain pari yksittäistä tutkinnanjohtajan tekemää päätöstä oli jäänyt vähäisille perusteluille. Joissain televalvontavaatimuksissa oli jäänyt epäselväksi se, millä perusteella katsottiin teleosoitteen tai telepäätelaitteen olevan epäillyn hallussa tai oletettavasti muutoin tämän käyttämä. Näissäkin lupa oli myönnetty vaatimuksen mukaisesti; ilmeisesti peruste on selvinnyt lupa-asian käsittelyn aikana.

Puolustusministeriö ei ole havainnut lainvastaista menettelyä Puolustusvoimien salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä. Tarkastuksen piiriin kuuluivat kaikki vuonna 2020 pääesikunnassa laaditut päätökset ja pöytäkirjat. Lisäksi puolustusministeriö arvioi sisäisen laillisuusvalvonnan olevan Puolustusvoimissa tehokasta ja kattavaa sekä organisoinniltaan tarkoituksenmukaista.

5.6.5 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna tarkastettiin Lapin ja Pohjanmaan poliisilaitosten salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen päätöksiä. Koronaepidemian vuoksi tarkastukset tehtiin ns. asiakirjatarkastuksena. Asiakirjatarkastuksia täydennettiin lisäksi videoyhteyksin järjestetyillä keskustelutilaisuuksilla. Tarkastuksia varten poliisilaitoksilta pyydettiin tarkastuksia edeltäneiltä ajanjaksoilta telepakkokeinovaatimuksia sekä asioissa annetut käräjäoikeuksien päätökset, teknisen tarkkailun päätöksiä ja päätöksiä ns. rajoitetusta valeostosta.

Lapin poliisilaitokselta saadussa aineistossa oli päätös poliisilain 5 luvun 8 §:n 3 momentin mukaisesta ns. kiirepaikannuksesta. OA totesi, että mainitun lainkohdan mukaisen kiirepaikannuksen edellytyksenä on, että toimenpiteen käyttäminen on ”välttämätöntä henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi”. OA katsoi, että kysymyksessä ei ollut sellainen tilanne.

Pohjanmaan poliisilaitoksen tarkastuksella kiinnitti huomiota kaksi teknisen seurannan päätöstä, joissa päätösten perusteella jäi epäselväksi, mikä oli rikoksesta epäillyn suhde seurantaan asetettuihin ajoneuvoihin. OA korosti perustelujen tärkeyttä salaisista pakkokeinoista päätettäessä. On tärkeää muun muassa keinojen käytön jälkikäteisen arvioinnin kannalta, että päätöksistä on luettavissa aukottomasti ne perusteet, joilla keinon käytön kohde yhdistyy epäiltyyn rikokseen.

Kertomusvuonna ratkaistussa omassa aloitteessa oli kysymys pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n mukaisesta ns. suostumusperusteisesta televalvonnasta. Lain mukaan tilanteessa, jossa joku on saanut rikoksen johdosta surmansa, tämän oikeudenomistajien suostumusta ei edellytetä televalvontaan. Kun tutkitussa tapauksessa oli kysymys tapon yrityksestä, jonka johdosta asianomistaja ei siis ollut saanut surmaansa, laki ei olisi mahdollistanut televalvonnan kohdistamista asianomistajan teleosoitteeseen ilman tämän nimenomaista suostumusta. Saadun selvityksen perusteella asianomistaja oli sittemmin – ennen kuin asiassa tehty kiirepäätös oli saatettu lain edellyttämin tavoin tuomioistuimen ratkaistavaksi – antanut suostumuksensa televalvontaan. Tuomioistuin myönsi luvan samalle ajalle kuin tutkinnanjohtajan tekemässä kiirepäätöksessä tietoisena siitä, että asianomistajan suostumusta ei ollut kiirepäätöstä tehtäessä. Tähän nähden OA piti riittävänä saattaa lausumansa kiirepäätöksen tehneen rikoskomisarion tietoon. Lisäksi OA lähetti päätöksensä oikeusministeriölle lainsäädännön tarkistamistarpeen arviointia varten. (3227/2019*)

Kertomusvuonna oli vireillä suojelupoliisin ja puolustusvoimien salaista tiedonhankintaa ja osin myös tiedustelutoimintaa koskeva tarkastus.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuoden aikana tullut salaiseen tiedonhankintaan tai salaisiin pakkokeinoihin liittyviä kanteluita, joita olisi otettu tutkittavaksi.

5.6.6 ARVIOINTIA

Valvonnan yleisiä ongelmia

Sisäiseen valvontaan panostettava

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu viranomaisen sisäisen valvonnan valvontaan. Poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehtävillä tarkastuksilla korostetaan oikeusyksikön omaa poliisilaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistamaa valvontaa.

Sisäiseen valvontaan on salaista tiedonhankintaa käyttävissä viranomaisissa sinänsä panostettu viime vuosina. Poliisihallituksen mukaan poliisilaitosten oikeusyksiköiden toiminta on vakiintunut ja tehtäväkenttä selkiintynyt, joskin yksiköiden alati laajentuva toimenkuva vie aikaa tarkastustoiminnalta.

Poliisihallitus toi kertomuksessaan esille poliisiyksiköiden tarkastuksilla esille nousseen tarpeen saada esitutkintaviranomaiselle tietojärjestelmän kautta oikeushallinnon järjestelmästä päätöstiedot, joiden perusteella voidaan toteuttaa ja valvoa salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatujen tietojen hävittäminen.

Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa sisäinen valvonta on niiden oman arvion mukaan toiminut varsin hyvin. Valvontaa helpot-

taa 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.

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.

5.6.7 TIEDUSTELU

Tiedustelukeinoista

Tiedustelua saadaan käyttää tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Poliisilain 5 a luvussa (siviilitiedustelu) säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Sotilastiedustelulain mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Tiedon hankkimisen tarkoituksena on ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukeminen ja laissa tarkemmin määriteltyjen Puolustusvoimien tehtävien suorittaminen.

Tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä.

Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen välisistä eroista

Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen käytössä on eräitä merkittäviä eroja.

Samoja salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan käyttää tiedustelussa tosiasiassa väljemmin edellytyksin, koska tiedustelu ei ole rikosperusteista ja sen henkilöllinen kohdentaminen on epätäsmällisempää.

Tiedustelun kohteet voivat olla hyvin epämääräisiä verrattuna salaisen tiedonhankinnan kohteisiin. Poliisilain 5 luvun mukainen salainen tiedonhankinta voidaan kohdistaa vain henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän tiettyyn rikokseen. Sen sijaan tiedustelussa on epäselvää, minkä valtuuksien kohdalla, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelumenetelmän käyttö voidaan kohdistaa muihin kuin sotilaalliseen toimintaan tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

Esimerkiksi salaisessa tiedonhankinnassa televalvonta voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän säännöksessä mainittuun rikokseen. Sotilastiedustelussa tämän keinon käyttöön ei ole hen-

kilöllistä rajausta; riittää, että televalvonnalla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Siviilitiedustelussa televalvontaa koskevassa lainkohdassa ei ole lausuttu henkilöllisestä kohdentamisesta mitään.

Monissa tiedustelumenetelmissä lupa voidaan antaa jopa kuusi kertaa pitemmäksi ajaksi (1 kk/ 6 kk) kuin mitä samaa keinoa voidaan käyttää salaisessa tiedonhankinnassa. Näitä tiedustelumenetelmiä ovat telekuuntelu, televalvonta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen laitetarkkailu ja valeosto.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalaa on tiedustelussa laajennettu sisällöllisesti ja menetelmällisesti. Salaisessa tiedonhankinnassa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena voi olla vain teleosoite tai –päätelaite, kun taas tiedustelussa kohteena voi olla henkilö (jolloin teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle). Tiedustelussa monien keinojen kohteena voi olla henkilöryhmä, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa samojen keinojen kohteena on oltava henkilö. Salaisessa tiedonhankinnassa teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankintaan käytettävä laite ei saa mahdollistaa telekuuntelua, kun taas tiedustelussa tällaista rajoitusta ei ole. Tiedustelussa telekuunteluun voidaan käyttää tiedusteluviranomaisen omia laitteita, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa käytetään säännönmukaisesti ulkopuolista operaattoria. Salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan Suomen tuomioistuimen tai viranomaisen päätöksellä käyttää vain Suomessa, kun taas tiedustelussa samoja keinoja voidaan käyttää myös ulkomailla suojelupoliisin päällikön tai pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä ilman samoja oikeusturvajärjestelyjä kuin Suomessa.

Tiedustelussa on käytettävissä salaisen tiedonhankinnan keinojen lisäksi kokonaan uusia keinoja, joita salaisessa tiedonhankinnassa ei ole. Näitä ovat paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten, tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä ja tietoliikennetiedustelu.

Tiedustelun valvonnasta

Tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus sisältää seuraavat valvontaelementit: tiedustelun parlamentaarinen valvonta, tiedustelun laillisuusvalvonta, tiedustelutoimivaltuuksien tuomioistuinkäsittely, viranomaisten sisäinen valvonta ja ylin laillisuusvalvonta.

Tiedustelun parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Valiokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo lisäksi myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tähän valvontaan sovelletaan valvontalain 3 luvun säännöksiä ”soveltuvin osin”. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on siis suojelupoliisin muussa kuin tiedustelun valvonnassa kaikki valvontalaissa mainitut toimivaltuudet paitsi ne, jotka koskevat nimenomaisesti tiedustelumenetelmiä. Siten esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta tutkia kanteluita ulottuu suojelupoliisin kaikkeen muuhunkin toimintaan kuin tiedusteluun.

Riippumaton tuomioistuin on keskeinen tiedustelumenetelmien käytön kontrollikeino. Sillä, että tiettyjen tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen edellyttää tuomioistuimen lupaa, on tärkeä merkitys niiden käytön laillisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta.

Viranomaisten sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastaavat siviilitiedustelussa osaltaan suojelupoliisi itse sekä sisäministeriö, jossa poliisin laillisuusvalvonta on järjestetty poliisiosastossa. Sotilastiedustelua valvoo pääesikunnan päällikkö. Puolustusvoimien asessori vastaa sotilastiedustelun sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Sotilastiedustelutoimintaa valvoo myös puolustusministeriö (lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö sekä kansliapäällikkö).

Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on toimivaltuuksiensa puolesta yhtäläinen valtuus valvoa siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua suorittavia viranomaisia kuten myös tuomioistuimia ja tiedusteluvalvontavaltuutettua.

Ylimmän laillisuusvalvonnan käytännön toteuttamisessa on kuitenkin otettava huomioon

ensinnäkin se, että jo salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen valvonta on muodostunut oikeusasiamiehen erityistehtäväksi. Tämä johtuu siitä, että näitä keinoja käyttävien viranomaisten toiminnasta vastaavien ministeriöiden on toimitettava näiden keinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta laatimansa kertomukset vuosittain oikeusasiamiehelle. Voimassa olevan sääntelyn mukaan kertomukset tulee toimittaa vuosittain maaliskuun 15 päivään mennessä.

Sama ratkaisu on tehty tiedustelulakienkin kohdalla. Niinpä tiedustelun ylin laillisuusvalvonta painottuu oikeusasiamiehelle. Lisäksi on otettava huomioon valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista muun muassa sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat puolustusministeriötä ja puolustusvoimia. Tämä osaltaan tosiasiallisesti vaikuttaa sotilastiedustelun ylimpään laillisuusvalvontaan.

Tiedustelulainsäädännön myötä oikeusasiamiehen valvonnan alan laajentuminen oikeusasiamiehelle toimitettavine tiedustelua koskevine kertomuksineen osaltaan lisää oikeusasiamiehen ”salaisiin keinoihin” kohdistuvan laillisuusvalvonnan osuutta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta

Tiedustelun ylimmän laillisuusvalvonnan lähtökohta on sama kuin salaisessa tiedonhankinnassa. Salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnassa oikeusasiamiehen valvonta on käytännössä painottunut ”valvonnan valvontaan” eli siihen, että näitä keinoja käyttävien viranomaisten sisäinen laillisuusvalvonta toimisi mahdollisimman hyvin. Toisaalta oikeusasiamiehen ”suora” valvonta on erityisen tärkeää niissä keinoissa, joista viranomaiset voivat päättää ilman tuomioistuimen lupaa.

Oikeusasiamiehen toiminnassa tiedustelun laillisuusvalvonta on tärkeää sellaisten keinojen osalta, joiden valvonta ei kuulu tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltaan. Tällainen kohde on puolustusvoimien salainen tiedonhankinta, josta säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 9 luvussa. Tämän valvonta on tärkeää muun muassa salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun ”rajapinnan” vuoksi. Kertomusvuonna oli vireillä puolustusvoimien salaisen tiedonhankinnan ja osin myös tiedustelutoiminnan tarkastus.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu kuuluu osaltaan oikeusasiamiehen valvonnan kohteisiin. Valtuutetun valvonta on kuitenkin enemmän yhteistyön luonteista kuin perinteistä tarkastavaa laillisuusvalvontaa, joka ei kuitenkaan ole poissuljettua. Mahdolliset tiedusteluvalvontavaltuutettuun kohdistuvat kantelut tutkitaan normaalein tavoin.

Tuomioistuinten valvonta on vakiintuneesti niiden riippumattomuus huomioiden pääasiassa keskusteluluontoista. Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on kuitenkin sikäli tärkeää, että tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavalta ei ulotu tuomioistuimiin.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuoden aikana tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluita, joita olisi otettu tutkittavaksi.

Tiedustelun valvontajärjestelmää havainnollistaa oheinen taulukko.

Kertomusvuonna OA oli kuultavana tiedusteluvalvontavaliokunnassa tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksen vuodelta 2019. Lausunnossaan OA muun muassa korosti tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvontaroolia ja sitä, että tiiviistä ja intensiivisestä valvonnasta huolimatta tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tiedusteluviranomaisen suhde ei saa muuttua valvojan ja valvottavan suhteesta yhteistyösuhteeksi. OA totesi, että hänellä ei ole aihetta epäillä, että tällaista olisi käytännössä tapahtunut eikä hän epäile, että nykyinen tiedusteluvalvontavaltuutettu ei olisi edellä näitä vaaroja tiedostanut. OA piti kuitenkin näitä kysymyksiä hyvin tärkeinä etenkin, kun tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli on muotoutumassa.

Suojelupoliisin valvonnasta OA totesi, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle kuuluu suojelupolii-

VALVONTAJÄRJESTELMÄ

VALVOTTAVAT	VALVOJAT			
	EOA	OKA	TiV	TVV
Suojelupoliisi PolL 5a luku ja Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa	V + T + K	V + T	V + T + K	V + T + K
Suojelupoliisi PolL 5 luku	V + T + K	V + T	V + T	V + T
Suojelupoliisi muu toiminta	V + T	V + T	V + T	V + T
Puolustusvoimat Laki sotilastiedustelusta	V + T + K	V* + T	V + T + K	V + T + K
Puolustusvoimat Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 9 luku	V + T + K	V* + T	–	–
Puolustusvoimat muu toiminta	V + T	V* + T	–	–
Tiedusteluvalvontavaltuutettu	V + T + K	V + T	T +K**	
Tuomioistuin	V + T	V + T	T	T + P
Julkinen hallintotehtävä	V + T	V + T	T	T
Julkinen tehtävä	V + T	V + T	T	–

EOA = eduskunnan oikeusasiamies
OKA = valtioneuvoston oikeuskansleri
TiV = tiedusteluvalvontavaliokunta
TVV = tiedusteluvalvontavaltuutettu

V = valvonta
T = tietojen saanti
K = kertomus
P = prosessuaaliset toimivaltuudet

* ks. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 1 §
** Kertomus eduskunnalle; Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 19 §

sin valvonta kokonaisuudessaan, ja hänen toimivaltaansa kuuluu myös mitä tahansa suojelupoliisin toimintaa koskevan kantelun tutkiminen. Joissakin suojelupoliisia koskevissa asioissa – joilla ei ole mitään liityntää tiedusteluun – voi tosin olla tarkoituksenmukaista, että asian tutkii joku muu toimivaltainen valvontaviranomainen kuin tiedusteluvalvontavaltuutettu. Vaikka asiasta ei ole säädetty laissa, tällaisen asian (esimerkiksi kantelun) siirtäminen toiselle valvontaviranomaiselle (esimerkiksi oikeusasiamiehelle) on mahdollista, kun siirtämisestä sovitaan.

OA katsoi, että tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisäännöksestä on ongelmallinen etenkin siltä osin kuin kysymys on tiedustelutietojen luovuttamisesta esitutkintaviranomaiselle ”tiedusteluviranomaisen tehtäväpiiriin kuuluvien” rikosten selvittämiseksi palomuurisääntelyn sitä rajoittamatta. OA piti tulkinnan ja sen perusteiden tarkempaa selvittämistä hyvin tärkeänä.

OA otti sittemmin palomuurisäännöksen tulkintaa koskevan asian selvitettäväksi omana aloitteena (289/2021).

OA käsitteli lausunnossaan tiedustelun kohdentamisen sääntelyn tulkinnanvaraisuutta ja totesi, että se, minkälainen liityntä tiedustelun kohteena olevalla henkilöllä tulee olla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, on yksi tärkeimpiä kysymyksiä arvioitaessa tiedustelun hyväksyttävyyttä perusoikeussuojan kannalta. Lausunnossaan OA korosti tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon resurssien riittävyyttä ja sen merkitystä tiedustelutoiminnan hyväksyttävyyden ja legitiimiyden kannalta. (6084/2020*)

Oikeusasiamiehelle toimitetut kertomukset

Sisäministeriö toteaa tehtävänään olevan arvioida suojelupoliisin antaman selvityksen nojalla siviilitiedustelutoiminnan lain- ja asianmukaisuutta. Sisäministeriön mukaan suojelupoliisin antama selvitys on asianmukainen ja antaa riittävät tiedot toiminnasta.

Suojelupoliisin sisäministeriölle toimittaman selvityksen mukaan siviilitiedusteluun on kohdistettu kattavasti sisäistä laillisuusvalvontaa sekä esimiesvalvontaa. Selvityksen mukaan suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota erityisesti sellaisiin toimiin, joilla on merkitystä perusoikeuksien kannalta. Suojelupoliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei havaittu lainvastaisuuksia.

Sisäministeriön mukaan suojelupoliisin sisäinen valvontatoiminta on ollut siviilitiedustelumenetelmien käytön osalta mahdollisimman reaaliaikaista ja havaintoihin on puututtu niiden edellyttämällä tavalla. Sisäministeriö toteaa, että annetun selvityksen mukaan toimivaltuuksia on sovellettu laissa säädetyin edellytyksin.

Puolustusministeriö kertoo kertomuksessaan tarkastaneensa kaikki vuonna 2020 sotilastiedusteluviranomaisessa tehdyt päätökset ja pöytäkirjat. Lisäksi puolustusministeriö on tarkastanut kaikki pääesikunnan oikeudellisen osaston laatimat tarkastuskertomukset. Puolustusministeriön edellä mainituista asiakirjoista esittämät näkökannat on otettu asianmukaisesti huomioon. Asiakirjojen tarkastamisen yhteydessä sotilastiedusteluviranomaisen edustajien kanssa on keskusteltu oikeudellisista kysymyksistä sekä muista kehittämistarpeista ja ajankohtaisista aiheista. Puolustusministeriö pitää hyvänä, että sotilastiedusteluviranomainen on käynnistänyt edelleen verraten uuden lainsäädännön mukaisen toimintansa tarkoin harkiten ja oikeudellisia näkökohtia tarkoin punniten.

Puolustusministeriö ei ole havainnut sotilastiedustelun laillisuusvalvontatoiminnassaan vuonna 2020 erityisiä kehittämiskohteita eikä lainvastaista menettelyä.

Toisin kuin tiedustelua suorittaville viranomaisille, tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei ole asetettu määräaikaa vuosikertomuksen antamiseen oikeusasiamiehelle. Tämän vuoksi tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus ei ole ollut vielä käytettävissä tätä oikeusasiamiehen kertomusta varten. Kun tiedusteluviranomaiset toimittavat kertomuksensa tiedusteluvalvontavaltuutetulle samanaikaisesti kuin oikeusasiamiehelle, on tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksen valmistumisen aikataulu vaikeasti yhteensovitettavissa oikeusasia-

miehen toimintakertomuksen aikataulun kanssa. Olisi kuitenkin hyvä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus olisi käytettävissä oikeusasiamiehen toimintakertomusta laadittaessa.

5.6.8 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. Ohjelmassa keskitytään henkilön suojelemiseen, ei rikostutkintaan.

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Poliisi voi valvoa suojeltavan asuntoa ja sen lähiympäristöä. Suojeltavalle voidaan maksaa taloudellista avustusta toimeentulon ja itsenäisen elämän turvaamiseksi.

Keskusrikospoliisi vastaa todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Keskusrikospoliisin päällikkö päättää todistajansuojeluohjelman aloittamisesta ja päättämisestä sekä eräistä ohjelmaan liittyvistä toimenpiteistä. Sisäministeriö antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Sisäministeriön kertomuksen mukaan Poliisihallitus suoritti marraskuussa 2020 keskusrikospoliisin laillisuustarkastuksen, jonka yhteydessä keskusteltiin myös todistajansuojeluohjelmasta ja sisäministeriön todistajansuojeluohjelmaa 2019 koskevan kertomuksen kirjauksista. Poliisihallitus katsoo, että keskusrikospoliisin vuosikertomuksessa vuodelta 2020 on kuvattu todistajansuojeluun liittyvää toimintaa varsin kattavasti ja monipuolisesti ja siitä on mahdollista muodostaa käsitys toiminnan toteutuksesta, sen volyymista sekä siihen liittyvistä haasteista. Poliisihallitus ei keskusrikospoliisin esimiesvirastona havainnut kyseisellä tarkastuskäynnillä epäkohtia eikä se antanut aihetta Poliisihallituksen toimenpiteisiin.

Sisäministeriö viittaa keskusrikospoliisin vuosikertomukseen, jossa edellisen vuoden tavoin tuodaan esiin haasteita, jotka liittyvät muun muassa toiminnon resursointiin sekä käytännön toiminnassa havaittuihin lainsäädännön epätarkkuuksiin. Keskusrikospoliisin mukaan muutoksenhakua koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää niin, että muutoksenhakumahdollisuus olisi vain viranomaisen päättäessä ohjelman lopettamisesta vastoin suojeltavan tahtoa.

Sisäministeriö yhtyy Poliisihallituksen näkemykseen, jonka mukaan on tärkeätä kerätä havaintoja todistajasuojelulain toimivuudesta jatkossakin.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuonna tullut todistajansuojelua koskevia kanteluita.

5.7 Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului AOA *Pasi Pölöselle*. Rikosseuraamusalan pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Anu Rita*. Rikosseuraamusalan asioita esittelivät myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Matti Vartia* ja tarkastaja *Reima Laakso*.

Rikosseuraamuslaitos (Rise) vastaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Tämän vuoksi Risen valvonta kohdistuu pääosin ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon. Oikeusasiamies valvoo suljettuja laitoksia myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä.

Vankien terveydenhuolto ei kuulu Riselle, vaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle (VTH). Sitä käsitellään pääosin jaksossa 5.11.

5.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vankien päivittäinen keskimäärä vuonna 2020 oli 2 800 (vuonna 2019 hieman alle 3 000). Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden keskimäärä oli hieman yli 3 000, kuten edellisenäkin vuonna. Koronavirusepidemian takia vankeusrangaistusten täytäntöönpanon aloittamista lykättiin väliaikaisesti voimassa olleilla säädöksillä. Tätä käsitellään tarkemmin jaksossa 4. Täytäntöönpanon lykkäämisellä pyrittiin vähentämään vankilassa olevien vankien määrää ja siten tartuntariskiä.

5.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

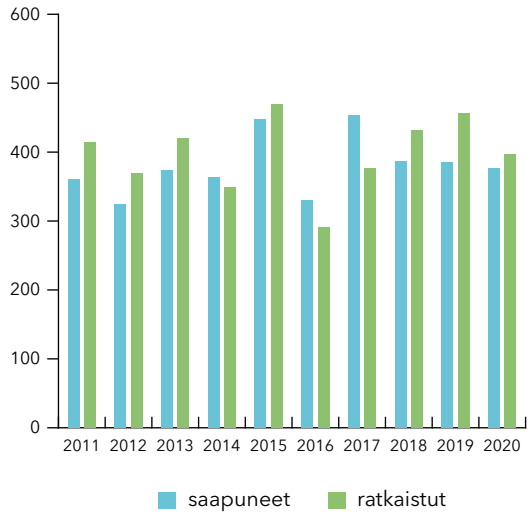
Koronavirusepidemia on vaikuttanut laajasti Risen toimintaan ja AOA:n vankiloihin kohdistuvaan tarkastustoimintaan. Tätä käsitellään tarkemmin jaksoissa 3.5 ja 4.

Rikosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat melko suuri asiaryhmä. Vuonna 2020 saapui 324 Riseä koskevaa kantelua (328 vuonna 2019). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 349 (380). Omia aloitteita ratkaistiin kahdeksan. Vuotuisen kantelumäärän vaihtelu voi olla melko suurta, esimerkiksi vuonna 2017 saapui 453 kantelua. Vaihtelulle ei ole havaittu yksittäistä selvää syytä.

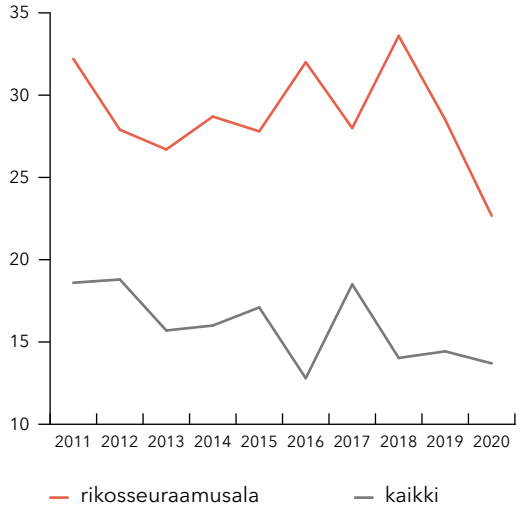
VTH:ta koskevia kanteluja saapui 53 (57) ja ratkaistiin 48 (76). Omia aloitteita ratkaistiin yksi.

Toimenpiteeseen päädyttiin 87 (129) Riseä koskeneessa kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 25 (34). Rikosseuraamusalan toimenpideprosentti on aiempina vuosina ollut vakiintuneesti hyvin korkea, usein korkein kaikista hallinnonaloista. Vuoden 2020 toimenpideprosentin laskulle ei ole havaittavissa selvää syytä. Yhtenä tekijänä vaikuttanee, että vuonna 2020 saapui 66 Risen koronavirusrajoituksia koskevaa kantelua, joita pääosin ei ryhdytty tutkimaan. Näin meneteltiin sen takia, että asiasta on vireillä oma aloite (2606/2020), jonka ratkaisussa tullaan ottamaan yleisesti kantaa rajoitusten mahdollisiin oikeudellisiin ongelmin. Lisäksi Risen annettua 27.11.2020 uutta ohjeistusta vankiloille, jotka sijaitsevat koronaviruksen kiihtymis- ja leviämisvaiheen alueilla, pääosan loppuvuodesta tulleista rajoituksia koskevista kanteluista siirrettiin Risen käsiteltäviksi.

VTH:ta koskeneissa kanteluissa ja omissa aloitteissa toimenpiteeseen päädyttiin 9 (7) asiassa. Toimenpideprosentti oli 18 (9).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

Kantelu siirretään usein Risen ratkaistavaksi esimerkiksi, jos kyse on yksittäisen virkamiehen käyttäytymisestä. On tarkoituksenmukaista, että tämän kaltaiset esimiehen valvonta- ja ohjausvastuun piiriin kuuluvat asiat käsitellään ensisijaisesti viranomaisen omassa organisaatiossa, ei ylimmän laillisuusvalvojan toimesta. Lisäksi Risen oman laillisuusvalvonnan ratkaistaviksi on siirretty joitakin asioita, joista on jo olemassa ylimmän laillisuusvalvojan kannanotto tai joiden oikeudellinen arviointi ei muutoin ole epäselvää. Vuonna 2020 siirrettiin lisäksi edellä kerrotuin tavoin koronavirusepidemiaan perustuneita rajoitustoimia koskevia kanteluja. Vuonna 2020 kantelun siirtämiseen päädyttiin 9 prosentissa (8 %) ratkaistuista asioista.

Ne VTH:hon kohdistuneet kantelut, joissa on kyse vangin terveyden- ja sairaanhoidosta tai kohtelusta siirretään VTH:n ratkaistaviksi. Siirrettävien kanteluiden osuus on suuri. Vuonna 2020 ratkaistuista kanteluista 35 prosenttia (40 %) siirrettiin.

5.7.3 TARKASTUKSET

Kaikki vuodelle 2020 suunnitellut vankilatarkastukset jouduttiin perumaan koronavirusepidemian vuoksi. Niiden sijasta ryhdyttiin omana aloitteena selvittämään Risen toimenpiteitä ja epidemian aiheuttamia rajoituksia vankiloissa (2606/2020). Myös VTH:n toiminta epidemia-aikana on tutkittavana omana aloitteena (2736/2020). Kertomusvuonna ryhdyttiin valmistelemaan kyselylomakkeita vankilatarkastusten tueksi, ei kuitenkaan niitä korvaavaksi työkaluksi.

Helmikuussa AOA kävi tarkastuskäynnillä Risen keskushallintoyksikössä sekä Riseä koskevien asioiden osalta oikeusministeriön (OM) kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolla. Näistä kerrotaan tarkemmin jaksossa 3.5.

5.7.4 LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

Lausunnot

Oikeusministeriölle annetuissa neljässä lausunnossa aiheina olivat elinkautisvankien vapauttamismenettelyn kehittäminen (7155/2019), tupakointia vankiloissa koskevien säännösten muuttaminen (2037/2020* ja 4237/2020*) sekä henkilötietojen käsittely Risessä (4266/2020*).

Lakivaliokunnalle annetuissa kolmessa lausunnossa aiheina olivat hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseksi ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamiseksi (HE 6/2020 vp), (1366/2020) sekä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 165/2020 vp), (6857/2020* ja 7855/2020*).

Kummastakin hallituksen esityksestä annettiin lausuntoja myös perustuslakivaliokunnalle. Hallituksen esityksestä HE 6/2020 perustuslakivaliokunta pyysi kaksi lausuntoa (1487/2020 ja 6394/2020*). Hallituksen esityksestä HE 165/2020 lausuttiin kerran (7296/2020*).

Omat aloitteet

AOA saattoi oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja Rikosseuraamuslaitoksen tietoon, että naistutkintavankien olosuhteet ja kohtelu tulee saattaa lainmukaisiksi sekä yhdenvertaisiksi miespuolisten tutkintavankien kanssa.

Naistutkintavankeja ei ole vankiloissa kyetty lain edellyttämin tavoin pitämään erillään rangaistusta suorittavista naisvangeista. Tutkintavangeille ei myöskään ole kyetty järjestämään riittävässä määrin sellin ulkopuolista aikaa sekä mielekästä ja kehittävää toimintaa. Asiaan kiinnitti huomiota muun muassa jo vuosina 2007–2008 toiminut Risen asettama työryhmä. Vastaava havainto on tehty viime vuosina useilla AOA:n tarkastuksilla. Tarkastushavainnot lähetetään säännönmukaisesti tiedoksi OM:lle ja Risen keskushallintoyksikölle (keha). Vaikka ongelmat ovat olleet niiden tiedossa, tilanne ei toistaiseksi ollut korjaantunut.

AOA:n käsityksen mukaan lakeja ja kansainvälisiä suosituksia ei ole kyetty noudattamaan hyvin pitkältä resurssisyistä. Havaituissa lainvastaisuuksissa ja ongelmissa on ollut pääosin kyse puutteista tiloissa ja henkilöstövoimavaroissa, ei muutoin vankiloiden kyvystä tai halusta noudattaa lakia. Voimavarakysymyksissä on kyse poliittisista päätöksistä, joiden valvominen ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin laillisuusvalvojana. Kuitenkin silloin, kun voimavarojen puute vaikuttaa toiminnan lainmukaisuuteen, laillisuusvalvojan tehtävänä on puuttua asiaan (1626/2018*).

Eräitä muita Risen voimavarakysymyksiä koskevia asioita (313/2020*, 1917/2020, 4153/2019* ja 4760/2020) käsitellään jaksossa 3.8. Näistä omana aloitteena tutkittaviksi otettuja ovat pätevyysvaatimukset täyttävien koulutettujen vartijoiden puute (4153/2019*) sekä alaikäisten vankien erillään pitäminen (4760/2020), johon ei vielä ole annettu ratkaisua.

Tutkintavangin itsetuhoisuuden huomioon ottamisesta oli kyse asiassa, jossa Psykiatriseen vankisairaalaan hoitoon lähetetty vanki teki itsemurhan kuljetuksen aikana. Kuljetus keskeytyi viikonlopun ajaksi. Itsemurha tapahtui vankilassa, jossa vanki odotti sairaalaan kuljettamisen jatkumista.

Itsemurhien ehkäisyä koskevan Risen ohjeistuksen mukaan itsetuhoisen vangin kuljetus hoitoon tapahtuu aina erilliskuljetuksena. Vastoin ohjetta vanki kuitenkin kuljetettiin normaalia kuljetusreittiä vankivaunussa. Itsemurhariskin oli ilmeisesti arvioitu jo poistuneen, mikä vaikutti kuljetustapaan. Ennen kuljetusta oli ollut havaittavissa useita, varteenotettavia, muutaman päivän sisällä ilmenneitä itsetuhoisuuden riskitekijöitä. Vankilan olisi tullut tunnistaa nämä tekijät ja havaita niiden muodostama kokonaisuus. Vankilan olisi myös tullut tuntea kuljetusmuodosta ohjeistuksessa todettu. Vankilan arvioon itsemurhariskin poistumisesta vaikutti kuitenkin lääkärin näkemys. Tällaisessa tilanteessa vankilan tulisi ni-

menomaisesti keskustella terveydenhoitohenkilökunnan kanssa kuljetustavan valinnasta ja kuljetusolosuhteista.

Myös tiedonkulussa oli puutteita. Muutamaa päivää aiemmin tapahtunut konkreettinen itsemurhayritys on asia, joka tulee aina varmuuden vuoksi välittää tiedoksi vastaanottavaan vankilaan. Lähettävän vankilan olisi ollut perusteltua varmistua siitä, ainakin vankipassin välityksellä ja mielellään myös puhelimitse, että kuljetuksesta huolehtivat ja vangin vastaanottavat tahot saavat tiedon vangin aivan hiljattain osoittaneen itsetuhoisuutta.

Lisäksi OM:n tietoon saatettiin, että laissa ei ole nimenomaista säännöstä kuljetustavasta päättämisestä eikä siitä, kuka vankilassa päätöksen tekee.

Tapahtumien jälkikäteisessä selvittämisessä ja itsemurhatapausten selvittämisessä yleisesti havaittiin myös ongelmia. AOA totesi, että jokaisen kuolemantapauksen yhteydessä on tärkeää selvittää, olisiko asiassa voitu tehdä jotakin toisin, tuleeko toimintamalleja kehittää ja toimittiinko asiassa siten kuin säännökset, määräykset ja ohjeet edellyttävät. Kuolemantapausten jälkikäteinen selvittäminen ja toiminnan arvioiminen hallinnon sisäisesti on välttämätöntä, kun on kyse vapautensa menettäneestä henkilöstä. Vain näin toimintatapoja voidaan tarvittaessa kehittää ja muuttaa ja elämää siten suojella tehokkaasti. Tapahtumat tulee selvittää senkin arvioimiseksi, voidaanko jonkun virkamiehen katsoa menetelleen siten virheellisesti, että hänet on syytä saattaa asiasta virkamiesoikeudelliseen tai rikosoikeudelliseen vastuuseen. Kehan tulisi varmistaa, että kuolemantapausten käsittelemistä Risessä koskeva ohjeistus on riittävä, selvä ja tarkoituksenmukainen ja että sen mukaisesti myös aina menetellään.

AOA pyysi kehaa ilmoittamaan viimeistään 30.6.2021, mihin toimenpiteisiin hänen toteamansa oli antanut aihetta (853/2018*). Vankiterveydenhuollon yksikön menettelyä samassa asiassa (2289/2018*) käsitellään jaksossa 5.11.

AOA pyysi kehaa selvittämään mahdollisuudet saada vankiloissa näkyviin ulkomaalaisia televisiokanavia. Keha kehotti vankiloita kartoittamaan ulkomaalaisvankien tosiasiallisen tilanteen ja ryhtymään sellaisiin toimenpiteisiin, joilla voidaan tarjota riittävä mahdollisuus seurata televisio-ohjelmia useimmilla vankilassa puhuttavilla kielillä. Kun Risessä oli ryhdytty asianmukaisiin toimiin tilanteen kuntoon saattamiseksi, asia ei antanut AOA:lle aihetta muuhun kuin, että hän pyysi kehaa toimittamaan selvityksen vankiloiden toimenpiteistä (757/2019*).

Kehan 1.2.2021 ilmoituksen mukaan toimenpiteet ovat edelleen kesken. Valtakunnallinen yhtenäinen järjestelmäratkaisu on suunniteltu ja ohjeistettu. Kilpailutus pitää tehdä vankilapaikkakuntakohtaisesti. Rikosseuraamusalueilla on kyselty tarjouksia järjestelmistä. Tekijänoikeusmaksujen osalta asia on edelleen selvittelyssä yhteistyössä keskushallintoyksikön, Kopioston ja Teoston kanssa.

Esitykset

Vankeuslaissa ei ole säännöstä, jonka perusteella asuinosasto voitaisiin vatsatautiepidemian (norovirus) vuoksi pidempiaikaisesti sulkea ja peruuttaa ne toiminnot, joita vangeille tulisi lain mukaan järjestää. Tartuntatautilaki ei mahdollista kyseisessä tapauksessa vankien määräämistä karanteeniin tai eristämistä. Osastojen sulkemista koskevat päätökset tulisi tehdä kirjallisesti. Risen tulisi selvittää yhdessä VTH:n kanssa, millä tavoin tapauksen kaltaisten ja myös sitä vaarallisempien tartuntatautiepidemioiden yhteydessä tulisi vankiloissa vastaisuudessa toimia. OM:ssä oli jo ennestään harkittavana, olisiko vankeuslakiin lisättävä säännökset toimintojen ja vapaa-ajantoimintojen peruuttamisesta taikka säännös päiväjärjestyksen noudattamisesta ja päiväjärjestyksen poikkeamisen edellytyksistä sekä päätösvallasta. AOA lähetti päätöksensä OM:lle otettavaksi huomioon lainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa (1887/2019*).

5.7.5 MUITA RATKAISUJA

Huomautukset

Vankien asuintilojen lämpötilan on oltava riittävä. Vankeja on kohdeltava ihmisarvoa kunnioittaen. Kohtelu ei saa olla epäinhimillistä tai halventavaa. Vankia ei saa sijoittaa selliin, jossa lämpötila on liian alhainen. Eristysosaston sellien lattialämmityksen lämpötila oli talvella yli kahden kuukauden ajan 8–10 astetta alhaisempi kuin sen olisi pitänyt olla. Vankilan tulee aktiivisesti valvoa lämpötilan riittävyyttä ja tarvittaessa puuttua asiaan. Kyseisenä aikana eristysosastolla on täytynyt käydä lukuisia vankilan virkamiehiä, joiden on täytynyt havaita osaston kylmyys. AOA antoi Riihimäen vankilalle huomautuksen eristysosaston sellien lämpötilan riittävyyden valvonnan laiminlyönnistä (1503/2019*).

Avolaitoksen ylityönjohtajalla ei ole toimivaltaa päättää vangin työtoimintaan sijoittamisesta ja siitä poistamisesta. Vankilan työjärjestyksellä ei voi määrätä tätä toimivaltaa ylityönjohtajalle. AOA antoi Käyrän vankilan johtajalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Johtaja ei ollut huomioinut vankilan uudessa työjärjestyksessä, että AOA oli jo aiemmin (päätös 27.3.2019, 4226/2018) saattanut toimivaltaa koskevan sääntelyn johtajan tietoon (1139/2020*).

Menettelyvirheet vaarantavat oikeusturvan toteutumista – lain sisältöä ei aina tunneta

Risen virkamiesten hallinnollisessa toiminnassa tulee edelleen esiin puutteita. Usein lainvastainen tai virheellinen menettely liittyy hallintolaissa säädettyyn päätöksentekomenettelyyn tai muihin oikeusturvan takeisiin. Vangin muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten tuntemisessa on puutteita. Ongelmat ovat jatkuneet pitkään. Tässä jaksossa on niistä joitakin tyypillisiä esimerkkejä.

Osastosijoittelua koskevassa päätöksenteossa oli puutteita. Hylättäessä vangin pyyntö päästä sopimusosastolle asiasta tulee tehdä kirjallinen päätös (3717/2020). Siirtämisestä osastolta toiselle tulee tehdä kirjallinen päätös. Päätöksestä tulee ilmetä perustelut sille, miksi siirtoon on päädytty ja kuka päätöksen on tehnyt. Vankia tulee kuulla ja kuuleminen on kirjattava (3341/2019).

Ilmoitusten käsittelyssä oli puutteita. Vangista oli puolen vuoden aikana laadittu kahdeksan ilmoitusta. Vankia ei ollut kuultu. Hänen ei siten ollut ollut mahdollista puolustautua tai esittää omaa käsitystään asioista. Ilmoituksista ei käynyt ilmi, mihin toimenpiteisin ne olivat johtaneet tai olivatko ne johtaneet mihinkään toimiin. Ilmoituksia ei ollut päätetty. Menettely oli lainvastainen. Laiminlyöntien vakavuutta korosti, että näihin ilmoituksiin oli viitattu osastosiirtoa koskevassa päätöksessä (4581/2019).

Selvittämisvelvollisuus oli laiminlyöty poistumislupa-asioissa. Kielteistä poistumislupapäätöstä ei voi perustella sillä, että asiaa ei ollut valmisteltu yhteistyössä vankilan kanssa ja että anotusta poistumisluvasta ei sen vuoksi ollut riittävästi tietoa. Vankilan olisi tullut ensin selvittää asiaa ja tarvittaessa palauttaa se valmisteltavaksi eikä heti hylätä hakemusta (4445/2019*). Myös toisessa asiassa vankilan olisi hylkäämisen sijasta tullut palauttaa poistumislupahakemus kantelijalle yhdessä henkilökunnan kanssa valmisteltavaksi. Hakemus ei ollut sisältänyt suunnitelmaa siitä, miten vanki aikoi poistumisluvan käyttää (4670/2020).

Valvomattomien tapaamisten osalta esiin tulee usein selvittämisvelvollisuuteen ja päätösharkintaan liittyviä ongelmia. Jos väestötietojärjestelmä ei vahvista valvomatonta tapaamista hakeneen vangin ilmoitusta avoliitosta, vangilta tulee tiedustella, pystyykö hän tai tapaaja esittämään muuta selvitystä yhdessä asumisesta. Vaikka tapaajan ei voitaisi näyttää olevan laissa mainittu ”muu läheinen” (avopuoliso), tulee arvioida, onko hän lain tarkoittama ”muu tärkeä henkilö” ja onko tapaamisen myöntämiseen syytä yhteyksien säilymiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Seurustelukumppani voi olla hyvinkin läheinen ja tärkeä ja

siten täyttää ”muun tärkeän henkilön” kriteerit. Suhteen tosiasialliseen laatuun tulee kiinnittää huomiota (1983/2019).

Useissa vankiloissa vaikutti olleen epäselvää, että poistettaessa vanki työtoiminnasta poistamisesta tulee tehdä kirjallinen päätös. Päätös on perusteltava siten, että poistamisen syyt käyvät ilmi siitä. Vankia on kuultava ennen päätöksen tekemistä (7206/2019, 7212/2019, 1139/2020*).

Videoyhteyttä koskevan päätöksen riittävä perusteleminen oli laiminlyöty. Perusteluista ei ilmennyt, miksi kantelijalla ei aiemmasta poiketen enää myönnetty tapaamista videoyhteyden välityksellä. Lisäksi päätöksentekijän nimenselvennys ja virka-asema puuttuivat päätöksestä, joten päätöksestä ei selvinnyt, kuka sen oli tehnyt (6966/2019).

Vangin taloudelliseen asemaan vaikuttavaa osaamattomuutta tuli esiin muun muassa toimintarahan maksamisen osalta. Kantelijat olivat kirjallisesti, asiointilomakkeella vaatineet, että toimintarahaluokkaa tulee korottaa. Korotuspyyntöihin ei suostuttu. Vankilan olisi pitänyt antaa vaatimusiin kirjallinen perusteltu hallintopäätös ja oikaisuvaatimusosoitus. Lisäksi vankilalla oli virheellinen käsitys, että tutkintavangin toimintarahaluokkaa ei voida korottaa. Korotus voidaan antaa myös tutkintavangille eikä sitä estä se, että rangaistusajan suunnitelmaa ei ole vielä laadittu (5677/2019 ja 7212/2019).

Oikaisuvaatimusosoitus opintolupaa koskevaan päätökseen jäi vankilalta antamatta (3445/2020).

Asian selvittäminen kesti kohtuuttoman kauan järjestysrikkomuksesta epäillyn vangin oikeusturvan kannalta, kun siihen kului 1½ kuukautta. Järjestysrikkomus on selvitettävä viipymättä (1500/2020). Myös kuukauden käsittelyaika oli liian pitkä, kun asia, josta ilmoitus laadittiin, oli varsin selvä (3515/2019*). Vankia tulee kuulla ja asia selvittää myös vankilassa, vaikka epäilty järjestysrikkomus siirrettäisiin poliisin tutkittavaksi. Jos poliisille ilmoitetaan sellaisesta vangin epäillystä rikoksesta, jota ei voida käsitellä vankilassa järjestysrikkomuksena, voi tällöinkin olla perusteltua kuulla vankia asiasta. Rikosepäilyllä on laitosturvallisuuteen liittyvänä asiana usein merkitystä tehtäessä vankia koskevia päätöksiä vankilassa. Vangin oikeusturva edellyttää, että hän voi esittää näkemyksensä tapahtumista myös vankilalle, vaikka rikosprosessissa tulisi selvitettäväksi, onko vangin katsottava syyllistyneen rikokseen (2820/2019*).

Tarkkailuun sijoittaminen on hallintopäätös, johon voi hakea muutosta. Kahden kantelijan osalta meneteltiin lainvastaisesti, kun heitä koskevia tarkkailupäätöksiä ei ollut tehty. Vangit eivät siten saaneet myöskään oikaisuvaatimusosoitusta, joka heille olisi tullut antaa (5440/2019*, 1971/2019). Menettely loukkaa vakavasti vankien oikeusturvaa.

Päätösten tosiasiaperustelujen kirjaamisessa on edelleen ongelmia. Eristämistarkkailuun sijoittamista koskevaa päätöstä oli perusteltu vain sillä, että kantelija yrittäisi kuljettaa kehossaan kiellettyjä aineita tai esineitä. Päätöksestä ei lainkaan käynyt ilmi, millä perusteilla päätöksentekijä oli päätynyt tähän johtopäätökseen. Jos päätös perustuu vangilta salassa pidettäviin tietoihin, tämä tulee mainita päätöksen perusteluissa (2823/2019). Henkilönkatsastukseen määrääminen on perustuslaissa turvattuun henkilökohtaiseen koskemattomuuteen syvästi puuttuva toimenpide. Sekä toimenpiteen kohteen että päätöksentekijän oikeusturva edellyttää, että perusteena kirjataan ne tosiasiat, joihin nojaten päätös on tehty. Jotta päätöksen lainmukaisuutta on mahdollista arvioida, kirjausten tulee olla riittävän yksityiskohtaisia. Myös salassa pidettävät perusteet tulee kirjata kehan asiasta antaman ohjeen mukaan (5223/2019).

Päätöksen perusteena oleva oikeusohje tulee ilmoittaa täsmällisesti. Tutkintavangin siirtämistä koskevasta päätöksestä ei selvinnyt, perustuiko siirto tutkintavankeuslain 3 luvun 6 §:n 1 vai 2 momenttiin. AOA totesi myös, että 2 momenttiin perustuvalle siirrolle ei ollut esitetty riittäviä perusteita ja että oli tulkinnanvaraista, oliko 1 momenttiinkaan perustuvakaan siirto mahdollinen (2154/2020*).

Toimivaltasäännöksiä ei aina tunneta tai noudateta. Asuinosaston osastokeittiö oli suljettu rikosseuraamusesimiehen päätöksellä. Lain mukaan vankilan tilojen lukittuna pitämistä päättää johtaja. Kiireellisessä tilanteessa päätösvalta on alemmalla taholla. Kun keittiön sulkeminen kesti noin viikon, asia olisi tullut saattaa johtajan tietoon ja ratkaistavaksi (4573/2020).

Vankiloiden huomiota on jouduttu kiinnittämään myös velvollisuuteen antaa selvitys ylimmälle laillisuusvalvojalle. Vankilan johtajan olisi tullut varmistaa, että selvityksen antaa kantelun tapahtuma-aikaan paikalla ollut tai kantelussa tarkoitetuista tapahtumista sen jälkeen vastuussa ollut virkamies (4856/2020). Viranomaisen tulee vastata selvityspyyntöön siinä asetettuun ajankohtaan mennessä tai ilmoittaa lisäajan tarpeesta pyyntöön vastaamiseksi (1500/2020).

Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja

Vankiloissa joudutaan turvallisuuden takaamiseksi puuttumaan vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Puuttuminen on sallittua vain, jos laissa on nimenomaisesti säädetty oikeus siihen. Puuttuminen tulee tehdä vangin ihmisarvoa kunnioittaen ja hienotunteisesti. Esimerkiksi vankien tarkastamiseen, turvaamistoimenpiteisiin, kameravalvontaan, virtsanäytteiden pyytämiseen ja terveydenhuollon käyntien aikaiseen valvontaan liittyviä ongelmallisia menettelytapoja tulee ilmi vuosittain.

Epäasiallinen ja aggressiivinen kielenkäyttö ei ollut sellaista lain tarkoittamaa väkivaltaista käyttäytymistä, jonka hillitsemiseksi vanki olisi voitu asettaa tarkkailuun kameravalvontaan. Tapauksessa oli menetelty lainvastaisesti vielä tarkkailuun sijoittamisen päätyttyä, kun kantelija sijoitettiin kahdeksi vuorokaudeksi eristysosastolle. Sijoittamisesta ei tehty päätöstä eikä sille esitetty laillisia edellytyksiä (5440/2019*).

Järjestysrikkomuksen selvittämisen vuoksi tapahtuva erillään pitäminen ei saa olla automaattista. Erillään pitämisen tulee olla mahdollisimman lyhytkestoinen toimenpide. Sitä ei voida jatkaa, jos asia on selvitetty ja tilanne rauhallinen. Kantelija oli jo kuultu. Epäselväksi jäi, miten tarve kuulla virkamiehiä olisi voinut olla peruste pitää kantelija edelleen erillään muista vangeista (1971/2019).

Vangin sitominen on voimakas perusoikeuksiin vaikuttava toimenpide, johon voidaan ryhtyä vain laissa määritellyin edellytyksin. Sitomisen tulee olla yksittäistapauksessa tehtävän riskiarvion perusteella välttämätöntä. Sitomista ei tule käyttää, jos vangin osalta ei ole osoitettavissa esimerkiksi hänen käyttäytymiseensä perustuvaa karkaamisvaaraa tai väkivallan uhkaa. Välttämättömyysarvioinnissa tulee ottaa huomioon sitomisen kesto. Sitomisen jatkamista neljä tuntia kestäneen kuljetuksen aikana voitiin pitää kysymyksenalaisena (5427/2019). Käsirautoja ja muita vangin sitomiseen käytettäviä välineitä tulee käyttää siten, että niistä ei aiheudu vangille terveydellistä haittaa. Nikkeliyliherkkä vanki sai voimakkaan ihoreaktioin käsiraudoista. Vankilan tulisi hankkia sitomisvälineitä, joita voidaan käyttää turvallisesti yliherkille vangeille (5440/2019*).

Valvomattoman tapaamisen toteuttamisen ja henkilönkatsastukseen määräämisen osalta meneteltiin virheellisesti. Kantelija määrättiin henkilönkatsastukseen suoraan valvomattoman tapaamisen jälkeen. Kantelijan epäiltiin yrittävän kuljettaa valvomattomasta tapaamisesta huumausaineita. Valvomattoman tapaamisen myöntämisen edellytyksenä lain mukaan on, että tapaamisesta ei aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle eikä haittaa vankilan toiminnalle. Salakuljetusepäily on yksi tavallisimmista esteistä valvomattoman tapaamisen myöntämiselle.

AOA totesi olevan hyvin vaikea nähdä, että edellytykset valvomattoman tapaamisen myöntämiselle olisivat voineet täyttyä. Kyse ei ollut vain siitä, oliko valvomaton tapaaminen myönnetty vastoin laissa asetettuja edellytyksiä tai oliko se virheellisesti jätetty peruuttamatta tai epäämättä.

Kyse oli myös siitä, että valvomattoman tapaamisen sallimalla vankila sitä seuranneella henkilönkatsastuspäätöksellä puuttui syvästi vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Tämä olisi voitu välttää järjestämällä tapaaminen muutoin kuin valvomattomana (5223/2019).

Vankien riisuttamisia sisältäviä tarkastuksia ei tulisi tehdä kameravalvotussa tilassa. Jos tarkastus joudutaan poikkeuksellisesti suorittamaan tällaisessa tilassa, vangin yksityisyyden suojan kannalta on perusteltua, että kameravalvonta keskeytettäisiin siksi ajaksi, kun vanki riisuuntuu. Kamaravalvonnan keskeyttämisestä tulisi myös ilmoittaa vangille. Kantelijan tapauksessa kamerasta välittyvästä kuvasta ei kameran etäisen sijainnin vuoksi voinut tunnistaa henkilöä eikä hänen kehonsa yksityiskohtia. Tästä olisi ollut suotavaa ilmoittaa kantelijalle ennen henkilöntarkastuksen aloittamista (5039/2020).

Henkilöntarkastus tulee suorittaa mahdollisimman hienotunteisesti ja henkilökohtaista koskemattomuutta vähiten loukkaavalla tavalla. Tarkastettavan ei ole tarpeen olla täysin alasti. Henkilöntarkastuksessa suoritettava ihon pintapuolinen tarkastelu voi tapahtua ylävartalon ja alavartalon osalta erikseen. Tarkastettavaa on syytä opastaa, että hän voi suorittaa riisuuntumisen kahdessa vaiheessa. Myös tarkastustilanteessa läsnä olevan henkilökunnan määrän osalta on kyse ihmisarvoisesta kohtelusta, hienotunteisuudesta ja tarkastettavan intimiteetin vähimmästä loukkaamisesta. Lähtökohta on, että läsnä ovat tarkastuksen suorittaja ja todistaja. Jos turvallisuuden takaaminen edellyttää, että paikalla on useampi henkilö, tarkastus tulee suorittaa siten, että vain tarkastajalla ja todistajalla on näköyhteys tarkastettavaan (3515/2019*).

Luvan ehtona pyydettävän virtsanäytteen tulee olla merkityksellinen luvan myöntämisen ja toteuttamisen kannalta. Kantelijalta oli pyydetty kolme virtsanäytettä ennen valvomatonta tapaamista. Vankila ei esittänyt mitään perusteita sille, miksi useiden näytteiden pyytäminen olisi ollut perusteltua. Samasta vankilasta oli tullut paljon kanteluita koskien virtsanäytteiden pyytämistä. Vankilan huomiota oli usein kiinnitetty virheellisyyksiin näissä asioissa. AOA piti tarpeellisena, että aluekeskus yhdessä vankilan johdon kanssa ryhtyy toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että vankilassa toimitaan säännösten mukaisesti. AOA pyysi aluekeskusta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tämä on antanut aihetta (1478/2020*).

Aluekeskus ilmoitti, että vankilan rikosseuraamusesimiehille pidettiin päihdevalvontaan ja erityisesti virtsanäytteiden pyytämiseen keskittynyt koulutus- ja keskustelutilaisuus. Vastaava tilaisuus on tarkoitus pitää myös keväällä 2021. Lisäksi Rise/Keha valmistelee päihdevalvontaohjeen päivittämistä. Ohjeesta tullaan pitämään koulutus. Vankilan johtajan mukaan virkamiehet velvoitetaan osallistumaan koulutukseen.

Virtsanäytteen antamista yrittävälle vangille on kerrottava mahdollisuudesta saada näytteen antamiseen aikaa yli kolme tuntia, jos vanki ei yrityksistään huolimatta kykene näytteen antamiseen vaaditussa ajassa. Asiakastietojärjestelmään tulee merkitä, onko vangille annettu lisäaikaa näytteen antamiseen ja jos ei ole, on perusteltava miksi (1896/2020).

Yksityiselämän suojaan liittyy myös se, että henkilökunta ei käsittele vangin henkilökohtaisia asioita muiden vankien kuullen. Myös tieto vankilassa olosta on salassa pidettävä. Asunnonvälittäjän puhelua ei olisi tullut yhdistää vangille hänen asuinosastolleen (5452/2019).

Asumaan sijoittaminen, siirrot ja sellin ulkopuolella vietettävä aika

Tyypillinen kantelun aihe on, että suljetuimmilla osastoilla vangeilla on mahdollisuus olla sellinsä ulkopuolella vähemmän kuin kahdeksan tuntia päivässä. Kahdeksan tuntia on kansainvälisten suositusten mukaan minimiaika. Kyse ei ole vain siitä, että vangit voivat olla sellin ulkopuolella, vaan tänä aikana tulisi olla mielekkäitä ja kehittäviä toimintoja. Myös kotimainen lainsäädäntö velvoittaa järjestämään vangeille työtä, koulutusta tai kuntoutusta sekä vapaa-ajantoimintaa. Osa vankiloista ei kykene toteuttamaan näitä velvoit-

teita riittävästi. Eräällä naisvankien osastolla sellin ulkopuolista aikaa oli jo lisätty, mutta se jäi alle minimisuosituksen. AOA totesi, että ajan lisäämiseen tulisi edelleen pyrkiä löytämän keinoja (5954/2019).

Matkaselliosaston olosuhteet ja päiväjärjestys eivät vastaa sitä, miten vangilla on oikeus lain mukaan tulla kohdelluksi. Matkaselli soveltuu vain lyhytaikaiseen majoittamiseen. Vankila menetteli virheellisesti sijoittaessaan avolaitoksesta välittömästi suljettuun vankilaan siirretyn ja arviointikeskuksen sijoittelupäätöstä odottavan kantelijan 11 päivän ajaksi matkaselliin (5118/2019*).

Luottamuksellisen viestin suoja ja sananvapaus

Kahden vangin välisen kirjeenvaihdon lukemisesta on ilmoitettava kummallekin siinäkin tapauksessa, että lukemisen peruste on liittynyt vain toiseen heistä. Kirjeenvaihdon lukemisella puututaan perustuslain 10 §:ssä taattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Viranomainen voi jättää ilmoittamatta tällaisesta toimenpiteestä vain, jos ilmoittamatta jättämisestä on nimenomaisesti säädetty. Lukemisen perusteiden ilmoittamisen osalta vankilan tulee ottaa huomion ja ratkaista, ovatko ne kokonaan tai osittain salassa pidettäviä. AOA piti asiaa koskevaa sääntelyä monilta osin edelleen tulkinnanvaraisena, ja lähetti päätöksensä OM:lle tiedoksi ja lainsäädäntötyössä huomioon otettavaksi (5348/2019*).

Kirjeenvaihdon lukeminen ei voi perustua yksinomaan yleisellä tasolla olevaan epäilyyn laitosturvallisuuden vaarantumisesta. Perustuslaki edellyttää viestin salaisuuteen puuttumiselta välttämättömyyttä. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan korostanut puuttumiskynnyksen korkeutta. Vankeuslain mukaan kirjeenvaihdon lukeminen edellyttää, että se on tarpeen perustellusta syystä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Rikoksen, vaaran tai turvallisuusuhan tulee olla edes jollakin tasolla konkretisoitavissa oleva, yksittäinen, todellinen ehkä uhkaamassa oleva tapahtuma.

Vangin kirjeenvaihdon lukemisen perusteeksi ei riitä, että hänen tiedetään kannattavan äärioikeistolaista ideologiaa ja uusnatsismia, vaikka äärioikeistolaiseen ajatteluun tiedetään yleisesti sisältyvän ajatus siitä, että väkivalta olisi oikeutettua. Väkivallan ihannointi tai hyväksyminen ideologisella tasolla ei vielä itsessään, ilman muita konkreettisia lisäperusteita, osoita, että kirjeenvaihdon lukeminen on lain edellyttämällä tavalla tarpeen. Vaikka turvallisuusuhka voi yleisellä tasolla kasvaa, ei kyse ole lain tarkoittamasta yksittäistapauksellisesta ja konkreettisesta uhkatilanteesta. Kyse on abstraktista vaarasta. Jos sen sijaan on olemassa perusteltavissa oleva epäily jostakin tietystä uhkaavasta väkivallan teosta, kirjeenvaihdon lukemisen edellytykset saattavat täyttyä, jos arvioidaan, että lukemisella voitaisiin saada tietoa, jolla vaaraa voidaan torjua (1123/2019*).

Vangin on merkittävä nimensä muulle kuin valvontaviranomaiselle osoittamaansa kirjeeseen, jollei hän anna sitä henkilökohtaisesti suoraan vankilan henkilökunnalle. Jos lähettäjän nimi puuttuu, kirje voidaan sen selvittämiseksi avata, jollei lähettäjää voida selvittää kirjettä avaamatta. Kirjeen avaamisella ja lukemisella puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tämän vuoksi lähettäjää tulee ennen kirjeen avaamista yrittää selvittää muilla mahdollisilla viestin salaisuutta vähemmän loukkaavilla tavoilla, esimerkiksi tiedustelemalla asiaa vangeilta. Jos vankitietojärjestelmästä on mahdollista hakea tai vankilan asiakirjoista muutoin kohtuudella selvittää, keillä vangeilla on yhteys kirjeeseen merkittyyn vastaanottajaan, voitaneen esimerkiksi tällä tavoin täsmentää sitä vankijoukkoa, jolta voitaisiin tiedustella, ovatko he kirjeen lähettäjiä (3515/2019*).

Perustuslain 10 §:ssä taattu luottamuksellisen viestin suoja kuuluu myös puhelujen osalta vangeille. Vankien käyttöön osoitettu puhelinkone tulee sijoittaa tai suojata niin, ettei normaaliääninen puhelinkeskustelu kuulu ulkopuolisille. AOA kehotti edelleen vankilaa toteuttamaan suunnitel-

lut puhelujen yksityisyydensuojan parannukset. Samasta ongelmasta oli kanneltu jo useita kertoja (2314/2020, 4168/2020).

Vankilan tulee toimia siten, että taloudelliselta ja vankihierarkkiselta asemaltaan heikommassa asemassa olevien vankien oikeuksiin kiinnitetään erityistä huomiota. Vankiyhteisössä vallitseviin toimintatapoihin ja suhteisiin ei tule suhtautua siten kuin niihin ei voitaisi vaikuttaa. Vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta on tärkeää, että kaikille vangeille tiedotetaan laajasti ja selkeästi mahdollisuudesta soittaa puhelimella tarvittaessa korvauksetta ja myös muina kuin sellien aukioloaikoina (6279/2019).

Perusoikeutena turvattuun sananvapauteen kuuluu oikeus vastaanottaa tietoja ja mielipiteitä. Tähän liittyen vangeille on laissa taattu oikeus päästä käymään vankilan kirjastossa. Jotta lain tarkoitus toteutuisi, kirjastokäyntiin tulee antaa riittävästi aikaa siten, että vangilla on todellinen mahdollisuus valita itselleen mieluista luettavaa kirjaston valikoimasta. Kirjastossa käyntiaikojen pituuksissa on jonkin verran vankilakohtaisia eroavaisuuksia, mutta 15 minuuttia vaikutti AOA:n mukaan poikkeuksellisen lyhyeltä (1900/2019).

Sanavapauteen liittyy myös säännös, jonka mukaan vankilan on järjestettävä vangeille tilaisuus sanomalehtien lukemiseen. AOA totesi, että päivittäin ilmestyvien sanomalehtien lukemismahdollisuus on tarkoitettu päivittäiseksi. Uutiset vanhentuvat nopeasti. Ei riitä, että vankila tilaa sanomalehtiä, vaan vangeilla on myös oltava tosiasiallinen mahdollisuus lehtien säännölliseen lukemiseen (4209/2020).

Ongelmia tapaamisissa ja yhteyksissä vankilan ulkopuolelle

Valvottujen tapaamisten tapaamistilat ovat soveltumattomia pienten lasten tapaamiseen. Jotta vangille ja lapselle kuuluva tapaamisoikeus ei tilojen soveltumattomuuden vuoksi käytännössä estyisi, lapsiperheille, joissa on alla 15-vuotiaita lapsia, tulee järjestää vankeuslain 13 luvun 5 §:n tarkoittama lapsen tapaaminen. Lapsen tapaamista ei voi evätä vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle taikka vankilan toiminnalle aiheutuvan haitan perusteella. Nämä ovat valvomattoman tapaamisen epäämisperusteita. Lapsen tapaamista ei kuitenkaan tule myöntää, jos se olisi lapsen edun vastaista (3515/2019*).

Aviopuolisoiden kyseessä ollessa lähtökohta on, että valvomattoman tapaamisen merkitystä yhteyksien säilymiselle ei voida asettaa kyseenalaiseksi silloinkaan, kun avioliitto on solmittu vankeusaikana. Valvomattoman tapaamisen myöntämättä jättämiselle ei ollut esitetty riittäviä perusteita eikä asiaa ollut selvitetty riittävästi. Kantelijan puoliso ei ollut joko lainkaan tullut valvottuihin ja valvomattomiin tapaamisin tai oli ollut tullessaan niin päihtynyt, että tapaaminen ei toteutunut. Vankilan olisi tullut selvittää, millaisia syitä saapumatta jäämiselle oli. Tapaajan kanssa olisi tullut keskustella, onko hän ylipäätään halukas tapaamaan puolisoaan. Vasta tämän jälkeen, jos asian selvittämisen perusteella olisi voitu havaita, että valvomaton tapaaminen ei ole tarpeen yhteyksien säilymiseksi, päätös olisi voinut poikkeuksellisesti olla aviopuolisoiden osalta tällä perusteella kielteinen. Valvomattomien tapaamisten tapaamistilan mahdollinen käyttämättä jääminen ei ollut sellainen haitta vankilan toiminnalle, että valvomaton tapaaminen olisi voitu jättää siihen perustuen myöntämättä. Myöskään onnistunutta valvottua tapaamista ei voitu asettaa aviopuolisoiden valvomattoman tapaamisen myöntämisen edellytykseksi (3594/2019).

Valvomatonta tapaamista ei voi evätä vangin sellaisen toiminnan perusteella, jolla ei ole merkitystä tapaamisen onnistumiselle. Kielteistä päätöstä oli perusteltu sillä, että vanki oli aiemmin toisessa vankilassa uhannut vankilan virkamiestä. Päätöksestä ei selvinnyt, miten tapaamisesta voisi aiheutua vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle, vangin tai muun henkilön turvallisuudelle tai haittaa vankilan toiminnalle (3836/2019).

AOA saattoi Rise/kehan tietoon käsityksensä, että vankien opiskeluun tietoteknisiä yhteyksiä käyttäen tulisi löytää opiskelun mahdollistava valtakunnallinen ratkaisu (1218/2020*).

Vankien tilisiirrot jäivät hoitamatta virkamiehen poissaolon aikana. AOA totesi, että viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sijaisuusjärjestelyt ovat kunnossa (613/2020).

Muita vankien kohtelun epäkohtia

Risen virkamiehen on lain mukaan toimittava sovinnollisuutta edistäen. Ristiriitatilanteet on usein hyvä ratkaista ensisijaisesti vangin kanssa keskustelemalla. Henkilökunnan ei kuitenkaan tulisi mennä kahden kesken vangin selliin setvimään itseensä kohdistunutta vangin epäasiallista käytöstä. Se, kuten muutkin järjestysrikkomukset tulee käsitellä siten kuin järjestysrikkomusten selvittämisestä on säädetty. Jos virkamies haluaa lisäksi käydä asiasta keskusteluja vangin kanssa, niitä tulisi käydä lähinnä toimistotiloissa ja mielellään kolmannen henkilön ollessa läsnä. Kyse oli siitä, että kantelija kertoi rikosseuraamusesimiehen tulleen räyhäämään ja käyneen häneen fyysisesti käsiksi kantelijan ollessa sellissään nukkumassa; näiden osalta väite jäi vahvistamatta (1896/2020).

Vankilassa oli ongelmana henkilökunnan ja vankien väliset etäiset suhteet ja vähäinen vuorovaikutus. AOA katsoi, että toverikunnan ja vankilan johdon välinen keskustelu saattaisi parantaa henkilökunnan ja vankien vuorovaikutusta (290/2020).

Omaisuuden hankkimisessa ja hallussapidossa ei tulisi olla laitoskohtaista vaihtelua muutoin saman kaltaisten laitosten välillä. Vangin toisen vankilan laitosmyymälästä ostamat sakset oli toisessa vankilassa sellitarkastuksen yhteydessä otettu pois. AOA:n mukaan rikosseuraamusalueen tulisi koordinoida omaisuutta koskevat kysymykset (2799/2020).

Lain mukaan vankiloiden ruokahuolto on järjestettävä siten, että vangit saavat terveellisen, monipuolisen ja riittävän ravinnon. Viime kädessä vastuu vankien ruokahuollon asianmukaisesta järjestämisestä on Risellä, vaikka ruokahuolto olisi annettu ulkopuolisen palveluntuottajan hoidettavaksi.

AOA totesi, että vankilan henkilökunnan tulee aktiivisesti ja oma-aloitteisesti puuttua havaittuihin epäkohtiin, jotta kaikille vangeille ja erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleville vangeille taataan toimiva ruokahuolto. Kyse oli siitä, saivatko kaikki riittävästi ruokaa tai tiettyjä ruokatuotteita. Aluekeskus totesi lausunnossaan, että osastolla työskentelevien vartijoiden työtehtäviin ja velvollisuuksiin kuuluu ruoanjaon ja ruoan jakamisesta vastaavan vangin asianmukainen valvonta. Ruokaa tulee tarvittaessa hakea lisää, jos sitä ei riitä kaikille vangeille. Vankeja tulee informoida mahdollisuudesta saada ruokaa lisää kesken ruoanjaon. Vankila on velvollinen huolehtimaan siitä, että vangit ovat tietoisia ruoan jakotavoista ja osaavat ottaa tarvitsemansa ruoan silloin, kun se on tarjolla (4187/2020).

Vankilan lääkkeidenjakotapa ei ollut asianmukainen. Vartijat siirsivät vankien lääkkeet lääkedosetista mittalasiin, josta ne jaettiin vangeille. Lääkkeiden siirtäminen mittalasiin on ylimääräinen välivaihe, joka lisää riskiä lääkkeenantovirheisiin ja siten vaarantaa potilasturvallisuutta. Lääkkeet tulisi antaa vangeille suoraan dosetista, johon vankilan poliklinikka on ne jakanut (808/2020*).

5.8 Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto

Asiaryhmään kuuluvat suurimpana asiakokonaisuutena ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee 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. Jaksossa käsitellään myös talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä ja menettelyä siinä.

Taloudellisen toiminnan osalta tähän asiayhteyteen kuuluu kilpailuvalvonta sekä kuluttaja-asiamiehen toiminta ja kuluttajaneuvonta. Taloudellisen toiminnan viranomais- ja julkisista tehtävistä tässä käsitellään myös rahoitusvalvontaa, elinkeinotukiasioita ja Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyjä koskevia asioita sekä eräitä elinkeinojen valvontaa koskevia asioita.

Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Pasi Pölönen*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Asiaryhmän toisena esittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*, joka toimi osan vuotta myös pääesittelijänä.

5.8.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kertomusvuonna ylivelkaantuminen, sitä ennalta ehkäisevät toimet samoin kuin ylivelkaantumiseen liittyvien ongelmien vähentäminen oli monin tavoin keskiössä. Koronapandemian seurauksena asiaryhmään lukeutuvilla toimialoilla toteutettiin useita toimia, joilla on pyritty helpottamaan pandemian seurauksena taloudelliseen ahdinkoon joutuneita yksityis- ja oikeushenkilöitä (ks. jakso 4 Koronavirukseen liittyvät asiat).

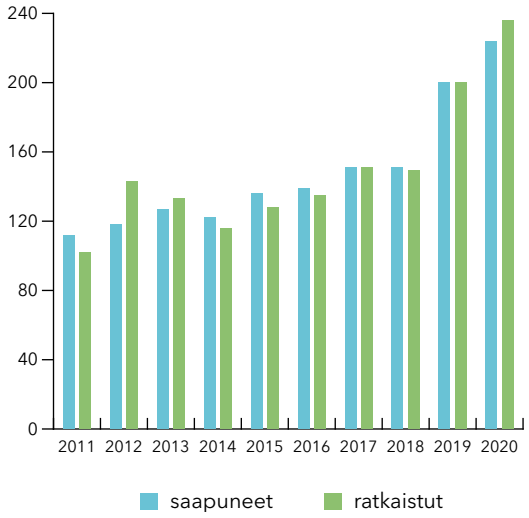
Oikeusministeriössä (OM) on kertomusvuonna ollut useita ylivelkaantumisen torjuntaan liittyviä hankkeita. Alkuvuodesta OM asetti työryhmät valmistelemaan positiivista luottotietorekisteriä ja maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikojen lyhentämistä. Kertomusvuoden päättyessä ministeriössä oli vireillä myös maksukyvyttömyysdirektiivin täytäntöönpano ja yrityssaneeraus- ja velkajärjestelylainsäädännön uudistaminen samoin kuin ennakoivan talousneuvonnan hanke.

Talous- ja velkaneuvonnassa siirryttiin kohti sähköistä asiointia, kun neuvonnan saaminen myös sähköisen asiointipalvelun kautta tuli mahdolliseksi kolmessatoista oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvonnassa. Tavoitteena on laajentaa palvelu myöhemmin koko maan kattavaksi.

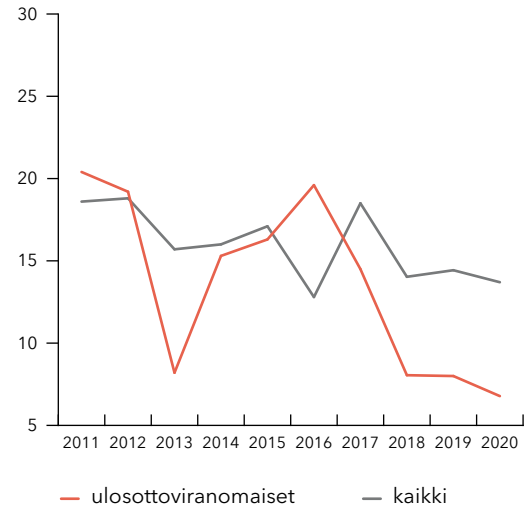
Kertomusvuonna toteutettiin ulosoton rakenneuudistus. Keskusvirastona toimineesta Valtakunnanvoudinvirastosta ja 22 ulosottovirastosta muodostettiin 1.12.2020 yksi valtakunnallinen virasto, Ulosottolaitos. Täytäntöönpano jaettiin laajaan täytäntöönpanoon, erityistäytäntöönpanoon ja perustäytäntöönpanoon. Perustäytäntöönpanossa käsitellään rutiiniluontoisia ja laajassa täytäntöönpanossa vaativampia ja enemmän harkintavaltaa sisältäviä ulosottoasioita. Erityistäytäntöönpano vastaa aikaisempaa erityisperintää. Perustäytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon tehtävät käsitellään valtakunnallisissa toimintayksiköissä. Ulosottolaitoksen keskushallinnon tehtävistä huolehtii Valtakunnanvoudin kanslia. Toimipaikkaverkostoon ei tullut muutoksia.

Ulosoton hakeminen uudistui 1.12.2020, kun ammattimaista perintätoimintaa harjoittavan henkilön ja julkisyhteisön on jatkossa toimitettava ulosottohakemus ulosottoviranomaiselle vain sähköisesti.

Kuluttajansuojassa toteutui uudistus, jossa kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuudet laajenivat. Jatkossa kuluttaja-asiamies voi osana valvontatehtäviään muun muassa määrätä poikkeuksellisissa tapauksissa esimerkiksi verkkosivustoilla



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

olevaa sisältöä poistettavaksi ja viime kädessä poistamaan verkkosivuston tai määrätä verkkotunnuksen poistettavaksi verkkotunnusrekisteristä. Lisäksi kuluttaja-asiamies voi hakea seuraamusmaksun määräämistä markkinaoikeudelta.

5.8.2 KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Kertomusvuonna ulosotto-asiaryhmään kuuluvia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin yhteensä 242 (200). Näistä suurin osa koski ulosottomenettelyä. Toimenpideratkaisuja kanteluissa ja omissa aloitteissa oli 20 (16). Taloudelliseen toimintaan liittyviä kanteluja ratkaistiin 57 (23).

Maksuhäiriöt, ylivelkaantuminen ja perintä

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on käsitelty kanteluita, joissa riita-asiassa annettu tuomio on johtanut maksuhäiriömerkintään, vaikka kysymys on ollut aidosti maksuvelvollisuutta koskevan riidan ratkaisusta. OM on sittemmin lisännyt Tuomas-järjestelmään koodin, jota käyttämällä estetään käsittelyn aikana riitautettujen ratkaisujen siirtyminen luottotietoyritykselle (945/2016*, ks. myös OA:n kertomus 2017 s. 197). Mainittua koodia koskevan ohjeen noudattamista tarkasteltiin vuonna 2019 Helsingin käräjäoikeuden tarkastuksella (1406/2019*).

Asian selvittäminen on jatkunut omana aloitteena, kun AOA päätti selvittää muun muassa eräitä Tuomas-järjestelmän toiminnallisuuksia, mukaan lukien kysymyksessä olevan koodin käyttöä (5561/2019). OA on ottanut omana aloitteenaan selvitettäväksi myös tietosuojavaltuutetun menettelyt sen varmistamiseksi, ettei virheellisiä merkintöjä ole jäänyt luottotietorekistereihin (3274/2018, ks. myös OA:n kertomus 2018 s. 199). Näiden omien aloitteiden käsittely on ollut kertomusvuonna kesken.

OA antoi OM:lle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi luottotietolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. OA esitti, että luottotietotoiminnan yhteiskunnallisen tehtävän ja tosiasiallisen rekisteröidyn oikeuksiin merkittävästi vaikuttavan luonteen vuoksi tehtävä olisi määriteltävä julkiseksi hallintotehtäväksi tai ainakin julkiseksi tehtäväksi. OA esitti myös luottotietolain täydentämistä siten, että vain tiedot riidattoman saatavan maksun laiminlyönnistä, joka on todettu tuomioistuimen lainvoimaisella tuomiolla, saadaan ilmoittaa luottotietorekisteriin (3303/2020).

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Erityisesti tällaisten henkilöiden kohdalla ensisijaisen tärkeää on neuvonta, minkä AOA on todennut sosiaalisen luoton epäämistä koskeneessa ratkaisussaan. Siinä AOA totesi laillisuusvalvonnassa havaitun, että ylivelkaantuneiden kyky itsenäisesti selvittää käytössään olevia oikeussuojakeinoja on usein alentunut. Riittävällä neuvonnalla ja ohjeistuksella voidaan vaikuttaa merkittävästi ylivelkaantumiseen ja maksukyvyttömyyteen.

Mainitussa kanteluasiassa oli kysymys siitä, että sosiaaliohjaaja oli arvioinut alustavasti, etteivät luototuksen edellytykset kantelijan kohdalla tule täyttymään. Hän ei ollut kirjannut asiaa kaupungin asiakastietojärjestelmään eikä sosiaalisesta luotosta päättävä viranhaltija ollut saanut tietoa alustavasta arvioinnista. Menettely oli ollut hyvän hallinnon asianmukaisuusvaatimuksen vastaista. Neuvonnan osalta AOA katsoi, että asiakkaan oikeussuojan tarve olisi edellyttänyt hallintolain mukaisen menettelytapaneuvonnan antamista valituskelpoisen päätöksen saamiseksi.

AOA esitti, että kaupungin sosiaali- ja perhepalvelujen tuli varmistaa tarpeellisin ohjeistuksin ja koulutuksin, että viranhaltijat ja työntekijät olivat tietoisia menettelystä asioiden kirjaamisessa ja käsittelyssä sekä asiakkaiden neuvonnassa. Lisäksi menettelyä tuli kehittää niin, että asiakkaan taloudellisessa tilanteessa tarvittavat käytettävissä olevat keinot selvitettäisiin niin, että asiakkaan taloudelliseen tilanteeseen voitaisiin saada helpotusta ja välttää tai poistaa ylivelkaantuminen. Tässä yhteistyö muiden viranomaisten, kuten oikeusaputoimistojen talous- ja velkaneuvonnan ja ulosoton kanssa oli tärkeää (5301/2019*).

Kertomusvuonna useat asiat koskivat terveydenhuollon maksuja ja niiden perintää. Perintäyhtiön menettelyä koskeneessa kantelussa oli kysymys kantelijan edesmenneen veljen terveydenhuollon maksujen perinnästä. Kantelija oli toimittanut perintää hoitaneelle perintätoimistolle perukirjan kopion, josta oli ilmennyt kuolinpesän olevan varaton. Perintää oli tästä huolimatta jatkettu. Selvityksen perusteella menettely asiassa olisi voinut olla toinen, mikäli perukirja olisi toimitettu perintätoimiston sijasta velkojalle.

AOA:n mukaan tilanteessa, jossa perintätoimeksiannon antaja voi harkita perinnän jatkamista eri kriteerein kuin toimeksiannonsaaja, on velallisen kannalta tärkeää, että velkoja saa tiedon mahdollisesta maksun perimättä jättämisen perusteesta. Mikäli näin ei tapahdu, se, jatketaanko perintää vai ei, voi tosiasiassa riippua siitä ehkä sattumanvaraisestakin seikasta kumman puoleen, velkojan vai perintätoimiston, velallinen on kääntynyt. Tällaisessa tilanteessa perintätoimiston puoleen kääntynyttä tulisi neuvoa kääntymään velkojan puoleen. Vaikka perintäkirjeissä olisikin asianmukaisesti kerrottu velkoja ja sen yhteystiedot, oli mahdollista, että asiakas ei itse huomaa tai ymmärrä kääntyä myös velkojan puoleen. Vaihtoehtoisesti perintätoimistosta olisi perusteltua selvittää velkojan kanta mahdolliseen perinnästä luopumiseen. AOA saattoi käsityksensä velkojana olleelle sairaanhoitopiirille (179/2020*).

Terveydenhuollon maksusta oli kysymys myös asiassa, jossa kaupungin hyvinvointitoimialalla oli jäänyt käsittelemättä kantelijan terveyskeskusmaksua koskeva oikaisupyyntö (5156/2019). Ratkaisu on selostettu hyvitysesityksiä koskevassa jaksossa 3.7.

Saatavan yksilöimistä Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) välittämissä ulosottohakemuksissa tutkittiin omana aloitteena. AOA piti velallisen oikeusturvan kannalta tärkeänä, että hän saa ilman erilisiä tiedus-

teluja ja kohtuutonta vaivaa riittävät tiedot siitä, mistä ulosottoperinnässä olevassa saatavassa oli kysymys. Palkeiden laatimassa toisen viranomaisen julkisoikeudellista saatavaa koskevassa ulosottohakemuksessa ilmoittamien tietojen tulisi olla oikein ja riittävästi yksilöidyt niin, että ulosottoviranomainen voi ilman hakemuksen täydennyttämistä ja ilman aiheetonta viivytystä ryhtyä täytäntöönpanotoimenpiteisiin. Jotta Palkeissa puolestaan voitaisiin laatia riittävän yksilöity ulosottohakemus, on tärkeää, että Palkeet saa velkojalta saatavasta tarkat tiedot.

AOA:n mukaan Palkeiden olisi ohjeistuksessaan ja yhteistyössään velkojina olevien viranomaisten kanssa tarvittaessa aiheellista kiinnittää velkojan huomiota siihen, että Palkeet saa ulosottoon siirrettävästä saatavasta riittävät yksilöintitiedot (5023/2017*).

Asiaryhmän asioissa voi olla kysymys myös jonkin hallinnon yleislain noudattamisesta hallintomenettelyssä. Näin oli muun muassa Kelan saatavan perintää koskevassa asiassa, jossa oli kysymys myös Kelan menettelystä asiakirjapyynnön käsittelyssä (3350/2019).

Talous- ja velkaneuvonta

Talous- ja velkaneuvoja oli menetellyt hallintolain vastaisesti ilmoittaessaan, ettei henkilö saa talous- ja velkaneuvontaa kyseisestä oikeusaputoimiston yksiköstä. Oikeusaputoimistossa talous- ja velkaneuvontaa pyytänyt henkilö oli tehnyt johtavaa yleistä oikeusavustajaa koskevan tutkintapyynnön poliisille, ja talous- ja velkaneuvoja oli jäävännyt itsensä esimiehestään tehdyn tutkintapyynnön vuoksi.

AOA totesi, että esteellisyyttä ei tule arvioida liian tiukasti, jotta ei synny epäilystä siitä, että asiakkaan aikaisemmilla toimilla olisi epäasiallinen kytkentä hänen oikeuteensa saada pyytämäänsä hallinnon palvelua. AOA katsoi, että oikeusaputoimistossa tulee ohjeistaa talous- ja velkaneuvontaa arvioimaan esteellisyyttään talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain ja hallintolain nojalla ja totesi, että hallintolain yleislausekkeeseen perustuvalle esteellisyydelle täytyy olla erityisiä ja painavia syitä. Lisäksi AOA katsoi, että tällainen jääviysratkaisu tulisi hallinnon avoimuuden vaatimuksen mukaisesti perustella sellaisin syin, että asiakas voi arvioida asian valvontaviranomaisen tutkittavaksi saattamisen perusteiden aiheellisuutta (4189/2019*).

Ulosottomenettely

Palkan ulosmittauksen perusteen selvittäminen

Kihlakunnanulosottomies oli olettanut erään yrityksen kantelijan tilille maksaman summan olevan palkkaa ja tehnyt tällä perusteella palkan ulosmittauksen sekä lähettänyt siitä yritykselle maksukiellon. Kantelija ei ollut ollut työsuhteessa yritykseen, eikä siten ollut saanut yritykseltä palkkaa tai muutakaan palkkaan rinnastettavaa tuloa. Summa, jonka yritys oli maksanut kantelijan tilille, oli ollut irtaimen esineen kauppahinnan maksu. AOA katsoi, että kihlakunnanulosottomiehen menettely asian selvittämisessä ei ollut täyttänyt ulosoton asianmukaisuuden vaatimusta (5676/2019*).

Menettely paikkaan kohdistuneessa etsimisessä

Paikkaan kohdistuva etsiminen oli toimitettu velallisen asunnossa niin, että velallinen ei ollut ollut itse paikalla. Selvityksen perusteella paikalla ei ollut ollut toimitustodistajaksi nimettyä henkilöä, vaikka vastaajan poissa ollessa ulosottomies ei ulosottokaaren mukaan saa mennä vastaajan asuntoon ilman todistajaa. Toimituksessa oli kuitenkin ollut läsnä kolme kihlakunnanulosottomiestä, joten tilanne ei ollut ollut se, että ulosottomies olisi yksin mennyt velallisen asuntoon tilanteessa, jossa velallinen ei ollut läsnä. Tämän vuoksi asia ei antanut aihetta muuhun kuin että AOA saattoi toimitustodistajan käyttämistä ja pöytäkirjaan merkitsemistä koskevan vaatimuksen kantelijan asioista vastaavan kihlakunnanvoudin tietoon (6959/2019*).

Ulosoton velallista koskevat merkinnät

Ulosottovirastosta kuolinpesän osakkaana olleelle kantelijalle lähetetyissä asiakirjoissa oli asiakirjojen vastaanottajaksi ja velalliseksi merkitty edesmenneen henkilön nimi, ei kuolinpesää, vaikka kysymys oli kuolinpesän velkojen perinnästä. AOA:n mukaan asian asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt asiakirjoista ilmenevän, että kysymys oli kuolinpesää koskevasta asiasta. Lisäksi AOA kiinnitti huomiota siihen, että osoitetiedossa kuolinpesän osakkaan osalta oli ilmoitettu ainoastaan hänen sukunimensä. Näin ollen ulosoton kirje olisi voinut päätyä kenelle tahansa saman sukunimen omaavalle henkilölle kysymyksessä olevassa osoitteessa ilman, että vastaanottajaksi tarkoitettu kantelija olisi saanut siitä tiedon. AOA korosti ulosoton asiakirjojen vastaanottajatietojen merkitsemisessä noudatettavaa huolellisuutta ja tarkkuutta (2092/2019*).

Omaisuuden myynti nettihuutokaupassa

Asiassa oli kysymys ulosmitatun omaisuuden myynnistä käyttäen yksityisen yrityksen omistamaa huutokaupat.com -palvelua. AOA:n mukaan ulosottomies on velvollinen huolehtimaan siitä, että ostajaehdokkaita kohdellaan yhdenvertaisesti. Tämä edellyttää, että ulosottomiehen tulee voida varmistua siitä, ettei asiakkaaksi kirjautuvia syrjitä ja aseteta eriarvoiseen asemaan epäasiallisin perustein. Tästä seuraa, että ulosottomiehen tiedossa tulee olla valintakriteerit, joilla palveluun voidaan kirjautua.

Selvityksen valossa nämä hylkäämisperusteet eivät ilmeisesti ainakaan kaikilta osin ole olleet ulosottoviranomaisten tiedossa. Yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta seuraa, että jos ostajaehdokkaan mukaan kirjautuminen palveluun on evätty epäasianmukaisin perustein, on henkilön voitava esittää tarjouksensa myös ulosottomiehelle ja ulosottomiehen on varmistettava, että epäasianmukaisia hylkäämisiä ei tapahdu. AOA saattoi käsityksensä ulosottomiehen kiinteistön vapaan myynnin järjestämisestä nettihuutokaupalla Valtakunnanvoudinviraston tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta (1674/2019*).

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti, että se antaa ulosottovirastoille suosituksen huutokaupat.com -sivustolla järjestettävien ulosottomyyntien osalta. Annettavan suosituksen mukaan ostajaehdokkaan tarjous voitaisiin ottaa huomioon, jos ostajaehdokkaan esittämän selvityksen perusteella palveluun kirjautuminen on evätty epäasianmukaisin perustein. Näin harkinta tarjouksen huomioimisesta myynnissä tulee ulosottomiehen päätettäväksi ja tarjouksen jättämiseen on kaikilla ostajaehdokkailla yhdenvertainen mahdollisuus.

Muu taloudellinen toiminta

AOA katsoi omana aloitteena vireille otetussa asiassa, että konkurssilain mukaista julkisselvitystä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä, jossa on noudatettava hyvän hallinnon periaatteita (2665/2017*).

AOA otti kantelun johdosta kantaa käteismaksun mahdollisuuteen viranomaisessa. Kantelu koski käteismaksumahdollisuuden puuttumista tilattaessa kaupparekisterin otteita Patentti- ja rekisterihallituksessa (PRH). AOA:n mukaan laki ei edellytä, että jokaisen viranomaisen olisi ylläpidettävä hallinnollisesti raskasta käteiskassan pitoa joskus erittäin harvoin tapahtuvia maksuja varten.

AOA piti kuitenkin perusteltuna, että valtion tilinpidosta vastaava Valtiokonttori pohtisi tilanteita, joissa voitaisiin taata peruspalveluita koskevien maksujen osalta kuluton maksaminen, kuten verojen maksusta on pankkien kanssa sovittu. Keinoja kuluttomuuden varmistamiseen tilanteissa, joissa peruspankkipalvelut ovat jääneet saamatta asiakkaan valinnasta riippumattomasta syystä olisi mahdollista selvittää erikseen Valtiokonttorissa. AOA:n mukaan on myös tilanteita, joissa viranomaisten on suorituksen luonteen vuoksi perusteltua edellyttää ylläpitävän käteiskassaa.

AOA saattoi asiassa esittämänsä näkökohdat PRH:n tietoon sekä lähetti päätöksen Valtiokonttorille tiedoksi ja huomioon otettavaksi valtion maksuliikennettä koskevassa määräysten ja ohjei-

den annossa. AOA pyysi Valtiokonttoria ilmoittamaan 26.2.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta (6013/2019*).

AOA kiinnitti huomiota kaupparekisterin merkintöihin ja rekisterimerkinnän poistamista koskevien oikeussuojakeinojen sääntelyyn. PRH oli poistanut yhtiön kaupparekisteristä sen laiminlyötyä toimittaa pyydetyt tilipäätöstiedot. Yhtiö katsoi olevansa keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö, jota tietojen toimittamisvelvollisuus ei koske. AOA:n mukaan PRH toimi harkintavaltansa puitteissa edellyttäessään tilinpäätöstiedot. AOA kuitenkin totesi, ettei asianosaisella ole lakiin perustuvaa velvollisuutta ilmoittaa rekisteriviranomaiselle, että sen tilinpäätöstietoja koskeva pyyntö on ollut aiheeton ja lakiin perustumaton. Rekisteristä poistamismenettely on massamenettelyä. Tämän vuoksi se, ettei kaupparekisterin merkinnöistä kaikissa tapauksissa ollut pääteltävissä, oliko yhtiö keskinäinen kiinteistöosakeyhtiö, oli asianosaisen oikeusturvan kannalta ongelmallista.

Arvioidessaan asiaan liittyviä oikeussuojakeinoja AOA viittasi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:2012:91, ja piti kaupparekisterimerkintöjä koskevaa oikeussuojajärjestelmää tulkinnanvaraisena. Kyse on valituskelpoisesta hallintopäätöksestä myös tapauksessa, jossa yhtiö poistetaan rekisteristä. Tällöin tulee pohdittavaksi, minkälainen hallintopäätös valitusosoituksineen rekisteristä poistamisesta tulisi tehdä, jotta säännönmukainen muutoksenhakukeinojen käyttö tulisi mahdolliseksi. Koska kaupparekisterilainsäädännön uudistaminen oli vireillä, kantelu ei antanut aihetta muuhun kuin että AOA saattoi työ- ja elinkeinoministeriön tietoon käsityksensä oikeussuojakeinojen selkiyttämisen tarpeesta (1737/2019*).

PRH ilmoitti toimenpiteistä, joilla sen mukaan pystytään välttämään väärien tilinpäätösasiakirjoja koskevien kehotusten lähettäminen niille kaupparekisteriin merkityille yhtiöille, jotka eivät ole velvollisia toimittamaan tilinpäätösasiakirjoja rekisteröitäväksi.

Alaikäisen yksityisen elinkeinonharjoittajan rekisteröintiä koskeva ratkaisu (5025/2019*) on selostettu perusoikeuskannanottoja koskevassa jaksossa 3.9.

AOA arvioi kiinteistönhoidon vastuita valtion organisaatiossa ratkaisussa, jossa oli kysymys ulosottoviraston käytössä olleen valtion omistaman kiinteistön lumitöistä. Kiinteistön käytöstä sekä siihen liittyvistä vastuista, oikeuksista ja velvollisuuksista oli laadittu toimitilan vuokrasopimukseksi otsikoitu asiakirja, johon oli vuokranantajaksi merkitty Senaatti-kiinteistöt ja vuokralaiseksi ulosottovirasto.

AOA:n mukaan, kun virasto toimii valtion kiinteistövarallisuuteen kuuluvissa toimitiloissa, vastuu talvikunnossapidon laiminlyönnistä kohdistuu lähtökohtaisesti valtioon. AOA katsoi vastuun viraston piha-alueen ja jalankulkuväylien turvallisuudesta ja käyttökelpoisuudesta kuuluneen tässä tapauksessa valtion organisaatiossa Senaatti-kiinteistöille, joka valtion liikelaitoksena eli osana valtiota valtion liikelaitoksista annetun lain nojalla huolehtii hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

AOA piti myös oikeudellisesti ongelmallisena sitä epäsymmetriaa, joka valtion organisaation sisällä vallitsee ”vuokralaisena” toimivan viraston johdon ja ”vuokranantajana” toimivan valtion liikelaitoksen henkilöstön virkarikosoikeudellisten ja toimitilojen työturvallisuuteen liittyvien vastuiden välillä. AOA:n käsityksen mukaan valtion kiinteistövarallisuuden hallintaan liittyvän vastuun kohdentamista koskevien oikeudellisten kysymysten huolellinen arviointi ja mahdollinen säännösten täsmentäminen olisi aiheellista. AOA kiinnitti valtiovarainministeriön (VM) huomiota vastuuasemien epäsymmetriaan valtion vuokrajärjestelmässä sekä myös Senaatti-kiinteistöjen toimitusjohtajan epäselvään vastuuasemaan (777/2019*).

AOA Pölönen on selvittänyt omana aloitteena valtion vuokrajärjestelmän oikeudellista perustaa ja Senaatti-kiinteistöjen oikeudellista asemaa monopoliasemassa toimivana valtion virastojen vuokranantajana (6870/2019*). Asia käsittely on ollut kertomusvuonna kesken. Senaatti-kiinteistöihin liittyen AOA antoi VM:lle sekä eduskunnan puolustusvaliokunnalle, hallintovaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeksi (279/2020*, 3170/2020, 3347/2020 ja 3684/2020).

AOA Pölönen antoi eduskunnan hallintovaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä laiksi valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta (3429/2020).

Kanslian edustaja osallistui kuulemistilaisuuteen oikeusministeriössä koskien kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantamista henkilöön kohdistuvissa palveluissa. AOA Sakslin antoi oikeusministeriölle lausunnon työryhmän mietinnöstä asiassa (3735/2020).

5.9 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jari Pirjola*.

5.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2019 lopussa noin 268 000 ulkomaalaista, mikä on 4,8 % koko väestöstä.

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Kansainvälisen suojelun lisäksi on mahdollista saada oleskelulupa muulla perusteella, esimerkiksi työn tai opiskelun vuoksi.

Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 850 kiintiöpakolaista. Vuonna 2020 Suomesta haki turvapaikkaa 3 189 (tilanne 28.12) henkilöä. Vuonna 2019 turvapaikkaa haki 4 550 henkilöä. Eniten turvapaikanhakijoita saapui Afganistanista, Turkista ja Irakista.

Kertomusvuonna lakkautettiin yhteensä 10 vastaanottokeskusta, koska paikkojen tarve on vähentynyt. Vuoden 2020 lopussa oli toiminnassa 24 aikuisten ja perheiden vastaanottokeskusta, seitsemän alaikäisyksikköä ja kaksi säilöönottoyksikköä. Suomi vastaanotti kertomusvuonna myös alaikäisiä ja haavoittuvassa asemassa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita Välimeren alueelta. Vuoden aikana Suomeen saapui 131 tähän ryhmään kuuluvaa turvapaikanhakijaa. Valtioneuvoston päätöksen perusteella Suomi vastaanottaa 175 haavoittuvassa asemassa olevaa turvapaikanhakijaa. Tavoitteena on helpottaa Välimeren alueen valtioiden kuormittunutta turvapaikanhakijoiden vastaanottotilannetta.

5.9.2 ULKOMAALAISLAIN MUUTOKSET

Kertomusvuonna tehtiin vain muutamia ulkomaalaisten asemaan vaikuttaneita lainsäädäntömuutoksia. Niin sanottu ”Brexit-laki” (666/2020), joka koskee Suomessa asuvien Ison-Britannian kansalaisten erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta, tuli voimaan 1.10.2020. Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) astui voimaan 1.9.2020

5.9.3 KANTELUASIAT

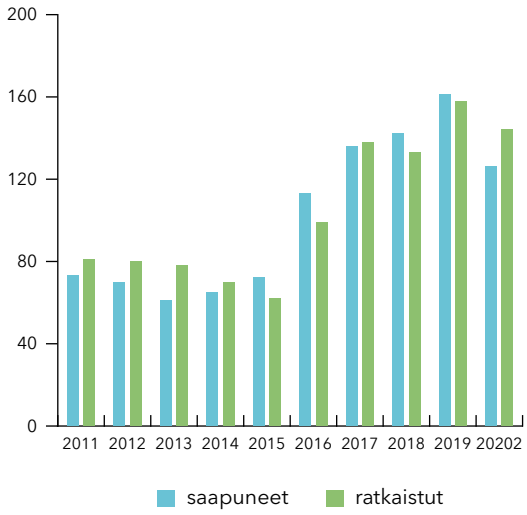
Kertomusvuonna saapui 126 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 144. Vuonna 2019 saapui 161 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 158. Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–3 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys viranomaisten menettelyyn. Kanteluita aiheuttivat erityisesti Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat ja eri viranomaisten hyvän hallinnon

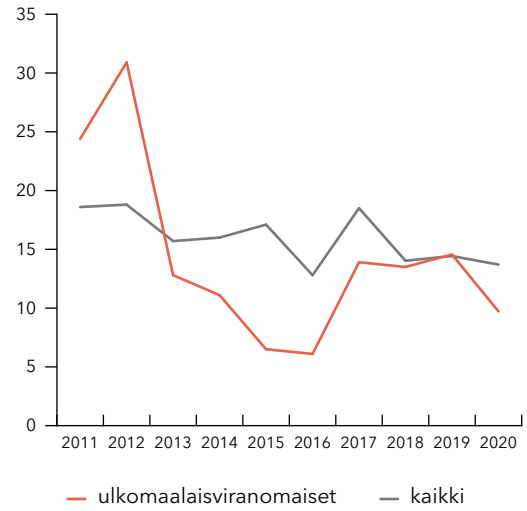
vastaisiksi koetut menettelytavat. Muutamissa kanteluissa arvosteltiin Suomen suurlähetystöjen toimintaa koronapandemian aikana. Kanteluissa arvosteltiin lisäksi esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ajanvarausjärjestelmän toimimattomuutta, poliisin käyttäytymistä, matkustamiseen liittyviä rajoituksia tai työntekijän oleskelulupahakemusten pitkiä käsittelyaikoja.

OA antoi Maahanmuuttovirastolle vuonna 2019 useita huomautuksia oleskelulupahakemusten pitkistä ja lainvastaisista käsittelyajoista. Turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittelyajat pysyivät pitkinä myös vuonna 2020. OA totesi useassa kanteluratkaisussa, että Maahanmuuttoviraston yleisesti pitkät käsittelyajat ovat hänen tiedossaan ja että hän on toimivaltansa rajoissa puuttunut viivytyksiin oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Hänen mielestään Maahanmuuttoviraston lupahakemusten käsittelyaikatilanne oli hyvin epätyydyttävänä. Asioiden käsittelyä on saatujen selvitysten perusteella viivyttänyt esimerkiksi lupahakemusten määrän kasvu sekä riittämättömät resurssit. Maahanmuuttovirastossa on ryhdytty toimenpiteisiin käsittelyaikojen nopeuttamiseksi.

Vuoden aikana oli käsittelyssä joitakin turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten olosuhteita tai hakijoiden kohtelua koskevia kanteluita. Muutamissa kanteluissa turvapaikanhakija oli tyytymätön saamaansa terveydenhuoltoon. Useissa kanteluissa arvosteltiin kielteisiä viisumiratkaisuja tai kielteisiä kansainvälisen suojelun tarpeeseen liittyviä päätöksiä. OA kiinnitti ratkaisuissaan useiden kantelijoiden huomiota siihen, että Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan. OA ei voi vaikuttaa riippumattomien tuomioistuinten kansainvälisen suojelun tarpeeseen tekemiin ratkaisuihin. Oikeusasiamies ei voi myöskään puuttua toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisuun.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

5.9.4 TARKASTUKSET JA OMAT ALOITTEET

OA ei koronapandemian takia tehnyt kertomusvuonna ulkomaalaisasioihin liittyviä tarkastuksia. Tämän sijasta OA otti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestaan tutkittavaksi Joutsenon ja Metsälän säilöönottoyksiköiden erillään pitämistä koskevat ratkaisut sekä toimenpiteiden kirjaamiset säilölain 24 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. OA pyysi sekä Joutsenon että Metsälän säilöönottoyksikköä toimittamaan selvityksen erillään säilytetyistä säilöön otetuista, toimenpiteiden kirjaamisesta sekä siitä kuinka terveydenhuolto on säilöönottokeskuksissa järjestetty viikonloppuisin. Selvitystä pyydettiin myös siitä, kuinka monta itsemurhayritystä tai muuta itsesetuhoisuuteen liittyvää tapausta säilöönottoyksikössä oli ollut vuoden 2020 aikana. Asiat olivat vuoden lopussa vielä käsittelyssä (7392 ja 7605/2020).

Koronapandemiaan liittyvät omat aloitteet on selostettu jaksossa 4.2.5

5.9.5 RATKAISUJA

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen palautus

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi oikeusasiamiestä arvioimaan, toimiko poliisi oikein, kun se palautti A:n Bagdadin lentokentälle, vaikka Maahanmuuttoviraston lainvoimaisen turvapaikkapäätöksen mukaan A ei voinut palata kotialueelleen Bagdadiin ilman todellista vaaraa vakavasta haitasta. Maahanmuuttovirasto oli katsonut päätöksessään, että A voi elää turvallisesti vakaammalla Etelä-lrakin alueella.

OA totesi, että ulkomaalaislain lain 88 e §:n mukaan turvapaikka tai 88 ja 88 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä ulkomaalaiselle, jos hänellä ei ole jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa perusteltua aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jos hänellä on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua 88 d §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi hänen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä maan kyseiseen osaan ja hänen on voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä.

Maahanmuuttovirasto oli katsonut ratkaisussaan, että A:lla oli mahdollisuus ulkomaalaislain mukaiseen sisäiseen pakoon Etelä-Irakin alueelle. Ratkaisussa oli todettu muun muassa, että Irakin kansalaiset ovat maan perustuslain mukaan vapaita muuttamaan, matkustamaan ja asumaan missä tahansa maan sisällä tai ulkomailla. Basran sekä Najafin kaupungeissa on kansainväliset lentokentät, joten Etelä-Irakiin pääsee matkustamaan ulkomailta joutumatta kulkemaan turvallisuustilanteeltaan epävakaampien alueiden kautta.

OA katsoi, että Maahanmuuttoviraston päätöksessä oleva viittaus Basran ja Najafin lentokenttiin oli ilmaus siitä, että ulkomaalaislain 88 e §:n mukainen turvallinen ja laillinen pääsy Etelä-Irakiin on sinänsä olemassa. Sen sijaan tuo lausuma ei ole OA:n mielestä velvoittanut päätöksen täytäntöönpanosta vastannutta poliisia siten, että palautus olisi ollut mahdollinen ainoastaan suoraan noille lentokentille. Poliisin oli kuitenkin tullut varmistua siitä, että turvallinen pääsy Etelä-Irakiin on tosiasiallisesti ollut mahdollinen.

OA:n saaman selvityksen perusteella A:lle oli jo Suomessa selvitetty, että hänet tullaan palauttamaan Bagdadiin, josta hän voi ottaa jatkolennon valitsemalleen paikkakunnalle. Bagdadin lentokentällä oli vastassa niin kutsuttu Ground Handling -edustaja sekä Irakin viranomaiset. Ennen laskeutumista Bagdadiin A:lle oli annettu 200 USD matkarahaa sekä ohjeistettu hänen äidinkielellään, että vastassa on Ground Handling -edustaja, joka opastaa ja avustaa hänet valitsemalleen jatkolennolle. Partionjohtaja oli selvittänyt asiaa myös Ground Handling -edustajan kanssa ja pyytänyt häntä tarvittaessa opastamaan A:ta lentolippujen ja kuljetusten kanssa. Poliisilaitoksen selvityksessä todettiin myös, ettei A ollut kokenut vainoa tai uhkaa poliisin taholta, joten asiointi Bagdadin lentokenttäpoliisin kanssa ei ollut voinut saattaa häntä vaaraan.

A:n suojelun tarve oli Maahanmuuttoviraston ratkaisun mukaan liittynyt vaaraan hänen asuina-

lueellaan Bagdadissa, joten hänen palauttamistaan Bagdadin lentokentälle ei voitu sinänsä pitää vaarallisena. A pystyi jatkamaan matkaa jatkolennolla suoraan lentokentältä. Selvityksen mukaan Bagdadista on sisäistä lentoliikennettä Basran ja Najafin lentokentille, Basraan vähintään kolme lentoa päivässä.

OA:n käsityksen mukaan poliisi oli kerrotuissa olosuhteissa voinut toimenpiteillään riittävästi varmistua siitä, että A:lla oli ollut tosiasiallinen mahdollisuus päästä turvallisesti ja laillisesti Etelä-Irakiin (2441/2019*).

Poliisin menettely maastapoistamisen täytäntöönpanossa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (YVV) pyysi kantelussaan (2907/2017) oikeusasiamiestä tutkimaan poliisilaitoksen saattopartion toiminnan Kamerunin kansalaisen maastapoistamisen täytäntöönpanossa. YVV:n mukaan poliisi oli käyttänyt kiellettyä voimankäyttömenetelmää tukkimalla palautettavan henkilön hengitystien. Tilanteessa läsnä olleen YVV:n toimiston valvojan mukaan toimenpiteen kohteena olleen henkilön suu oli ollut tukittuna noin 35 minuutin ajan. YVV:n mielestä poliisin toiminta oli ollut voimankäyttöä maastapoistamistilanteissa käsittelevän Poliisihallituksen määräyksen (2020/2013/5331) vastaista.

Koska poliisimiehiin kohdistuvien rikosepäilyjen alustava selvittäminen on keskitetty Valtakunnansyyttäjänvirastoon, OA siirsi asian 21.9.2017 Valtakunnansyyttäjänvirastoon sen arvioimiseksi ja siitä päättämiseksi, oliko asiassa esitukintalaissa tarkoitetut perusteet esitutkinnan toimittamiselle sekä myös mahdollisista jatkotoimenpiteistä päättämistä varten, mikäli esitutkintaan päädyttäisiin.

Valtakunnansyyttäjänvirasto osoitti asian poliisirikosten tutkinnanjohtajana toimivalle kihlakunnansyyttäjälle, joka 21.12.2017 antamissaan päätöksissä katsoi, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta eikä perusteita esitutkinnan toimittamiselle sen vuoksi ollut.

YVV teki oikeusasiamiehelle 23.3.2018 uuden kantelun (1647/2018) kihlakunnansyyttäjän ratkaisuista ja pyysi OA:ta määräämään esitutkinnan toimitettavaksi.

OA päätyi siihen, että asiassa oli syytä määrätä esitutkinta toimitettavaksi saattopartion toiminnan osalta. Esitutkinta valmistui 7.8.2020. Esitutkinnan valmistumista viivästytti turkkilaisten lentoemäntien kuuleminen oikeusapupyynnön perusteella Turkissa.

OA teki syyteharkinnan ja totesi 5.11.2020 antamassaan ratkaisussa (5525/2020), että palautuslennolla työskennelleiden lentoemäntien esitutkinnassa antamat kertomukset tukivat saattopartion jäsenten kertomuksia. Sen vuoksi OA kallistui tapahtumatietojen arvioinnissaan sille kannalle, että toimenpiteen kohteena olleen henkilön vastarinta oli ollut voimakkaampaa kuin YVV:n toimiston valvoja oli havainnut, ja että henkilö oli lentokoneeseen kannettaessa ja sisällä lentokoneessa huutamisen ohella sylkenyt ja ilmeisesti myös yrittänyt raapia ja purra poliisia. Esitutkinnan perusteella vaikutti ilmeiseltä, että henkilön suu oli sen vuoksi ollut peitettynä, mutta tilanteeseen ei ollut liittynyt hengityksen estymistä tai tukehtumisvaaraa.

OA totesi, ettei toimitetun esitutkinnan nojalla ollut todennäköisin perustein osoitettavissa, että toimenpiteen kohteena olleen henkilön hengitysteitä olisi tukittu tapahtuma-aikana voimassa olleen poliisihallituksen määräyksen vastaisesti, tai että asiassa olisi muutoinkaan käytetty rikosoikeudellisessa arvioinnissa liialliseksi katsottavia voimakeinoja. Syytteitä ei tästä syystä nostettu (5525/2020).

Hallinto-oikeudesta palautetun asian käsittelyaika

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi kantelijan mielestä tullut lain mukaan ratkaista kuuden kuukauden määräajassa siitä, kun asia palautettiin Helsingin hallinto-oikeudesta Maahanmuuttovirastoon uudelleen käsiteltäväksi.

Maahanmuuttovirasto oli selvityksessään esittämin perustein katsonut, että ulkomaalaislain 98 a §:n 1 momentin säännös siitä, että kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, ei sovellu ennen säännöksen voimaantuloa 20.7.2018 jätettyihin hakemuksiin eikä

siten kantelussa tarkoitettuun hakemukseenkaan. Hakemuksen palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi hallinto-oikeudesta ei Maahanmuuttoviraston mielestä vaikuttanut siihen, että kantelijan hakemus oli alun perin jätetty 25.1.2018 eli ennen mainitun säännöksen voimaantuloa.

OA:n käsityksen mukaan Maahanmuuttoviraston tulkinta ei ollut lainvastainen ottaen huomioon selvityksessä viitatun menettelydirektiivin (tosin hieman ristiriitaisesti muotoillun) siirtymäsäännöksen. OA oli todennut jo aikaisemminkin, että ulkomaalaislain 98 a § näyttää johtaneen siihen, että Maahanmuuttovirasto priorisoi sen voimaantulon jälkeen saapuneiden hakemusten käsittelyä, jolloin ennen säännöksen voimaantuloa jätettyjen hakemusten käsittelyajat ovat entisestään pidentyneet. OA piti tätä hyvin ongelmallisena, ja totesi, että kantelijan hakemuksen käsittelyaika muodostuu Maahanmuuttoviraston selvityksessä esitetyssä aikataulussa kohtuuttoman pitkäksi.

OA piti ongelmallisena myös sitä Maahanmuuttoviraston tulkintaa, että ulkomaalaislain 98 a §:n mukaista määräaikaa ei sovellettaisi tuomioistuimen Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi palauttamiin asioihin siinäkään tapauksessa, että hakemus olisi alun perin jätetty 98 a §:n voimaantulon jälkeen. Kun joka tapauksessa näissä tapauksissa on laissa asetettu määräaika hakemuksen käsittelylle, OA:n oli vaikea nähdä oikeudellisesti merkityksellistä eroa siinä, onko kysymys Maahanmuuttovirastoon jätetyn vai tuomioistuimen sille palauttaman hakemuksen käsittelystä.

OA kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten viivytyksettömään käsittelyyn ja saattoi edellä esitetyt käsityksensä Maahanmuuttoviraston tietoon (5683/2019*).

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely viivästyi

Kantelijan mielestä Maahanmuuttovirasto viivytteli lainvastaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä.

OA totesi, että Maahanmuuttovirastossa vireillä olevien asioiden käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat olleet laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esillä. OA on antanut Maahanmuuttovirastolle useita huomautuksia oleskelulupahakemusten käsittelylle laissa säädettyjen määräaikojen ylittämisestä. Esimerkiksi vuonna 2019 hän antoi Maahanmuuttovirastolle yksitoista huomautusta erilaisten oleskelulupahakemusten lainvastaisesta viivästymisestä.

OA:n ratkaisuissa on vakiintuneesti katsottu, että myös silloin, kun asian enimmäiskäsittelyajasta ei ole laissa säädetty, tulee viranomaisen käsitellä sille toimitetut hakemukset perustuslain ja hallintolain mukaan ilman aiheetonta viivytystä, eikä siitä poikkeamista voida perustella viranomaisen voimavaroihin liittyvillä syillä.

Nyt kyseessä oleva kansainvälistä suojelua koskeva hakemus oli ollut Maahanmuuttovirastossa vireillä hallinto-oikeuden palautuksen jälkeen noin 13 kuukautta. OA piti hakemuksen käsittelyaikaa liian pitkänä. Hän totesi, että tämä tilanne ei kuitenkaan koskenut vain kantelijan asiaa, vaan myös lukemattomia muita asioita. OA totesi, että kantelun käsittelyaikaan on vaikuttanut hallinto-oikeudesta Maahanmuuttovirastoon palautettujen asioiden käsittelyn ruuhkautuminen sekä meneillään oleva koronapandemia. Käsittelyaikaan näytti jossain määrin vaikuttaneen myös se, että kantelija oli esittänyt valitusvaiheessa hakemuksensa perusteeksi uutta puhuttelua vaativaa selvitystä, joka ei ollut Maahanmuuttoviraston tiedossa ensimmäistä päätöstä tehtäessä. Maahanmuuttovirasto oli selvityksessään kuvannut keinoja, joilla hakemusten käsittelyä pyritään nopeuttamaan.

OA pyysi Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan hänelle 30.3.2021 mennessä minkälaisiin johtopäätöksiin ja toimenpiteisiin selvityksessä mainitut käsittelyaikojen nopeuttamista pohtivat työryhmät ovat päätyneet (5183/2020).

5.10 Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaalihuoltoa koskevassa laillisuusvalvonnassa on kysymys erityisesti näiden perusoikeuksien toteutumisesta.

Sosiaalihuollon asiaryhmään kuuluu vammaispalveluihin, toimeentulotukeen, vanhusten palveluihin ja lapsen oikeuksiin, erityisesti lastensuojelulain tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä asioita.

Lastensuojelua koskevissa kanteluissa oli kysymys avohuollon palvelujen ja sijaishuollon järjestämisestä, sitä koskevasta päätöksenteosta, lapsen ja hänelle läheisen henkilön välisestä yhteydenpidosta, sijaishuollossa toimeenpannuista rajoitustoimenpiteistä, jälkihuoltoon liittyvien palvelujen järjestämisestä, tietosuojasta ja asiakirjojen julkisuudesta. Kanteluja tuli vireille myös lapsen huoltoon ja lastenvalvojan toimintaan liittyen. Lasten tekemiä kanteluja lastensuojelusta tuli kertomusvuotena vireille aiempaa enemmän. Lasten kantelut koskivat heidän kohteluaan kohtelua sijaishuoltopaikoissa, perusteettomien rajoitusten ja rajoitustoimenpiteiden toimeenpanoa, päätöksentekoa ja jälkihuollon järjestämistä. Koronapandemiaa koskevat kantelut liittyivät pääasiassa yhteydenpidon toteuttamiseen.

Vammaispalveluja koskevissa kanteluissa oli kysymys erityisesti palveluita ja asiakasmaksuja koskevasta päätöksenteosta, palvelua koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta, kohtelusta asiakaspalvelutilanteessa, palvelutarpeen arvioinnista, asian käsittelyn viivästymisestä ja kunnan palveluista antamista soveltamisohjeista. Kehitysvammaisia henkilöitä koskevat kantelut liittyivät erityisesti kohteluun, palvelujen laatuun sekä erityishuolto-ohjelman laatimiseen. Koronapandemiaa koskevat kantelut liittyivät vammaisten henkilöiden palvelujen rajaamiseen ja yhteydenpidon rajoituksiin asumispalveluissa.

Vanhusten huollon ratkaisuissa arvioitiin asiakkaiden saamien palvelujen muodostamaa kokonaisuutta, oikeutta saada tarvitsemansa palvelut, asiakkaiden itsemääräämisoikeuden ja perhe-elämän suojan toteutumista sekä henkilöstö ja muiden voimavarojen riittävyyttä perusoikeuksien turvaamiseksi. Koronapandemiaa koskevat kantelut liittyivät erityisesti toimintayksiköiden vierailukieltoihin.

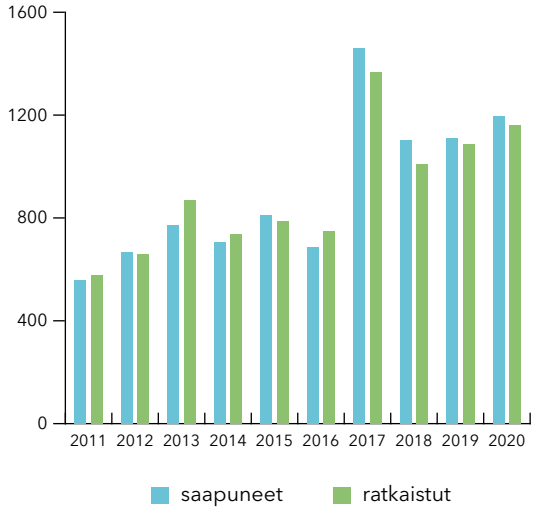
Toimeentulotukea koskevat kantelut asian käsittelyn viivästymistä, toimeentulotukihakemusten huolellista käsittelyä, lääkemenojen ja asumismenojen huomioimista sekä tulojen ja menojen huomioimista. Koronapandemiaa koskevat kantelut liittyivät erityisesti väliaikaisen epidemiakorvauksen maksamiseen, maskien kustannusten huomioimiseen ja Kelan palvelujen saatavuuteen.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Muuhun sosiaalihuoltoon liittyvissä vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa asioissa ratkaisijana toimi OA *Petri Jääskeläinen* ja toimeentulotukea koskevien kanteluiden ratkaisijana AOA *Pasi Pölönen*.

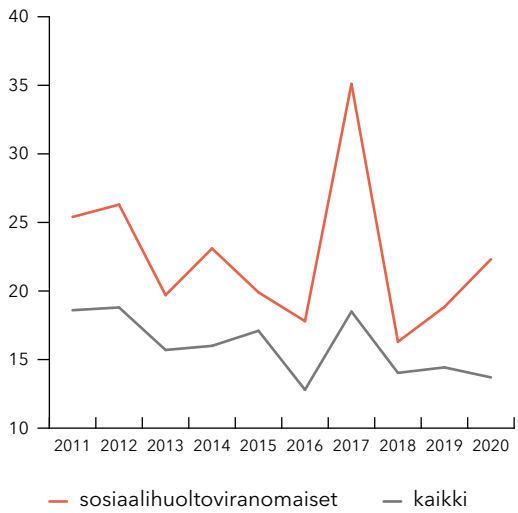
5.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuoltoon liittyviä kanteluita tuli vireille 1 196 (1 112 vuonna 2019). Kanteluja ratkaistiin 1 161 (1 088 vuonna 2019). Toimenpideprosentti oli sosiaalihuollossa 22.9 %.

Lastensuojelua koskevia asioita ratkaistiin 318. Toimeentulotukea koskevia kanteluita ratkaistiin 413. Vammaispalveluja koskevia kanteluita ratkaistiin 128. Vanhuspalveluihin liittyviä sosiaalihuollon kanteluja ratkaistiin 71. Muut ratkaistut asiat liittyivät muuhun sosiaalihuoltoon kuten asumi-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

sen ja päihdehuollon palveluiden järjestämiseen, lapsen huoltoon ja elatukseen sekä julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön soveltamiseen.

Sosiaalihuollon asiaryhmä on ollut useana vuonna suurin asiaryhmä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Kanteluista on edelleen havaittavissa, että palveluiden käyttäjät ovat usein tietoisia oikeuksistaan ja viranomaisen velvollisuuksista. Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaat saattavat turvautua kanteluun silloinkin, kun heidän tulisi ensisijaisesti käyttää lainmukaisia muutoksenhakukeinoja.

Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheelliseen menettelyyn ja ohjattiin valvottavaa hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn.

Lasten oikeuksien valvonta painottui kertomusvuonna jälkihuolto-oikeuden toteutumiseen ja kuten aikaisempina vuosina erityisesti sijaishuollon järjestämisen, rajoitustoimenpiteiden käytön sekä niitä koskevaan lainmukaisen menettelyn valvontaan. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, miten valvovat viranomaiset huolehtivat lakisääteisistä tehtävistään ja lapselle kuuluvien oikeuksien toteutumisen ja edistämisen valvonnasta.

Julkisuudessa käytiin vuoden 2020 aikana vilkasta keskustelua lastensuojelusta erityisesti sijaishuoltoyksiköiden toiminnasta ja lastensuojelulain toimivuudesta. Lastensuojelulakiin lisättiin 1.1.2020 lukien säännökset, joiden tarkoituksena oli lisätä lapsen osallisuutta ja korostaa lasten oikeuksien ja vapauksien rajoittamiseen liittyvän jälkiselvittelyn tärkeyttä sijaishuoltoyksiköissä. Lakiin lisättiin myös säännökset tupakkatuotteiden haltuunotosta, lyhennettiin lapsen eristämisen kestoa ja luvatta sijaishuoltopaikasta poistuneen lapsen noutamisesta ja lapsen turvallisesta kuljetuksesta takaisin sijaishuoltopaikkaan.

Oikeusasiamies valvoo erityisesti rajoitustoimenpiteiden käyttöä. Lastensuojelulain mukaisilla rajoitustoimenpiteillä rajoitetaan lapsen perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattuja perus- ja ihmisoikeuksia. Rajoitustoimenpiteillä voidaan puuttua muun muassa lapsen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan, sananvapauteen

ja omaisuuden suojaan sekä lapsen sivistyksellisiin oikeuksiin, mikäli lapsen sijaishuollon järjestäminen sitä välttämättä edellyttää ja laissa rajoitustoimenpiteen käytölle asetetut edellytykset täyttyvät. Lastensuojelulaissa on asetettu rajoitustoimenpiteiden käytölle yleiset edellytykset ja kullekin lain mukaan sallitulle rajoitustoimenpiteelle lisäksi erityiset edellytykset. Lastensuojelulain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttö on sallittua, jos se on välttämätöntä eivätkä muut käytössä olevat toimenpiteet ole rajoituksen tarkoituksen toteuttamiseksi soveltuvia tai riittäviä. Harkittaessa rajoitustoimenpiteiden käyttöä, on aina ensin arvioitava, täyttyvätkö laissa asetetut edellytykset toimenpiteen käytölle, sekä missä laajuudessa puuttuminen lapsen perusoikeuksiin on kulloinkin hyväksyttävää.

Lastensuojelulaitoksissa voidaan lisäksi asettaa lapsille tavanomaisia, yleisesti hyväksyttävänä pidettäviä kasvatuksellisia rajoja. Selkeiden kasvatuksellisten sääntöjen asettaminen ja niiden noudattaminen on yksi sijoitettujen lasten hoidon ja kasvatuksen peruslähtökohdista.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on myös ohjattu kasvatuksellisten rajojen käyttöä. Kasvatuksellisten rajojen asettaminen on sallittua, mutta sallittua ei ole sellaisten rajojen asettaminen, jotka merkitsisivät lapsen perusoikeuksien ja vapauksien rajoittamista. Laitoksen säännöillä ei voida mennä pidemmälle kasvatuskeinojen käytössä kuin lastensuojelulaki oikeuttaa. Säännöt eivät oikeuta koskaan rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Säännöt tulee laatia ja niitä soveltaa niin, että ne ovat sopusoinnussa lastensuojelulain säännöksien kanssa.

Oikeusasiamies tekee ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia lähinnä vaativaa sijaishuoltoa antaviin lastenkoteihin. Tarkastustoiminta on ollut keskeytettynä pandemian ajan. Tarkastusten tarkoituksena on ollut tutustua laitoksen tiloihin, käytäntöihin ja toimintatapoihin sekä ennen kaikkea arvioida lastensuojelulain noudattamista laitoksessa ja sijoitettujen lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tarkastuksilla on arvioitu erityisesti lastensuojelulain tarkoittamien rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja lasten kohtelua. Tarkoituksena on myös valvoa, miten valvonnasta vastaavat viranomaiset ovat tehtäväänsä hoitaneet. Tarkastuksista on laadittu pöytäkirjat ovat luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilta (www.oikeusasiamies.fi).

Tarkastukset ovat lisänneet sijaishuollossa olevien lasten tietoisuutta mahdollisuudesta kannella oikeusasiamiehelle. Lasten kanteluja tuli vireille ennen vuotta 2018 vain yksittäisiä, kertomusvuonna 71 ja 52 vuonna 2019. Kantelut ovat koskeneet kohtelua, rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja rajoitustoimenpiteitä koskevaa päätöksentekoa. Kantelut ovat koskeneet samoja ongelmia ja epäkohtia, joita tarkastuksilla on havaittu. Lasten kanteluiden toimenpideprosentti on ollut huomattavan suuri, kertomusvuonna yli 60 %.

Laillisuusvalvonnassa, erityisesti lasten kanteluiden yhteydessä on havaittu, että lainmukaista päätöksentekomenettelyä rajoitustoimenpiteissä ei ole aina noudatettu, rajoituksia on toimeenpantu kaavamaisesti ilman lain edellyttämää yksilöllistä harkintaa, rajoitustoimenpiteitä on myös käytetty kasvatuksellisina keinoina tai joukkorangaistuksina.

Laillisuusvalvonnassa on ohjattu usein puhelimeen liittyvien rajoitusten ja kasvatuksessa käytettyjen keinojen käytössä. Puhelin voidaan ottaa laitoksen haltuun, jos sen käyttö vaarantaa esimerkiksi lapsen sijaishuollon järjestämisen (käyttö esimerkiksi huumeiden tilaamiseen) tai aiheuttaa muutoin vaaraa lapsen yksilöllisen sijaishuollon järjestämiselle (esimerkiksi lapsen puhelimen hallitsematon käyttö öiseen aikaan). Lapsen omaisuus voidaan tutkia ja huone tarkastaa, mikäli laitoksella on perusteltu syy epäillä lapsella olevan hallussaan esimerkiksi huumeita tai teräaseita. Lapsen yhteydenpitoa ja liikkumista on mahdollista rajoittaa lailla säädetyillä edellytyksillä.

Tarkastusten perusteella apulaisoikeusasiamies on puuttunut lasten itsemääräämisoikeuden loukkauksiin muun muassa puhekiellot, vaatetuksen perusteettomaan rajoittamiseen, joukkorangaistuksiin, lasten sosiaalisten suhteiden ja lasten yhteydenpito-oikeuden lainvastaiseen rajaamiseen, sekä lasten mielivaltaiseen eristämiseen. Laillisuusvalvonnassa on korostettu hyvän hallinnon mukaista päätöksentekovelvollisuutta, päätösten perustelemista, asianosaisten kuulemista ja velvollisuutta antaa päätös tiedoksi. Lisäksi on korostettu laitosten velvollisuutta osallistaa lapset sääntö-

jen laatimiseen ja selvittää lapsille, miten he voivat toimia erimielisyystilanteissa, korostettu sosiaalityöntekijän roolia lapsen edun ajajana sekä puututtu valvonnan toimimattomuuteen ja sen suoranaisin laiminlyönteihin.

Lapsen oikeuksia on käsitelty jaksossa 5.12, vammaisuuteen liittyviä sosiaalihuollon ratkaisuja jaksossa 3.4 ja vanhustenhuoltoon liittyviä ratkaisuja jaksossa 5.13.

5.10.2 TARKASTUKSET

Tarkastuksia tehtiin sosiaalihuollossa yhteensä 11. Lastensuojelutarkastuksia oli yksi, vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyviä tarkastuksia 6 ja vanhustenhuollon tarkastuksia 4, joista kolmeen tehtiin jatkotarkastus koronapandemian aikana.

Tarkastukset tehtiin pandemian vuoksi pääsääntöisesti asiakirjatarkastuksina. Yksi lastensuojelutarkastus valtion koulukotiin ehdittiin tehdä ennalta ilmoittamattomana kolme päivää kestäneenä tarkastuksena. Kolme vanhusten toimintayksikköön tehtyä tarkastusta voitiin tehdä paikan päällä.

5.10.3 LASTEN TEKEMÄT KANTELUT

Sijoitettujen lasten tietoisuus oikeuksistaan on tarkastusten ja ennen kaikkea tarkastusten saaman mediajulkisuuden seurauksena lisääntynyt. Tätä osoittaa muun muassa lasten tekemien kanteluiden määrän merkittävä kasvu. Kertomusvuonna lasten sijaishuollosta tekemiä kanteluita tuli vireille 61. Ratkaistuja lasten kanteluita kertomusvuonna oli 49. Kantelut eivät olleet aiheettomia, niistä johti toimenpiteisiin 30. Kanteluja koskeva toimenpideprosentti oli poikkeuksellisen korkea 61 %.

Lapset kirjoittivat tai ottivat puhelimitse yhteyttä oikeusasiamiehen kansliaan ja arvostelivat lastensuojelulaitosten kasvatuskäytäntöjä, käytettyjä rajoitustoimenpiteitä, oman sosiaalityöntekijänsä passivisuutta, ja sijaishuoltoa koskevan päätöksenteon puutteita. Joissain kanteluissa lapset halusivat hyvitystä oikeuksiensa loukkauksista. Lapset kantelivat myös oman jälkihuoltonsa järjestämisestä ja jälkihuollon puutteista ja toimimattomuudesta.

5.10.4 HYVITYSESITYKSET

Viidessä ratkaisussa esitettiin kunnalle ja yhdessä Kansaneläkelaitokselle, että viranomainen hyvittäisi lainvastaisen menettelynsä sosiaalihuollon asiakkaalle. Kahdessa tapauksessa oli kyse siitä, että kunta oli tosiasiassa siirtänyt omaa järjestämis- ja huolehtimisvastuutaan lapsen kasvatuksesta ja huolenpidosta lapsen vanhempien asemasta vastaavalle henkilölle. Molemmissa tapauksissa asiaa koskevassa päätöksessä esitettiin, että kunta hyvittäisi kantelijalle ja lapselle aiheutuneet oikeudenloukkaukset. Toisessa tapauksessa (342/2019*) kunta suoritti yksityisen sijoituksen ajalta hyvityksenä noin 45 000 euroa. Myöhemmin kunta korjasi päätöstään ja suoritti lisää korvausta noin 90 000 euroa. Toisessa tapauksessa (3446/2019*) kunta suoritti kantelijalle hyvityksenä 5 000 euroa ja ryhtyi muutoinkin korjaamaan menettelynsä virheitä. Ratkaisussa (4031/2019*) oli kysymys sijoitetun lapsen oikeuksien loukkaamisesta lastensuojelulaitoksessa.

Yhdessä ratkaisussa (2911/2020) oli kysymys lapsen kuuluvien itsenäistymisvarojen käyttämisestä kunnalle kuuluviin kustannuksiin sekä kansalaisuushakemuksen vireillepanon viivästymisestä. Ratkaisussa (2613/2019) esitettiin hyvityksen maksamista lapsen vanhemmalle saamatta jääneistä yhteydenpidon toteuttamiseen liittyvistä matkakuluista.

Toimeentulotukea koskevassa ratkaisussa (6269/2019*) oli kyse maksusitoumusta koskevan myönteisen päätöksen viivästyneestä toimeenpanosta toimeentulotukihakijan tarpeellisiin lääkkeisiin. Kela suoritti hyvityksenä kantelijalle 25 euroa.

Vanhusasiassa yhdessä ratkaisussa esitettiin hyvitystä.

Hyvitysesityksiä on käsitelty tarkemmin jaksossa 3.7.

5.10.5 TOIMEENTULOTUKI

Perustoimeentulotuki siirrettiin vuoden 2017 alusta kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) järjestettäväksi. Toimeentulotukilain mukaan kunnan järjestettävänä on edelleen täydentävä toimeentulotuki ja ehkäisevä tuki.

Oikeusasiamiehen kansliaan tuli kertomusvuonna vireille 393 toimeentulotukikantelua. Kantelumäärät olivat edelleen huomattavan suuria. Kertomusvuonna toimeentulotukikanteluja ratkaistiin 413, toimenpideprosentti oli 19,6%.

Toimenpideratkaisut koskivat muun muassa toimeentulotukilain sisältämien hakemusten käsittelyä ja päätöksentekoa koskevien ehdottomien määräaikojen noudattamista (viivästyskantelut), toimeentulotukipäätösten toimeenpanoa, lapsen toimeentulotukihakemuksen käsittelyä, salassa pidettävien tietojen luovutusta ja kohtuullisten asumismenojen hyväksymistä ja sitä koskevaa yksilöllistä harkintaa.

Useissa ratkaisuissa kiinnitettiin Kelan huomiota asianmukaiseen neuvontaan, huolellisuuteen päätöksenteossa, päätöksenteon oikeellisuuteen ja Kelan velvollisuuteen huomioida asiakkaan ja perheen yksilölliset olosuhteet. Virheiden korjaaminen on myös edellyttänyt toimeentulotukiasiakkailta aktiivisuutta ja valppautta. Joissain tapauksissa asiakkailta on pyydetty lisäselvityksiä sellaisista seikoista, jotka asiakas on jo aikaisemmin toimittanut Kelalle tai jotka tiedot ovat muuten olleet Kelan hallussa tai sen hankittavissa.

Useissa ratkaisuissa korostettiin, että Kelalla on velvollisuus varmistaa, että hakemuksia käsittelevillä henkilöillä on tieto lain säännöksistä ja niistä Kelan ohjeista, jotka koskevat toimeentulotuen myöntämistä. Kelan on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistä (6269/2019*). Viivästyskanteluiden osalta AOA totesi riittävien resurssien lisäksi, että viranomaisen on järjestettävä hakemusten käsittelyprosessi sekä varattava hakemusten tutkimiselle kulloinkin tarvittava riittävä aika siten, että asiaa käsittelevillä toimihenkilöillä on tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä työtehtävistään; tapauksessa Kela oli pyytänyt kantelijalta tarpeettomasti tämän jo aiemmin toimittamia tietoja (25/2020).

LÄÄKEMENOJA KOSKEVA HAKEMUKSEN KÄSITTELY HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖKSEN JÄLKEEN

Kela oli tehnyt samoilla perusteilla uuden kielteisen päätöksen kantelijan lääkemenoja koskevaan asiaan siitä huolimatta, että lääkemenojen tarpeellisuutta koskeva kysymys oli ratkaistu hallinto-oikeuden päätöksellä. Hallinto-oikeus oli todennut nimenomaisesti päätöksessään, että ”lisäselvitysten hankkimisen vaatiminen toimeentulotukiasiakkaalta on mainitussa tilanteessa ollut kohtuutonta”. Hallinto-oikeus korosti lääkkeen tarpeellisuutta kantelijan hoidossa, ja katsoi, että kantelija oli antanut uskottavan selvityksen saamansa lääkkeen käytöstä ja sen hyödyllisestä vaikutuksesta sairautensa oireiden hoidossa.

Kela oli tästä huolimatta edelleen katsonut, että lääkettä ei voida pitää lääketieteellisesti perusteltuna, tarpeellisena terveydenhuoltomenona. Kelan mukaan oli jäänyt näyttämättä, että lääkevalmiste olisi määrätty asianmukaisesti kaikki turvallisuus- ja vasta-aihenäkökohdat huomioon ottaen. Kela oli antamassaan selvityksessään viitannut korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökseen (KHO:2018:148) ja katsonut, että sen perusteella Kelalla on oikeus pyytää sellaistakin lisäselvitystä uudestaan, jonka merkitystä hallinto-oikeus on antamassaan päätöksessään nimenomaisesti arvioinut.

AOA totesi, että hallinto-oikeuden päätös oli annettu KHO:n antaman vuosikirjapäätöksen jälkeen ja että mainitun päätöksen oli täytynyt olla hallinto-oikeuden tiedossa. KHO:n ratkaisun mukaan Kelalla on toimivalta arvioida lääkemääräyksen hoitokäytännön mukaisuutta, ja sen tulee arvioida asiaa myös yksittäistapauksellisesti kyseisen henkilön mahdollisen erityisen tarpeen kannalta. Hallinto-oikeus oli näin KHO:n antaman oikeusohjeenkin valossa päätynyt siihen, että asiassa kantelijan esittämä selvitys oli ollut riittävä ja että ”lääkkeen hankintameno on otettava muina perusmenoina huomioon tarpeellisen suuruisena”.

AOA katsoi, että hallinto-oikeuden kumotessa ja palauttaessa asian viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi, asiassa voidaan pyytää lisäselvitystä hallinto-oikeuden päätöksen estämättä, ja myös päätyä toiseen lopputulokseen, mikäli asiakkaan tilanne on tuomioistuimen päätöksessä esittämien tosiseikkojen osalta muuttunut tai sitä voidaan perustellusti epäillä. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä korostettua huomiota siihen toimeentulotuen hakijan luonnolliseen oletukseen ja luottamukseen siihen, että viranomainen panee täytäntöön tuomioistuimen päätöksen tai muutoin omassa päätöksenteossaan noudattaa päätöstä.

Erityisesti nyt puheena olevan tyyppisessä pitkäkestoisessa asetelmassa, jossa Kela on pyytänyt toistuvasti lisäselvitystä tuen hakijalta, ja hakija on saanut hallinto-oikeudelta itselleen myönteisen päätöksen, tulisi Kelan erityisen huolellisesti perustella asiakkaalleen se, miksi hänen jo toimittamiaan selvityksiä ei pidetä riittävinä, sekä esittää ymmärrettävät perustelut sille, millä perusteella ja miksi se pyytää lisäselvityksiä. Asiakkaalle on siis selvitettävä se, miksi kyseiset tiedot päätöksenteon kannalta ovat vielä välttämättömiä.

Kela organisaationa omaa muun muassa terveydenhuollollista asiantuntemusta, jota se käyttää eri sosiaalivakuutusasioissa ja toimeentulotuen perusosan siirron jälkeen myös sosiaalihuoltoasioissa (ks. tästä lähemmin 6468/2017*, erityisesti jakso 3.3.6). Kelalla on myös pääsy terveydenhuollon ammattihenkilöt -rekisteriin, josta se voi tarvittaessa tarkistaa lääkärin tiedot ja syyn ilmetessä tehdä lääkäristä ilmoituksen Valviralle terveydenhuollon ammattihenkilöiden toiminnan valvomiseksi ja lääketurvallisuudesta huolehtimiseksi.

Hallinto-oikeuksilla ei ole käytettävissään vastaavaa asiantuntemusta toimeentulotukivalituksia käsitellessään, mutta ne yhtä kaikki käyttävät viimekätistä tuomiovaltaa tälläkin alueella. AOA ei pitänyt poissuljettuna, että tämän asetelman takia hallinto-oikeudet saattavat soveltaa osin eri päätöksentekokriteereitä kuin Kela. Kuten nyt käsillä olleessa tilanteessa, tästä voi aiheutua merkittäviä haasteita toimeentulotuen hakijan kannalta, jos Kela – joka perustellusti samalla huolehtii oman ratkaisukäytäntönsä yhdenmukaisuudesta – arvioi asiaa eri tavalla kuin hallinto-oikeus palautuspäätöksessään (ks. myös 7043/2017* hieman vastaavasta tilanteesta).

AOA totesi vielä, että tämä tietty epäsymmetria päätöksentekoelementeissä on omiaan korostumaan esimerkiksi säännöllisesti toistuvien terveydenhoitomenojen kohdalla, joihin liittyen sama asiakas saattaa hakea toimeentulotukea ja tehdä niihin liittyviä valituksia hallinto-oikeuteen toistuvasti, vaikkapa erikseen joka kuukauden toimeentulotukipäätöstä koskien (4997/2019*).

Maksusitoumusten myöntäminen lääkekuluihin ja huolimaton päätöksenteko

Lääkettä koskevan maksusitoumuksen voimassaoloaika oli umpeutunut ennen kuin kantelija sai päätöksen tiedokseen. AOA:n mukaan Kelan olisi tullut pidentää maksusitoumuksen voimassaoloaikaa siten, että kantelijalla olisi tosiasiallisesti ollut mahdollisuus hankkia lääkkeensä maksusitoumuksella. Menettely vaaransi kantelijan oikeuksia ja mahdollisesti myös potilasturvallisuutta. Tapahtunut virhe oli luonteeltaan hyvin vakava (6269/2019*).

Huolimattomuus asian käsittelyssä ja turhien selvitysten pyytäminen

Mikäli toimeentulotukiasiakas joutuu pyytämään päätösten tarkistamista sen takia, että Kela ei ole huolehtinut sille kuuluvasta asian selvittämisvelvollisuudesta, voi se merkitä sitä, että toimeentulotukiasiakas ei saa hänelle kuuluvia oikeuksia täysimääräisinä toteutettua ja joka tapauksessa tällainen viranomaisen huolimaton menettely saattaa johtaa käsittelyn viivästymisiin. Kantelijan hakemus hylättiin pyytämättä hakijalta lisäselvitystä. Kelan olisi kuitenkin ollut mahdollista selvittää asiaa kantelijalta itseltään tai hänen suostumuksellaan suoraan kunnan toimintayksiköstä. Sen sijaan kantelija joutui hakemaan toimeentulotukea uudestaan ja asia vaati kaksi päätöstä lisää, ennen kuin maksusitoumus myönnettiin. Asian huolimaton käsittely johti toistuviin uusiin hakemuksiin ja viivästytti hakemusten ratkaisua toimeentulotukilain vastaisella tavalla (2084/2019*).

Yksilökohtainen harkinta

Menettely työttömyysturvan jaksottamisessa ja tulojen ns. vyöryttämisessä oli virheellistä. Menettelyn korjaaminen edellytti kantelijalta lukuisia yhteydenottoja Kelaan ja tarkistuspyyntöjen lisäksi virheellisten tarkistuspäätösten oikaisupyyntöä oikaisuvaatimuskeskukselta. Vaikutti siltä, että tulojen vyöryttämisen edellyttämää tapauskohtaista harkintaa ei ollut tehty eikä siten arvioitu, muodostuiko vyöryttäminen kohtuuttomaksi. Jos harkintaa ja arviointia olisi asianmukaisesti tehty, olisi luultavasti huomattu myös se, että työmarkkinatuki oli laskettu tuloksi virheellisesti (484/2019*).

Toimeentulotuen maksaminen ja täytäntöönpanon virheet

Toimeentulotuen maksaminen muulle henkilölle kuin tuen hakijalle itselleen on poikkeuksellinen menettely, joka edellyttää erityisiä syitä. Asiakkaan tuloista ja varoista määrääminen kuuluukin ensisijaisesti asiakkaalle itselleen. Kantelija oli toistuvasti pyytänyt toimeentulotuen maksamista itselleen, mutta Kela maksoi kantelijalle myönnettyä toimeentulotukea suoraan vuokranantajalle.

AOA katsoi, että Kela oli päätöksiä tehdessään ja niitä toimeenpantaessa toiminut huolimattomasti ja asiakkaan oikeuksia vaarantaen. Menettelyllä oli lisäksi perusteettomasti puututtu kantelijan yksityisyyteen, kun Kela oli täytäntöönpanon virheiden takia tosiasiassa luovuttanut tietoja kantelijan salassa pidettävästä sosiaalihuollon asiakkuudesta kantelijan vuokranantajalle. Päätöksentekijöillä tulee olla riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia päätöksiä valmistellessaan ja niitä tehdessään perehtyä niihin asiakasasiakirjoihin tehtyihin merkintöihin, joilla on tai saattaa olla merkitystä päätöksiä tehtäessä ja niitä toimeenpantaessa (4876/2019*).

Lapsen toimeentulotukihakemuksen käsittely

Kantelijan alaikäinen lapsi oli muuttanut itsenäisesti asumaan opiskelujensa takia ja haki toimeentulotukea. Selvittääkseen lapsen vanhempien elatusvelvollisuuden toteutumista Kela edellytti toimeentulotuen saamiseksi elatussopimuksen tekemistä. AOA totesi, että alaikäisen toimeentulotuen hakijan on lähes mahdotonta toimittaa sellaista pyydettyä selvitystä, johon hän ei voi itse vaikuttaa, kuten vanhempien tulotietoja tai selvitystä elatussopimuksen tekemisestä. Kelalla on mahdollisuus pyytää itse toimeentulotukilain mukaisella tavalla selvitystä tuen hakijan elatusvelvollisten varallisuusoloista ja muista olosuhteista, jotka vaikuttavat elatusvelvollisen toimeentulotukilaissa tarkoitettuun elatuskykyyn. Tällainen selvitys on kuitenkin pyydettävissä vain, jos toimeentulotukea määrättäessä Kelalla on syytä epäillä, että vanhempien elatusvelvollisuus on laiminlyöty.

Mikäli lapsen vanhemmat eivät tosiasiallisesti osallistu muualla asuvan alaikäisen lapsensa elatukseen, ei lapsen hakemusta voida hylätä vanhempien elatusvastuun perusteella. Mikäli vanhemmat eivät kykene huolehtimaan lapsensa elatuksesta, on lapselle myönnettävä toimeentulotukea, sen saamisen edellytysten muuten täyttyessä. Mikäli vanhemmat eivät tue taloudellisesti pois muuttaneen alaikäisen lapsensa elatusta, vaikka heillä siihen olisi taloudelliset mahdollisuudet, voidaan toimeentulotukea myönnettäessä arvioida edellytykset toimeentulotuen takaisinperimiseen vanhemmilta elatusvelvollisuuden laiminlyönnin takia (3871/2019).

Alaikäisen toimeentulotuen hakijan tietojen luovuttaminen ja toimeentulotukihakemuksen käsittely kiireellisenä

Kela toimi virheellisesti antamalla isälle, joka ei ollut enää lapsensa huoltaja, tiedon lapsen salassa pidettävistä sosiaalihuoltoon liittyvistä seikoista eli lapsen vireillä olevasta toimeentulotukihakemuksesta. Kelan tiedossa oli elatussopimus, joka määritteli kantelijana olleen lapsen äidin elatusvastuun. Lisäksi Kelalla oli tiedossa elatustuen maksaminen. Lapsen isän täytettyä elatusvelvollisuutensa siten kuin elatussopimuksessa ja laissa oli määritelty, ei elatusvelvollisuuden laajuutta koskevan lisäselvityspyynnön lähettämiseen ollut AOA:n mukaan perustetta.

Kelan toimihenkilö ei ollut myöskään toiminut etuusohjeiden mukaisesti ja myöntänyt lapselle kertakäyttöistä maksusitoumusta lääkkeisiin. Kantelija ja lapsi itse kiirehtivät useita kertoja maksusitoumuksen saamista. Kelan toimihenkilö ei arvioinut lapsen kiireellisen toimeentulotuen tarvetta lääkkeisiin eikä siis tällä tavoin turvannut lapsen lääkehoidon jatkuvuutta. AOA:n mielestä lapselle olisi tullut myöntää Kelan ohjeiden mukainen kertakäyttöinen maksusitoumus tai ainakin käsitellä kantelijan yhteydenotto kiireellistä toimeentulotukea koskevana uutena hakemuksena.

AOA korosti, että Kelalla on hallintolain ja toimeentulotukilain mukaan velvollisuus neuvoa asiakasta ja selvittää hänelle viranomaisen velvollisuudet ja oikeudet asiassa sekä, mitkä ovat asiakkaalle kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet toimeentulotukea myönnettäessä. Silloin, kun asiakkaana on alaikäinen lapsi tai muu haavoittuvassa asemassa oleva tuen hakija, on Kelan velvollisuutena erityisesti varmistaa, että sen antama neuvonta ja tätä laajempi selvitysvelvollisuus on oikeaa, riittävän selvää ja yksiselitteistä. Tarvittaessa Kelan on ohjattava tällaista asiakasta saamaan suullista neuvontaa siten kuin toimeentulotukilain säädetään. Kelalle kuuluvan neuvontavelvollisuuden yhtenä tavoitteena on sen asianmukaisuuden ja saavutettavuuden lisäksi myös se, ettei tukeen oikeutettu henkilö kärsi oikeudenmenetyksiä puutteellisen tai epäselvän neuvonnan vuoksi (846/2019*).

Toimeentulotuen takaisinperintä – kuittaus

Kelalla on toimeentulotukilain nojalla oikeus periä (tosiasiassa kuitata) ensisijaisesta etuudesta tulevat korvaukset, jos tämä ensisijainen etuus ei ole toimeentulotukea myönnettäessä ollut tai ole toimeentulotuen hakijan käytettävissä. Edellytyksenä on, että asiasta tehdään toimeentulotukea myönnettäessä samalla varsinainen perintäpäätös.

Kelan etuusohjeen mukaan perustoimeentulotuen kuittausta ei tehdä ensisijaisen etuuden ensimmäiselle kuukaudelle. Kantelijan perustoimeentulotukipäätöksessä kuittaus oli kuitenkin tehty virheellisesti työmarkkinatuen ensimmäiselle kuukaudelle.

Lähtökohtaisesti takaisinperintä ei saa vaarantaa henkilön tai hänen perheensä toimeentulon edellytyksiä. Käytännössä toimeentulotuen takaisinperintä eli kuittaus ensisijaisista etuuksista saattaa kuitenkin merkitä toimeentulotukiasiakkuuden jatkumista. Tämä on vältettävissä esimerkiksi, jos Kela rajoittaa takaisinperintää (kuittausta), tai jos kysymys on kunnasta, toimivaltaisen viranomaisen omin päätöksin (4108/2019).

Puhelinpalvelujen toimivuus

Kelan puhelinpalveluissa oli vuodenvaiheessa 2019–2020 ruuhkaa (ks. lähemmin luvussa 4 sosiaalivakuutusta koskevassa osiossa). Toimeentulotukilain mukaan kiireellinen toimeentulotukea koskeva hakemus on käsiteltävä siten, että päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Tilanteissa, joissa Kelan toimipistettä ei ole kohtuullisen matkan päässä, se ei ole auki tai se on ruuhkautunut, jää asiakkaan ainoaksi vaihtoehdoksi asioida puhelimitse saadakseen toimeentulotukihakemuksensa kiireellisesti käsiteltäväksi.

Puhelinpalvelun toimivuudella ja tosiasiallisella saatavuudella on siis erityinen merkitys asiakkaalle, jonka hakemus edellyttää kiireellistä käsittelyä. Mikäli puhelinpalveluun ei saa yhteyttä esimerkiksi ruuhkautumisen takia, voi syntyä tilanteita, joissa henkilön tai perheen oikeus viimesijaiseen tukeen jää täyttymättä (460/2020).

Toimeentulotuen hakijan oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukiasiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti kunnan sosiaalityöntekijän tai sosionomin taikka perustoimeentulotuen myöntämisen osalta Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt kunnalta tai perustoimeentulotukeen liittyvän asian osalta Kansaneläkelaitokselta. Kun kunta tai Kansaneläkelaitos käsittelee toimeentulotukea koskevaa asiaa, sen tulee tiedottaa toimeentulotukiasiakkaalle edellä mainitusta oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun ja tarvittaessa neuvoa asiakasta tämän oikeuden käyttämisessä.

Ottaen huomioon toimeentulotuen luonne viimesijaisena toimeentuloa turvaavana etuutena on asian merkityksellisyyden ja asiakkaan oikeusturvan takaamiseksi viranomaisen huolehdittava siitä, että asiakkaan laissa säädetty oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun voi toteutua. Tämän keskustelun kautta asiakkaalla on mahdollisuus saada tarkempaa tietoa oikeudesta toimeentulotukeen ja saada neuvoja ja ohjeita ensisijaisten etuuksien tai muiden tarvitsemiensa palvelujen hakemiseksi (958/2019*).

Toimeentulotukivalituksen käsittelyaika hallinto-oikeudessa

Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyaika toimeentulotukea koskevassa valitusasiaa oli noin 19 kuukautta. Hallinto-oikeuksien käsittelyaikatilastojen valossa Vaasan hallinto-oikeuden käsittelyajat toimeentulotukiasioissa olivat ylipäätään huomattavan pitkät.

AOA piti huolestuttavana sitä, että aliresursoinnin takia oikeuslaitos ei aina näytä kykenevän suoriutumaan tehtävistään asianmukaisesti. Oikeudenkäynnin asianosaisen oikeuksien kannalta tuomioistuimen organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei voida perustella käsittelyn viivästymistä. Asioiden käsittely on järjestettävä siten, että tuomioistuimessa asioiva yksittäinen asianosainen saa asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Myös asiakirjahallinto on järjestettävä sillä tavoin, että asioiden käsittelyä ja määräaikoja voidaan seurata. Tällä varmistetaan osaltaan asioiden joutuisa käsittely. Selvityksen valossa Vaasan hallinto-oikeuden esittelijäresurssi toimeentulotukiasioissa vaikutti niukalta. Yleisemmin merkitystä voi olla myös tuomioistuinlaitoksen yleisellä resurssitilanteella ja resurssien kohdentamisella hallinto-oikeuksien välillä. AOA saattoi päätöksensä tiedoksi tuomioistuinvirastolle ja oikeusministeriölle (1656/2019*).

5.11 Terveydenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on tärkeä laillisuusvalvonnan ala. Itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden välitön valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Näihin oikeusasiamiehen valvonta toteutuu aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran kautta. Oikeusasiamies valvoo myös vankeinhoidon terveydenhuoltoa (ks. jakso 5.11.5) sekä puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. jakso 5.11.6).

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA *Maija Sakslinin* ratkaistaviksi. Terveydenhuoltoa koskevia asioita ratkaisi kertomusvuonna myös OA *Petri Jääskeläinen* ja AOAS *Mikko Sarja*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Terveydenhuoltoa koskevia asioita esittelivät myös esittelijäneuvos *Håkan Stoor*, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Heidi Laurila* ja *Lotta Hämeen-Anttila* ja *Anne Ilkka*, neuvontalakimies, sittemmin vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Pia Wirta* sekä notaari *Taru Koskiniemi*.

Vankiterveydenhuoltoa ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA *Pasi Pölöselle*. Näitä asioita esittelivät OPCAT-koordinaattori *Iisa Suhonen* ja *Pia Wirta*.

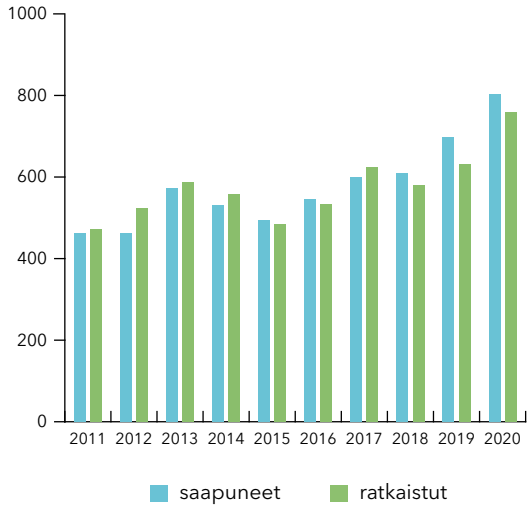
5.11.1 LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat riittävien terveyspalveluiden järjestämistä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan sekä potilasasiakirjamerkintöjä. Potilasasiakirjamerkintöjen laatimisen laiminlyönnit olivat kertomusvuonna korostuneesti esillä. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

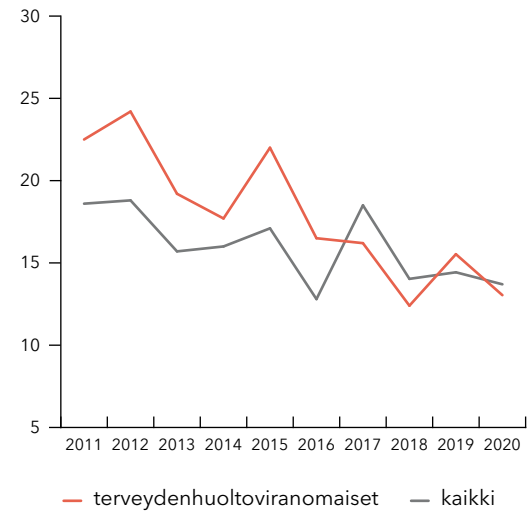
Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa on kuultu ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Valviraa.

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 759 ja 12 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 14,1 %.

Saapuneiden terveydenhuollon kanteluiden määrä on kasvanut vuosi vuodelta. Kasvulle ei ole osoitettavissa mitään yksittäistä syytä. Vuonna 2020 saapuneiden kanteluiden määrä kasvoi 802 kanteluun. Näistä 125 koski terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksiköiden menettelyä koronapandemiaan liittyen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

5.11.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita on selostettu edellä kohdassa 3.7.

Esitykset

Kuvaaminen terveydenhuollon toimintayksiköissä

Laillisuusvalvonnassa on ollut viime vuosina toistuvasti käsiteltävinä asioita, jotka ovat koskeneet valokuvaamista tai muuta kuvaamista terveydenhuollon toimintayksiköissä (esim. 3447/4/2005*, 3016/2018 ja 4110/2018*).

AOA piti nykyistä kuvaamiseen liittyvää oikeustilaa ongelmallisena potilaiden ja henkilökunnan perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Hän katsoi myös, että mobiililaitteiden ja muun teknisen kehityksen myötä on odotettavissa kuvaamiseen ja kuvien tietoverkkoon siirtämiseen liittyvien ongelmallisten tilanteiden lisääntyvän edelleen.

Perustuslain mukaan jokaisen sananvapaus ja yksityiselämä on suojattu. Julkisen vallan velvollisuutena on turvata perusoikeuksien toteutuminen. AOA katsoi perusoikeuksien välisen punninnan suorittamisen kuuluvan ensisijaisesti lainsäätäjälle. Tämän vuoksi hän pyysi harkitsemaan sananvapauden ja yksityisyydensuojan turvaamisen terveydenhuollon toimintayksiköissä ja toiminnassa mahdollisesti edellyttämiä lainsäädäntötoimenpiteitä. Koska sääntelytarpeen arviointi tässä terveydenhuollon toimintaa koskevassa asiassa sisältää yhtymäkohtia myös sananvapauden käyttämiseen ja rikoslain 24 luvussa säänneltyihin rikoksiin, hän lähetti esityksensä sosiaali- ja terveysministeriön (STM) lisäksi myös oikeusministeriölle (OM). Hän pyysi ministeriöitä ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään, joihin ne katsoivat olevan aihetta (1190/2020).

STM ja OM ilmoittivat, että OM:n tarkoituksena on asettaa asiassa selvityshanke, jossa yhteistyössä STM:n kanssa selvitetään AOA:n esille nostamaa, kuvaamiseen liittyvää oikeustilaa ja siihen liittyviä mahdollisia lainsäädäntötarpeita. Koska

kyse on sananvapauden ja yksityisyydensuojan arvioinnista sekä toisaalta salakatselusäännöksen tarkastelusta, on perusteltua, että selvitys toteutetaan OM:ssä tai sen toimesta.

Kuolleen henkilön potilastietojen luovuttaminen

Tampereen yliopistollinen sairaala (Tays) kieltäytyi antamasta alle vuorokauden ikäisenä kuolleen lapsen potilastietoja lapsen äidille, koska se katsoi, että muistojen saaminen lapsesta ei ollut potilaslaissa tarkoitettu peruste tietojen luovuttamiselle. AOA totesi, että yleisellä tasolla arvioituna asiassa olisi voitu päätyä toiseenkin lopputulokseen. Potilaslain mukaan kuolleen henkilön elinaikana annettua terveyden- ja sairaanhoitoa koskevia tietoja saadaan antaa perustellusta kirjallisesta hakemuksesta sille, joka tarvitsee tietoja tärkeiden etujensa tai oikeuksiensa selvittämiseksi tai toteuttamiseksi. Kyseisen säännöksen tulkinta on vakiintunut. Hallituksen esityksessä on mainittu esimerkkejä mahdollisista objektiivisesti perusteltavissa olevista intresseistä tietojen saamiselle.

AOA korosti, että päätöksen kuolleen henkilön potilastietojen luovuttamisesta tulee perustua tapauskohtaiseen harkintaan, jossa punnitaan kuolleen henkilön yksityisyyden suojan tarvetta ja toisaalta tietojen pyytäjän tarvetta. Säännöstä on vakiintuneesti tulkittu suppeasti siten, että tulkintakäytännössä hyväksyttävinä tietojen luovutuksen perusteina on pidetty lähinnä vain hallituksen esityksessä mainittuja syitä.

AOA katsoi, että lapsen potilastietojen luovuttaminen ei olisi aiheuttanut merkittävää haittaa vainajan yksityisyyden suojalle, mutta olisi toteuttanut paremmin kantelijan oikeutta perhe-elämänsä kunnioitukseen. Säännöksen vakiintunut tulkinta ei kannusta tekemään tapauskohtaista punnintaa vainajan yksityisyyden suojan ja tiedon pyytäjän perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen välillä. Nykyinen tulkintalinja saattaa johtaa käytännössä kohtuuttomiin lopputuloksiin. Vainajan oikeuksien suojaaminen edellyttää kuitenkin huolellista harkintaa ennen tietojen luovuttamista.

AOA esitti STM:lle, että se käynnistäisi selvitystyön kuolleen henkilön potilastietojen luovuttamista koskevan sääntelyn uudistamiseksi siten, että säännös nykyistä paremmin ottaisi huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen yksittäisissä tilanteissa, kuitenkin suojaten vainajan yksityisyyttä.

AOA saattoi käsityksensä Tays:n tietoon. Hän piti myönteisenä sitä, että sairaala oli jo päivittänyt potilastietojen luovuttamista koskevaa ohjeistustaan ja että sen yhtenäistä noudattamista kuolleen henkilön potilastietojen luovuttamisessa oli käsitelty lastentautien vastuualueella ja myös muilla sairaanhoitopiirin toimialueilla (3958/2019*).

Potilasturvallisuutta vakavasti vaarantaneesta tapahtumasta ilmoittaminen

Harjavallan sairaalan tarkastuksella ilmeni, että tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa ollut potilas oli menehtynyt eristyshuoneessa. Kuolemantapaus tutkittiin Satakunnan sairaanhoitopiirin vakavien vaaratapahtumien selvitysprosessissa. Asiassa tehtiin myös oikeuslääketieteellinen kuolemansyyn selvitys. Aluehallintovirasto ja Valvira eivät olleet tietoisia tapahtumasta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan Valvira ohjaa ja valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöitä valtakunnallisesti ja aluehallintovirasto toimialueellaan. Tämän tehtävän kannalta on AOA:n mukaan tärkeää, että terveydenhuollon valvontaviranomaiset saavat tiedon potilasturvallisuutta vaarantavista tapahtumista, jotta tietoa riskeistä ja keinoista niiden ehkäisemiseksi voidaan saattaa laajemminkin terveydenhuollon toimintayksiköiden tietoon.

Ruotsissa ja Norjassa vakavista haittatapahtumista on ilmoitettava terveydenhuollon valvontaviranomaisille. AOA totesi, että Suomessa sosiaalihuoltolaissa säädetty järjestelmä muistuttaa eräiltä osin pohjoismaisia järjestelmiä. Sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan on lain mukaan ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön tulee käynnistää toimet epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan poistami-

Harjavallan sairaala.

seksi. Henkilön on ilmoitettava asiasta salassapitosäännösten estämättä aluehallintovirastolle, jos epäkohtaa tai ilmeisen epäkohdan uhkaa ei korjata viivytyksettä.

AOA esitti STM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, onko lainsäädäntöä perusteltua täydentää siten, että terveydenhuollon toimintayksiköiden olisi ilmoitettava potilasturvallisuutta vakavasti vaarantaneesta tapahtumasta terveydenhuollon valvontaviranomaisille. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään 30.10.2021 mennessä (8066/2020).

Potilasvahinkoasian käsittelyyn liittyvän tehtävän ulkoistaminen

AOA:n mukaan Potilasvakuutuskeskuksen käytäntö asiakirjojen skannauksen antamisesta ulkopuolisen yksityisen toimijan hoidettavaksi merkitsi julkisen hallintotehtävän subdelegointia, josta on perustuslain vakiintuneen tulkinnan mukaan säädettävä laissa. Tällä hetkellä asiasta ei ole säädetty laissa. Asiaan ei ole kiinnitetty huomiota myöskään vuoden 2021 alusta voimaan tulleessa uudessa potilasvakuutuslaissa.

AOA katsoi, että Potilasvakuutuskeskuksen ja STM:n tulee viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin oikeustilan korjaamiseksi. Hän pyysi keskusta ja ministeriötä ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli johtanut (4557/2019).

STM ilmoitti käynnistävänsä oikeustilan korjaamiseksi lainvalmisteluprosessin.

Valtakunnalliset lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteet

AOA:n mukaan valtakunnallinen ohjeistus lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteista oli lähtökohtaisesti tarpeellinen ja perusteltu, koska sillä voitiin yhtenäistää apuvälineiden luovutuskäytäntöjä ja sillä oli siten tärkeä apuvälineiden tarvitsijoiden yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys.

AOA piti perusteltuna, että ohjeistukseen otetaan nimenomainen maininta siitä, että yksilöllisen harkinnan ja tarpeen mukaan lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä on mahdollista luovuttaa myös muita kuin lääkintälaitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvia välineitä, kunhan apuvälineen luovuttaja varmistuu siitä, että henkilö pystyy turvallisesti käyttämään laitetta.

Siltä osin kuin ohjeistus ei jättänyt tilaa apuvälineen tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ohjeistus oli AOA:n mukaan ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Näin oli asianlaita esimerkiksi silloin, kun ohjeistuksessa suljettiin kaavamaisesti lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden piiristä pois tiettyjä apuvälineitä. AOA piti välttämättömänä, että STM arvioi uudelleen muun muassa ohjeistuksen ns. kategoriset kiellot, joiden mukaan tiettyjä apuvälineitä ei lainkaan luovuteta lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä. AOA:n mukaan ohjeistusta oli näiltä osin perusteltua muuttaa siten, että siinä otetaan huomioon apuvälineen tarvitsijan yksilölliset tarpeet. Niin ikään oli perusteltua, että ohjeistusta täydennetään lisäämällä siihen yksilöllistä harkintaa tukevia esimerkkejä.

AOA saattoi käsityksensä STM:n tietoon. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aihetta (1067/2019* ja 2295/2019*).

STM ilmoitti päivittäneensä oppaan, joka oli tarkoitus julkaista 25.8.2020. Päivitetyssä oppaassa on kuvattu tarkemmin apuvälineiden luovutuksen

säädöspohjaa ja muun muassa poistettu kategorisiksi kielloiksi tulkittuja kohtia ja niiden sijasta korostettu yksilöllistä harkintaa apuvälineiden luovutuksessa. Ilmoituksen mukaan kaikkia tiedostettuja muutostarpeita ei kuitenkaan saatu vielä valmiiksi ja osa linjattavista asioista edellyttää pidempää valmisteluaikaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman täydentäminen

AOA:n mukaan lainmukaisesti järjestetyllä ja toimivalla hoitotarvikejakelulla ja sen valvonnalla turvataan osaltaan perustuslaissa säädettyjen riittävien terveyspalveluiden toteutumista. Valvira oli 11.3.2020 julkaissut sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisen valvontaohjelman vuosille 2020-2023. Valvontaohjelman III osassa tarkastellaan lähivuosien mahdollisia valvontakohteita ja esitetään valvonnan suuntaviivoja valvontaohjelmakauden seuraaville vuosille.

AOA esitti, että Valvira ja aluehallintovirastot valvoisivat hoitotarvikejakelun toteutumista tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla. Hän saattoi esityksensä Valviran tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan käsityksestään myös aluehallintovirastoille. Hän pyysi Valviraa ilmoittamaan hänelle 31.3.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä antoi aihetta (6877/2019).

Toisessa valtakunnallisen valvontaohjelman täydentämistä koskevassa esityksessään AOA totesi seuraavaa.

Palvelujärjestelmässä on puutteita erityisesti aggressiivisesti käyttäytyvien ja päihteitä käyttävien nuorten tukemisessa sekä päihde- ja mielenterveyspalveluiden saatavuudessa. Lastensuojelu paikkaa usein nuorisopsykiatrisen hoidon puutteita. Psykiatrisen osastohoidon ja pitkäaikaisen kuntouttavan psykiatrisen hoidon palvelut ovat vähentyneet ja osastohoidot ovat muuttuneet lyhyiksi kriisijaksoiksi. Päihteitä käyttävien lasten ja nuorten tarpeisiin ei pystytä riittävästi vastaamaan nykyisin palvelurakentein ja -käytännöin.

Pohjolakotiin tehdyllä tarkastuksella AOA:n tietoon tuli, että esimerkiksi Pohjois-Suomen alueella oli täysin riittämättömät palvelut tarjottavana nuorille päihdevieroituksen hoitoon. Nuorten ongelmakäyttäjien yleisimmät psyykkiset oheissairaudet ovat käytös- ja uhmakkuusoireet, masennus- ja ahdistuneisuusoireet sekä tarkkaavuus- ja ylivilkkausoireet. Ongelmakäyttäjät koetaan hankaliksi potilaiksi heidän usein aggressiivisen ja epäasiallisen käyttäytymisensä vuoksi. Masennus on yleistä huumeita käyttävillä nuorilla, joilla masennusoireet esiintyvät usein rinnakkain käytöshäiriön kanssa.

Valtakunnallisen valvontaohjelmassa todetaan, että ”Valvira selvitti vuonna 2019 sijaishuoltoyksiköihin lähetetyllä kyselyllä sijaishuoltoon sijoitettujen lasten ja nuorten oikeuksien toteutumista sekä pääsyä lasten- ja nuorisopsykiatrian alojen palveluihin. Lasten ja nuorten oikeuksien toteutumisessa on edelleen puutteita. Puutteita on erityisesti lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tavoitettavuudessa, kuntien sijaishuoltoyksiköihin kohdistaman valvonnan toteuttamisessa sekä lasten- ja nuorisopsykiatrisen hoidon järjestämisessä. Alueelliset erot ovat suuria. Tulokset kuitenkin osoittavat, että tämän palvelukokonaisuuden valvontaa on tarkoituksenmukaista jatkaa”.

AOA esitti Valviralle, että se sisällyttäisi valtakunnalliseen valvontaohjelmaan myös sijaishuoltoon sijoitettujen lasten ja nuorten päihdepalveluiden järjestämisen ja saatavuuden selvittämisen. Hän pyysi Valviraa ilmoittamaan hänelle 31.3.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä antoi aihetta (8501/2020).

Turvakielto ja kanta.fi-palvelu

Nykykäytännön mukaan lapsen toinen huoltaja ei pysty katselemaan lapsensa tietoja Omakannassa, koska lapsen toisella huoltajalla on turvakielto. AOA piti ongelmallisena sitä, että tietojärjestelmissä olevat puutteet rajoittavat Omakannan puolesta-asiointia ja tätä kautta rajoittavat toisen huoltajan oikeutta terveystietojen saantiin. Omakannassa on turvakieltorajoituksia, koska lapsen potilasasiakirjojen kautta voi välittyä turvakiellon alaista tietoa lapsesta tai toisesta huoltajasta, jolla on turvakielto.

AOA:n saaman tiedon mukaan omakantaa koskevat rajoitukset johtuvat osaltaan kansallisiin perustietovarantoihin, kuten väestötietojärjestelmään, tallennettujen tietojen rajallisuudesta. Väestötietojärjestelmässä ja tätä kautta myöskään Suomi.fi-valtuudet -palvelun kautta ei ole saatavissa tietoa siitä, mitä tarkoitusta varten turvakielto on haettu. Jos tämä tieto olisi saatavissa, osassa turvakieltotapauksista voitaisiin sallia huoltajan asiointi.

AOA totesi, että turvakiellon asettamisella suojellaan turvakiellon saaneen henkilön tai hänen perheensä terveyttä ja turvallisuutta. Turvakielto saattaa hankaloittaa turvakiellon kohteena olevan henkilön asioiden hoitamista eri viranomaisissa. Käytännössä turvakiellon vaikutukset asiointiin viranomaisten kanssa saattavat ulottua koskemaan myös yhteishuollossa olevan lapsen toista huoltajaa, jos on vaara, että suojattavat tiedot paljastuisivat sitä kautta. Tilanteessa tulee sovittaa yhteen lapsen lähihuoltajan turvallisuuden suojelu ja toisen huoltajan oikeus saada tietoja ja osallistua lapsen huoltoon. Turvakiellon asettamisella ei voida kuitenkaan perusteettomasti rajoittaa lapsen toisen huoltajan tietojen saantia.

AOA:n mukaan se, että tiedot ovat saatavissa Omakannan avulla, ei rajoita potilaan tai hänen laillisen edustajansa oikeutta tarkastaa ja saada tietoja terveydenhuollon toimintayksiköltä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. AOA piti tärkeänä Suomi.fi -palvelun ja Väestötietojärjestelmän kehittämistä siten, että pystyttäisiin erottamaan ne tilanteet, joissa tietoja olisi mahdollista luovuttaa huoltajalle turvakiellosta huolimatta. AOA korosti eri viranomaisten välisen yhteistyön merkitystä ja saattoi käsityksensä Kansaneläkelaitoksen (Kela), Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Digi- ja väestötietoviraston tietoon (3856/2019*).

Saattohoitopotilaan hoidon olosuhteet

AOAS:n käsitys oli, että potilaiden sijoittaminen kolmen hengen ahtaaseen potilashuoneeseen ei ollut asianmukaista toimintaa Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) Kolmiosairaalan osastolla 6 B. Kantelija oli sijoitettu kyseiseen huoneeseen, jossa yksi potilaista teki kuolemaa; huoneessa ei ollut rauhaa kuolevalle eikä hänen läheisilleen.

AOAS totesi HUS:n johtajaylilääkärin ohjeen mukaisesti menetellyn siinä, että vuorokauden hoitoajan kuluessa kuollutta potilasta ei siirretty toiseen hoitolaitokseen ja että hänet sijoitettiin vuodeosastolle. Epäasianmukaista menettelyä sen sijaan oli, ettei kuolevalle potilaalle kyetty tavanomaista poikkeuksellisemman ruuhkatilanteen vuoksi järjestämään yhden hengen huonetta tai muuta yksityisyydeltään ja rauhallisuudeltaan soveltuvaa tilaa. Tämä puolestaan johti toiseen epäasianmukaiseen menettelyyn, kun kantelijaa ja toista potilasta jouduttiin kuolevan potilaan kuolemanhetken lähestyessä pyytämään siirtymään osaston käytävällä sijaitsevaan päiväsaliin ja odottamaan siellä useita tunteja. Menettely ei turvannut kuolevan potilaan eikä myöskään kantelijan eikä toisen potilaan oikeutta perustuslaissa tarkoitettuihin riittäviin terveyspalveluihin eikä potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja ihmisarvoiseen kohteluun.

AOAS:n mukaan osastolla ei ollut käytettävissä terveydenhuoltolaissa tarkoitettuja asianmukaisia toimitiloja sinne sijoitettujen potilaiden hoitoon. Hän totesi, että saattohoitopotilaan osalta tähän saattoi vaikuttaa koko HUS:n alueella, kuten myös valtakunnallisesti vallitseva puute tähän tarkoitukseen varatuista sairaansijoista. AOAS totesi, ettei asiakirjoista käynyt ilmi, olisiko osaston unitutkimushuone ollut sellainen johtajaylilääkärin ohjeessa tarkoitettu muu soveltuva tila, johon kuoleva potilas olisi voitu sijoittaa ja harkittiinko kuolevan potilaan sijoittamista tällaiseen huoneeseen. Tällainen pohdinta olisi AOAS:n mielestä ollut perusteltua.

AOAS totesi, että HUS:n tuli järjestää saattohoitopotilaille tarvetta vastaava määrä sairaansijoja myös ruuhkatilanteissa. Saattohoitopaikkojen

varaaminen ja järjestäminen ruuhkatilanteessa ei ilmennyt johtajaylilääkärin ohjeesta. AOAS katsoi, että ohjetta oli tarpeen täydentää tältä osin. AOAS saattoi käsityksensä menettelyiden virheellisyydestä HUS:n tietoon. Hän pyysi sairaanhoitopiiriä ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aihetta. AOAS lähetti päätöksensä tiedoksi myös STM:lle (3110/2019*).

HUS kiitti AOAS:ta saamastaan ohjauksesta saattohoitopotilaiden hoidon järjestämisessä. Se ilmoitti täydentävänsä johtajaylilääkärin ohjetta siten, että siitä käy selville, miten saattohoitopaikkojen varaaminen ja järjestäminen tulee toteuttaa myös ruuhkatilanteissa.

Kroonista kipua sairastavan potilaan hoito päivystyksessä

AOA:n mukaan HUS:n tehtävänä oli huolehtia siitä, että HUS:n Kipuklinikalla oli riittävät resurssit vastata vaikean pitkäaikaisen kivun esiintymiseen ja lähetteiden määrään.

AOA piti epätyydyttävänä tilanteena sitä, että hoidon järjestämisessä olevien puutteiden vuoksi kroonista kipua sairastava potilas, jonka kipu akuutisti pahenee, voi jäädä ilman hänelle perustuslaissa turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin. AOA ei voinut ottaa kantaa siihen, millä tavalla näiden potilaiden hoito tulisi järjestää. Terveyspalveluiden järjestämisen ohjaus ei kuulu laillisuusvalvojan tehtäviin. AOA totesi, että pitkäaikaista kipusairautta sairastavien potilaiden kipujen äkillisten pahenemisvaiheiden hoidosta ei ollut yhtenäisiä hoidon perusteita eikä erillisiä kansallisia hoitosuosituksia.

Julkiselle vallalle perustuslaissa säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen merkitsee myös velvollisuutta varmistua siitä, että ihmisten oikeudet terveyspalveluihin toteutuvat. Varmistuminen näiden oikeuksien toteutumisesta edellyttää AOA:n mukaan terveyspalveluiden toteutumisen valvontaa.

AOA saattoi STM:n tietoon käsityksensä puutteista pitkäaikaista kipusairautta sairastavien potilaiden kipujen äkillisten pahenemisvaiheiden hoidon järjestämisessä. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle 31.3.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä oli mahdollisesti antanut aihetta. Hän saattoi HUS:n tietoon käsityksensä HUS:n tehtävästä huolehtia siitä, että Kipuklinikalla on riittävät resurssit vastata vaikean pitkäaikaisen kivun esiintymiseen ja lähetteiden määrään (5975/2019*).

Omat aloitteet

Potilaasta otettujen valokuvien käsittely

OA selvitti omana aloitteena kantelijasta otettujen valokuvien käsittelyä, tallentamista ja arkistointia koskevien käytäntöjen asian- ja lainmukaisuuden HUS:ssa. Kantelija oli Helsingin yliopistollisen keskussairaalan (HYKS) Plastiikkakirurgian klinikan Jorvin yksikössä hoitojaksolla vuosina 2012–2014. Hänen rinnoistaan ja alavartalostaan tuolloin otetut kliiniset valokuvat tallennettiin tunnistetiedoin sähköisesti Jorvin sairaalan AV-keskuksen tallennusjärjestelmään erillään potilasrekisteristä. Näin meneteltiin, koska sairaalassa ei haluttu tallentaa kantelijan eikä muidenkaan plastiikkakirurgisten potilaiden intimiteetin kannalta merkityksellisiä kliinisiä valokuvia Impax-järjestelmään, jossa muun muassa röntgenkuvat olivat katsottavissa osana sähköistä potilaskertomusta. Kuvista ei ollut saatavissa lain edellyttämiä lokitietoja.

OA totesi, että kantelijasta ja muista plastiikkakirurgisista potilaista otetut, sähköisesti AV-keskuksen tallennusjärjestelmään tunnistetiedoin tallennetut kliiniset valokuvat muodostivat henkilötietolaissa tarkoitetun henkilörekisterin. Henkilötietolain soveltaminen ei edellyttänyt sitä, että henkilötiedot olisi järjestetty rekisteriksi, vaan soveltamisedellytyksenä oli henkilötietojen automaattinen käsittely.

OA:n mukaan AV-keskuksen tallennusjärjestelmään potilaiden tunnistetiedoin tallennettujen kliinisten valokuvien voitiin katsoa kuuluneen loogisesti HUS:n potilasrekisteriin saman käyttötarkoituksen (potilaan hoito) vuoksi, vaikka valokuvia säilytettiin potilasrekisteristä erillään. Asia-

kirjoista ei ilmennyt, että kliinisistä valokuvista muodostuneesta henkilörekisteristä olisi laadittu rekisteriseloste, niin kuin olisi kuulunut tehdä henkilötietolain mukaan.

OA totesi, että potilastiedot kuuluvat perustuslaissa turvatun yksityiselämän suojan ydinalueeseen. Yksilön tiedonsaantioikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien ulottumattomissa tapahtuva tietojen käsittely voi vaarantaa potilaan yksityisyyden suojaa. OA:n mukaan HUS:n velvollisuuksiin rekisterinpitäjänä kuului informoida potilaita kliinisten valokuvien käsittelystä AV-keskuksen tallennusjärjestelmässä. OA katsoi tähän rekisterinpitäjän informointivelvollisuuteen kuuluneen myös siitä huolehtiminen, että potilas voi saada tiedon, miten hän voi käyttää henkilötietolaissa tarkoitettua tarkastusoikeuttaan potilasrekisteristä eriytettyjen valokuvien osalta.

OA totesi, että henkilötietolaissa ei nimenomaisesti säädetty siitä, milloin henkilötietoja ja niiden käsittelyä oli suojattava käyttäjäkohtaisella käytönvalvonnalla.

OA:n mukaan AV-keskuksen tallennusjärjestelmään potilaiden tunnistetiedoin tallennettujen kliinisten valokuvien käsittelyyn oli sovellettava sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettua lakia (asiakastietolaki), koska kyse oli potilastietojen sähköisestä käsittelystä. Asiakastietolain potilastiedolla tarkoitetaan potilasta koskevaa tietoa, joka sisältyy potilaslaissa tarkoitettuun potilasasiakirjaan. Potilasasiakirja-asetuksen perusteella potilaasta otetut valokuvat kuuluvat potilasasiakirjoihin.

OA totesi, että potilaan oikeus lokitietoihin on keskeinen oikeus, jonka avulla hän voi arvioida, onko hänen tietojaan käsitelty laillisesti ja asianmukaisesti. Lokitietoja koskevan tiedonsaantioikeuden perusteella potilas voi tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin, jos hän epäilee, että hänen tietojaan on käsitelty lainvastaisesti taikka muutoin epäasianmukaisesti. Ilman tätä oikeutta potilaan mahdollisuudet varmistua tietojensa asianmukaisesta käsittelystä ovat vähäiset.

OA totesi, että AV-keskuksen tallennusjärjestelmässä ei ollut lokirekisteriä, josta kantelija tai muut plastiikkakirurgiset potilaat olisivat voineet halutessaan saada lokitiedot siitä, kuka on käyttänyt tai kenelle on luovutettu heitä koskevia tietoja sekä mikä on ollut käytön tai luovutuksen peruste. Potilastietojen käytön ja luovutuksen seuranta on keskeinen edellytys potilaan yksityisyyden suojan toteutumiselle ja tietojen käytön valvonnalle.

Asiakastietolain mukainen terveydenhuollon palvelun antajan velvollisuus pitää lokirekisteriä on ollut voimassa viimeistään 1.9.2014 alkaen. OA katsoi, että HUS laiminlöi lakisääteisen velvollisuutensa järjestää potilastietojen so. kliinisten valokuvien käytön ja luovutuksen seuranta AV-keskuksen tallennusjärjestelmässä asiakastietolain edellyttämällä tavalla syyskuun 2014 ja kesäkuun 2017 välisenä aikana.

Kantelijasta otetut kliiniset valokuvat tallennettiin AV-keskuksen tallennusjärjestelmään potilasrekisteristä ja muista siihen kuuluvista potilastietojärjestelmistä erillään. Vain osa hänestä otetuista kliinisistä valokuvista arkistoitiin tulostettuina paperiseen sairauskertomukseen. Tämä johti kantelijaa koskevien potilastietojen pirstoutumiseen. OA totesi, että kantelijasta otetut kliiniset valokuvat eivät olleet eheä, käytettävissä ja saatavissa oleva osa hänen potilastietojaan.

OA:n mukaan Jorvin sairaalan leikkaussalin osastonhoitajan ohje ei ollut lainmukainen siltä osin, kuin siinä annettiin ymmärtää, että nukutettuna oleva potilas voitaisiin valokuvata ilman hänen tietoista suostumustaan. OA katsoi, että ohjetta oli tarpeen tältä osin muuttaa.
OA totesi, että HUS oli antanut asiassa hyvin puutteellisen selvityksen, mikä oli vaikeuttanut asian tutkimista.

OA antoi HUS:lle huomautuksen vastaisen varalle lakisääteisen lokitusvelvollisuuden laiminlyönnistä. Hän saattoi HUS:n tietoon käsityksensä henkilötietolain mukaisista rekisterinpitäjän velvoitteista, potilasasiakirjojen eheydestä ja käytettävyydestä sekä potilaiden valokuvausohjeesta. OA saattoi HUS:n tietoon käsityksensä sen antaman selvityksen puutteellisuudesta. Samalla hän kiinnitti HUS:n huomiota vastaisen varalle sen velvollisuuteen antaa oikeusasiamiehen pyytämä, laillisuusvalvonta-asian tutkimiseksi tarpeellinen ja riittävä selvitys (1445/2018*).

Psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan ulkoilu

Vanhan Vaasan sairaalaan tehdyllä tarkastuksella havaittiin, että naisten vastaanotto-osastolla pitkään eristettynä ollut potilas oli päässyt ulkoilemaan keskimäärin kerran kuukaudessa kahden vuoden ja yhdeksän kuukauden seurantajaksolla. OA otti omana aloitteena tutkittavaksi potilaan mahdollisuuden ulkoiluun sekä siihen liittyvät olosuhteet ja perusteet.

OA korosti potilaan päivittäisen ulkoilun tärkeyttä osana potilaslaissa tarkoitettua laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. OA:n mukaan hoitohenkilökunnan tulisi kannustaa psykiatrisessa sairaalahoidossa olevia potilaita ulkoiluun. Tärkeää on myös seurata ulkoilun toteutumista kunkin potilaan kohdalla. Ulkoilu tulisi sisällyttää potilaan hoitosuunnitelmaan.

Potilaan hoitosuunnitelman tarkistusten yhteydessä hoidon tavoitteeksi oli asetettu mahdollisimman hyvä ja laadukas elämä rajatuissa osasto-olosuhteissa. OA totesi, että ulkoilu oli toistuvasti kirjattu osaksi tätä tavoitetta, mutta sen niukka toteutuminen ei johtanut eri vaihtoehtojen aktiiviseen kokeiluun.

OA arvioi, että osaston rakenteelliset tekijät olivat keskeisin syy herkästi ulkoisiin ärsykkeisiin väkivaltaisesti reagoivan ja pelokkaan potilaan vähäiseen ulkoiluun. Potilaan ulkoilukerrat moninkertaistuivat osastosiirron jälkeen. Potilasasiakirjamerkinnöistä ei käynyt ilmi, kuinka usein potilaalle tarjottiin ulkoilumahdollisuutta. OA totesi, että potilaan ulkoilusta kieltäytymisistä olisi tullut tehdä potilasasiakirja-asetuksen mukaiset merkinnät potilasasiakirjoihin.

Valviran tavoin OA totesi, että myös kroonisesti sairaan, heikosti hoitoon ja kuntoutukseen reagoivan potilaan perusoikeuksien ja inhimillisen hoidon toteutumiseen tuli kiinnittää huomiota ja kokeilla aktiivisesti eri järjestämisvaihtoehtoja. Nyt potilaan kohdalla tapahtuneeseen myönteiseen muutokseen pääsyyn kului useita vuosia. Jälkikäteen arvioituna hoidon osastojärjestelyiden mahdollisuuksia olisi tullut pohtia ja suunnitella potilaan kohdalla jo tapahtunutta aikaisemmin, sekä tehdä tästä harkinnasta myös asianmukaiset merkinnät hoitosuunnitelmaan. OA katsoi, että potilaan oikeus potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään hoitoon ei toteutunut ulkoilun osalta.

OA saattoi käsityksensä potilaan ulkoilun riittämättömyydestä Vanhan Vaasan sairaalan tietoon. Samalla hän kiinnitti sairaalan huomiota potilaiden ulkoilun tärkeyteen osana laadultaan hyvää hoitoa (2822/2018*).

Valvontakameroita yleisissä tiloissa ja eristyshuoneen ovi Vanhan Vaasan sairaalassa.

Huonevalvonta ja ns. Käytäväterapia

OA selvitti omana aloitteena Vanhan Vaasan sairaalan osastojen M1, M2, M3 ja U1 valvontakameralla varustettujen potilashuoneiden, ns. huonevalvontahuoneiden käyttöä.

OA totesi, että mielenterveyslaissa ei erikseen säädetä, millaiseen tilaan potilas voidaan eristää. Mielenterveyslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan eristämisellä tarkoitetaan potilaan sulkemista joko omaan huoneeseensa tai muuhun lukittuun tilaan. OA:n mukaan potilas voidaan vastoin tahtoaan siis eristää myös huonevalvontahuoneeseen, jos mielenterveyslaissa säädetty eristämisen edellytys hänen kohdallaan täyttyy. OA totesi, että mahdollisimman paljon tavallisen potilashuoneen kaltainen huonevalvontahuone tarjosi potilaan eristämiseen asianmukaisen, turvallisen ja inhimillisen tilan. Potilaan eristäminen tällaiseen tilaan oli hänen mielestään laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. Se oli myös suhteellisuusperiaatteen mukaista menettelyä.

Huonevalvontahuoneessa käytettiin kameravalvontaa ainoastaan silloin, kun kysymys oli potilaan eristämisestä vastoin tahtoaan mielenterveyslain mukaisesti. Vain tällöin huonevalvontahuoneen ovi oli myös lukittuna. OA piti menettelyä perusteltuna ja asianmukaisena.

OA totesi Valviran tavoin, että eristystilan kameravalvonta tulee toteuttaa paitsi riittävin valvonnallisin perustein myös teknisesti molempiin suuntiin toimivalla ääniyhteydellä. Eristämisen aikana potilaan valvontaan ja huolenpitoon on kiinnitettävä erityistä huomiota. Sairaalan selvityksestä ei käynyt ilmi, oliko huonevalvontahuoneet varustettu kameravalvonnan lisäksi molempiin suuntiin toimivalla ääniyhteydellä.

OA katsoi, että hoitohenkilökuntaa oli tarpeen ohjeistaa monikäyttöisten huonevalvontahuoneiden käytöstä sekä informoida huoneiden käytöstä myös potilaita ja heidän omaisiaan. OA korosti potilasasiakirja-asetuksen mukaisten tarpeellisten ja laajuudeltaan riittävien potilasasiakirjamerkintöjen tekemistä huonevalvontahuoneiden käytöstä kunkin potilaan kohdalla.

Sairaalassa ei ollut käytössä ”käytäväterapiaa” tai sen nimistä termiä. Kyseinen, joidenkin potilaiden käyttämä ilmaus viittasi hoitokäytäntöön, jonka mukaan eräillä suljetuilla osastoilla potilashuoneet olivat pääsääntöisesti lukittuina aamuisin noin kahden tunnin ajan ja iltapäivisin noin kolmen tunnin ajan, koska potilaiden toivottiin osallistuvan sairaalan erilaisiin terapiamuotoihin ja olevan muutenkin vuorovaikutuksessa sekä toisten potilaiden että hoitohenkilökunnan kanssa. Huoneiden ovien lukitseminen harkittiin jokaisen potilaan kohdalla erikseen.

OA totesi, että hänellä ei ollut laillisuusvalvojana syytä kyseenalaistaa Valviran ja sen pysyvän asiantuntijan lausunnoissa esitettyjä lääketieteellisiä käsityksiä siitä, että ns. käytäväterapia voi kuulua eristäytymisalttiin, skitsofreniaa sairastavan potilaan hyvään hoitoon. OA:n mukaan kysymyksessä ei ollut eikä voinutkaan olla kaavamainen käytäntö, vaan potilashuoneen oven lukitseminen harkittiin kunkin potilaan kohdalla erikseen. Jos potilaan fyysinen tai psyykkinen vointi vaati huoneeseen pääsyä tai hänen katsotaan hyötyvän huoneeseen pääsystä hoidollisesti, taikka jos potilas esimerkiksi tarvitsi omaa rauhaa opiskelun vuoksi, hänen huoneensa ovea ei lukittu. OA piti tällaista menettelyä perusteltuna ja asianmukaisena.

OA totesi Valviran tavoin, että osana kunkin potilaan yksilöllistä hoitosuunnitelmaa hänen kanssaan voidaan sopia osaston kuntouttaviin toimintoihin ja muihin aktiviteetteihin osallistumisesta. Osana hoitosuunnitelmaa on samalla mahdollista potilaskohtaisesti sopia huoneen lukitsemisesta tilanteissa, joissa menettelyn katsotaan tukevan potilaan sitoutumista hoitosuunnitelman noudattamiseen.

OA saattoi Vanhan Vaasan sairaalan tietoon käsityksensä huonevalvontahuoneiden käytöstä ja potilashuoneiden ovien lukitsemisesta sekä pyysi sairaalaa ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä olivat antaneet aihetta (2823/2018*).

Vanhan Vaasan sairaalan ma. johtava lääkäri ilmoitti seuraavaa: Hän oli keskustellut OA:n päätöksestä ja sen sisällöstä lääkäripalaverissa sairaalassa työskentelevien lääkäreiden kanssa. Päätös oli lähetetty tiedoksi kaikille sairaalan lääkäreille, ylihoitajille ja osastonhoitajille ohjeella, että heidän

tulee tutustua päätöksen sisältöön sekä saattaa asia tietoon ja keskusteluun oman hoitohenkilökuntansa keskuudessa.

Sairaalan huonevalvontahuoneessa ei ole molempiin suuntiin toimivaa ääniyhteyttä. Sellainen on vuonna 2009 valmistuneen M-rakennuksen varsinaisissa eristyshuoneissa, mutta ei 1990-luvun alussa valmistuneen U-rakennuksen tai 1800-luvun A-rakennuksen eristyshuoneissa. Huonevalvontahuoneita käytetään pääsääntöisesti tavanomaisina potilashuoneina, jolloin potilas ei ole mielenterveyslain mukaan eristettynä eikä häneen myöskään kohdisteta kameravalvontaa.

Sairaalan itsemääräämisoikeustyöryhmä on saanut tehtäväkseen laatia ohjeet huonevalvontahuoneiden käytöstä, siihen liittyvästä informaation antamisesta potilaille ja heidän omaisilleen sekä huonevalvontahuoneiden käyttöön liittyvien potilasasiakirjamerkintöjen tekemisestä. Sairaala on myös ryhtymässä hankesuunnitteluun uuden sairaalarakennuksen suunnittelua varten. Kyseiseen sairaalarakennukseen tullaan sijoittamaan hoitoisuudeltaan haasteellisempien potilaiden osastot. Sairaala ottaa huomioon OA:n käsitykset eristystiloista ja huonevalvontahuoneista uusia suunnitelmia tehtäessä sekä jo olemassa olevien sairaalarakennusten remontoinnin yhteydessä.

OA:n kanta käytäväterapiasta on saatettu lääkäreiden sekä hoitotyön ja osastojen esimiesten tietoon. Tähänkään asti potilashuoneen lukitseminen pariksi tunniksi aamupäivisin ja iltapäivisin siten, että potilas viettää tämän ajan osastoyhteisössä, terapiatöissä tai muissa hoitoonsa liittyvissä aktiviteeteissä, ei ole koskenut kaikkia potilaita. Päätöstä tehtäessä on huomioitu potilaan psyykkinen ja fyysinen tilanne sekä esim. korkeaan ikään, opiskeluun liittyvät tai muut oven lukitsemisen tai auki jättämisen kannalta relevantit syyt.

COVID-19-pandemian rantauduttua Suomeen maaliskuussa 2020, sairaalan perustettu pandemiatyöryhmä päätti, että sairaalan osastoilla luovutaan potilashuoneiden ovien sulkemiskäytännöstä, jotta minimoitaisiin tälläkin tavoin ylimääräiset lähikontaktit ja siten tartuntatautien leviäminen sairaalassa. Tilanne on kestänyt nyt lähes vuoden ja sairaalassa on kerätty kokemusta ovien sulkemisen ja nyttemmin ovien avoinna pitämisen myönteisistä ja kielteisistä vaikutuksista. Tätä tietoa voidaan hyödyntää siinä vaiheessa, kun COVID-19-pandemia hellittää ja tulee aika ratkaista, palataanko kyseiseen käytäntöön, ja jos palataan, missä muodossa. Myös asian tarkempi ohjeistaminen tulee ajankohtaiseksi siinä vaiheessa.

Potilaan hoito

Kainuun keskussairaalan psykiatrian osastojen tarkastuksen perusteella OA päätti tutkia omana aloitteena erään potilaan hoidon asianmukaisuuden.

OA katsoi, että potilaan hoito ei toteutunut asianmukaisesti siltä osin kuin potilaan huoneena oli pitkäaikaisesti eristyshuone. Huone ei täyttänyt olosuhteiltaan ja kalustukseltaan inhimillisen ja hyvän hoidon edellytyksiä.

OA totesi, että DNR-päätös on potilaslaissa tarkoitettu tärkeä hoitopäätös. Potilaalle oli tehty DNR-päätös. Potilaalla ei ollut päätöstä tehtäessä laillista edustajaa, lähiomaista tai läheistä. Ennen DNR-päätöksen tekemistä olisi tullut ryhtyä holhoustoimesta annetun lain mukaisiin toimenpiteisiin edunvalvonnan laajentamiseksi, jotta päätös olisi voitu tehdä potilaslain mukaista menettelyä noudattaen.

Potilaan hammashoito toteutui vuonna 2002 ja sen jälkeen seuraavan kerran vuonna 2018. Asiakirjoissa oli merkintöjä potilaan huonosta hammashygieniasta sekä potilaan halusta syödä jälkiruokia ja makeisia. Hänellä oli myös käytössään klotsapiinilääkitys.

Potilaan hampaiden todettiin vuonna 2018 olleen huonossa kunnossa, ja erikoishammaslääkäri oli pitänyt järkevimpänä vaihtoehtona poistaa potilaan kaikki jäljellä olevat hampaat yleisanestesiassa. OA katsoi, että potilaan suun terveyden hoidon tarpeen arviointi ja hoito eivät toteutuneet potilaan tarvetta vastaavalla tavalla ja asianmukaisesti. Suun terveydenhuollon palveluiden välillä kulunut aika sekä hampaiden kunnosta ja hygieniasta saatu tieto huomioiden OA piti laiminlyöntiä vakavana. Koska potilas oli menehtynyt 8.9.2020, OA ei pitänyt enää tarpeellisena selvittää tämän suun terveydenhuoltoa tarkemmin.

OA piti kuitenkin tarpeellisena, että Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä

Eristyshuone, jota käytettiin potilashuoneena Kainuun keskussairaalassa.

(Kainuun sote) selvitettiin yleisemmin psykiatrisessa laitoshoidossa olevien potilaiden suun terveydenhuollon toteutumista. OA saattoi käsityksensä potilaan hoitoon liittyvästä virheellisestä menettelystä Kainuun soten tietoon. Hän pyysi sitä ilmoittamaan hänelle, minkälaisia havaintoja ja toimenpiteitä psykiatrisessa laitoshoidossa olevien potilaiden suun terveydenhuollon toteutumisen yleisemmässä selvittämisessä oli tehty (6074/2018).

Kainuun sote ilmoitti seuraavaa: Psykiatrisella osastolla hoidossa olevien pitkäaikaispotilaiden suun terveyden tutkimus, hoidon arvio ja hoitosuunnitelma tehdään Kainuun keskussairaalan suu- ja leukasairauksien poliklinikalla. Osastolta tehtävän konsultaatiolähetteen perusteella suu- ja leukasairauksien poliklinikka kutsuu potilaan tutkimus- ja hoitosuunnitelman tekemiseksi. Jos hoitosuunnitelmaa ei voi toteuttaa perusterveydenhuollon hammashoitolassa sekä potilaan yleisterveydentilan tai suun terveydentilan niin vaatiessa voidaan suun terveydenhoito tarpeellisine toimenpiteineen tehdä kokonaisuudessaan em. poliklinikalla.

Suositellun päivittäisen suun ja hampaiden terveydentilaa ylläpitävän hoidon ohjaaminen ja toteuttaminen on vaikeasti psykoottisille potilaille haasteellista, mikäli potilas on hoitokielteinen, hajanaisesti käyttäytyvä, paranoidinen ja/tai aggressiivinen hoitotilanteissa. Hoitotoimia toteutettaessa on luovittava hoitosuositusten, potilaan itsemääräämisoikeuden ja yhteistyökykyisyyden sekä hoitohenkilökunnan työturvallisuuden määrittämissä rajoissa. Mielenterveyslain nojalla pakkokeinojen käyttö olisi mahdollista vain henkeä ja terveyttä vakavasti uhkaavien suun sairauksien välittömien hoitotoimien mahdollistamiseksi esimerkiksi anestesiassa tehtävän toimenpiteen toteuttamiseksi.

Valviran menettely

AOA tutki omana aloitteena Valviran menettelytavan asioissa, jotka oli siirretty muistutusmenettelyyn ja ratkaistu tässä menettelyssä. Samassa yhteydessä AOA selvitti myös Valviran menettelyä yksittäisen kanteluasian käsittelyssä. Valvira oli lähettänyt kantelijalle sähköpostilla vastauksen, jonka perusteella hänelle oli jäänyt epäselväksi, oliko Valviran sähköpostitse lähettämä vastaus päätös asiassa vai oliko asia vielä vireillä.

AOA totesi, että Valvira menetteli kanteluasian ratkaisemisessa ja vastatessaan kantelijalle sähköpostilla hallintolain, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki), Valviran työjärjestyksen ja Valviran ohjeistuksen vastaisesti. Sähköpostitse toimitetusta viestistä ei käynyt selkeästi ilmi, että kyseessä oli viraston ratkaisu, jolla asian käsittely oli päätetty. Asia olisi tullut päättää esittelystä Valviran työjärjestyksen ja ohjeistuksen mukaisesti ja kanteluvastaus olisi tullut toimittaa kantelijalle postitse.

Sähköpostivastauksen voitiin katsoa sisältäneen julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa. Ylimpien laillisuusvalvojien ja tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti todettu, että tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja eikä viranomainen voi sisällyttää asiakkaalle lähettämäänsä salaamattomaan viestiin salassa pidettäviä tietoja.

AOA antoi Valviralle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta sekä Valviran työjärjestyksen ja ohjeistuksen vastaisesta menettelystä (2099/2019*).

PALKOn jäsenen ja varajäsenen esteellisyys

OA selvitti omana aloitteena terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvoston (PALKO) jäsenen ja varajäsenen esteellisyyttä. OA totesi, että PALKOn jäsenten ja varajäsenten esteellisyyteen sovelletaan virkamiehen esteellisyyttä koskevia hallintolain säännöksiä.

OA:n mukaan kyseisessä tapauksessa mahdollinen esteellisyys saattoi perustua hallintolain 28 §:n mukaiseen yleislausekkeeseen. Tällöin tulee arvioitavaksi, onko sama henkilö osallistunut saman asian käsittelyyn kahdessa eri ominaisuudessa ja kahdessa eri toimielimessä ja muodostaako tämä henkilön puolueettomuuden vaarantavan erityisen syyn.

PALKOn jäsen ylilääkäri ja hänen henkilökohtainen varajäsenensä tutkimusprofessori laativat ja allekirjoittivat Finohtan puolesta PALKOn Finohtalta pyytämän selvityksen ja lisäselvityksen. Selvitys ja lisäselvitys olivat merkityksellisiä asiakirjoja lausuntoasiaa PALKOssa käsiteltäessä. Ylilääkäri ja tutkimusprofessori osallistuivat lausuntoasian käsittelyyn ja olivat käsittelyssä läsnä.

OA kiinnitti huomiota siihen, että ylilääkärin ja tutkimusprofessorin selvitys ja lisäselvitys eivät olleet pelkästään selostavia, vaan niissä oli otettu kantaa niihin kysymyksiin, joista PALKO antoi lausunnon. OA totesi myös, että kirjallisuuskatsauksen tekemiseen sisältyi valintoja, muun muassa jo siinä, mitä tutkimuksia katsaukseen otetaan mukaan.

OA totesi sinänsä olevan totta, että ylilääkäri ja tutkimusprofessori olisivat PALKOn selvityksessä todetuin tavoin voineet neuvoston jäseninä tehdä saman työn kokouksiin valmistautumisen yhteydessä ja antaa tiedot kokouksissa suullisesti tai kirjallisesti. Esteellisyyssäännösten kannalta tällaisella menettelyllä olisi kuitenkin ollut ratkaiseva ero nyt noudatettuun menettelyyn verrattuna.

OA korosti sitä, että esteellisyyssäännöksillä turvataan yleistä luottamusta siihen, että jokainen asian ratkaisemiseen osallistuva henkilö arvioi asiaa ja siinä kertynyttä aineistoa objektiivisesti, riippumattomasti ja kriittisesti nimenomaan kyseisen elimen jäsenenä. Jos joku elimen jäsen on jo ottanut kantaa asiaan muussa roolissa, yleinen luottamus hänen harkintansa objektiivisuuteen, riippumattomuuteen ja kriittisyyteen kyseisen elimen jäsenenä voi vaarantua.

OA:n oma käsitys oli, että ylilääkärin ja tutkimusprofessorin ei olisi tullut osallistua asian käsittelyyn PALKOssa, kun he olivat antaneet asiassa selvityksen ja lisäselvityksen THL:n Finohta-yksikön virkamiehinä. Hallintolain mukaan monijäsenisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä päättää toimielin. OA katsoi, että PALKOn olisi joka tapauksessa tullut ottaa käsiteltäväkseen ja päättää ylilääkärin ja tutkimusprofessorin mahdollisesta esteellisyydestä. OA saattoi käsityksensä vastaisen varalle PALKOn tietoon (2854/2018*).

5.11.3 TARKASTUKSET

Koronapandemian vuoksi terveydenhuollon toimintayksikköihin ei tehty tarkastuksia kertomusvuonna.

5.11.4 RATKAISUJA

Laaja terveystarkastus 5. Vuosiluokalla

AOA totesi, että kouluterveydenhuollon palveluiden järjestäminen terveydenhuoltolaissa edellytetyllä tavalla turvaa osaltaan perustuslaissa säädettyjen riittävien terveyspalveluiden toteutumista sekä tukee perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalla ei voitu lääkärivajeen vuoksi tehdä laajaa terveystarkastusta kattavasti kaikille viidennen vuosiluokan oppilaille siten, että tarkastukseen olisi osallistunut kouluterveydenhoitajan lisäksi koululääkäri. Tilanteessa, jossa lääkäri ei lääkärivajeen vuoksi tehnyt kaikkia laajoja terveystarkastuksia, terveydenhoitaja kiinnitti huomiota erityisen tuen tarpeessa olevien oppilaiden tilanteen selvittämiseen.

AOA totesi, että oppilaan erityisen tuen tai tutkimusten tarpeen varhainen tunnistaminen ja tukeminen sekä tarvittaessa jatkotutkimuksiin ja

-hoitoon ohjaaminen on lakisääteinen kunnan järjestämisvastuulle kuuluva, kouluterveydenhuoltoon sisältyvä palvelu. Tällainen palvelu on myös oppilaan kasvun ja kehityksen sekä terveyden ja hyvinvoinnin seuraaminen ja edistäminen vuosiluokittain. Kunnan on järjestettävä määräaikaisia terveystarkastuksia kaikille ennalta määriteltyyn vuosiluokkaan kuuluville sekä yksilöllisestä tarpeesta johtuvia terveystarkastuksia. Kunnan on järjestettävä oppilaalle terveystarkastus jokaisella vuosiluokalla; ensimmäisellä, viidennellä ja kahdeksannella vuosiluokalla tarkastuksen on oltava laaja. Laajan terveystarkastuksen tekee terveydenhoitaja yhteistyössä lääkärin kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaan kunnalla on erilaisia vaihtoehtoisia tapoja järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävänsä. Kunta voi esimerkiksi hankkia palveluita yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Koululääkäritilanteen parantamiseksi Helsingissä oli suunnitteilla mahdollistaa terveysasemien lääkäreiden työskenteleminen osa-aikaisesti kouluterveydenhuollossa. AOA piti suunnitelman toteuttamista perusteltuna.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. AOA totesi tämän velvollisuuden merkitsevän sitä, että kunnan tulee osoittaa riittävät voimavarat perustuslaissa säädettyjen terveyspalveluiden järjestämiseen eikä se voi vedota puutteellisiin resursseihin.

AOA katsoi, että Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala laiminlöi lakisääteisen velvollisuutensa järjestää laaja terveystarkastus viidennen vuosiluokan oppilaille laissa edellytetyllä tavalla siten, että terveydenhoitaja tekee tarkastuksen yhteistyössä lääkärin kanssa.

AOA antoi kaupungin sosiaali- ja terveystoimialalle huomautuksen vastaisen varalle lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnistä. Hän pyysi sosiaali- ja terveystoimialaa ilmoittamaan hänelle 28.2.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä oli antanut aihetta (5065/2019*).

Lääkärintodistus ajokorttia varten

Keminmaan kunta oli ostanut terveysaseman perusterveydenhuollon palvelut yksityiseltä palvelujen tuottajalta, Mehiläinen Terveyspalvelut Oy:ltä. AOA totesi, että ajokorttitodistuksen antaminen on kunnan järjestämisvelvollisuuteen kuuluva lakisääteinen tehtävä. Hän katsoi, että kantelijan oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, koska tälle ei annettu lääkärin vastaanottoaikaa ajokorttitodistusta varten, vaan tämä ohjattiin lainvastaisesti yksityiselle sektorille. Kantelijan ohjaaminen yksityiselle sektorille johtui palvelujen tuottajan käytössä olleesta puutteellisesta ohjeistuksesta ja hoidon tarpeen arvioinnista vastaavan henkilökunnan riittämättömästä perehdytyksestä.

AOA totesi, että kunnat voivat kuntalain sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain säännösten perusteella toteuttaa sosiaali- ja terveyspalveluiden lakisääteistä järjestämisvelvollisuuttaan myös hankkimalla palveluita yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Kunta ei voi kuitenkaan näiden säännösten nojalla siirtää yksityisille palvelujen tuottajille sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvelvollisuuttaan.

AOA korosti sitä, että hankkiessaan palveluita yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan on sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaan varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Hän totesi kunnan tämän velvollisuuden sisältävän myös sen varmistamisen, että yksityinen palvelujen tuottaja noudattaa hallintolaissa säädettyjä hyvän hallinnon periaatteita, kuten palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta.

Mehiläinen Länsi-Pohja Oy ilmoitti selkiyttävänsä ohjeistusta ja tehostavansa hoidon tarpeen arvioinnista vastaavan hoitohenkilökunnan perehdytystä. AOA piti tätä tarpeellisena ja asianmukaisena menettelynä. Hän totesi, että Keminmaan terveyskeskuksen on perusteltua varmistua ohjeistuksen lain- ja asianmukaisuudesta ja henkilökunnan perehdytyksen riittävyydestä.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta Keminmaan terveyskeskuksen ja Mehiläinen Länsi-Pohja Oy:n tietoon (5415/2019*).

Lomalupakäytäntö neurologian osastolla

HUS:n Neurokeskuksessa noudatettiin käytäntöä, jonka mukaan moniammatillinen tiimi arvioi kuntoutujan toimintakyvyn ennen kuin potilas voi lähteä kotilomalle sairaalasta. AOA totesi, että potilaan pyyntö kotilomasta tuli käsitellä. Jos kotiloma ei ollut lääkärin mukaan potilaan hoidon tai lääketieteellisin perustein arvioidun toimintakyvyn ja turvallisuuden kannalta suositeltavaa, lääkärin tuli perustella näkemyksensä ja saattaa se selkeästi potilaalle tiedoksi. Pyyntö ja perustelut tuli merkitä potilasasiakirjoihin. Hyvät perustelut osoittavat, että asia on käsitelty asianmukaisesti eikä ratkaisu ole mielivaltainen.

AOA korosti, että myös ristiriitatilanteissa potilasta tulee pyrkiä hoitamaan yhteisymmärryksessä hänen kanssaan ja pyrkiä yhteisymmärrykseen neuvottelemalla. Jos potilas pystyy tekemään ratkaisuja ja ymmärtämään käyttäytymisensä seuraukset ja haluaa neuvottelujen jälkeenkin käyttää itsemääräämisoikeuttaan poistuakseen sairaalasta, hoitohenkilökunnalla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta estää häntä. Huolelliset potilasasiakirjamerkinnät ovat tällöin tärkeitä myös hoitohenkilökunnan oikeusturvan kannalta.

AOA ymmärsi, että somaattisessa hoidossa saattaa tulla tilanteita, joissa potilaan henki tai terveys vaarantuu, jos hän poistuu sairaalasta. Tällöinkin tulee pyrkiä yhteisymmärrykseen ensisijaisesti neuvottelemalla ja kertomalla potilaalle hoitohenkilökunnan perusteltu näkemys turvallisuusriskeistä. Tilanteissa, joissa on kysymys välittömästä vaarasta tai uhasta, on mahdollista, että on olemassa hätävarjelun tai pakkotilan tarkoittama perusteltu syy estää potilaan poistuminen sairaalasta. AOA totesi, että valitettavasti rajoitustoimenpiteitä koskeva lainsäädäntö on edelleen puutteellinen. Tämä aiheuttaa käytännössä vaikeita tilanteita ja epäselvyyttä potilaan oikeuksia ja turvallisuutta koskevassa päätöksenteossa.

Kantelijan toimintakyky oli kuitenkin alentunut sairauden vuoksi, mikä heikensi hänen itsenäistä selviytymistään ja sairaalan ulkopuolella liikkuminen aiheutti sen vuoksi riskejä hänen turvallisuudelleen. AOA:n mukaan kantelijan itsemääräämiskykyä koskeva arvio olisi tullut kirjata tarkasti potilasasiakirjoihin. Pelkästään alentunut itsemääräämiskyky ei kuitenkaan oikeuta estämään potilasta poistumasta hoitopaikasta. Lisäksi olisi arvioitava, oliko kysymyksessä tilanne, jossa potilaslain mukaan olisi kuultava potilaan laillista edustajaa taikka lähiomaista tai muuta läheistä ennen tärkeän hoitopäätöksen tekemistä sen selvittämiseksi, millainen hoito parhaiten vastaisi potilaan tahtoa. Sairaalan henkilökunnalla ei ole potilaslain mukaan toimivaltaa estää potilasta poistumasta hoitopaikasta.

AOA totesi, että jos potilas poistumalla hoitopaikasta uhkaa vakavasti vaarantaa henkensä tai turvallisuutensa, poistumisen estäminen saattaa olla oikeutettavissa pakkotilana. Jotta liikkumisvapauden rajoittaminen olisi tällöin oikeutettua, torjuttavan vaaran tai uhan olisi kuitenkin oltava välitön.

Laillisuusvalvojana AOA ei voinut ottaa kantaa hoitohenkilökunnan arvioon potilaan terveydentilasta ja toimintakyvystä ja siihen liittyvään arvioon hänen terveydelleen tai hengelleen aiheutuvasta vaarasta tai uhasta. Kantelijan poistumisen kieltäminen merkitsi kuitenkin noin kuukauden kestävää vapaudenriistoa, jonka laillisuus olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan tullut voida saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vaikka lainsäädäntö on tältä osin puutteellista, kantelija olisi tullut ohjata oikeusavun piiriin. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä HUS:n tietoon (6590/2019*).

Huumeseulan ottaminen

AOA totesi, että terveydenhoidollinen huumetestaus merkitsee puuttumista potilaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityisyyden suojaan, ja sen on oltava potilaslaissa tarkoitetulla tavalla lääketieteellisesti perusteltua kussakin yksittäisessä potilastilanteessa. Tutkimuksia ei voida edellyttää kaikilta potilailta kaavamaisesti, vaan arvioinnin tulee jättää tilaa kunkin potilaan yksilöllisen tilanteen huomioon ottamiselle.

AOA:n mukaan potilaan itsemääräämisoikeus tarkoittaa sitä, että hoito edellyttää potilaan suostumusta. Potilaalla on oikeus kieltäytyä kaikesta hänelle suunnitellusta tai jo aloitetusta hoidosta.

Silloinkin, kun huumetestaus arvioidaan lääketieteellisesti perustelluksi toimenpiteeksi, sen on tapahduttava yhteisymmärryksessä potilaan kanssa ja potilaan on annettava siihen suostumuksensa. Potilaalle on myös annettava selvitys hänen hoitoonsa liittyvistä asioista. Tiedonsaantioikeuden toteutuminen on tärkeää, jotta potilas voisi käyttää potilaslaissa säädettyä itsemääräämisoikeutta eli antaa pätevän suostumuksensa huumetestaukseen. AOA katsoi, että kantelijalle annettu informaatio huumeseulan ottamisesta oli puutteellista, eikä hoitoa toteutettu potilaslaissa tarkoitetulla tavalla yhteisymmärryksessä tämän kanssaan.

HUS oli kantelun perusteella parantanut potilaalle laboratoriotutkimuksista annettavaa informaatiota. AOA katsoi, että annettavaa informaatiota olisi aiheellista vieläkin selkeyttää varsinkin silloin, kun huumetestaus tehdään ennen ensimmäistä vastaanottokäyntiä yksikössä. Potilaalle tulisi kutsussa tai muulla tavalla pätevän suostumuksen antamista varten kertoa täsmällisemmin testattava asia, testauksen syy, mahdollisuus kieltäytyä testistä ja kieltäytymisen merkitys. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä HUS:n tietoon (361/2019).

Eristetyn potilaan olosuhteet

AOA totesi, että etenkin tahdosta riippumattomassa psykiatrisessa sairaalahoidossa on vältettävä sellaisia menettelytapoja, jotka voidaan kokea potilasta väheksyvinä. AOA viittasi potilaslakiin, jonka mukaan potilaalla on oikeus hyvään laadultaan hyvään hoitoon ja kohteluun. AOA:n mielestä Pitkäniemen sairaalassa tuli tämän vuoksi luopua huuhdeltujen maitotölkkien käytöstä eristettyjen potilaiden juoma-astioina. Sairaalan mukaan huuhdeltua maitotölkkiä oli pidetty osastolla turvallisena vesiastiana. Sen käyttö oli kuitenkin nyt otettu tarkasteluun ja miellyttävämpiä, mutta silti turvallisia vaihtoehtoja etsittiin.

Sairaalan mukaan puhelimen pitäminen pois eristyshuoneesta saattoi ainakin välillä perustua kantelijan kanssa tehtyyn sopimukseen tai yhteisymmärrykseen. AOA totesi, että perusoikeuksien rajoittamiseen suostumuksen perusteella on yleensä suhtauduttu varuksellisesti varsinkin, jos suostumusta pyydetään vapautensa menettäneeltä henkilöltä. AOA:n mukaan eristetty potilas ei ole siinä asemassa, että tämän antamaa suostumusta voitaisiin pitää aidosti vapaaehtoisena. Eristetyn potilaan puhelimen käytön rajoittamisesta tulisikin tehdä valituskelpoinen päätös ainakin silloin, kun rajoittaminen tapahtuu henkilökunnan aloitteesta, kuten kantelijan tapauksessa. AOA ei voinut ilman kirjallista päätöstä myöskään luotettavasti arvioida, oliko toimenpiteelle lainmukainen peruste. Asiassa meneteltiin virheellisesti. AOA suositti, että potilaille tarjotaan jälkiselvittelymahdollisuutta paitsi eristämis- ja sitomistilanteiden myös muiden itsemääräämisoikeuden rajoitusten jälkeen. AOA saattoi käsityksensä Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tietoon (1601/2020).

Vanhuksen hoito

AOA totesi, että Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymän (Kymsote) tehostetun palveluasumisen yksikössä laiminlyötiin potilaslakiin ja potilasasiakirja-asetukseen perustuva velvollisuus tehdä tarpeelliset ja laajuudeltaan riittävät potilasasiakirjamerkinnät hoitolinjauksista vanhuksen hoidossa. AOA:n mukaan potilasasiakirjoihin olisi tullut tehdä merkinnät siitä, oliko vanhus muistisairautensa vuoksi kykenevä itse päättämään hoidostaan, tehtyjen hoitolinjausten selkeä sisältö ja niiden lääketieteelliset perusteet sekä vanhuksen tai hänen omaistensa kanssa asiasta käydyn keskustelun sisältö ja mahdollinen kannanotto hoitolinjauksiin.

AOA piti vakavana laiminlyöntinä sitä, että potilasasiakirjoihin tehdyt merkinnät vanhuksen liikkumisvapauden rajoittamisesta puuttuivat kokonaan, minkä vuoksi Valvira ei voinut lainkaan arvioida rajoitustoimenpiteiden asianmukaisuutta. Tämän vuoksi AOA ei myöskään itse voinut arvioida, olivatko rajoitustoimenpiteet vanhuksen hoidossa asianmukaisia ja olivatko vanhuksen hoitoon osallistuneet ammattihenkilöt menetelleet ammattitoiminnassaan asianmukaisesti. AOA antoi Kymsotelle huomautuksen vastaisen varalle lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnistä (6784/2019).

Lääkärin toiminta vastaanotolla

AOA:lla ei ollut laillisuusvalvojana syytä kyseenalaistaa sitä Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan ylilääkärin lausuntoa siitä, että vaihdevuosihormonihoidon määrääminen edellyttää muun muassa potilaalle tehtävää gynekologista tutkimusta ja että tällaisen tutkimuksen tekeminen kuuluu hyvään hoitokäytäntöön.

AOA totesi, että kantelijalla oli potilaslain mukaan oikeus kieltäytyä ja hän kieltäytyi gynekologisesta tutkimuksesta. Tällöin häntä olisi tullut mahdollisuuksien mukaan hoitaa yhteisymmärryksessä hänen kanssaan muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Kantelija kuitenkin poistui terveyskeskuslääkärin vastaanotolta ennen kuin tämä ehti esittää kantelijalle vaihtoehtoisia hoitotapoja.

AOA ei voinut vakuuttua siitä, että kantelija oli saanut potilaslaissa tarkoitetun riittävän selvityksen vaihdevuosihormonilääkityksen vasta-aiheista ja niistä tutkimuksista, kuten gynekologisesta tutkimuksesta, jotka ovat välttämättömiä ennen kuin lääkäri voi määrätä kyseisen lääkityksen. Tällaisen selvityksen antaminen kantelijalle ei ilmennyt terveyskeskuslääkärin tekemistä potilasasiakirjamerkinnöistä. AOA korosti potilasasiakirja-asetuksen mukaista lääkärin velvollisuutta tehdä potilasasiakirjoihin merkinnät potilaslaissa tarkoitetun potilaan hoitoon liittyviä seikkoja koskevan selvityksen antamisesta. Jos selvitystä ei ole annettu, peruste siihen tulee merkitä potilasasiakirjoihin. AOA totesi, että potilaan tiedonsaantioikeudella on olennainen merkitys avoimuuden ja luottamuksellisuuden edistäjänä potilaan ja lääkärin välisessä suhteessa. Informaation laajuutta ja sisältöä on arvioitava kunkin potilaan yksilöllisen tiedontarpeen mukaan.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä terveyskeskuslääkärin tietoon. Samalla hän kiinnitti terveyskeskuslääkärin huomiota vastaisen varalle potilaan tiedonsaantioikeuden tärkeyteen (5531/2019*).

5.11.5 VANKITERVEYDENHUOLTO

Oma aloite

Itsetuhoisen vankipotilaan hoito ja kuljetus

AOA selvitti omana aloitteenaan itsetuhoisen vankipotilaan hoitoa ja kuljetusta.

AOA:n mukaan vankiterveydenhuollossa ei ollut ohjeistusta siitä, miten vanki saa lääkkeensä silloin, kun tämä saapuu vankilaan ajankohtana, jolloin vankiterveydenhuollossa ei olla paikalla. AOA piti erittäin tärkeänä, että tämä asia saadaan järjestettyä. Hän päätti selvittää asiaa vielä erikseen omana aloitteena (6590/2020).

Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) ilmoitti, että siviililääkityksen jatkuminen vankilassa on ohjeistettu nykyisin VTH:n lääkehoitosuunnitelmassa.

Psykiatrisessa vankisairaalassa oli ohjeistus, josta sai käsityksen, että sairaanhoitaja olisi jollain tavalla päättämässä eristämisestä. Ohjeistuksen mukaan sairaanhoitaja arvioi vangin terveydentilan ja sen jälkeen antaa suosituksen eristämisen jatkamisesta. Väärinkäsitysten välttämiseksi AOA suositteli muuttamaan ohjeistuksen sanamuotoa vastaamaan paremmin terveydenhuollon ammattihenkilön roolia erilleen sijoittamisessa. Samalla se myös selkeyttäisi ammattihenkilöille, mikä heidän tehtävänsä on tässä prosessissa.

VTH ilmoituksen mukaan ohjeistus erillään asutettavien vankien tarkastamisesta on päivitetty.

AOA katsoi, että osastonylilääkäri ei toiminut potilasasiakirja-asetuksen mukaisesti, kun hän ei tehnyt konsultaatiosta merkintöjä potilasasiakirjoihin eikä muistiinpanoja. Ilmeisesti menettely oli Psykiatrisessa vankisairaalassa hyväksytty, koska sairaalan ylilääkäri piti konsultoivan lääkärin toimintaa asianmukaisena. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että vankiterveydenhuollossa ei noudateta terveydenhuollon säännöksiä potilasasiakirjamerkinnöistä. Menettelylle annettu perustelu

siitä, miksi säännöksiä ei noudateta (ajalliset resurssit ja menettelyn mielekkyys), ei ollut AOA:n mielestä asianmukainen. Puuttuvat merkinnät vaikeuttivat käsillä olleen asian selvittämistä.

VTH:n ilmoituksen mukaan vankiterveydenhuollossa on muistutettu johtoryhmässä jalkautettavaksi kentälle ohjeistus potilastietojen kirjaamisesta konsultaatiotilanteissa. Avohoidossa on ollut jo aiemmin käytössä konsultaatioiden kuittaus.

VTH:n poliklinikan lääkäri laati vankipotilaasta itsetuhoisuuden ja harhaisuuden vuoksi B1-lähetteen Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikköön. Kuljetusmuodoksi valikoitui normaali vankikuljetus, jonka kesto (viisi päivää) oli myös terveydenhuollon tiedossa. Päätöksen kuljetusmuodosta teki poliklinikan lääkäri.

AOA totesi, että tutkintavankeuslain lähtökohtana on, että itsetuhoinen tutkintavanki kuljetetaan suoraan määränpäähän. Rikosseuraamuslaitoksessa laaditusta itsemurhien ehkäisy -raportista ilmenee, että kuljetuksen edellytetään tapahtuvan joko ambulanssilla tai B1 -lähetteen tilanteissa mahdollisesti myös vankilan autolla. Raportissa ei ole pidetty vaihtoehtona normaalia vankikuljetusta.

AOA piti ongelmallisena, että vankiterveydenhuollon ja vankilan välillä ei käyty keskustelua kuljetusmuodosta. Selvityksistä jäi vaikutelma siitä, että tutkintavangin itsetuhoisuutta ei pidetty vakavana. AOA piti toisaalta ymmärrettävänä, että vankilassa luotettiin siihen, että poliklinikan lääkäri tuntee tutkintavankeuslain tätä koskevat säännökset ja myös Itsemurhien ehkäisy -raportin ohjeistuksen. Tämä oli AOA:n mielestä VTH:n vastuulla. AOA totesi, että kuljetusmuodon valinnassa ei toimittu ohjeistuksen mukaisesti, kun tutkintavangin kuljetus tapahtui vankikuljetuksella eikä erilliskuljetuksella. AOA katsoi, että itsetuhoisen vangin kohdalla tai silloin kun vangilla epäillään itsetuhoisuutta, tulisi aina käyttää erilliskuljetusta. Tutkintavangilla oli AOA:n mielestä vuorokautta aiemmin tapahtuneen itsemurhayrityksen vuoksi selvä itsemurhavaaran riskitekijä.

AOA:n mukaan syynä siihen, että itsetuhoisen vangin kuljetuksesta annettua ohjeistusta ei noudatettu, oli se, ettei kuljetusmuodosta päättänyt lääkäri ollut tietoinen siitä. AOA piti tärkeänä, että VTH perehdyttää kaikki vankiterveydenhuollossa työskentelevät Itsemurhien ehkäisy -raportin sisältöön. Hän piti välttämättömänä, että vankiterveydenhuollossa työskentelevät lääkärit – olivat he sitten virkalääkäreitä tai sijaislääkäreitä – tuntevat vankeus- ja tutkintavankeuslain säännökset siltä osin, kuin niillä on merkitystä heidän työhönsä ja joissa säädetään heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

AOA totesi, että sekä vankiterveydenhuollon sisällä että vankilan ja terveydenhuollon välillä oli tiedonkulussa puutteita. Poliklinikoiden välillä tieto ei kulkenut siitä, että itsetuhoista tutkintavankia ollaan kuljettamassa vankilasta toiseen. Tämän vuoksi vastaanottavassa päässä ei käyty terveydenhuollosta vankipotilasta katsomassa. Tutkinnassa ilmeni, että kyseessä oli toimintakulttuuriin liittyvä ongelma. Raportointia eri yksiköiden välillä on vältelty, koska palaute vastaanottavasta yksiköstä ei aina ole ollut positiivista, jos vastaanottava yksikkö kokee asian kuormittavana ja heidän työmääräänsä lisäävänä. Tästä puuttui myös VTH:n ohjeistus.

Selvästi oli myös epätietoisuutta siitä, mistä asioista voi ohjeistaa toisen hallinnonalan edustajia. Asiassa jäi vähintäänkin epäselväksi, miten paljon vankiterveydenhuolto ja valvontapuoli keskustelivat tutkintavangin tilanteesta ja erityisesti kuljetustavasta. Osittain nämä ongelmat johtuivat siitä, että ohjeistus puuttui. Osittain kyse oli toimintakulttuurista, joka tiedostettiin ainakin vankiterveydenhuollon käynnistämässä vakavan vaaratapahtuman tutkinnassa.

AOA pyysi VTH:ta ilmoittamaan, mitä ohjeita tai toimintamalleja se on laatinut joko yksin tai yhdessä Rikosseuraamuslaitoksen kanssa (2289/2018*).

VTH:n ilmoituksen mukaan vankikuljetuksen muodon valintaa on ohjeistettu nykyisin erillisellä ohjeella. Vankiterveydenhuollossa on laadittu ohjeistus potilaiden siirtotilanteessa annettavasta raportista. Ohjeistus on muokattu koskemaan kaikkia siirtotilanteita.

Ratkaisuja

Potilaan ja lääkärin vastaanottokeskustelun nauhoittaminen

VTH:n lääkäri kielsi kantelijaa nauhoittamasta vastaanotolla käytyä keskustelua. AOA:n mukaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisella ei ole oikeutta kieltää asiakasta tallentamasta keskusteluja silloin, kun kysymys on asiakastilanteessa tapahtuvasta sellaisesta tietojen tallentamisesta, joista henkilö on voinut luvallisesti saada tiedon, ja jotka asiakas saisi, jos ne olisi merkitty asiakirjaan.

AOA:n mukaan pelkästään se, että henkilö tallentaa käymäänsä keskustelua viranomaisen kanssa, ei vielä merkitse sitä, että menettelyllä loukattaisiin viranomaisessa työskentelevien yksityisyyttä. Pelkkä epäilys siitä, että tiedot luovutettaisiin ulkopuolisille tai olisivat muutoin ulkopuolisten käytettävissä, ei riitä kiellon perusteeksi (4615/2019*).

Terveydentilan arvioiminen vangin eristykseen määräämisessä

VTH kirjasi kantelijaa koskeviin potilasasiakirjoihin ”ei terveydellistä estettä erillään pitämiselle” kantelijan terveydentilan seuraamisesta yksinäisyysrangaistuksen aikana. Tämä VTH:n valitsema vakiolause oli AOA:n mielestä omiaan hämärtämään terveydenhuollon ja täytäntöönpano-organisaation erillisyyttä ja tehtävien rajoja. AOA katsoi, että VTH:n ilmaisu muotoiltiin tavalla, joka voitiin lukea kannanotoksi siihen, voitiinko eristäminen toteuttaa vangin terveydentilan perusteella. Kantelija viittasi tältä osin kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimivan eurooppalaisen komitean (CPT) Suomeen vuonna 2008 tekemästä käynnistä annettuun kannanottoon, jonka mukaan hoitajia ei tulisi pyytää vakuuttamaan, että vanki on sellaisessa kunnossa, että hän kestää eristyksen.

AOA korosti, että yksinäisyysrangaistusta suorittavan vangin terveydentilan seurannasta tehtävien potilasasiakirjamerkintöjen tulee kuvata vangin terveydentilaa ja siinä mahdollisesti havaittuja muutoksia ja vaikutuksia tai niiden puuttumista. Vangin terveydentilasta laadittavissa potilasasiakirjamerkinnöissä terveydenhuollon ammattihenkilön ei tule ottaa kantaa täytäntöönpanon toteuttamisen edellytyksiin tai täytäntöönpanon jatkamisen edellytyksiin. AOA pyysi VTH:ta ilmoittamaan ohjaus- tai muista toimenpiteistään asiassa. AOA kiinnitti huomiota myös vankeuslain 15 luvun 8 §:n 3 momentin sanamuotoon, joka oli omiaan vaikuttamaan VTH:n käytännöksi muodostuneeseen kirjaamistapaan. Tämän vuoksi hän lähetti ratkaisunsa myös OM:n kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolle (5207/2019*).

VTH ilmoitti muuttaneensa käytännön välittömästi ja ohjeistaneensa henkilöstöä asiassa.

Tiedusteluun vastaaminen

AOA totesi, että kantelija oli saattanut asiansa VTH:n poliklinikan käsiteltäväksi, mikä velvoitti poliklinikkaa vastaamaan asiointia koskeviin asiallisiin ja riittävän yksilöityihin tiedusteluihin. Kantelijan tiedustelu oli aiheuttanut poliklinikalla väärinkäsityksen. AOA totesi, että jos asiallisessa tiedustelussa katsottiin olleen puutteita asian yksilöintiin liittyvissä tiedoissa, tiedustelun lähettäjää tuli pyytää täydentämään antamiaan tietoja tarpeelliselta osin (3032/2019).

5.11.6 PUOLUSTUSVOIMIEN TERVEYDENHUOLTO

Varusmiesten rokotukset

AOAS:n mukaan Varusmies 2019 -oppaan maininta rokotusten lakisääteisyydestä oli sinänsä asianmukainen, sillä annettavat rokotukset perustuvat tartuntatautilakiin ja STM:n rokotuksista antamaan asetukseen. AOAS piti kuitenkin mahdollisena, että oppaasta saattoi sen sananvalintojen perusteella välittyä sellainen kuva, että rokotuksen ottaminen olisi pakollista. Rokotuksia koskevasta kohdasta ei millään tavoin ilmennyt rokotusten vapaaehtoisuus, joskaan niiden ei toisaalta edes väitetty olevan myöskään pakollisia. Lakisääteisyys ei merkitse pakollisuutta. AOAS:n mukaan maininta rokotusten vapaaehtoisuudesta olisi asian merkitys huomioon ottaen sinänsä mahdollista varsin vaivattomasti jatkossa lisätä oppaan kyseiseen kohtaan.

AOAS totesi, että rokotuksia koskevassa informaatiossa on kysymys tiedon antamisesta potilaslain peruslähtökohdasta eli siitä, että hoitotoimenpiteen tulee perustua yhteisymmärrykseen ja tietoon perustuvaan vapaaehtoisuuteen. Laillisuusvalvonnassa on korostettu terveydenhuollon palveluiden käyttäjän tiedonsaannin toteutumista ja sitä, että selvitys annetaan hänelle siten, että hän riittävästi ymmärtää sen sisällön. Terveydenhuollon palveluiden käyttäjä voi kieltäytyä esitetystä hoitotoimenpiteestä tai hoidosta.

Oppaan kohteina ovat nuoret aikuiset, ja puolustusvoimien toiminta yleisesti perustuu pitkälti esimies- ja käskynalaisuussuhteeseen. AOAS totesi jo aiemmassa, samaa asiaa koskeneessa päätöksessään korostaneensa sen tärkeyttä, että rokotukseen osallistumisen vapaaehtoisuudesta annetaan ajantasaisesti, asianmukaisesti ja selkeästi tietoa varusmiehille (924/2019).

AOAS:n tietoon ei ollut tullut, että Varusmies 2019 -oppaan sanavalinnat olisivat tosiasiallisesti johtaneet siihen, että varusmiehiä olisi tullut rokotetuiksi nimenomaisesti siinä luulossa, että rokotukset olisivat olleet heille pakollisia. Tämän vuoksi ja tarkasteltaessa rokottamista koskevaa tiedottamista kokonaisuutena AOAS ei katsonut puolustusvoimien menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuuttaan. Hän päätti kuitenkin saattaa esittämänsä näkökohdat Pääesikunnan tietoon (3271/2019).

5.12 Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksien valvonta on ollut yksi oikeusasiamiehen kanslian laillisuusvalvonnan painopistealueista vuodesta 1998 alkaen, jolloin sitä koskeva asiaryhmä luotiin perustuslakivaliokunnan aloitteesta. Vuodesta 2005 alkaen, jolloin perustettiin lapsiasiavaltuutetun virka, lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies ovat muodostaneet yhdessä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen valvonnan ja seurannan. Lapsiasiavaltuutetun tehtävä painottuu lapsen edun ja oikeuksien edistämiseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, kun taas oikeusasiamiehen tehtävänä on lapsen oikeuksien toteutumisten valvonta. Lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa valvova kansainvälinen YK:n lapsen oikeuksien komitea on pitänyt oikeusasiamiehen ja lapsiasiavaltuutetun yhteistyötä lapsen oikeuksien edistämisessä tärkeänä (CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 14).

Oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien jakoa on tarkoitus selkeyttää siten, että lapsen oikeuksia koskevat laillisuusvalvonta-asiat keskitettäisiin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Samalla oikeusasiamiehen lapsen oikeuksien toteutumista koskevasta valvonnasta myös säädettäisiin laissa. Oikeusministeriössä valmisteilla oleva lakiesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle alkukeväästä 2021.

Lapsen oikeuksia koskevassa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnnassa on perustuslain ja YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ohella tärkeä asema muillakin ihmisoikeussopimuksilla. Näitä ovat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, YK:n vammaisten oikeuksia koskeva yleissopimus sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus ja sen valinnainen pöytäkirja (OPCAT, jälkimmäisistä enemmän jaksoissa 3.4 ja 3.5).

Vuoden 2020 aikana koronapandemia vaikutti lasten elämään ja olosuhteisiin monin eri tavoin. Pandemian merkitystä laillisuusvalvonnan näkökulmasta on arvioitu tämän kertomuksen erillisessä jaksossa (4).

5.12.1 LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 631 lapsen oikeuksia koskevaa laillisuusvalvonta-asiaa. Vuonna 2019 näitä asioita ratkaistiin yhteensä 514, mihin nähden asioiden määrä kasvoi lähes 23 %. Suurin osa ratkaisuista 407 (noin 65 %) koski sosiaalihuollon hallinnonalaa, lähinnä lastensuojelua, mutta myös esimerkiksi lasten huoltoa ja elatusta. Lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän pääesittelijä on esittelijäneuvos *Kirsti Kurki-Suonio*. Lapsen oikeuksia sosiaalihuollon hallinnonalalla, lähinnä lastensuojelussa sekä lasten huoltoa ja elatusta koskevia asioita esittelivät lisäksi esittelijäneuvos *Tapio Räty*, oikeusasiamiehensihteeri *Heli Karjalainen-Michael* (8.12. asti), oikeusasiamiehensihteeri *Kristiina Kouros* ja notaari *Kaisu Lehtikangas*.

Varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen liittyvät kantelut muodostavat lapsen oikeuksia koskevien toiseksi suurimman ryhmän (ratkaisijana AOA *Pasi Pölönen*). Kertomusvuonna ratkaisujen määrä oli erityisen suuri, yhteensä 143 ratkaistua kantelua, mikä johtui erityisesti koronapandemiaan liittyvistä kanteluista. Tämän asiaryhmän lapsia koskevia asioita on selostettu opetusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa 5.18 sekä koronapandemiaan liittyviä asioita koskevassa jaksossa 4.

Lapsen oikeuksia koskevia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin edellä mainittujen asiaryhmien lisäksi myös esimerkiksi vammaisten hen-

kilöiden oikeuksia (28 kpl), terveydenhuoltoa (28 kpl) ja poliisia (15 kpl) koskevissa asiaryhmissä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa näissä asiaryhmissä on selostettu tämän kertomuksen jaksoissa 3.4, 5.11 ja 5.3.

Jäljempänä selostetaan lähinnä lastensuojelua ja muita sosiaalihuoltoon koskevia ratkaisuja, jotka liittyvät lapsen oikeuksiin. Näihin liittyy myös ulkoministeriön menettelyä koskeva ratkaisu lasten suojelemiseksi al-Hol'in leirillä. Lastensuojelua koskevia ratkaisuja asioita on lisäksi selostettu myös sosiaalihuollon asiaryhmää koskevassa jaksossa 5.10.

Lasten kantelut oikeusasiamiehelle

Lasten oikeuksia koskevista asioista kantelevat yleensä heidän huoltajansa tai muut läheiset. YK:n lapsen oikeuksien komitea, joka valvoo lapsen oikeuksien sopimuksen toimeenpanoa, on Suomea koskevissa suosituksissaan kiinnittänyt huomiota myös lasten mahdollisuuteen tehdä itse kanteluita heille tärkeistä asioista (CRC/C/FINC/COCCC/4*, kohta 14). Oikeusasiamiehen verkkosivuilla on vuodesta 2016 alkaen ollut tätä varten erityiset lasten sivut, joilla kerrotaan, mistä lapset voivat kannella, ja miten kantelu tehdään. Lapset, jotka ovat kannelleet oikeusasiamiehelle, ovat lisäksi saaneet tietoa kantelumahdollisuudesta sijaishuoltopaikassaan oikeusasiamiehen kansliasta tehtyjen tarkastusten yhteydessä.

Lasten itse tekemien kanteluiden määrä kasvoi merkittävästi aiempaan verrattuna vuonna 2019. Tämä suuntaus on jatkunut vuoden 2020 aikana, jolloin ratkaistiin yhteensä 65 lapsen itse tekemää kantelua (noin 11 % kaikista lapsen oikeuksia koskevista kanteluista). Osuus on siten merkittävä. Kanteluista suurin osa koski lastensuojelun sijaishuoltoa. Lapset tekivät itse useita kanteluita myös esimerkiksi kouluunsa ja opiskeluunsa liittyvistä asioista.

Lasten sijaishuollostaan tekemiä kanteluita on selostettu sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa 5.10.

5.12.2 TARKASTUKSET

Tarkastuksia on selostettu erikseen kussakin asiaryhmässä. Tärkeimmät tarkastuskohteet lapsen oikeuksia koskevassa asiaryhmässä ovat lastenkodit ja muut lasten sijaishuollon yksiköt sekä koulut ja päiväkodit. Niiden lisäksi tarkastuksia tehdään myös vammaisten lasten asumisyksiköihin ja lasten- ja nuorisopsykiatrisiin osastoihin. Lastensuojelun tarkastuksia on selostettu jaksoissa 5.10 (sosiaalihuolto) ja koulujen tarkastuksia 5.18 (opetus ja kulttuuri). Lastensuojelulaitostarkastuksia on selostettu myös jaksossa 3.5 (Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin). Koronapandemian vuoksi tarkastuksia tehtiin kertomusvuonna huomattavasti tavallista vähemmän.

5.12.3 RATKAISUJA

Rajoitustoimenpiteet lasten sijaishuollossa

Rajoitustoimenpiteillä voidaan puuttua huostaanotetun ja sijaishuoltoon sijoitetun lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin. Oikeusasiamies valvoo tehtävässään erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, minkä vuoksi rajoitustoimenpiteisiin kiinnitetään erityistä huomiota kanteluita käsiteltäessä ja tarkastuksilla. Rajoitustoimenpiteitä on mahdollista kohdistaa myös esimerkiksi kehitysvammaisiin lapsiin sekä psykiatrisessa osastohoidossa oleviin lapsiin (ks. jakso 3.4 ja 5.11).

Yleisin huostaanotetun ja sijaishuoltoon sijoitetun lapsen oikeuksien rajoitus koskee yhteydenpitoa lapsen ja hänen läheistensä välillä. Useissa kanteluissa arvosteltiin sitä, ettei yhteydenpidon rajoittamisesta ollut tehty lain edellyttämiä valituskelpoisia päätöksiä. Kanteluja yhteydenpidon rajaamisesta tekivät sijaishuollossa olevat lapset, heidän vanhempansa ja muista läheisesti etenkin lasten isovanhemmat. Sosiaalihuollon viranomaisen ja lapsen sijaishuoltopaikan on edistettävä yhteydenpitoa lapsen ja hänelle läheisten henkilöiden välillä. Päävastuu tästä on lapsen asioista

vastaavalla sosiaalityöntekijällä. Yhteydenpitoa koskeva perusteltu suunnitelma tehdään lapsen asiakassuunnitelmaan. Jos lapsi tai hänen läheisensä ovat suunnitelman mukaisesta yhteydenpidon toteuttamisesta eri mieltä kuin sijoittajakunnan sosiaalihuollon viranomainen, tämän tulee tehdä perusteltu valituskelpoinen päätös lapsen yhteydenpidon rajoittamisesta edellyttäen, että rajoittamiselle on lain sallimat perusteet.

Lapsella ja hänen läheisellään on lisäksi oikeus muuttaa näkemystään ja vaatia yhteydenpitoa aikaisemmin sovitusta poikkeavalla tavalla. Jos viranomainen ei katso voivansa muuttaa suunnitelmaa yhteydenpidosta vaaditulla tavalla, tulee sen tällöinkin tehdä rajoittamisesta lain edellyttämä valituskelpoinen päätös. Päätös perusteluineen ja muutoksenhakuosoituksineen tulee aina antaa tiedoksi lapselle ja rajoituksen kohteena oleville läheisille. Viranomaisella on velvollisuus edistää lapsen ja hänen läheistensä välistä yhteydenpitoa myös rajoituksen voimassaoloaikana. AOA ratkaisi kertomusvuonna esimerkiksi seuraavat yhteydenpidon rajoittamista koskevat päätökset: 806*, 1566, 1987, 2566, 3033*, 6166 ja 6270/2019 sekä 1043/2020*.

Kun lapsi on sijoitettu laitokseen, on myös hänen liikkumistaan mahdollista rajoittaa lain sallimaksi määräajaksi (6448/2019*). Lapsella on liikkumisvapauden rajoittamisen aikanakin kuitenkin oikeus harrastuksiin ja koulunkäyntiin. Mikäli poikkeustapauksessa lapsi ei voi käydä koulua liikkumisvapauden rajoittamisen aikana, tulee hänen perusoikeutensa saada perusopetusta turvata muulla tavoin. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityötekijän tulee osaltaan valvoa, että opetus järjestetään muulla tavoin esimerkiksi opetuksen järjestäjän ja sijaishuoltopaikan toimesta. Liikkumisvapauteen ja koulunkäyntiin liittyviä ratkaisuja olivat esimerkiksi 5290/2019 ja 6166/2019*.

Erään lapsen kantelua selvitettäessä todettiin, että laitoksessa lasten liikkumisvapautta oli rajoitettu tekemättä lain edellyttämiä päätöksiä. Lastenkodissa oli ilmeisesti menetelty tietoisesti lainvastaisesti. AOA korosti, ettei lastenkodilla ei ole mitään sellaista erityisasemaa, joka oikeuttaisi käyttämään rajoitustoimenpiteitä laista poikkeavalla tavalla tai lain säännökset sivuuttaen (6448/2019*).

Lastensuojelulaki sallii puuttumisen lapsen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen kiinnipidolla, jos lapsen aggressiivisuudesta, tuskaisuudesta tai muusta syystä johtuvan sekavan tai uhkaavan käyttäytymisen pysäyttäminen ja lapsen rauhoittaminen edellyttävät välitöntä puuttumista tilanteeseen. Kiinnipitoon ei lain mukaan voida ryhtyä esimerkiksi lapsen tottelemattomuuden tai ”passiivisen vastarinnan” murtamiseksi. Lasta ei saa myöskään provosoida niin, että tilanne ajautuu kiinnipitoon. Kiinnipitoa ei saa milloinkaan käyttää lastensuojelulaitoksen tai sen työntekijöiden auktoriteettiaseman korostamiseen. Kiinnipidon tulee olla luonteeltaan hoidollista ja huollollista sekä lapsen käyttäytyminen ja muu tilanne kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa. Kiinnipitäminen tulee lopettaa heti, kun se ei enää ole välttämätöntä. Kiinnipitäminen on luonteeltaan voimakeino, jonka käytön liioittelusta säädetään rikoslaissa. Liioittelusta voi olla kysymys, jos kiinnipitämisessä on käytetty suurempaa voimaa, kuin lapsen rauhoittaminen olisi välttämättä vaatinut tai jos kiinnipitämistä on jatkettu, vaikka se ei olisi enää ollut välttämätöntä. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee seurata myös kiinnipidon käyttöä ja arvioitava, onko se ollut oikeasuhtaista lapsen rauhoittamisen tai tilanteen muun selvittämisen kannalta (4366/2019).

Useissa sijaishuollossa olevien lasten ja heidän läheistensä kanteluissa oli kysymys myös laiminlyönneistä päätöksenteossa tai puutteista rajoituksista päätettäessä. Tällaisia olivat esimerkiksi kuulemismenettelyä koskevat virheet ja puutteet päätösten tiedoksiannossa (1036/2019, 6166/2019*). Virheitä tai puutteita saattoi olla myös rajoitustoimenpiteitä koskevissa kirjauksissa. Myös asianomainen päätös esimerkiksi eristämisestä oli voitu jättää tekemättä (6445/2019*). Rajoituspäätös oli voitu myös ulottaa kaavamaisesti koskemaan eri henkilöitä yksilöimättä heitä (esim. 3033/2019*).

Useissa kanteluissaan lapset toivat esiin, ettei heillä ollut riittävää yhteyttä eikä hyvää suhdetta heidän asioistaan vastaavaan sosiaalityöntekijään. Lapsella ei saattanut olla lainkaan omaa sosiaalityöntekijää tai sosiaalityöntekijä oli vaihtunut usein. Sosiaalityöntekijän tehtävänä on valvoa lapsen rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja lapsen kohtelua sijaishuoltopaikassa, mihin liittyy myös rajanveto sijaishuoltopaikan omien kasvatusmenetelmien ja -käytäntöjen sekä laissa säädettyjen ra-

joitustoimenpiteiden välillä. Sosiaalityöntekijän tulee sen vuoksi tavata lapsi riittävän usein henkilökohtaisesti ja selvittää välittömästi mahdolliset epäkohdat sijaishuoltopaikassa. Sosiaalityöntekijän tehtävänä on myös tukea lasta osallisuuteen. Lapsen tulisi kokea, että häntä kuullaan ja kuunnellaan silloinkin, kun hän esittää sijaishuoltoaan tai sijaishuoltopaikkaansa koskevaa arvostelua tai moitteita (6166/2019*).

Lasten ja muiden asianosaisten kuuleminen sekä muu oikeussuoja lastensuojelun päätöksenteossa

Vuoden 2020 alusta voimaan tulleen lastensuojelulain säännöksen mukaan lapselle ja hänen laillisselle edustajalleen tai huoltajalle on viipymättä annettava tieto päätösten ja toimenpiteiden sisällöstä ja perusteista sekä käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista. Säännöstä koskevien perustelujen mukaan kyseiset tiedot antaa päätöksen tehnyt henkilö. Asiassa 1910/2020* oli kysymys lapsen sijaishuoltopaikan muuttamisesta. Edellä tarkoitetut tiedot oikeussuojakeinoista oli annettu lapselle puhelimitse tämän kuulemisen yhteydessä päivää ennen päätöksen tekemistä. Sijaishuoltopaikan muutos oli toteutettu välittömästi tämän jälkeen. Päätös oli lähetty lapselle hänen uuteen sijaishuoltopaikkaansa, jonka työntekijä oli käynyt sen läpi lapsen kanssa. AOA piti ongelmallisena sitä, että lasta kuultiin juuri ennen päätöksen tekemistä ja sen täytäntöönpanoa. Sinänsä oli myönteistä, että sosiaalityöntekijä oli jo kuulemisen yhteydessä kertonut käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja mahdollisuudesta oikeusapuun. AOA:n mukaan se ei kuitenkaan voinut korvata sosiaaliviranomaisen velvollisuutta kertoa lapselle käytössä olevista oikeussuojakeinoista sen jälkeen, kun päätös oli annettu tiedoksi. Tehtävää ei myöskään voitu siirtää lapsen sijaishuoltopaikalle (1910/2020*).

Toisessa kanteluasiassa lasta oli myös kuultu puhelimitse ennen päätöksen tekemistä lapsen sijaishuoltopaikan muuttamisesta. Lapsi oli järkyttynyt tiedon saatuaan. AOA piti epäasiallisena sitä, ettei lapsen mielipidettä ei ollut selvitetty hänelle turvallisella ja hänen etunsa huomioon ottavalla tavalla. AOA katsoi, että lapselle tärkeät ja hänen elämäänsä vaikuttavat päätökset tulee lähtökohtaisesti selvittää lapselle häntä tapaamalla (806/2019*).

Sosiaaliviranomaisen sijaishuoltopaikan muutosta koskevassa päätöksessä oli kuulematta jättämistä perusteltu hallintolain 34 §:n 2 momentin mukaisilla perusteilla. AOA totesi, että muiden asianosaisten kuin lapsen osalta sijaishuollon muuttamista koskeva päätös voidaan tehdä asianosaista kuulematta ainoastaan lastensuojelulain 42 §:n 3 momentin mukaisissa tilanteissa. Hän viittasi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuun (KHO 2019:114). Kyseisen päätöksen tiedoksianto oli myös ollut virheellinen. Päätös oli lähetetty tiedoksi postitse tavallisena kirjeenä, joka kantelijan mukaan ei ollut tullut perille. Asianomaisen kunnan sosiaalihuollon viranomainen ilmoitti antavansa päätöksen uudelleen tiedoksi todisteellisesti joko saantitodistuksella tai henkilökohtaisesti sekä kiinnittävänsä jatkossa huomiota siihen, että tiedoksiannot tapahtuvat lainmukaisesti (1921/2019*).

AOA kiinnitti huomiota myös yhteydenpidon rajoittamista koskevien päätösten valmisteluun niin hyvissä ajoin, että asiaan osallisia voidaan kuulla asianmukaisesti. Tämä koski erityisesti niitä tilanteita, joissa kuulemisen yhteydessä joudutaan käyttämään tulkkia (2913/2019).

Lastensuojelun jälkihuolto

Lasten ja nuorten tekemät kantelut koskivat aiempaa useammin paitsi lastensuojelun sijaishuoltoa myös lastensuojelun jälkihuoltoa. Lapsella tai nuorella, joka on ollut sijaishuollossa tai avohuollon tukitoimin sijoitettuna vähintään kuusi kuukautta sijoitettuna, on lastensuojelulain mukaan subjektiivinen oikeus lastensuojelun jälkihuoltoon sekä oikeus itsenäistymisvaroihin. Lastensuojelulain muutoksen (542/2019) yhteydessä jälkihuollon yläikärajaksi tuli 1.1.2020 alkaen 25 vuotta.

Kertomusvuonna annetuissa toimenpideratkaisuissa on kiinnitetty huomiota jälkihuollossa olevien nuorten oikeuksiin saada tarvitsemiaan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon palveluita sekä taloudellista tukea. Ratkaisuissa on korostettu nuoren oikeutta osallistua oman jälkihuoltonsa suunnittelemiseen yhdessä työntekijän kanssa

sekä työntekijän velvollisuutta selostaa nuorelle jälkihuoltoon kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia, erilaisia vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia sellaisella tavalla, jota nuori ymmärtää. Jälkihuollon sosiaalityöntekijän tulee huolehtia myös siitä, että nuori saa tarvitsemiaan palveluita tai taloudellista tukea silloinkin, kun palvelut tai tuki tulee muulta taholta kuten terveydenhuollosta tai Kelasta. Nuorelle on myös kerrottava, kun hänellä on oikeus saada palvelua tai etuutta koskeva muutoksenhakukelpoinen päätös, ja nuorta tulisi tarvittaessa myös ohjata muutoksenhaussa.

AOA on korostanut ratkaisuissaan myös, että nuoren jälkihuoltoon kuuluu myös sellaista sosiaalihuollon ohjausta ja neuvontaa, joka auttaa ja tukee nuorta hänen aikuistumisessaan ja itsenäistymisessään (1146/2020*, 1642/2019, 2264/2019*, 5748/2019, 7026/2019, 2638/2020).

Lastensuojelulain mukaista kiireellistä sijoitusta tai rajoitustoimenpidettä ei voida käyttää esitutkinnan turvaamiseen

Kantelijan mukaan hänen lapsensa sijoitettiin kiireellisesti lastensuojelulaitokseen poliisin rikokseen liittyvän esitutkinnan turvaamiseksi. Kantelija arvosteli samalla perusteella myös lapsensa yhteydenpidon ja liikkumisvapauden rajoittamista. Sosiaalihuollon viranomaisen mukaan lapsi oli ollut välttämätöntä sijoittaa lastensuojelulaitokseen muun ohessa oman terveytensä kannalta, mutta myös tiettyjen tapahtumien todenmukaisen kulun selvittämisen vuoksi. Kiireellinen sijoitus oli päättynyt poliisin asiaa koskevan ilmoituksen jälkeen. Yhteydenpidon rajoittamisesta sekä liikkumisvapauden rajoittamisesta tehtyjen päätösten perustelut samoin kuin asianosaisten kuulematta jättämisen syyt viittasivat myös poliisin tutkinnan turvaamiseen.

AOA totesi, etteivät poliisin tutkinnalliset syyt ole lastensuojelulain mukainen peruste lastensuojeluviranomaisen toimenpiteelle, eikä poliisilla ole toimivaltaa päättää lastensuojelun toimenpiteistä tai ohjata niiden toteuttamista. Lastensuojelulain mukaisiin toimenpiteisiin ei olisi tullut ryhtyä poliisin tutkinnallisten syiden vuoksi (3730/2019*).

Sijaishuollossa olevan lapsen oikeus omaan äidinkieleen ja kulttuuriin

AOA kiinnitti huomiota siihen, että sijaishuollossa olevalla lapsella on oikeus kasvaa ympäristössä, jossa suhtaudutaan hänen äidinkieleensä, uskontoonsa ja etnisen taustansa mukaiseen kulttuuriinsa kunnioittavasti osana hänen omaa persoonansa. Huostaanotettujen lasten äidinkielen ja kulttuurin opetus sekä lasten oman tunnustuksen mukainen uskonnollinen kasvatus kuuluu myös sijoittajakunnalle, joka ei voi vapautua tähän tehtävään liittyvistä velvoitteistaan esimerkiksi vetoamalla koulun tai biologisten vanhempien tehtäviin. Huostaanotetulla lapsella tulee olla mahdollisuus integroitua oman etnisen taustansa mukaiseen ryhmään ja omaksua omaa etnistä taustaansa vastaava identiteetti (2913/2019, 3126/2019*).

Ilman huoltajaa tulleen lapsen edustajan tehtävä ei lakkaa kokonaan, kun lapsi otetaan huostaan

Kantelun mukaan sosiaalihuollon viranomainen oli arvioinut edustajan tehtävän lakanneen huostaanoton perusteella ja perustellut kantaansa vastaanottolain yksityiskohtaisilla perusteluilla (HE 266/2010 s. 64).

Ilman huoltajaa tulleelle turvapaikanhakijalapselle on määrättävä edustaja, jonka tulee valvoa lapsen etua turvapaikkamenettelyssä ja käyttää lapsen puhevaltaa tämän henkilöä koskevissa asioissa sekä hoitaa lapsen varallisuutta ja käyttää lapsen puhevaltaa varallisuutta koskevissa asioissa (HE 266/2010 vp s. 63–64). Edustajan määräämistä edellyttävät myös EU:n menettelydirektiivin 25 art. ja EU:n vastaanottodirektiivin 24 art. Lisäksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 18 ja 22 artikloiden on katsottu edellyttävän edustajan määräämistä ilman huoltajaa tulleelle lapselle (Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6. CRC/GC/2005/6).

AOA katsoi, että mikäli edustajan tehtävän katsottaisiin lakkaavan automaattisesti kokonaan lapsen huostaanoton seurauksena, päädyttäisiin lapsen puhevallan käytön kannalta lapsen edun vastaiseen tulkintaan, joka olisi myös menettely- ja

vastaanottodirektiivien vastainen. AOA katsoikin, että jos lapsi otetaan sosiaaliviranomaisen huostaan, hänelle määrätyn edustajan tehtävä lakkaa vain siltä osin, kuin sosiaalihuollon viranomaiselle siirtyy oikeus päättää lapsen asioista lastensuojelulain 45 §:n perusteella. Sosiaalihuollon viranomaisen toimivalta lapsen puhevallan käytössä ei näin ollen vaikuta esimerkiksi edustajan oikeuteen ja velvollisuuteen hoitaa lapsen turvapaikka-asiaa tai varallisuutta, eikä myöskään edustajan oikeuteen käyttää lapsen puhevaltaa huostaanotetun lapsen lastensuojelua koskevissa asioissa. AOA antoi kannanottonsa tiedoksi myös apulaisoikeuskanslerille, joka oli jo pyytänyt sisäministeriötä ryhtymään toimenpiteisiin lainsäädännön selkeyttämiseksi asiassa (3126/2019*).

Perhekuntoutus on avohuollon tukitoimi, jonka tulee olla suunnitelmallinen ja vapaaehtoinen

AOA arvioi kahdessa ratkaisussaan perhekuntoutusta. Kantelijat olivat kokeneet muun ohessa, että heitä oli painostettu ja uhkailtu huostaanotolla tai kiireellisellä sijoituksella.

AOA totesi, että ympärivuorokautinen tai vain parinakin päivänä viikossa tapahtuva perhekuntoutus, joka voi kestää useiden kuukausienkin ajan, on asiakkaan kannalta vaativa tukitoimi. Vanhemmat tai huoltajat joutuvat yleensä järjestämään työ- ja yksityisasioitaan perhekuntoutuksen vaatimusten mukaisesti. Järjestely voi olla hankalaa etenkin, jos varoitusaikaa annetaan vain muutama päivä tai vielä vähemmän, kuten toisen kantelun mukaan oli tapahtunut. Tilanteen vaikeus korostuu, jos lapsilla on erityistarpeita tai jos vanhemmalla on omia esimerkiksi mielenterveyteen liittyviä ongelmia tai uupumista.

Lainsäädännön ja hyvien käytäntöjen mukaista on, että asiakastyötä tehdään suunnitelmallisesti, vuorovaikutteisesti ja siten, että asiakas on mahdollisimman hyvin selvillä siitä, mitä häneltä odotetaan ja mihin hänen pitää varautua. Tietojen antaminen asiakkaalle hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista sekä asiakkaan omien näkemysten huomioon ottaminen tapahtuukin AOA:n käsityksen mukaan suurelta osin asiakastyön suunnitelmallisuutena.

Perheen sijoittaminen yhdessä perhekuntoutukseen on aina avohuollon tukitoimi, sillä lastensuojelu ei voi kohdistaa huoltajaan tai vanhempaan pakkoa eikä määrätä näiden olinpaikasta tai puuttua heidän yksityiselämäänsä vastoin heidän tahtoaan (esim. KHO 2015:38). Perus- ja ihmisoikeudet suojaavat yksilöä ja perhettä muun ohessa julkisen vallan mielivaltaa vastaan. Kiireellisellä sijoituksella tai huostaanotolla tai muulla puuttumisella perhe-elämään ei voida perusteettomasti uhata perheenjäseniä. Kiireellisten sijoitusten ja huostaanottojen perusteiden arviointi kuuluvat kuitenkin lastensuojelun lailla säädettyihin tehtäviin. On myös mahdollista, ettei huostaanottoa tai kiireellistä sijoitusta voida asianomaisessa tilanteessa torjua muuten kuin sijoittamalla lapsi ja huoltaja tai huoltajat vapaaehtoisesti perhekuntoutukseen. Tilanteet edellyttävät sosiaalityöntekijöiltä huolellista harkintavallan käyttöä.

AOA kiinnitti ratkaisuissa asianomaisten lastensuojelun viranomaisten huomiota perhekuntoutuksen vapaaehtoisuuteen ja menettelyn suunnitelmallisuuteen (3039/2019, 5058/2019).

Tapaamisten valvonta avohuollon tukitoimin ja lastensuojelun tarpeen selvittäminen tapaavan lapsen osalta

Lähihuoltaja vaati valvontaa lastensa ja heidän toisen vanhempansa välisiin tapaamisiin. Sosiaalitoimi päätti lastensuojelun avohuollon tukitoimena hankkia valvonnan ostopalveluna. AOA katsoi, että tapaamisten valvontaa oli periaatteessa mahdollista järjestää avohuollon tukitoimin, kun huoltaja ja tapaava vanhempi siihen suostuivat. Hän katsoi kuitenkin, että valvotut tapaamiset tulisi ensisijaisesti järjestää sosiaalihuoltolain 27 §:n mukaisesti lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaisin sopimuksin ja päätöksin (14/2019).

Lapsiperheessä oli selvitetty lastensuojelun tarvetta vanhempaan liittyvistä syistä. Lastensuojelun tarpeen selvittämistä ei ollut ulotettu perheessä kyseistä vanhempaa säännöllisesti tapaavaan kantelijan lapseen. AOA katsoi, että tämän

lapsen mahdollista lastensuojelun tarvetta olisi kyseisessä tilanteessa tullut myös selvittää lapsen oma näkökulma huomioon ottaen. Salassa pidettäviä tietoja olisi voitu antaa sosiaalihuollon asiakaslain 17 §:n nojalla, ellei vanhemman suostumusta olisi ollut käytettävissä. Vaihtoehtoisesti olisi voitu tehdä lastensuojeluilmoitus lapsen kotikuntaan. Mikäli lastensuojelun tarpeen selvittämistä olisi kuitenkin pidetty tarpeettomana, tämä olisi tullut perustella erikseen (5670/2019).

Tietoturvan toteutuminen sosiaalihuollossa

Sosiaalityöntekijä oli luovuttanut lapsen lähihuoltajalle lastensuojeluilmoituksen osana palvelutarpeen arviointia koskevaa asiakirjaa. Lastensuojeluilmoituksen tiedot ovat salassa pidettäviä sosiaalihuollon asiakastietoja. Lisäksi ilmoituksessa oli tietoja, jotka koskivat kantelijan terveyttä. Koska tietojen luovuttamisen perusteena ei ollut lapsen lähihuoltajan tekemä tietopyyntö eikä kantelijan antama suostumus vaan sosiaalityöntekijän oma-aloitteinen menettely, salassa pidettävien tietojen luovuttaminen oli ollut mahdollista vain, jos sitä oli pidettävä välttämättömänä asiakkaan tahdon tai sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi tai sosiaalihuollon toimenpiteen toteuttamiseksi. Tietojen antamisen oli tullut lisäksi olla tarpeen lapsen edun vuoksi (sosiaalihuollon asiakaslain 17 §). Koska palvelutarpeen arvioinnin johtopäätöksenä oli ollut, ettei perhe ollut sosiaalihuollon palveluiden tarpeessa, tietojen antaminen ei voinut olla välttämätöntä toimenpiteen toteuttamiseksi.

AOA katsoi edelleen, ettei ainakaan kaikkia lastensuojeluilmoituksen sisältämiä arkaluonteisia tietoja ollut välttämätöntä luovuttaa sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi. Luovuttamista koskevassa arvioimisessa oli lisäksi tullut ottaa huomioon yksityiselämän suojaa koskeva perusja ihmisoikeus sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) mukainen henkilötietojen minimointia koskeva periaate.

AOA totesi samassa yhteydessä myös, että sosiaalitoimi käsittelee ja hallinnoi huomattavaa määrää erilaisia salassa pidettäviä henkilötietoja. Sellainen tietotaito, jota näiden henkilötietojen käsittely edellyttää on näin ollen olennainen osa sosiaalitoimen tehtävää ja sitä ammatillista osaamista, jota sosiaalitoimelta voidaan edellyttää (5942/2019).

Toisessa asiassa kunnallinen perheneuvoja oli lähettänyt kantelijan silloiselle vaimolle suojaamattoman sähköpostiviestin. Viesti sisälsi tietoja, jotka liittyivät pariskunnan saamaan perheneuvontaan ja vireillä olleeseen avioeroon sekä erimielisyyteen lasten huollosta. Kantelija piti menettelyä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) loukkauksena. AOA katsoi, että viestin sisältämät tiedot olivat sosiaalihuollon asiakastietoja, joita tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittama erityiskohtelu ei välittömästi koske, mutta ne ovat Suomessa kansallisen lain nojalla salassa pidettäviä ja niitä koskee vaitiolovelvollisuus. Tietosuoja-asetus ei myöskään estä jäsenvaltioita laajentamasta erityiskohtelua muihinkin kuin asetuksen 9 artiklan mukaisiin henkilötietoryhmiin.

Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjä on myös velvollinen vastaamaan muun ohessa tietojen käytön turvallisuudesta ja tarvittavasta tekniikasta sekä varmistumaan asianmukaisin toimenpitein siitä, että tietoja käsitellään sen ohjeiden mukaisesti, ellei unionin oikeudessa tai jäsenvaltion oikeudessa toisin vaadita. Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen suojaamattomassa sähköpostissa oli ollut kaupungin ohjeiden vastaista. Se oli myös lainvastaista sekä oikeusasiamiehen että tietosuojavaltuutetun kannanottojen mukaan. Kaupunki oli tehnyt tietoturva-asetuksen mukaisen ilmoituksen tietoturvaloukkauksesta tietosuojavaltuutetulle. Perheneuvoja oli itse ilmoittanut esimiehelleen menettelynsä virheellisyydestä, kantelijalta oli pyydetty anteeksi ja kaupunki oli antanut perheneuvojalle suullisen varoituksen. AOA tyytyi saattamaan perheneuvojan tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä (1423/2019).

Suostumus sisäkorvaimplantin asettamiseen huostaanotetulle lapselle

Lapselle oli asetettu sisäkorvaimplantti huoltajan vastustuksesta huolimatta. Asiassa ilmeni, että lapsi oli otettu huostaan muun ohessa sen vuoksi, että huoltajat eivät olleet kyenneet päättämään yhteisymmärryksessä hänen kuulovammansa hoitoon liittyvistä asioista, mikä oli vaikeuttanut hoitoa. Lapsen kuulovammaa lääketieteellisesti hoitava taho oli suositellut sisäkorvaimplanttia kuulon yhä huonontuessa. Toinen huoltaja oli samaa mieltä hoitavan tahon kanssa, mutta kantelija, joka oli toinen huoltaja, vastusti toimenpidettä. Lapsi itse oli toivonut implanttia. Koska lapsi oli otettu huostaan, suostumus toimenpiteeseen oli pyydetty lapsen asioista vastaavalta sosiaalityöntekijältä.

AOA katsoi, ettei asiassa ollut menetelty lainvastaisesti, kun lapsen ei ollut katsottu saavuttaneen potilaslain 7 §:ssä edellytettyä riittävää ikää ja kehitystasoa voidakseen itse päättää implantin asettamisesta. Asiassa oli sen jälkeen arvioitava, oliko lapsen huostaanottaneen sosiaaliviranomaisen tullut käyttää oikeutta määrätä lapsen terveydenhuollosta, vai olisiko määräysvalta tullut antaa huoltajille lastensuojelulain 45 §:n nojalla. Tämän arvioiminen kuului kyseisen säännöksen ja sen esitöiden mukaisesti sosiaaliviranomaiselle.

Lapsen huostaanoton perusteiden ja huoltajien erimielisyyden vuoksi AOA katsoi, ettei asiassa ollut menetelty lainvastaisesti, kun sosiaaliviranomainen ja tässä tapauksessa lapsen asioista vastannut sosiaalityöntekijä oli käyttänyt asiassa päätösvaltaa. Sosiaalityöntekijä oli ennen suostumuksen antamista selvittänyt asiaa koskevaa juridiikkaa, kummankin huoltajan mielipidettä asiasta sekä lapsen mielipidettä ja toiveita. Sosiaalityöntekijä oli lisäksi selvittänyt asiaa hankkimalla sitä koskevia tietoja Kuurojen liitosta. Asiassa ei ollut syytä epäillä, että sosiaalityöntekijä olisi menetellyt lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan suostumuksen antamisessa (6267/2019).

Ulkoministeriön menettely lasten noutamiseksi al-Hol'in leiriltä

Asiassa oli kysymys siitä, oliko ulkoministeriö ollut velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin kantelussa mainittujen lasten noutamiseksi Syyriasta al-Hol'in leiriltä Suomeen. AOA arvioi ulkoministeriön menettelyä erityisesti lastensuojelun ja konsulipalveluiden kannalta kansallisen lainsäädännön, Euroopan unionin lainsäädännön ja Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten valossa. Ratkaisussa on yhtäältä arvioitu sitä, missä määrin Suomen viranomaisten toimivalta ulottuu valtion ulkoupuolelle ja toisaalta, miten perus- ja ihmisoikeuksien edistämisvelvollisuus on toteutettavissa ottaen huomioon ulkoministeriön toimintaedellytykset niissä erittäin haastavissa olosuhteissa, joissa lapset ovat Syyriassa al-Hol'in leirillä. Ratkaisussa ei otettu kantaa ulkoministeriön sisäiseen tehtävienjakoon eikä ulkoministerin menettelyyn, koska ministerin virkatoimien lainmukaisuus oli perustuslakivaliokunnassa arvioitavana.

AOA totesi saatavilla olevien tietojen perusteella olevan ilmeistä, että olosuhteet leirillä vaaransivat vakavasti leirillä olevien lasten fyysisen ja psyykkisen kehityksen sekä terveyden tavalla, joka loukkasi heidän ihmisarvoaan ja -oikeuksiaan lapsina.

Koska lapset eivät asuneet vakituisesti Suomessa, asiassa oli aluksi ratkaistava Suomen viranomaisten kansainvälinen toimivalta lastensuojeluasiassa. AOA totesi, ettei toimivaltakysymykseen soveltunut EU:n Bryssel II a -asetus eikä Haagin vuoden 1996 lastensuojelusopimus, joita kysymykseen oli sovellettava ensisijaisesti. Bryssel II a -asetus salli kuitenkin kansalliseen lakiin perustuvan toimivallan käytön tällaisessa tilanteessa. Asiaan lähtökohtaisesti soveltuva lastensuojelulain 17 § oli vaikeaselkoinen eikä se kiinnittynyt kaikilta osin lapsioikeudellisesti merkityksellisiin liittymiin, kuten vanhempien Suomen kansalaisuuteen. Säännöksen lapsilähtöisessä tulkinnassa oli AOA:n mukaan otettava huomioon lapsen oikeus Suomen kansalaisuuteen vanhemman kansalaisuuden perusteella ja lapsen edun periaate.

Tahdonvastaiset toimenpiteet eivät kuitenkaan näyttäneet mahdollisilta. Lapsen ja huoltajan

tahdonvastainen erottaminen toisistaan merkitsee puuttumista perhe-elämän suojaa koskevaan perus- ja ihmisoikeuteen (YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 art.). Puuttuminen perhe-elämän suojaan edellyttäisi oikeusturvan toteuttamiseksi sellaista viranomaismenettelyä, jonka toteutuminen lasten ja huoltajan oleskellessa al-Hol'in leirillä olisi saadun selvityksen valossa epävarmaa. Myöskään tahdonvastaisten toimenpiteiden täytäntöönpano ei olisi mahdollista, koska alueella ei ollut selvityksen mukaan voimassa sellaista oikeusjärjestelmää, joka voisi tunnustaa Suomen viranomaisen tekemät ratkaisut ja panna ne täytäntöön.

Konsulipalvelulaki mahdollistaa Suomen kansalaisten vapaaehtoisuuteen perustuvat avustamistoimenpiteet sekä virka-avun esimerkiksi lastensuojeluviranomaiselle konsulipalvelulain mukaisesti. Suomen edustustot käyttävät kuitenkin harkintavaltaa siinä, millaiset toimenpiteet ovat mahdollisia ja toteuttamiskelpoisia asemamaassa. Ulkoministeriön selvityksen mukaan Syyriaa lähinnä sijaitseva edustusto oli ollut suljettuna ja alueella arvioitiin olevan merkittäviä turvallisuusuhkia.

Ulkoministeriö ei ollut menetellyt lainvastaisesti eikä velvollisuuksiaan laiminlyöden, kun se ei ollut ryhtynyt enempiin toimenpiteisiin lasten palauttamiseksi. AOA katsoi kuitenkin, ettei tämä kuitenkaan poistanut julkisen vallan velvollisuutta pyrkiä aktiivisesti löytämään ratkaisu yksittäisten lasten suojelemiseksi ja heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteuttamiseksi.

AOA totesi olevan ilmeistä, että lasten useat keskeiset perus- ja ihmisoikeudet eivät ole toteutuneet eivätkä toteudu leirin olosuhteissa. AOA arvioi vielä kysymystä Suomen viranomaisten velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen Suomen alueen ulkopuolella. Hän totesi johtopäätöksenään, että viranomaiset, virkamiehet tai muut julkista tehtävää hoitavat ovat velvollisia noudattamaan perustuslakia ja erityisesti sen 22 §:ssä asetettua perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta myös silloin, kun he toimivat Suomen alueen ulkopuolella. Tästä oikeudellisesta velvollisuudesta erillisenä oli arvioitava sitä, minkälaiset ovat viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet toimia valtion oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella toisen suvereenin alueella. AOA:n mukaan ulkoministeriöllä on ollut velvollisuus huolehtia aktiivisesti käytössään olevin keinoin leirillä olevien lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Lasten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta ei kuitenkaan sellaisenaan ollut seurannut velvollisuutta heidän kotiuttamiseensa Suomen alueelle.

AOA totesi edelleen käsityksenään, että perustuslaissa on sitouduttu paitsi turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen valtion lainkäyttöalueella (perustuslain 22 §) myös edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja ihmisarvon loukkaamattomuutta universaaleina arvoina myös valtion lainkäyttöpiirin ulkopuolella kaikissa kansainvälisissä toimissa. AOA totesi näiden arvojen koskevan ulkoministeriön toimintaa myös siltä osin, kuin kyse on leirillä olevista lapsista, jotka ovat kantelijan mukaan Suomen kansalaisia ja joita koskeva lastensuojelu ei näyttäisi kuuluvan millekään muulle kansainvälisesti toimivaltaiselle viranomaiselle kuin Suomen viranomaiselle.

AOA:n näkemyksen mukaan ulkoministeriöllä oli siten velvollisuus suojata lasten perus- ja ihmisoikeuksia aktiivisin toimenpitein, ja nämä oikeudet – mukaan lukien lasten perhe-elämän suoja – tuli ottaa huomioon myös näitä toimenpiteitä toteutettaessa. AOA arvioi tämän voivan tarkoittaa esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisten organisaatioiden järjestämien vapaaehtoisten järjestelyjen tukemista lasten paluun järjestämiseksi yhdessä huoltajansa kanssa ja tarvittaessa esimerkiksi toimenpiteitä lasten henkilöllisyyden selvittämiseksi paluuta varten. Mainitussa tarkoituksessa ministeriön tulisi AOA:n mukaan myös pyrkiä eri tavoin varautumaan lasten ja heidän äitinsä mahdolliseen saapumiseen Suomen alueelle yhteistyössä muiden viranomaisten ja muiden mahdollisten toimijoiden kanssa, mihin ministeriö oli jo selvityksensä täydennyksen mukaan valmistautunutkin. AOA kiinnitti ratkaisussaan ulkoministeriön huomiota lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistä koskevaan käsitykseensä (3173/2019*).

5.13 Vanhusten oikeudet

Vanhusasioiden laillisuusvalvonnasta vastasi apulaisoikeusasiamies *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi ma. vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Marja-Liisa Judström* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Lotta Hämeen-Anttila* 1.3.2020 alkaen. Esittelijöinä toimivat myös, kukin osan vuotta: vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Pia Wirta* ja *Riitta Burrell*, ma. vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Elina Castrén* ja ma. oikeusasiamiehensihteeri *Anne Ilkka* sekä notaarina ja vanhempana oikeusasiamiehensihteerinä *Johanna Koli* ja *Kaisu Lehtikangas*.

Vanhusten oikeuksien turvaaminen on osa oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksien suojaamista ja valvontaa. Tavoitteena on edistää vanhusten ihmisarvon ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Vanhusten oikeuksien toteutumisen valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityisistä tehtäväalueista. Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonta perustuu keskeisesti omiin aloitteisiin ja tarkastuksiin.

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonta kohdistuu kaikille hallinnonaloille. Tässä jaksossa kuvataan oikeusasiamiehen toimintaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa. Vanhusten oikeuksia koskevia kannanottoja kuvataan myös mm. terveydenhuoltoa, vammaisten henkilöiden oikeuksia, edunvalvontaa, poliisia, Opcat-tarkastuksia ja koronakanteluja koskevissa jaksoissa.

5.13.1 KANSAINVÄLISIIN SOPIMUKSIIN PERUSTUVAT ERITYISTEHTÄVÄT

Oikeusasiamiehellä on kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, jotka tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (CRPD) ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioiminen Suomessa 10.6.2016 toi oikeusasiamiehelle erityistehtävän. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat myös vanhukset, joilla on sellainen sairaus tai vamma, joka voi estää heidän osallistumisensa yhteiskuntaan. Sopimuksen johtavia periaatteita ovat syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ja siinä korostetaan itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua itseä koskevaan päätöksentekoon.

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta toimivat yhdessä vammaisyleissopimuksen mukaisena elimenä, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa toimitaan tiiviissä yhteistyössä Ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan vanhusjaoston kanssa.

Muistisairaiden tai psyykkisesti sairaiden vanhusten asumisyksiköihin ja laitoksiin kohdistuvien tarkastusten toimivallan ja menetelmien kannalta merkittävä kansainvälinen sopimus on YK:n kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastainen yleissopimus. Oikeusasiamies toimii sen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä, joka tekee tarkastuksia paikkoihin, joista henkilö ei voi omasta tahdostaan poistua.

5.13.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vanhusten käyttämiä palveluja ovat erityisesti kotihoito, kotihoidon tukipalvelut, omaishoito, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen sekä laitoshoito. Vanhuspalvelulain mukaisena ensisijaisena tavoitteena on, että vanhus voi asua mahdollisimman pitkään omassa kodissaan ja tarvittaessa avopalveluina toteutettavien tarpeenmukaisten ja riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen avulla.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan vuonna 2019 yli 75-vuotiaita kotihoidon asiakkaita oli 200 000, joista 58 % sai palveluja säännöllisesti. Vuoden lopussa 75 vuotta täyttäneistä 8 % (vajaa 42 000) oli ympärivuorokautisen hoivan palvelussa (tehostettu palveluasuminen, vanhainkotihoito, terveyskeskusten pitkäaikaishoito). Vuoden 2019 lopun vanhainkotien asukasmäärä oli 17 % pienempi kuin edellisenä vuonna. Myös terveyskeskusten vuodeosastojen pitkäaikaishoidon ikääntyneiden asiakkaiden määrän väheneminen jatkui. Tehostetun palveluasumisen asiakasmäärän kasvu sekä tavallisen palveluasumisen väheneminen pysähtyivät.

Kertomusvuonna annettiin ikääntyneille henkilöille sekä vanhustenhuollon palvelujen järjestäjille ja tuottajille nopealla aikataululla koronapandemian vuoksi suuri määrä sekä valtakunnallista että paikallista ohjeistusta ja toimintasuosituksia viruksen leviämisen estämiseksi. Tartuntatautilakia on sovellettu sekä sosiaali- että terveydenhuollon yksiköissä. Elämän suojeleminen on nostanut esiin kysymyksiä muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. (ks. erillinen jakso 4 koronavirukseen liittyvistä asioista).

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen Kuntaliitto antoivat uuden laatusuosituksen hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020-2023. Samalla sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi poikkihallinnollisen Ikäohjelman.

Perustuslaissa turvattujen riittävien sosiaalipalvelujen kannalta merkittävä vanhuspalvelulain muutos tuli voimaan 1.10.2020. Henkilömitoitusten muutokset tulevat voimaan asteittain. Tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä henkilöstömitoituksen on 1.10.2020 alkaen oltava vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Vuoden 2021 alusta henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,55 ja vuoden 2022 alusta vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti. Henkilöstömitoitus vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti tulee täysimääräisesti voimaan 1.4.2023. Kyse on lakisääteisestä vähimmäismitoituksesta, joka koskee sekä julkisia että yksityisiä palveluja. Mitoituksen on oltava korkeampi, jos asiakkaiden toimintakyky ja palvelutarve sekä palvelujen laadun varmistaminen sitä edellyttävät.

Lisäksi 1.10.2020 tulivat voimaan säännökset välittömän asiakastyön ja välillisen työn erottamisesta sekä henkilöstön rakenteesta ja osaamisesta. Työnjaon tavoitteena on varmistaa, että välittömään asiakastyöhön on käytettävissä asiakkaiden tarpeita vastaava henkilöstöresurssi. Palveluntuottajan on tarvittaessa voitava osoittaa, miten sen huolehtii siitä, että välilliseen työhön kuuluvat tehtävät hoidetaan asianmukaisesti. Lakiin on lisätty myös säännökset iäkkään henkilön toimintakyvyn ja palvelutarpeen arvioinnissa käytettävästä RAI-arviointivälineistöstä. Kuntien on aloitettava RAI-järjestelmän käyttö viimeistään 1.4.2023.

Asiakasmaksulakiin on lisätty säännökset pitkäaikaisten asumispalvelujen asiakasmaksuista. Maksut määräytyvät yhdenmukaisin perustein kotiin annettavissa palveluissa ja pitkäaikaisessa tavallisessa palveluasumisessa. Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen maksuista säädetään pitkälti vastaavasti kuin pitkäaikaisen laitoshoidon maksuista. Tällä tavoin intensiivisen hoidon ja huolenpidon tarpeessa olevien asiakkaiden maksut peritään mahdollisimman yhdenmukaisin perustein. Laki korostaa asiakasmaksujen alentamisen ja perimättä jättämisen ensisijaisuutta suhteessa toimeentuloturvaan. Laissa säädetään lisäksi kunnan velvollisuudesta antaa asiakkaalle tieto maksun alentamisesta ja perimättä jättämisestä. Tavoitteena on, että asiakkaat eivät joutuisi turvautumaan toimeentulotukeen asiakasmaksuista selvitäkseen. Asiakasmaksulain muutokset tulevat voimaan 1.7.2021.

5.13.3 LAILLISUUSVALVONTA

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa keskeiset perusoikeudet on turvattu perustuslain 19 §:ssä. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan vanhuuden aikana. Lisäksi julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Vuonna 2020 AOA kiinnitti huomiota riittävien resurssien turvaamiseen ja kunnan sosiaalitoimen toimintaan asiakkaiden tarvetta vastaavien sosiaalipalvelujen turvaamiseksi. Koronapandemiaan liittyvien toimien johdosta valvottiin erityisesti asiakkaiden itsemääräämisoikeuden ja perhe-elämän suojan toteutumista sekä valvonnan valvonnan toteutumista ja ylimpien valtioelinten antamien ohjeiden lainmukaisuutta. Laillisuusvalvonta kohdistui myös palvelun laadun varmistamiseen muistisairaan vanhuksen muuttaessa laitokseen tai asumispalveluyksikköön, yksittäisen asiakkaan palvelun soveltuvuuden arviointiin asumisen aikana sekä kunnan toimintamahdollisuuksiin, jos tarjotussa palvelussa ilmenee vakavia puutteita. Ratkaisuissa ja tarkastuksilla arvioitiin asiakkaiden saamien palvelujen muodostamaa kokonaisuutta sekä oikeutta saada tarvitsemansa sosiaalityön palvelut. Etätarkastuksilla kiinnitettiin erityistä huomiota palvelujen laatuun koronapandemian aikana, rajoitusten käyttöön sekä pandemian aiheuttamiin muutoksiin palveluissa.

Vuonna 2020 ratkaistuista kanteluista yhteensä 126 koski vanhusten oikeuksia (69 vuonna 2019, 47 vuonna 2018 ja 30 vuonna 2017). Niistä 24 (19 %) johti toimenpiteisiin (11 vuonna 2019, 6 vuonna 2018 ja 2 vuonna 2017). Lisäksi 29 (23 %) kantelun perusteella tehtiin oma aloite, joka sittemmin johti toimenpiteisiin.

Tarkastuksia toteutettiin kertomusvuonna yhteensä 4, joista kolmeen tehtiin jatkotarkastus koronapandemian aikana. (Vuonna 2019 tarkastuksia tehtiin yhteensä 29, vuonna 2018 yhteensä 11 ja vuonna 2017 yhteensä 5). Tarkastusten määrään ja toteuttamistapaan vaikuttivat sekä koronaan liittyvien kantelujen ja omien aloitteiden määrä, että pandemian aiheuttamat varotoimet.

Oikeusasiamies voi selvittää omana aloitteenaan kanteluissa, oikeusasiamiehen tarkastuksilla tai muutoin oikeusasiamiehen tietoon tulleita epäkohtia. Apulaisoikeusasiamiehen omia aloitteita vanhusasioissa tuli vireille vuonna 2020 yhteensä 9 ja ratkaistiin 14 (vuonna 2019 tuli vireille yhteensä 14 omaa aloitetta, vuonna 2018 ei ollut omia aloitteita ja vuonna 2017 oli yksi). Kertomusvuonna omat aloitteet liittyivät valtaosin COVID-19 -pandemiaan.

Vanhustenhuollon koronapandemiaan liittyviä kanteluja, omia aloitteita ja tarkastuksia on käsitelty jaksossa 4. Kansallisena valvontaelimenä tehtyjä Opcat-tarkastuksia ja niihin liittyviä omia aloitteita selostetaan jaksossa 3.5.

5.13.4 LAUSUNNOT JA ESITYKSET

AOA antoi oikeusministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetusta (7211/2020) sekä sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon luonnoksesta hyvän ikääntymisen turvaamisen ja palvelujen parantamisen laatusuosituksista vuosille 2020-2023 (4026/2020).

AOA antoi Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 129/2020 vp) sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain, terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta (6381/2020).

AOA Sakslin selvitti usean kunnan sosiaalitoimen toimintaa muistisairaan vanhuksen tarvetta vastaavien sosiaalipalvelujen turvaamiseksi. AOA totesi, ettei kunnissa ole riittävässä määrin valvottu yksittäisen muistisairaan asiakkaan asiakassuunnitelmien ja tehtyjen päätösten toteuttamista. On mahdollista, että asumisyksikön palvelujen laatu

ei vastaa asiakkaan tarpeita siinä vaiheessa, kun asiakas muuttaa yksikköön; myös asumisen aikana valvonta on puutteellista (4944/2019*).

Asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna yksi hyvitysesitys (4070/2020*) ja yksi säädösesitys (3232/2020* ks. tästä ratkaisusta tarkemmin jaksossa 4).

5.13.5 RATKAISUJA

IÄKKÄIDEN PUOLISOIDEN OIKEUS ASUA YHDESSÄ

AOA kiinnitti huomiota siihen, etteivät virkamiehet olleet tietoisia siitä, että vanhuspalvelulain mukaan iäkkäille avio- ja avopuolisoille on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä, eikä asiassa voida menetellä asiakkaiden tahdon vastaisesti. (4070/2020*). Kannanotto on selostettu jaksoissa 3.7 ja 4.

YMPÄRIVUOROKAUTISEN HOIVAN TARVEARVIOINTI JA PÄÄTÖKSENTEKO

Tulipalossa kotona menehtyneen 96-vuotiaan kuuron ja sokean naisen omaisten mukaan hänelle oli haettu hoitopaikkaa sosiaali- ja terveyspiiriltä kolme kertaa ja hakemus oli aina hylätty. Lisäksi sosiaali- ja terveyspiirin toimittaman alustavan selvityksen mukaan asiakkaan vävy oli ottanut yhteyttä palveluohjaajaan ja kertonut, että asiakas haluaa jonnekin hoitopaikkaan. Yhteydenoton seurauksena asiakkaalle oli tehty 21.6.2016 palvelutarpeen arviointi.

Saadun selvityksen mukaan asiakkaalle oli 20.6.2017 tehty palvelutarpeen arviointi, kun omainen oli pyytänyt ympärivuorokautisen hoivan tarvearviota.

AOA katsoi, että selvitysten perusteella yhteenotoissa on ollut kysymys hakemuksesta hoitopaikkaan ja sen johdosta asiakkaalle on aloitettu palvelutarpeenarviointi. Se, että arvioinnin perusteella asiakkaalle on annettu kotihoidon palveluja, ei tarkoita sitä, ettei hakemusta hoitopaikkaan tarvitse käsitellä.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on aina oikeus saada hakemukseensa kirjallinen päätös. Hakemuksen voi tehdä myös suullisesti. Asiakkaan valitusoikeuden toteuttamiseksi on erityisen tärkeää, että hän saa myös kielteisen tai osittain kielteisen päätöksen hakemukseensa. Osittain kielteinen päätös on annettava, vaikka tarkoitus olisikin, että asiakkaalle mahdollisesti vähän myöhemmin voitaisiin tehdä myönteinen päätös, kun sopiva palvelu on käytettävissä.

Saadun selvityksen mukaan palvelutarpeen arviointipyyntö on saapunut perjantaina 11.1.2019 ja asia on otettu käsittelyyn 14.1.2019. Yhteys asiakkaan omaiseen on otettu 21.1.2019, jolloin on sovittu kotikäynnistä. Aikaisemmin saadun alustavan selvityksen mukaan palvelutarpeen arviointi on tehty asiakkaan kotona 29.1.2019.

Annetussa selvityksessä ei ole otettu kantaa siihen miksi asiakkaan omaiseen oli otettu yhteyttä vasta seitsemän päivän kuluttua arviointipyynnön saapumisesta ja miksi päätös oli tarkoitus tehdä vasta noin kuukauden kuluttua siitä, kun palvelutarpeen arviointi oli valmistunut.

Hallintolain säännös asian viivytyksettömästä käsitellystä merkitsee sitä, että hakemuksen tultua vireille viranomaisen on välittömästi alettava selvittämään asiaa. Päätös on tehtävä välittömästi sen jälkeen, kun asiaa on riittävästi selvitetty.

Hallintolain mukaan käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen.

Saadun selvityksen mukaan asian selvittäminen oli valmistunut 31.1.2019, jolloin asia oli siirretty asiakkuuskoordinaattorin päätettäväksi. Alustavan selvityksen mukaan myönteinen päätös oli tarkoitus tehdä viikon 9 alussa. Tämä tarkoittaa sitä, että päätös olisi tehty vasta noin neljän viikon kuluttua arvioinnin valmistumisesta.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu yksilön oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Työntekijöiden puuttuminen ei ole perusteltu syy asian käsittelyn viivästymiseen. Toiminnan lainmukaisuudesta on huolehdittava esimerkiksi töiden organisoinnilla tai voimavaroja lisäämällä.

Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon myös asian merkitys palvelua hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta, käsittelyn viivytyksettömyydellä on annettava erityistä merkitystä viranomaisen toiminnassa.

Asiassa oli toimittu lainvastaisesti, kun asiakkaalle ei tehty päätöstä välittömästi sen jälkeen, kun asian selvittäminen oli valmistunut (1813/2019*).

Poliisipartion menettely muistisairaan henkilön tapauksessa

Poliisin tehtäväilmoituksen mukaan sivullinen henkilö soitti klo 1.19 hätäkeskukseen tavattuaan kantelijan 86-vuotiaan äidin kävelemässä kaupungin keskustassa. Hätäilmoituksen mukaan kantelijan äiti oli muistisairas, levoton ja pyrki poistumaan paikalta. Paikalle hälytettiin poliisipartio, jonka mukaan vanhus ei muistanut kotiosoitettaan, eikä hänellä ollut mukanaan kotiavaimia. Poliisit saivat kuitenkin selvitettyä hänen osoitteensa ja toimittivat hänet kotiin.

Tavattaessa eksyksissä oleva muistisairas vanhus poliisin tulee erityisen huolellisesti harkita toimenpiteitään. Lähtökohtaisesti tällaisissa tilanteissa poliisi on vanhuspalvelulain 25 §:n mukaan velvollinen tekemään viipymättä ilmoituksen kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle. Kriteerit ilmoituksen tekemiselle ovat selvästi olleet olemassa. Kantelijan äiti on ollut muistisairas, hän ei ole tiennyt osoitettaan, eikä hänellä ole ollut mukanaan kotiavaimia. Hän oli eksyneenä kävellyt keskellä yötä kaupungilla vähissä vaatteissa ja hän oli levoton. Hän on tuossa tilanteessa ollut ilmeisen kykenemätön huolehtimaan omasta terveydestään ja turvallisuudestaan. Vanhuspalvelulain 25 §:ssä ei kyse ole pelkästään hengen tai terveyden vaarasta - eikä varsinkaan välittömästä hengen tai terveyden vaarasta - vaan siitä, että henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Kyse on siis henkilön puutteellisesta kyvystä huolehtia itsestään (myös tulevaisuudessa) siten, ettei hän saata itseään esimerkiksi vaaraan. Kynnystä ilmoitukselle ei OA:n mukaan tule pitää erityisen korkealla.

Poliisipartion mukaan sosiaalipäivystys oli hälytetty samalla tehtävälle. Partio ei kuitenkaan kertomansa mukaan ollut missään vaiheessa itse yhteydessä sosiaalipäivystykseen. On myös varsin ilmeistä, ettei heillä ole ollut myöskään tietoa esimerkiksi siitä, mihin toimenpiteisiin sosiaalipäivystys mahdollisesti aikoi ryhtyä – esimerkiksi sitä, ovatko he tulossa vanhuksen luokse arviokäynnille.

OA:n käsityksen mukaan hätäkeskuspäivystäjä on hälytettyään sosiaalipäivystyksen tehtävälle näin omalta osaltaan täyttänyt vanhuspalvelulain 25 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden. Toisen tahon tekemä ilmoitus ei koskaan poista ilmoitusvelvollisen tahon omaa ilmoitusvelvollisuutta. Laissa ei ole säädetty oikeudesta jättää ilmoitus tekemättä, vaikka olisi tiedossa, että toinen viranomaistaho on jo tehnyt asiasta ilmoituksen. Tekemällä ilmoituksen ilmoittaja omalta osaltaan varmistaa, että tieto menee eteenpäin ja että hänen omat yhteystietonsa menevät eteenpäin mahdollisia jatkokysymyksiä varten. Tilanteessa poliisipartion olisi tullut olla viipymättä yhteydessä sosiaalitoimeen. Tätä mieltä on ollut myös poliisilaitos.

OA piti moitittavana, että muistisairas ja juuri hetkeä aikaisemmin eksyneenä tavattu iäkäs vanhus jätettiin yksin kotiinsa varmistautumatta siitä, että vastuuviranomainen saa siitä heti tiedon. Poliisipartion olisi tullut olla viipymättä yhteydessä sosiaalitoimeen. Tällöin partio olisi voinut varmistua muun muassa siitä, että sosiaalipäivystys saa kaikki oleelliset tiedot kantelijan äidin tilasta ja olosuhteista muutenkin eli myös tiedon partion havainnoista. Samalla sosiaalipäivystykselle olisi tullut ilmoittaa, mihin toimenpiteisiin poliisipartio aikoo ryhtyä, jotta sosiaalipäivystys olisi voinut arvioida mahdollisia omia toimenpiteitään.

Poliisihallinnolta näytti puuttuvan yleinen ohjeistus vanhuspalvelulain 25 §:ssä säädetystä viranomaisen ilmoitusvelvollisuudesta. Onkin mah-

dollista, ettei kyseinen lainkohta ole poliisin kenttätoiminnassa erityisen hyvin tiedossa. OA pyysi Poliisihallitusta saattamaan tämän ratkaisun kaikkien poliisiyksiköiden tietoon ja harkitsemaan, olisiko poliisin ohjeistusta syytä täydentää vanhuspalvelulain 25 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta koskevilla toimintaohjeilla. (4712/2020*)

Poliisin ilmoitukset vanhusten katoamisista sosiaalitoimelle ja sosiaalitoimen toimenpiteet ilmoitusten johdosta

Sosiaalitoimella oli kuvattuna huoli-ilmoituksen vastaanottamisen toimintamallit, jotka sopivat tilanteisiin, joissa poliisi on ilmoittanut kadonneesta ja sittemmin löytyneestä vanhuksesta. AOA Sakslin piti tärkeänä, että sosiaalitoimella ja poliisilla olisi yhteistyömalli myös tilanteisiin, jossa vanhus on kadonnut eikä häntä ole löydetty.

Sosiaalitoimen sisällä eri palveluista vastaavien työntekijöiden tulee huolehtia siitä, että tieto menee eteenpäin niille tahoille, joilla on asiassa toimintavelvollisuus. Esimerkiksi tilanteessa, jossa kotihoidon työntekijä ilmoittaa hätäkeskukseen kadonneesta asiakkaasta, hänen tulee huolehtia, että tiedon saa myös asiakkaan omatyöntekijä ja tarvittaessa sosiaalipäivystys. Työntekijöiden on tiedettävä, miten toimia sekä virka-aikana että virka-ajan ulkopuolella.

AOA korosti, että palvelutarpeen arviointi on tehtävä riittävässä laajuudessa ja sitä on päivitettävä tarvittaessa. Palvelutarpeen arvioinnista tulee käydä ilmi, miten tehtävillä palvelumuutoksilla saadaan konkreettisesti turvattua se, ettei vastaavaa vaaratilannetta voisi enää syntyä. AOA korosti kuitenkin, että palveluntarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös muut asiakkaan etuun ja hyvinvointiin vaikuttavat tekijät (4682/2019).

Kuoleman toteaminen kylmiössä

Kantelija arvosteli sitä, että hänen äitinsä siirrettiin kuoleman jälkeen terveyskeskuksen kylmiöön, ennen kuin lääkäri totesi kuoleman. Kuoleman toteamisen lääkäri suoritti kylmiössä.

AOA totesi, että oikeusasiamiehen laillisuuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että vainaja voidaan siirtää vainajien säilytystiloihin vasta lääkärin todettua kuoleman.

Asumispalveluyksikössä oli toimittu virheellisesti, kun vainaja oli ennen kuoleman toteamista siirretty vainajien säilytystiloihin. AOA katsoi, että menettelyn moitittavuutta vähensi se, että Sosiaali- ja terveysministeriö on tarkkarajaisen lainsäädännön valmistelun loppuun saattamisen sijasta kannustanut toimintayksikköjä laatimaan yksikkökohtaisia ohjeita kuoleman toteamiseen liittyvistä käytännöistä ja asumispalveluyksikön henkilökunta on toiminut näiden kunnassa laadittujen ohjeiden mukaisesti. Lisäksi kunnan laatimat ohjeet on hyväksytetty aluehallintovirastossa, eikä lainsäädännössä olut tapahtunut muutoksia ohjeiden laatimisen jälkeen.

Kunnan hyvinvointijohtaja oli kanteluselvityksessään myöntänyt, että kunnan toimintaohjeet eivät olleet olleet lainsäädännön mukaiset ja kuoleman toteamiseen ja sitä seuraaviin toimenpiteisiin liittyvät toimintaohjeet tullaan kunnassa päivittämään pikaisesti lain edellyttämälle tasolle.

Kuoleman toteamisen osalta AOA totesi, että oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että lääkärin tulee suorittaa vainajan kuoleman toteaminen viivytyksettä, kun kuolemasta on ilmoitettu, siten kuin voimassa olevassa asetuksessa todetaan.

AOA piti ymmärrettävänä, että terveyskeskuksen päivystyksessä yksin työskennellyt lääkäri ei ollut kokenut voivansa jättää tehtäväänsä kesken ruuhkautuneessa tilanteessa kuoleman toteamistehtävää varten, johon selvityksen mukaan saattoi ajallisesti kulua puoli tuntia. Lisäksi tapahtuneen arviointiin vaikutti se, että kuoleman toteamiseen liittyvässä kunnan toimintaohjeessa oli todettu, että jos päivystäjä ehtii, hän voi käy toteamassa kuoleman asumispalveluyksikössä.

Yksittäisen ammattihenkilön toiminnan moitittavuutta vähensi lisäksi se, että voimassa oleva sääntely sisältää ristiriitaisuuksia. Kiireellisesti annettavasta hoidosta säädetään laissa, samoin kuin ammattihenkilön velvollisuudesta tuntea toimintaansa liittyvät säädökset, mutta kuoleman viivytyksettömästä toteamisesta säädetään asetuksella.

AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että tehtäviään suorittava lääkäri joutuu tilanteeseen, jossa hän ei voi noudattaa voimassa olevia säädöksiä ja joutuu punnitsemaan, minkä hänelle säädetyn tehtävän voi jättää suorittamatta tai lykätä myöhemmäksi.

Asiassa saadusta selvityksestä ei ilmennyt, kuinka tavanomaista terveyskeskuksen päivystyksen ruuhkautuminen oli. Tältä osin AOA viittasi terveydenhuoltolaissa säädettyyn velvoitteeseen osoittaa riittävästi voimavaroja terveydenhuollon palveluihin siten, että käytettävissä on riittävästi terveydenhuollon ammattihenkilöitä. AOA kiinnitti kunnan huomiota vastaisen varalle riittävään resursointiin, jotta terveyskeskukselle kuuluvat terveydenhuollon palvelut pystytään järjestämään siten, että säädöksissä asetetut velvoitteet pystytään asianmukaisesti toteuttamaan.

Lisäksi AOA totesi, ettei pidä voimassa olevan lainsäädännön tilaa tyydyttävänä, ei vainajan eikä terveydenhuollon ammattihenkilön oikeusturvan kannalta. AOA kiirehti sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevaa kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain muuttamista koskevaa valmistelutyötä lainvalmistelun loppuun saattamiseksi (1999/2019*).

Muistisairaiden henkilöiden suun terveydenhuollon toteuttaminen

AOA selvitti omana aloitteenaan muistisairaiden vanhusten suun terveydenhuollon ja hammaslääkärikäyntien järjestämistä Helsingissä. AOA kiinnitti asiaan huomiota erään tarkastuksen yhteydessä, jossa työntekijät kertoivat, että vanhusten hammashoitoa oli usein laiminlyöty jo pidemmän aikaa ennen vanhuksen siirtymistä ympärivuorokautiseen laitospalveluun.

Suun sairaudet voivat vakavasti vaarantaa henkilön terveyden ja hyvinvoinnin, sillä ne lisäävät riskiä sairastua muihin sairauksiin, kuten esimerkiksi sydän- ja hengitystiesairauksiin. Ikääntymisen myötä henkilön kyky huolehtia suuhygieniastaan voi heiketä merkittävästi alentuneen toimintakyvyn tai oma-aloitteisuuden vuoksi. Myös muistisairaan vanhuksen kyky ilmaista itseään suun terveydentilaan liittyvistä pulmista voi olla hyvinkin rajoittunut. Tällöin korostuu hoitohenkilökunnan osaaminen ja vastuu suunhygienian toteuttamisesta ja suun terveydentilaan liittyvien pulmien tunnistamisesta.

AOA ei pitänyt asianmukaisena, että vastuu muistisairaan asiakkaan suun terveydenhuollosta on pelkästään hoitajien arvion varassa. Muistisairailla sosiaalihuollon asiakkailla tulisi olla hammaslääkärin tekemä suun hoidon suunnitelma, jota hoitohenkilöstö toteuttaa. Näin tulisi menetellä erityisesti ikääntyneiden asiakkaiden kohdalla, jotka eivät kykene itsenäisesti huolehtimaan suun terveydestään. AOA korosti, että hoitohenkilöstön tulee seurata suun hoidosta tehdyn suunnitelman toteutumista päivittäin (6646/2019).

Psykiatriselta osastolta kotiutuvan potilaan sosiaali- ja terveyspalvelut ja avun saaminen päivystystilanteissa

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyissä kanteluissa omaiset ovat kertoneet kokemuksistaan yrittäessään saada itsetuhoista ja väkivaltaista henkilöä psykiatriseen sairaalahoitoon. Omaiset ovat esittäneet huolensa myös siitä, että henkilö saattaa jäädä vaille asumispalveluja tai riittävää taloudellista tukea psykiatrisesta sairaalasta kotiuttamisen jälkeen.

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi, saako henkilö ihmisarvoisen elämän turvaavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, kun hän kotiutuu psykiatrisesta sairaalasta sekä tilanteessa, jossa tahdonvastaisen psykiatrisen sairaalahoidon edellytysten ei katsota täyttyvän, mutta henkilö tarvitsee kiireellistä apua. Vastauksissa pyydettiin erityisesti selvittämään, miten vaikuttaisi se, että henkilön toimintakyvyn heikkeneminen ainakin osittain liittyisi korkeaan ikään.

Selvityksen perusteella terveydenhuollossa tunnetaan huonosti mielenterveyspotilaiden ja

heidän läheistensä oikeus saada tukea ja apua sosiaalihuollosta. Lakien tarkoituksen toteuttaminen ei onnistu, jos soveltuvia sosiaali- tai terveydenhuollon palveluja ei ole saatavilla. AOA piti puutteita lakien noudattamisessa ja palvelujen saamisessa erittäin vakavina.

Myös viranomaisten paremmalla yhteistyöllä voitaisiin parantaa myös hoitoon kielteisesti suhtautuvien potilaiden ja heidän läheistensä kohtelua ja elämänlaatua. Koska henkilöillä itsellään ei ole kuormittavissa tilanteissa voimia tai mahdollisuutta valvoa omien oikeuksiensa toteutumista, on viranomaisilla korostunut vastuu siitä, että asiakkaiden ja potilaiden kohtelu ja palvelut toteutuvat lainmukaisesti perusoikeuksia ja ihmisarvoa kunnioittaen.

Toiminta tilanteissa, joissa läheinen pyytää arvioimaan henkilön psykiatrisen sairaalahoidon tarpeen

AOA kiinnitti huomiota siihen, että voimassa oleva lainsäädäntö antaa sekä mahdollisuuden että velvoittaa myös sosiaalihuoltoa arvioimaan tilannetta aina uudelleen, kun tieto ilmeisestä sosiaalihuollon tarpeesta tulee ja tarjoamaan henkilölle apua silloinkin, kun hän ei vielä itse ole valmis ottamaan apua vastaan.

AOA korosti, että näissä tilanteissa sosiaalitoimella on erityinen velvollisuus pyrkiä toimimaan sosiaalityön keinoin siten, ettei henkilön oikeus ihmisarvoiseen elämään vaarannu.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että myös aikuissosiaalityössä omatyöntekijän tehtävänä on edistää palvelujen järjestämistä asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Palvelukokonaisuuteen kuuluvat tarpeen mukaan sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon palvelut.

AOA korosti, että sekä sosiaalihuoltolaki (2 §) että terveydenhuoltolaki (8 a §) velvoittavat toimimaan asiakkaan edun mukaisesti siten, että sekä sosiaali- että terveydenhuollon ammattihenkilöstö käyttää heille laissa säädettyjä mahdollisuuksia toimia asiakkaan edun toteuttamiseksi.

Tarvittavien kiireellisten sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaaminen, kun edellytykset tahdonvastaisen psykiatrisen sairaalahoidon toteuttamiseen eivät täyty

AOA kiinnitti huomiota siihen, että esimerkiksi sosiaalipäivystys tarvitsee tiedon siitä, ettei asiakas ole saanut sairaalapaikkaa voidakseen järjestää henkilölle tarvittavaa kiireellistä apua.

AOA korosti, että terveydenhuollon ammattihenkilöstön on tunnettava itseään koskevat ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset ja osattava toimia kiireellisesti myös silloin, kun yksikössä työskentelevä sosiaalialan ammattilainen ei ole työvuorossa. AOA totesi, että sellaisissa tilanteissa, joissa terveydenhuollon ammattihenkilö ei ole varma siitä, täyttyykö tilanteessa laissa säädetty ilmoitusvelvollisuuden kynnys, hänen on mahdollista konsultoida asiassa esimerkiksi sosiaalipäivystystä. Konsultoinnin voi tehdä salassapitovelvollisuutta rikkomatta esittämällä kysymyksiä yleisellä tasolla ilman potilaan henkilötietoja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut psykiatrisen sairaalahoidon jälkeen

Vanhuspalvelulain 25 §:n 2 momentin mukainen terveydenhuollon viranomaisen velvollisuus ilmoittaa sosiaalihuollon viranomaiselle iäkkään henkilön kotiuttamisesta koskee myös psykiatrista sairaalahoitoa. Ilmoitus on tehtävä hyvissä ajoin ennen kotiuttamista.

Kaikkien potilaiden osalta on arvioitava, onko kyseessä tilanne, jossa henkilön suostumusta ei voida saada ja henkilö on ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan. Tarkoituksena on, että myös niissä tilanteissa, joissa henkilö syystä tai toisesta kieltää yhteistyön tekemisen, tieto sosiaalihuollon viranomaisille saataisiin riittävän ajoissa ennen sairaalajakson päättymistä, jotta henkilölle voitaisiin tarjota ihmisarvoisen elämän edellyttämät palvelut.

AOA totesi, että Oulun kaupungin toimintaohjeesta puuttuu olennaista tietoa voimassa olevasta lainsäädännöstä ja siinä esitetyt toimintaohjeet ovat virheelliset.

Ohjeistus oli AOA:n mielestä paitsi puutteellinen myös harhaanjohtava. Toisin kuin toimintaohjeessa sanotaan terveydenhuollon viranomaisille voi syntyä usealla perusteella velvollisuus tietojen antamiseen oma-aloitteisesti.

AOA piti menettelyyn sisältyneitä virheitä erittäin vakavina. Tieto sellaisen henkilön sairaalajakson päättymisestä, joka on ollut ilmeisen kykenemätön vastaamaan omasta huolenpidostaan, terveydestään tai turvallisuudestaan on virheellisiä ohjeita noudattaen jätetty välittämättä sosiaalitoimelle, jos potilas itse ei ole antanut lupaa yhteydenottoon.

Puutteet ikääntyville henkilöille tarkoitettujen palvelujen turvaamisessa

Keskeinen ongelma ikäihmisten palvelujen turvaamisessa on selvitysten perusteella se, että soveltuvia mielenterveyspalveluja ei ole riittävästi saatavilla. Erityisesti, jos ongelmat liittyvät päihteisiin tai kyseessä on iäkäs vammainen henkilö, ei palvelujärjestelmillä ole tarjota soveltuvaa palvelumuotoa. AOA korosti, että laissa säädetty oikeus saada tarvettaan vastaavat palvelut koskee myös erityisryhmiä. Myös puutteet sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöiden lainsäädännön osaamisessa voivat vakavasti vaarantaa haavoittuvassa asemassa olevien potilaiden ja asiakkaiden oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

AOA pyysi Oulun ja Vantaan kaupungeilta sekä HUS ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiireiltä selvityksen toimenpiteistään henkilökunnan osaamisen vahvistamiseksi ja asiakasprosessien korjaamiseksi, siten että haavoittuvassa asemassa oleva henkilö saa kiireellisissä tilanteissa sekä tarvitsemansa terveydenhuollon että sosiaalihuollon palvelut (5153/2019*).

5.13.6 TARKASTUKSET

Vanhuksia koskevat sosiaalihuollon tarkastukset

- Hoitokoti Annala Oy, 11.3.2020 ja jatkotarkastus 19.11.2020, tehostettu asumispalveluyksikkö,14 asukaspaikkaa, Siun sote -kuntayhtymä (1823/2020)
- Annalakodit Oy, 11.3.2020 ja jatkotarkastus 19.11.2020, tehostettu asumispalveluyksikkö, 18 asukaspaikkaa, Siun sote -kuntayhtymä (1824/2020)
- Koivupiha, 11.3.2020 ja jatkotarkastus 5.10.2020, tehostettu palveluasuminen, 53 asiakaspaikkaa, Joensuu, Siun sote -kuntayhtymä (1760/2020)
- Ikäihmisten palvelut, 9.10.2020, palvelujen järjestäminen, Siun sote -kuntayhtymä (1389/2020)

Tarkastushavaintoja ja kannanottoja

Ikäihmisten palvelujen järjestämistä koskevalla tarkastuksella (1389/2020*) tehtiin seuraavia havaintoja.

Osaamisen vahvistaminen

Tarkastuksella saadun tiedon ja tehtyjen havaintojen perusteella kuntayhtymän johdolla ja henkilökunnalla on merkittävästi epätietoisuutta voimassa olevan vanhustenhuollon palveluja koskevan lainsäädännön sisällöstä.

Tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että henkilöstön ja johdon käsitykset noudatetuista käytännöistä poikkesivat monelta osin toisistaan. Myöskään lähiesimiehillä ei ollut tietoa esimerkiksi käytössä olevasta työnohjausmahdollisuudesta. Ottamatta yksittäisten asioiden osalta kantaa siihen, miten ne tosiasiallisesti ovat kuntayhtymässä toteutuneet, AOA totesi, että johdon on huolehdittava siitä, että työskentelyä ohjaavat ohjeistukset ovat lainmukaiset ja selkeät, henkilöstö on tietoinen ohjeiden sisällöstä, ja niiden noudattamista valvotaan.

Hoitokoti Annala ja Annalakodit sijaitsevat rauhallisessa maalaismaisemassa Kesälahdella.

AOA piti myönteisenä sitä, että kuntayhtymässä on otettu käyttöön gerontologisen sosiaalityön asiantuntemusta ja kannusti sen käytön suunnitelmalliseen lisäämiseen. Johdon ja koko henkilöstön osaamisen vahvistamiseksi AOA edellytti lisäksi, että kuntayhtymässä lisätään lainsäädännön noudattamista tukevaa koulutusta ja tarkistetaan, että vanhustenhuoltoa koskevat sisäiset ohjeistukset ovat lainmukaiset.

Erityisen tärkeää lainsäädännön sisällön tunteminen on tilanteessa, jossa kuntayhtymä on tekemässä uudistuksia laajalti noudatettaviin toimintakäytäntöihin, jotka koskevat haavoittuvassa asemassa olevia asiakkaita. AOA korosti, että toimintamalleja ei saa ottaa käyttöön, jos niiden toteuttaminen on vastoin voimassa olevaa lakia tai niiden noudattaminen johtaisi käytännössä siihen, ettei voimassa olevaa lakia noudateta. Muistisairaat vanhukset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia sosiaalihuollon asiakkaita, joiden suojaksi lainsäädännössä olevia normeja on noudatettava tarkasti.

Uudistettaessa päätöksentekojärjestelmää tulee ottaa huomioon, että päätöksen tehnyt virkamies on oikeudellisesti vastuussa tekemänsä päätöksen sisällöstä. Lainsäädäntö velvoittaa päätöksen tekevää viranhaltijaa hankkimaan päätöksen tekemistä varten tarvittavan asiantuntemuksen, mutta asiantuntijoiden näkemysten ja muun selvityksen huomioon ottaminen ei vapauta päätöksen tekijää virkavastuusta, rikosoikeudellisesta tai vahingonkorvausvastuusta.

Koivupihan aulatila.

Oikeus saada kirjallinen päätös

AOA korosti, että sosiaalihuollon asiakkaalla on aina oikeus saada hakemukseensa kirjallinen päätös. Asiakkaan valitusoikeuden toteuttamiseksi on erityisen tärkeää, että hän saa myös kielteisen tai osittain kielteisen päätöksen hakemukseensa. Osittain kielteinen päätös on annettava esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilön katsotaan olevan oikeutettu saamaan ympärivuorokautista palveluasumista, mutta hänelle ei ole vielä tarjolla vapaata paikkaa.

Jos asiakkaille ei näissä tilanteissa tehdä osittain kielteistä päätöstä, ei tieto puuttuvasta palvelusta taikka ristiriidasta kunnan kriteeristön ja asiakkaiden toiveiden ja tarpeiden välillä tule myöskään kuntapäättäjien tietoon.

Määräaika päätöksen toimeenpanemiseksi

AOA katsoi, että noudatettu käytäntö, jossa asiakas kolmen kuukauden kuluessa myönteisen palvelupäätöksen saamisesta velvoitetaan valitsemaan ympärivuorokautisen palveluasumisen yksikkö koko kuntayhtymän alueelta, jos hänelle ei ole löytynyt soveltuvaa paikkaa siihen mennessä, ei ole asianmukainen. AOA totesi, että kunnan velvollisuus palvelun järjestämiseen perustuu todettuun palvelun tarpeeseen. Laissa säädetty kolmen kuukauden enimmäismääräaika palvelun järjestämiseen alkaa siitä hetkestä, kun asia on laitettu vireille, ei tiettyä yksikköä koskevan kielteisen päätöksen tekemisestä. Lain mukaan asia tulee vireille jo silloin kun asiakas itse kokee tarvitsevansa ympärivuorokautista palvelua ja hakee sitä joko suullisesti tai kirjallisesti.

Lakisääteinen aika palvelun järjestämiselle voi olla lyhyempikin kuin 3 kuukautta, jos henkilön tarve sitä edellyttää. Aika voi olla kolmea kuukautta pidempi yksilöllisisistä syistä johtuen esimerkiksi silloin kun henkilön on todettu tarvitsevan ympärivuorokautista palveluasumista, mutta hän haluaa jonottaa jotakin tiettyä paikkaa.

AOA korosti, että edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että henkilölle voitaisiin tehdä päätös hänelle soveltumattomasta palveluyksiköstä ja sen perusteella tulkita, että asia tulisi kokonaisuudessaan vireille vasta sen jälkeen, kun asiakas on kieltäytynyt ottamasta tiettyä paikkaa vastaan. Palveluyksikkö saattaa olla henkilön kannalta soveltumaton esimerkiksi sen tähden, että se sijaitsee niin kaukana hänen lähiomaisistaan, ettei näillä olisi käytännössä enää mahdollista tavata omaistaan.

Sosiaalihuollon viranomaisen harkintavaltaa palvelujen järjestämisessä rajoittavat asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen vaikuttavat syyt ja seikat. Sosiaalihuoltolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 164/2014 vp) mukaan asiakaskeskeisyys on ollut yksi keskeisimmistä lain valmistelua linjanneista periaatteista. Sen keskeinen ominaisuus on, että palveluja järjestetään ensisijaisesti asiakkaan eikä organisaation tarpeista lähtien mahdollisimman toimiviksi.

Päätöksentekijä

AOA kiinnitti vakavaa huomiota kuntayhtymän henkilöstön osaamiseen. Keskeinen riittävää osaamista turvaava edellytys on, että ammattihenkilöillä on tehtävän edellyttämä koulutus ja osaaminen. AOA edellytti, että kuntayhtymä korjaa välittömästi mahdolliset henkilöstön tehtävärakenteisiin sisältyvät puutteet päätöksenteon osalta ja toisaalta huolehtii siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt tekevät laissa edellytettyä yhteistyötä.

Sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaan palvelutarpeen arvioinnista ja päätösten tekemisestä vastaa sosiaalihuollon viranomainen, jonka on huolehdittava siitä, että käytettävissä on henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Velvoite järjestää palveluja tarpeen mukaan

Sekä etukäteisissä yhteydenotoissa että tarkastuksen aikana tuotiin esiin kuntayhtymän vaikeudet tehostetun palveluasumisen järjestämisessä. AOA totesi, että kuntayhtymällä on lakisääteinen velvollisuus järjestää palveluja tarvetta vastaavasti. Saadun selvityksen mukaan kuntayhtymän tiedossa on, että paikkoja on liian vähän palvelutarpeeseen nähden. Ottamatta kantaa siihen, mikä on parhaiten yksittäisen henkilön tarvetta vastaava palvelu, AOA totesi, että laissa säädetty velvoite tarvetta vastaavien palvelujen järjestämiseen ei ole tulkittavissa siten, että henkilön oikeus saada ympärivuo-

rokautista hoivaa ja hoitoa olisi toteutettavissa pitkäaikaisesti siten, että hänen palvelunsa järjestettäisiin esimerkiksi terveyskeskussairaalan vuodeosastolla, mikäli hoidon tarve ei tätä edellytä.

Omatyöntekijä

AOA piti myönteisenä sitä, että kuntayhtymässä pyritään huolehtimaan siitä, että erityistä tukea tarvitsevan vanhuksen omatyöntekijänä toimii sosiaalityöntekijä. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan käytäntönä on, että omatyöntekijää ei aina nimetä palvelutarpeen arvioinnissa, vaan tarve ratkaistaan tapauskohtaisesti. Omatyöntekijä sovitaan silloin, kun asiakas on haavoittuvassa asemassa, esimerkiksi kun tämä tarvitsee useita palveluja ja tarvetta on tarpeen arvioida moniammatillisesti. AOA totesi, että kuntayhtymässä tehty tulkinta, jonka mukaan omatyöntekijän nimeäminen iäkkäälle asiakkaalle edellyttäisi usean palvelun tarvetta on virheellinen. Lainsäädännön lähtökohtana on, että kaikilla asiakkailla on oikeus saada omatyöntekijä. Nimeämisen edellytyksenä ei ole, että asiakas olisi haavoittuvassa asemassa tai että hänellä olisi usean eri palvelun tarve.

AOA piti myönteisenä myös sitä, että kuntayhtymässä on lähdetty kehittämään omatyöntekijän toimenkuvaa sen lisäksi, että kiinnitetään huomioita siihen, kuka voi toimia omatyöntekijänä. AOA:n näkemyksen mukaan ilmoitetut omatyöntekijän asiakasmäärät ovat osalla työntekijäryhmistä kuitenkin niin suuret, ettei tehtävien suorittaminen ole mahdollista. AOA totesi, että kunta on velvollinen huolehtimaan siitä, että henkilöstö pystyy toimimaan lain mukaisesti.

Tukipalvelut ja palvelusetelin käyttö

Palveluseteliä voidaan tarjota asiakkaille vaihtoehtoisena keinona palvelujen toteuttamiseksi, mutta sen käyttö ei saa olla ainoa vaihtoehto palvelun toteuttamiseksi. Setelin käytön ehdot eivät saa tosiasiallisesti muodostua asiakkaan kannalta kohtuuttomiksi. AOA muistutti, että kuntayhtymä on velvollinen tarjoamaan asiakkaille kotihoidon lisäksi myös kotipalveluun sisältyviä tukipalveluja.

Omaishoidontuki

Omaishoidon tuesta säädetyn lain 4 §:n mukaan kunnan on huolehdittava hoidettavan hoidon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä hoitajan vapaan aikana. AOA ei pitänyt tarkoituksenmukaisena, ettei omaishoidon tuen asiakkaan peseytymisestä huolehdita kolmen vuorokauden hoitojakson aikana. AOA totesi, että tilapäisessä asumisessa olevan asiakkaan hygienian hoidosta tulee huolehtia riittävästi hänen toiveensa ja tarpeensa huomioiden. Asiassa tulee huomioida myös asiakkaan elämäntilanne sekä se, että tämän peseytymisestä huolehtiminen omaishoitajan vapaan aikana tukisi omaishoitajan jaksamista.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että omaishoidon tukea arvioitaessa asiakkaan omaa mielipidettä omaishoidon tuen sopivuudesta hänelle on alettu kysyä arvioinnin yhteydessä uutena asiana. Omaishoidon tuki on osa sosiaalihuoltoa, jonka säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 164/2014 vp) perustelujen mukaan asiakaskeskeisyys on ollut yksi keskeisimmistä lain valmistelua linjanneista periaatteista. Myös sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Edelleen saman pykälän mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu. AOA kehotti kuntayhtymää kiinnittämään huomiota siihen, että omaishoidon tuen asiakkaiden palvelut järjestetään laissa mainittujen periaatteiden mukaan.

AOA totesi, että omaishoitajan henkilötietojen luovuttaminen voi perustua hänen omaan suostumukseensa. Mikäli henkilö haluaa, että häneen otetaan yhteyttä terveydenhuoltoon omaishoitajille kohdistettua terveystarkastuksen ajan varaamista varten, sen sijaan, että hän itse ottaisi yhteyttä, on lupaa asiaan mahdollista tiedustella etukäteen, jolloin estettä ajan varaamiseen ei ole.

Uusien palvelumuotojen käyttö

AOA piti myönteisenä sitä, että kuntayhtymän ikäihmisten palveluissa kehitetään palveluja vastaamaan monenlaisiin palvelutarpeisiin, ja että uusilla palveluilla tuetaan kotona asumista. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että palveluja kehitettäessä tulee huomioida niitä säätelevä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö.

Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi

Resurssien vähäisyydellä ei voida perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia, kuten viivästyksiä tai laiminlyöntejä. AOA piti ymmärrettävänä, että palvelujen toteuttaminen on ollut haastavaa niin henkilöstölle kuin johdolle erityisesti koronavirusepäilyjen aiheuttamien poissaolojen vuoksi. Tarkastuksella saatujen tietojen mukaan kuntayhtymän alueella on erityisesti kotihoidossa ja tehostetussa palveluasumisessa henkilöstöpulaa, jonka vuoksi lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut. AOA kehotti kuntayhtymää kiinnittämään huomiota henkilöstöresurssin oikean kohdentamisen lisäksi myös henkilöstön saatavuuteen, pysyvyyteen sekä työhyvinvointiin liittyviin tekijöihin.

AOA totesi, että riittävän resursoinnin lisäksi lainsäädäntö edellyttää johtamisen järjestämistä asianmukaisesti. Sosiaalihuollon ammattihenkilölain mukaan sosiaalityön ammatillisesta johtamisesta vastaa sosiaalityöntekijä.

Viranomaisen ja virkamiehen velvollisuuksista ja oikeuksista säädetään esimerkiksi kunnallisista viranhaltijoista annetussa laissa. Lain tavoitteena on turvata kuntien tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen sekä turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan. AOA kiinnitti huomiota siihen, että yksikön palveluohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärien tulee olla sen suuruiset, että laissa määrätyt tehtävät, kuten palvelutarpeen arviointien tekeminen määräajassa sekä omatyöntekijän tehtävät on mahdollista toteuttaa.

Työturvallisuuslain tavoitteena on muun muassa parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työntekijöiden työkyvyn turvaamiseksi ja ylläpitämiseksi sekä ennalta ehkäistä ja torjua työstä ja työympäristöstä johtuvia työntekijöiden fyysisen ja henkisen terveyden haittoja. Laissa on korostettu työnantajan vastuuta esimerkiksi työntekijöiden kuormittumisen ehkäisemisessä sekä velvollisuutta ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin havaitsemiensa puutteiden osalta. AOA totesi, että yksikön työn luonne aiheuttaa sen työntekijöille psykososiaalista kuormitusta, jonka haittoja työnantajan tulee ehkäistä ja korjata. AOA ei voinut vakuuttua siitä, että sinällään tärkeä ja hyväksi koettu tiimi- ja yhteistyö on riittävä keino korjaamaan jo syntynyttä kuormittuneisuutta. (1389/2020*)

Muistisairaiden tai psyykkisesti sairaiden vanhusten asumisyksiköiden ja laitosten Opcat-tarkastuksia selostetaan jaksossa 3.5.

5.14 Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisten (aiemmin maistraatit, 1.1.2020 lukien Digi- ja väestötietovirasto) sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*. Asiaryhmän toisena esittelijänä toimi neuvontalakimies *Jaana Romakkaniemi*.

5.14.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

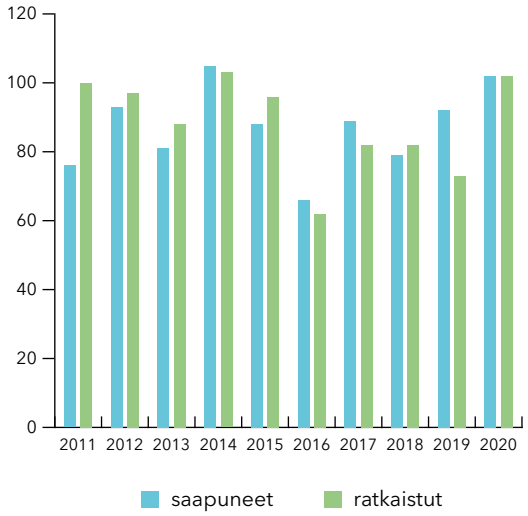
Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrättäessä edunvalvoja voi edustaa päämiestään sellaisessa henkilöä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei ymmärrä. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka päätösvaltaa hänen asioissaan annetaan toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 70 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvojia OA ei voi valvoa. Yleisessä edunvalvonnassa oli vuoden 2020 alussa noin 43 000 päämiestä. Pääsääntöisesti valtion edunvalvontatoimistot (22 edunvalvontatoimistoa ja Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto) hoitavat yleisen edunvalvonnan itse, noin 90 % päämiehistä. Palveluntuottajat hoitavat ostopalvelusopimuksin noin 10 % edunvalvonnoista. Yleisen edunvalvonnan palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai lakiasiain- tai asianajotoimisto. Vuonna 2020 ostopalveluntuottajia oli 21, joista kuntia 14, asianajotoimistoja kolme ja muita yhtiöitä neljä.

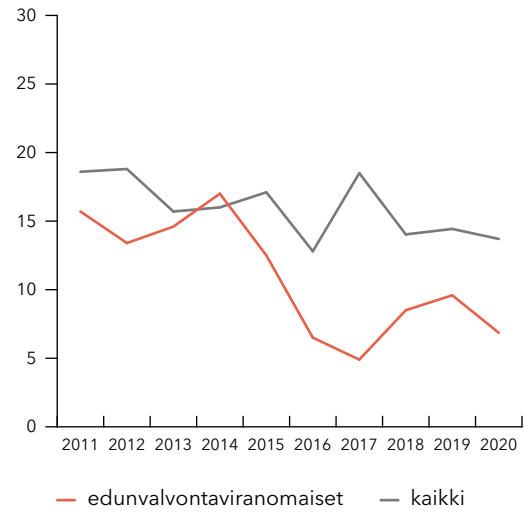
Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Heitä ovat esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ihmiset. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

5.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita saapui 102 ja ratkaistiin 102. Toimenpiteisiin johti 7 asiaa (6,9 %). Toimenpideprosentin alhaisuutta selittää pitkälti se, että useat kantelut koskivat päämiesten käytännön asioiden hoitamista, jossa edunvalvojilla on harkintavaltaa. Esimerkkinä voidaan mainita päämiehelle annettavien käyttövarojen määrän arviointi. Kantelut



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

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. Kanteluiden aiheet ovat pitkälti samoja riippumatta siitä, onko kantelijana päämies vai hänen läheisensä. Kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, laskujen maksamisesta, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta ja tämän kysymyksen selvittämistavasta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeudesta saada tietoja asioiden hoitamisesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, kuten neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä. Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

5.14.3 RATKAISUJA

Edunvalvojia koskevia ratkaisuja

Etuuden hakematta jättäminen saattoi vaarantaa päämiehen edun

Kantelijan mukaan hänen entinen edunvalvojansa oli laiminlyönyt hakea Kansaneläkelaitokselta (Kela) eläkkeeseen liittyviä lapsikorotuksia. Kantelijalle oli edunvalvojan hakemuksesta myönnetty eläke, jolloin oikeus lapsikorotukseenkin oli lähtökohtaisesti voinut syntyä. Lapsikorotus olisi edunvalvonnan aikana ollut haettavissa kahdesta lapsesta usean vuoden ajan. Kantelija oli vasta edunvalvonnan päätyttyä saanut tietää, että lapsikorotusta ei ollut haettu. Kela oli sittemmin myöntänyt etuuden kahdesta lapsesta takautuvasti puolen vuoden ajalta.

OA totesi, että taloudellisia asioita varten määrätyn yleisen edunvalvojan virkavelvollisuus on hakea päämiehelleen tälle lain mukaan kuuluvat

etuudet. Edunvalvojalla ei tarvitse olla hakemusta harkitessaan täyttä varmuutta hakemuksen menestymisestä, eikä etuuksien hakemisen kynnystä ole aiheellista pitää liian korkeana. Edunvalvojan tulee kyetä esittämään vahvat perusteet sille, miksi jotakin etuutta ei ole haettu. OA piti tärkeänä, että tällainen arviointi, mikäli se johtaa etuuden hakematta jättämiseen, olisi riittävällä tavalla dokumentoitu. Nyt näin ei ollut tehty, mikä vaikeutti asian jälkikäteistä arvioimista.

Edunvalvojan tiedossa olisi tullut olla lapsikorotushakemuksen tekemistä harkitessaan, asuiko kantelijan luona alle 16-vuotiaita lapsia tai vastasiko hän mahdollisena etävanhempana muutoin heidän toimeentulostaan, ja jos, miten ja millä rahamäärällä. Tällaisten seikkojen voitiin lähtökohtaisesti arvioida olevan taloudellisia asioita varten määrätyn edunvalvojan tiedossa tai selvitettävissä.

Vaikka kantelijalle oli myönnetty etuutta takautuvasti, tästä ei voitu päätellä, että edunvalvoja olisi menetellyt kaikin osin vastoin päämiehen etua. Toisaalta ei voitu päätyä siihenkään, että edunvalvoja oli perustellusta syystä harkinnan jälkeen jättänyt hakemuksen tekemättä. Poissuljettua ei siten ollut, etteikö päämiehen etu ollut voinut vaarantua. Siksi OA esitti edunvalvontatoimistolle, että se vielä tarvittaessa yhteistyössä kantelijan kanssa pyrkisi selvittämään, oliko kantelijalle aiheutunut edunvalvojan menettelystä vahinkoa, ja mikäli näin oli, harkitsisi Valtiokonttorille tehtävän korvaushakemuksen edellytyksiä. Mikäli edunvalvontatoimisto ei oikeudellisesti perustellusta hyväksyttävästä syystä kuitenkaan katsoisi enää voivansa asiassa toimia, sen tuli viipymättä ilmoittaa asiasta kantelijalle, jotta tämä voi vielä itse harkita korvaushakemuksen tekemistä (1701/2019*).

Johtava yleinen edunvalvoja ilmoitti tarkistaneensa kantelijan edunvalvonnan kirjanpidon vuosilta 2011 – 2016 ja keskustelleensa asiasta kantelijan kanssa. Koska selvityksen perusteella edellytyksiä lapsikorotukselle ei johtavan yleisen edunvalvojan käsityksen mukaan ollut, hän ilmoitti kantelijalle, ettei hän vie asiaa Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Samalla kantelijalle oli ilmoitettu, että hän voi itse tehdä korvaushakemuksen ja tarvittaessa saada asiaan liittyvän kirjanpitoaineiston itselleen. Kantelija oli ilmoittanut, ettei hänkään aio viedä asiaa Valtiokonttorin käsiteltäväksi. OA piti johtavan yleisen edunvalvojan toimenpiteitä asianmukaisina ja riittävinä eikä asia edellyttänyt jatkotoimenpiteitä.

Luottamuksensuoja edunvalvonnassa

OA arvioi luottamuksensuojan näkökulmasta yleisen edunvalvojan menettelyä päämiehen asunnon myynnin yhteydessä. Yleinen edunvalvoja oli luvannut ilmoittaa myynnistä omaisille mutta se oli jäänyt tekemättä ja asunnossa ollut irtain oli hävitetty. Asiassa ei ilmennyt, oliko, ja jos oli niin miten, edunvalvoja dokumentoinut irtaimiston ja kyseisen lupauksensa. OA korosti dokumentoinnin merkitystä, koska sillä voidaan edesauttaa omaisille annettujen lupausten toteutumista ja ennaltaehkäistä mahdollisia irtainta koskevia erimielisyyksiä.

Holhoustoimilaki ei velvoita edunvalvojaa ottamaan yhteyttä päämiehen omaisiin päämiestä kokevissa asioissa. Toisaalta salassapitovelvoite ei sinänsä estä kaikkea yhteydenpitoa päämiehen omaisiin. Hallintolain luottamuksensuojaperiaatteesta sen sijaan seuraa, että mikäli yleinen edunvalvoja on ilmoittanut aikovansa olla tai on sopinut olevansa jossakin asiassa yhteydessä päämiehen omaisiin, näille syntyy oikeutettu odotus siitä, että näin myös tapahtuu. Yhteydenoton laiminlyöminen ei kuitenkaan vaikuta edunvalvojan kelpoisuuteen toimia päämiehensä asioissa.

OA otti huomioon ensinnäkin sen, että virhe oli jo myönnetty ja kyse oli mitä ilmeisimmin ollut inhimillisestä erehdyksestä. Toiseksi asia oli jo ennen OA:lle tehtyä kantelua käsitelty kanteluasiana maistraatissa ja korvausasiana Valtiokonttorissa. Virheen toteaminen ja myöntäminen sekä korvauksen maksaminen olivat virheen hyvittämistä. OA arvioi, ettei hänen jatkotoimenpiteilleen ollut enää tarvetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa esitettyjen yleisten näkökohtien johdosta ratkaisu lähetettiin kuitenkin tiedoksi edunvalvontatoimistolle (5522/2019).

Päämiehen etu edunvalvonnan siirtyessä toimistosta toiseen

OA arvioi päämiehen edun toteutumista, kun kantelijan edunvalvonta oli siirtynyt edunvalvontatoimistosta toiseen eli asioiden hoito oli käytännössä lakannut yhdessä ja alkanut toisessa toimistossa. Holhoustoimilaissa ei ole juurikaan säädetty käytännön menettelytavoista tällaisissa tilanteissa. Myöskään siitä ei ole säädetty, että edunvalvonnan vastaanottavan toimiston tulisi toimia jotenkin toisin, esimerkiksi kiireellisemmin, kuin tilanteessa, jossa on kyseessä täysin uusi alkava edunvalvonta.

OA korosti sitä, että edunvalvonnan siirtoon tulee varautua asianmukaisesti ja sen tulee tapahtua päämiehen edun näkökulmasta mahdollisimman saumattomasti. Tämä edellyttää edellisen ja uuden edunvalvojan vuorovaikutusta. Päämiehen etu edellyttää asioiden hoidon ennakoitavuutta. Päämiehellä on oikeutettu odotus siitä, ettei asioiden hoitamisessa tule katkoksia tai niiden hoitaminen muutu olennaisesti toisenlaiseksi vain edunvalvontatoimiston vaihdoksen johdosta, mikäli hänen olosuhteensa muutoin pysyvät ennallaan. Koska edunvalvojat toimivat itsenäisesti ja riippumattomasti, uusi edunvalvoja ei kuitenkaan suoraan ole sidottu aiemman edunvalvojan käsityksiin esimerkiksi siitä, mikä on holhoustoimilaissa tarkoitettu olosuhteisiin nähden kohtuullisena pidettävä käyttövara tai sen maksuaikataulu. Tällöin korostuvat ennakoitavuuden näkökulmasta yhteistoiminta ja päämiehen kuuleminen hänelle tärkeissä asioissa.

OA ei pitänyt poissuljettuna, etteivätkö edunvalvonnan vastaanottaneen edunvalvontatoimiston henkilöstömuutokset olisi osaltaan vaikuttaneet tai voineet vaikuttaa asioiden alkuvaiheen sujuvuuteen. Edunvalvontatoimiston toimintatapaan oli saattanut vaikuttaa myös kantelijan puolison valmius auttaa alkuvaiheessa kantelijan asioissa. OA katsoi, ettei asiassa ollut osoitettavissa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. OA kuitenkin kiinnitti edunvalvonnan vastaanottaneen toimiston huomiota päätöksessään esittämiinsä näkökohtiin (1435/2019).

Hankinnat päämiehelle

Päämiehen läheinen pyysi tutkimaan edunvalvojan menettelyä tavaroiden ja palveluiden hankkimisessa päämiehelle. Päämiehen toistuvat menot oli maksettu edunvalvonnasta ja päämiehen omaan käyttöön annetut käyttövarat olivat varsin vähäiset. Päämiehen taloudellinen tilanne oli OA:n mukaan varsin tiukka. Tällaiset tilanteet olivat edunvalvojan näkökulmasta vaikeita ja edellyttivät huolellista päämiehen velvoitteiden ja toimintavapauksien punnintaa sekä yhteistoimintaa päämiehen kanssa.

Kantelussa erikseen esiin nostettuja asioita, kuten puhelinta, housuja ja kenkiä, voitiin sinänsä pitää kaikille tärkeinä perushyödykkeinä. Käytettävissä olleesta aineistosta ei kuitenkaan ilmennyt, mikä päämiehen oma näkemys olisi ollut tällaisiin hankintoihin. Sen sijaan asiakirjoista ilmeni, millaisia hankintoja päämies oli pitänyt itselleen tärkeinä, eikä edunvalvoja ollut päämiehensä näitä mieltymyksiä torjunut. Olennaista oli OA:n mukaan se, että tilanteessa, jossa päämiehen varat eivät riitä kaikkiin päämiehelle tarpeellisiin tai sellaisena pidettäviin hankintoihin, edunvalvoja yhteistoiminnassa päämiehensä kanssa pyrkii käymään tilanteen läpi ja selventämään sen päämiehelleen sekä kartoittamaan, mitä päämies itse pitää itselleen tärkeänä tai ensisijaisena hankintana. OA ei voinut päämiehen puolesta arvioida, mikä kulloinkin oli hankintojen näkökulmasta hänelle tärkeää. OA saattoi esittämänsä näkökohdat yleisen edunvalvojan tietoon (922/2019).

Asianajotoimeksiannon päättäminen

OA arvioi edunvalvontatoimiston menettelyä, kun yleinen edunvalvoja oli päättänyt päämiehensä asianajotoimeksiannon päämiehen asumista koskevassa asiassa (muutto tehostetun palveluasumisen paikkaan). Edunvalvoja oli määrätty paitsi taloudellisia asioita varten myös sellaisiin päämiehen henkilöä koskeviin asioihin, joiden merkitystä päämies ei kyennyt ymmärtämään.

OA totesi, että holhoustoimilain lähtökohdat poikkesivat toisistaan riippuen siitä, oliko kyse ta-

loutta vai henkilöä koskevasta asiasta. Taloudellisissa asioissa edunvalvojan määrääminen ei estä päämiestä tekemästä oikeustoimia itse tai valtuuttamasta jotakuta hoitamaan asioitaan puolestaan. Sääntely mahdollistaa myös edunvalvojan ja päämiehen lopputuloksiltaan ristiriitaiset oikeustoimet. Tähän on mahdollista puuttua rajoittamalla päämiehen toimintakelpoisuutta tuomioistuimen päätöksellä.

Henkilöä koskevissa asioissa päämiehen toimintakelpoisuutta ei voida rajoittaa. Edunvalvojalle voidaan kuitenkin tuomioistuimen päätöksellä antaa ennalta kelpoisuus edustaa päämiestään tämän henkilöä koskevissa asioissa. Lisäedellytys on, että ratkaistavana olevassa konkreettisessa tapauksessa päämies ei ymmärrä asian merkitystä. Siten edunvalvojan kelpoisuus ei ole henkilöä koskevissa asioissa samalla tavalla itsenäisesti rinnakkainen päämiehen kelpoisuuden kanssa kuin se taloudellisissa asioissa voi olla edunvalvonnan perusmuodossa.

Taloudellisissa asioissa tietyt oikeustoimet on määritelty niin merkittäviksi päämiehen näkökulmasta, että ne edellyttävät holhousviranomaisen lupaa, ja omaisuuden lahjoittaminen on kokonaan kielletty. Henkilöä koskevissa asioissa ei sen sijaan ole säädetty siitä, että edunvalvojan tulisi hyväksyttää päämiehen henkilöä koskeva ratkaisunsa joko ennakkoon tai jälkikäteen. Menettely on siten olennaisesti toisenlainen kuin taloudellisissa asioissa, vaikka voitaisiin ajatella, että henkilöä koskevissa asioissa liikuttaisiin ehkä vielä syvällisemmin perusoikeuksien ydinalueella kuin taloudellisissa asioissa, vaikka nekin ovat perusluonteeltaan omaisuuden suojaa eli perusoikeutta koskevia.

OA:n mukaan tilanne ei ole päämiehen näkökulmasta täysin ongelmaton etenkään sellaisissa tilanteissa, joissa edunvalvoja on se taho, joka arvioi, onko päämiehellä riittävä kyky ymmärtää asian merkitys. Sääntely mahdollistaa sinänsä sen, että edunvalvoja pystyy – ehkä hieman kärjistäen – ikään kuin jo alkuvaiheessa torjumaan päämiehensä pyrkimykset päämiehen henkilöä koskevien edunvalvojan ratkaisujen kyseenalaistamiseen peruuttamalla päämiehensä antamat toimeksiannot vetoamalla päämiehen puutteelliseen ymmärryskykyyn ilman, että edunvalvojan tulisi lain mukaan testauttaa tätä näkemystään missään valvontaviranomaisessa.

Edunvalvojan tulee ainakin jälkikäteen kyetä esittämään tapauskohtaisesti vankat perusteet näkemykselleen, että päämies ei ollut ymmärtänyt jonkin henkilöään koskevan asian merkitystä. Asiassa vedottiin käytettävissä olleeseen lääketieteelliseen arvioon ja katsottiin päätösvallan päämiehen asumista koskevassa asiassa kuuluneen yksin edunvalvojalle. Koska päämiehen asianajotoimeksiantokin oli kiinteästi liittynyt tuohon samaan asiaan, OA:lla ei ollut perustetta katsoa edunvalvojan menetelleen lainvastaisesti, kun hän oli peruuttanut päämiehensä kantelijalle antaman edunvalvojan tehtävän kanssa käytännössä päällekkäisen toimeksiannon eikä kantelijalle myöskään ollut luovutettu päämiestä koskeneita tietoja.

Tapaus antoi kuitenkin OA:lle aiheen pohtia sitä, olisiko päämiehellä ollut oikeus antaa asianajotoimeksianto taloutta koskevassa asiassa ja oliko nyt esillä olevalla asumista koskevalla asialla voinut olla yhteys tällaisen toimeksiannon hoitamiseen. Päämiehen toimintakelpoisuutta taloudellisissa asioissa ei nyt ollut tuomioistuimen päätöksellä rajoitettu. Siten päämies olisi lähtökohtaisesti voinut tehdä varallisuusoikeudellisia oikeustoimia joko itse tai antamalla niitä koskevia asianajotoimeksiantoja.

Tulkinnanvaraiseksi jäi, oliko asumista koskenut asianajotoimeksianto ollut tai voinut olla sisällöltään myös siinä määrin varallisuusoikeudellinen, että päämiehellä olisi tästä näkökulmasta ollut kelpoisuus toimeksiannon antamiseen, jolloin edunvalvoja ei olisi saanut sitä peruuttaa.

Mikäli olisi katsottu, että kyseessä oli ollut myös taloudellisia asioita koskeva oikeustoimi ja päämiehellä ja edunvalvojalla olisi ollut rinnakkainen puhevalta, tilanne olisi käytännössä ollut se, että päämies ja edunvalvoja olisivat olleet asiasta eri mieltä. Holhoustoimilaissa on säädetty edunvalvojan velvollisuudesta kuulla päämiestään tälle tärkeissä asioissa, mikäli tämä ymmärtää asian merkityksen, mutta laissa ei ole säädetty siitä, mikä merkitys päämiehen mielipiteelle tulee antaa. Edunvalvojan tulee kuitenkin päämiestään kuulemalla pyrkiä kartoittamaan, mikä erilaisista vaihtoehdoista parhaiten voisi turvata päämiehen edun toteutumisen. Mitä toteuttamiskelpoisem-

pia vaihtoehtoja päämies kykenee esittämään, sitä suurempi painoarvo tulee niille OA:n mukaan antaa edunvalvojan harkinnassa.

Kantelu ei yleisen edunvalvojan tai edunvalvontatoimiston osalta antanut aihetta toimenpiteisiin. OA lähetti esittämiensä yleisten näkökohtien johdosta päätöksensä tiedoksi myös OM:lle. Samalla hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan, onko ja jos on, niin miten, ministeriössä arvioitu vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenttia nro 1 (2014) vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklasta, ja sen mahdollista merkitystä voimassa olevan holhouslainsäädännön näkökulmasta. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean esittämän tulkinnan mukaan nyt esillä olevassa kanteluasiassa keskeisenä kysymyksenä ollut päämiehen kannan sivuuttava lähtökohta ei OA:n mukaan olisi ollut lainkaan mahdollinen, kun komitea on ylipäätään suhtautunut kielteisesti sellaisiin lainsäädäntöjärjestelmiin, joissa joku muu päättää henkilön puolesta tämän asioista (2012/2019*).

OM viittasi asian arviointiin yleissopimusta ratifioitaessa, jolloin asian ei katsottu edellyttäneen lainsäädäntömuutoksia (HE 284/2014 vp). Lisäksi OM viittasi Suomea koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun (A.-M.V. v. Suomi No. 53251/13), jossa on arvioitu holhoustoimilain säännöksiä suhteessa päämiehen asuinpaikasta päättämiseen ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kannalta johtopäätöksin, ettei 8 artiklaa ollut rikottu. Päätöksenteossa tukemisesta OM ilmoitti, että asiaa koskevassa keskustelussa on tuotu esille tarve varsinaista edunvalvontaa kevyempään järjestelmään. Mahdollisista uusista järjestelmistä on keskusteltu mm. sosiaali- ja terveysministeriön työryhmissä itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Edunvalvojan tiedonsaantioikeuden toteutuminen

OA arvioi edunvalvojan tiedonsaantioikeutta ja sitä, voitiinko edunvalvojalta edellyttää valtakirjaa saadakseen päämiestään koskevia tietoja. Viranomainen oli ilmoittanut edunvalvojalle, että tämän tuli toimittaa asioiden hoitamiseksi valtakirja päämieheltään.

Päämiehelle oli määrätty edunvalvoja omaisuutta ja taloudellisia asioita koskeviin oikeustoimiin. Lisäksi edunvalvojalla oli holhoustoimilain mukainen yleinen huolenpitovelvoite. Edunvalvojalla on tehtäviinsä kuuluvissa asioissa oikeus saada ne tiedot, joihin päämiehellä olisi itsellään oikeus, jollei erikseen toisin säädetä. Edunvalvojan tiedonsaantioikeus on siten kytketty hänen tehtäväänsä ja sen määrittelyyn, joskin jako päämiehen taloutta ja henkilöä koskeviin asioihin voi olla tulkinnanvarainen. Jos edunvalvojan tiedonsaantioikeus on viranomaiselle epäselvä, sen tulee tarvittaessa pyytää edunvalvojaa täydentämään asiakirjapyyntöään sen selvittämiseksi, onko tällä oikeus saada tieto salassa pidettävistä asiakirjoista eli miten pyydetyt asiakirjat tai tiedot liittyvät edunvalvojan tehtäviin.

Jos viranomainen kieltäytyy antamasta edunvalvojalle tämän pyytämää päämiestä koskevaa asiakirjaa tai tietoa ja edellyttää valtakirjaa, edunvalvojalla voi olla perusteltu intressi saada asiassa valituskelpoinen päätös julkisuuslaissa säädetyssä menettelyssä. Jos kyse olisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamasta tietojen pyytämisestä, menettelytavat määräytyvät asetuksen mukaisesti. Viranomaisen on tarvittaessa selostettava tietoja pyytävälle eri tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset sen selvittämiseksi, minkä säännöksen perusteella tietoja pyydetään. Viranomaisen on myös selvitettävä tiedonpyytäjälle, mikä ero on tietosuoja-asetuksen mukaisella pyynnöllä ja julkisuuslain mukaisella tietopyynnöllä. Viranomaisen itsensä on selvitettävä paitsi tietopyynnön sisältöä myös sitä, minkä lain perusteella tietopyyntö tulee käsitellä.

Asiassa ei ilmennyt sellaista lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, johon OA:lla olisi ollut perusteita enemmälti puuttua. Hän saattoi kuitenkin esittämänsä yleiset näkökohdat viranomaisen tietoon (1483/2019*).

Holhousviranomaisia koskevia ratkaisuja

Päätöstilin tarkastuksen viivästyminen

Päätöstilin tarkastaminen oli kestänyt maistraatissa runsaat kahdeksan kuukautta. Holhoustoimilain mukaan tilit on tarkastettava viipymättä. OA:n mukaan kutakin tilintarkastusta on arvioitava tapauskohtaisesti, ja tällöin on selvitettävä ne syyt, joista käsittelyaika on kokonaisuudessaan muodostunut. Käsittelyajalle ei nyt ollut esitetty muuta syytä kuin päätöstilin lajittelu väärään paikkaan. Asian käsittelyssä ei OA:n mukaan ollut noudatettu asiaankuuluvaa huolellisuutta, mikä oli aiheetta viivyttänyt päätöstilin tarkastamista. Maistraatin menettely ei siten ollut holhoustoimilain mukainen. OA:lla ei sinänsä ollut aihetta epäillä, etteikö päätöstiliä olisi tarkastettu ripeästi ilman edellä mainittua ilmeisestikin inhimillistä virhettä. OA saattoi käsityksensä holhousviranomaisena toimivan Digi- ja väestötietoviraston tietoon (2679/2019*).

Edunvalvontavaltakirjan katoaminen

Kantelijan mukana maistraatti oli hukannut sinne edunvalvontavaltuutuksen vahvistamista varten toimitetun edunvalvontavaltakirjan. Kantelun liitteenä oli jäljennös valtakirjasta. OA:lla ei ollut mahdollista ottaa kantaa siihen, olivatko asiakirjat kadonneet nimenomaan maistraatissa, ja jos olivat, missä vaiheessa. Asia antoi OA:lle kuitenkin aiheen todeta seuraavan.

Edunvalvontavaltuutus poikkeaa edunvalvontaan määräämisestä ja korostaa henkilön itsemääräämisoikeutta. Edunvalvontavaltuutuksella henkilö voi itse etukäteen järjestää asioidensa hoidon toimintakykynsä mahdollisen heikkenemisen varalle ja määritellä – tuomioistuimen sijaan – ne asiat, jotka valtuutus kattaa sekä vaikuttaa myös siihen, missä laajuudessa valtuutetun toimintaa valvotaan. Edunvalvontavaltakirja on laissa säädettyjä määrämuotoja noudattaen laadittava asiakirja. Laissa säädetään perusteista, joiden vallitessa holhousviranomaisen on vahvistettava edunvalvontavaltuutus, ja perusteista, joiden vallitessa valtuutusta ei saa vahvistaa. Valtuutetun on valtuutuksen vahvistamista hakiessaan esitettävä holhousviranomaiselle alkuperäinen valtakirja.

OA:n mukaan voitiin kysyä, onko valtuutuksen vahvistamista koskevan hakemuksen tutkimatta jättäminen alkuperäisen valtakirjan puuttumisen vuoksi kohtuullista esimerkiksi tilanteessa, jossa valtakirja on joutunut hukkaan tai tuhoutunut valtuuttajasta tai valtuutetusta riippumattomasta riidattomasta syystä (esimerkiksi tulipalo asianomaisen kotona tai asiakirjan häviäminen tai tuhoutuminen sen ollessa pankin säilytettävänä tai holhousviranomaisen hallussa asiaa käsiteltäessä), ja olisiko tällaisissa tilanteissa, mikäli hakijalla on esittää valtakirjasta kopio, syytä pyrkiä lähemmin selvittämään asiaa esimerkiksi valtakirjan kopiosta ilmeneviä todistajia tai valtuuttajaa itseään kuulemalla.

Alkuperäisen valtakirjan olemassaolo ja sen esittäminen hakemusvaiheessa holhousviranomaiselle ovat kuitenkin hakemuksen tutkittavaksi ottamisen ehdottomia laissa säädettyjä muodollisia edellytyksiä. Mikäli valtuutuksen vahvistaminen estyy muodollisesta syystä, asioiden hoitamisen vaihtoehtona on edunvalvojan hakeminen. Vaikka valtakirjan joutuminen hukkaan ei siten vaikuta valtuuttajan asioiden hoidon järjestämiseen muulla hänen etunsa turvaavalla tavalla, asioiden hoito ei tällöin kuitenkaan tule järjestetyksi valtuuttajan alun perin itsemääräämisoikeutensa puitteissa haluamalla ja oikeusjärjestelmämme mahdollistavalla edunvalvontaa kevyemmällä tavalla.

Alkuperäisen valtuutusasiakirjan hukkaan joutumisella on kaikissa tilanteissa suora vaikutus siihen, voiko valtuuttajan oma tahto asioidensa hoitamisen tavasta ylipäätään toteutua, ellei hän enää kykene pätevästi laatimaan uutta valtakirjaa. Muotosäännökset, vaikka niillä sinänsä aiheellisesti ja perustellusti pyritään suojaamaan valtuuttajaa, voivat siten toisaalta johtaa joissakin tilanteissa hänen itsemääräämisoikeutensa vastaiseen lopputulokseen. OA:lla ei ollut oikeudellisia edellytyksiä moittia maistraatin menettelyä. Hän lähetti kuitenkin päätöksensä tiedoksi holhousviranomaisena toimivalle Digi- ja väestötietovirastolle ja edunvalvontavaltuutusta koskevan lainsäädännön valmistelusta vastaavalle OM:lle (2120/2019).

5.15 Sosiaalivakuutus

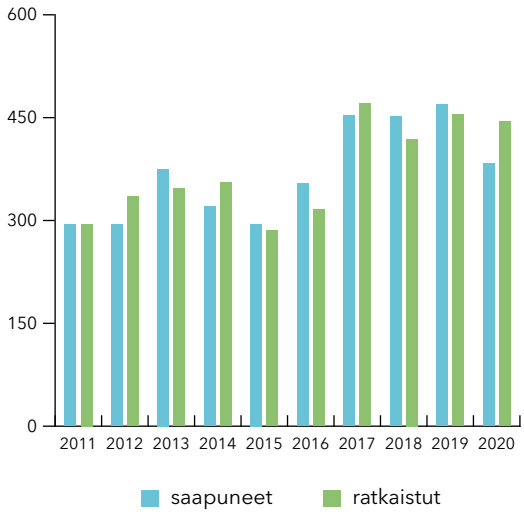
Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää, ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Työttömyysturvaa käsitellään jaksossa 5.16 ja asiaryhmään kirjattuja OA *Petri Jääskeläisen* ratkaisemia vammaisten henkilöiden asioita jaksossa 3.4. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Pasi Pölönen* ja esittelijöinä esittelijäneuvos *Juha Niemelä* (pääesittelijä) sekä notaarit *Eeva-Maria Tuominen* ja *Riina Tuominen*.

5.15.1 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

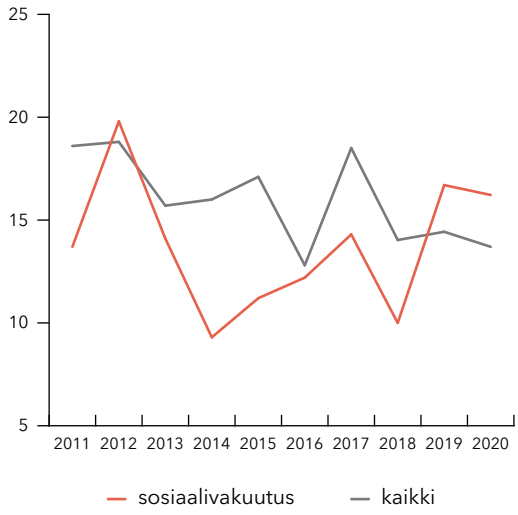
Kanteluita saapui 383 (edellisenä vuonna 469) ja niitä ratkaistiin 444 (455). Saapuneiden kanteluiden määrä siis laski edellisvuodesta. Koronapandemian merkitystä asiaryhmässä käsitellään luvussa 4. Saapuneista kanteluista peräti ⅔ kohdistui Kelan toimintaan. Etuuslajeista kanteluissa olivat eniten esillä työkyvyttömyyseläke, sairauspäiväraha, asumistuki ja työtapaturmaetuudet. Tyytymättömyyden aiheina olivat edellisvuosien tapaan asian käsittelyn viivästyminen sekä neuvonta ja asiakaspalvelu muutoinkin. Ratkaisuista 16 % (72 kpl) johti AOA:n toimenpiteeseen.

5.15.2 TARKASTUKSET

Hallinnonalalla ei tehty koronapandemian vuoksi varsinaisia tarkastuksia. Syksyllä AOA tapasi kuitenkin Kelan johdon vuosittaisessa yhteistyöpalaverissa. Siinä käsiteltiin pandemian vaikutusta Kelan toimintaan ja palveluihin. Tapaamisessa keskusteltiin myös asiakaspalvelusta, automaatti-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

sesta päätöksenteosta ja etuuksien käsittelyajoista. Lisäksi työttömyys- ja toimeentuloturvan toimeenpanon sujuvuus olivat käynnillä esillä.

5.15.3 RATKAISUJA

Viiveet ja laiminlyönnit liikennevakuutusasioiden käsittelyssä ja organisoinnissa

AOA oli vuonna 2019 antanut Pohjola Vakuutus Oy:lle (Pohjola) huomautuksen liikenne-vakuutusasian käsittelyaikaa ja tiedusteluun vastaamista koskevassa asiassa (192/2019*). Finanssivalvonta (Fiva) oli selvityksessään todennut käsityksenään, että kyse oli ollut yksittäistapauksesta.

Kanteluasian 6997/2019* yhteydessä ilmeni kuitenkin, että Pohjola oli laiminlyönyt noudattaa liikennevakuutuslaissa säädettyjä määräaikoja korvauspäätösten antamisessa sekä kantelijoiden mainitsemissa tapauksissa että laajalti muutoinkin. AOA katsoi, että lakisääteisten pakollisten liikennevakuutusasioiden korvauskäsittelyn organisointi ja päätöksentekojärjestelmä Pohjolassa on ollut erittäin laajamittaisesti epäonnistunut. Hän antoi yhtiölle vakavan huomautuksen ja edellytti, että sen tulee saada korvauskäsittelynsä ja päätöksentekomenettelynsä vastaamaan pysyvästi sitä, mitä liikennevakuutuslaki ja hallintolaki edellyttävät.

AOA piti ongelmallisena myös sitä, että Fivalla ei ole ilmoituksensa mukaan mahdollisuutta pyytää vakuutuslaitoksilta säännöllisesti raportteja liikennevakuutusasioiden käsittelystä. Laitosten tulee seurata korvauskäsittelyään tarkasti, jotta ne voivat varmistua julkisen hallintotehtävänsä asianmukaisesta hoitamisesta, ja tässä tarkoituksessa laatia korvauskäsittelystä myös tilastoja. AOA:n mukaan näiden tilastojen seurannalla ongelmat liikennevakuutusasioiden korvauskäsittelyssä eivät jäisi pimentoon valvovalta viranomaiselta siten kuin nyt näytti tapahtuneen. AOA kehotti Fivaa tarkastelemaan omaa valvontatoimintaansa ja -toimivaltuuksiaan ja tarvittaessa pohtia toimivaltasäännöstensä muutostarvetta.

Lääketieteellisen seikan arviointi vakuutuslaitoksessa

Vuoden 2109 lopussa ratkaistun asian 134/2019* yhteydessä vakuutusyhtiö oli todennut, että missään yhtiössä ei ole tarpeen eikä mahdollisuuksia siihen, että yhtiön asiantuntijalääkäri osallistuisi kaikkiin työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisiin korvausasioihin. Yhtiö viittasi tällä ensinnäkin siihen, että hakijalle myönteiseen lopputulokseen johtavissa asioissa lääkärin kannanotto ei aina ole tarpeen sekä myös yhtiöiden käytettävissä oleviin resursseihin. Aiemmin vuonna 2017 annetun ratkaisun 352/2017* yhteydessä STM oli kuitenkin todennut kantanaan, että asiantuntijalääkärin osallistuminen korvausasian käsittelyyn työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisissa asioissa ei ole harkinnanvarainen asia.

Omana aloitteena tutkitun asian (7167/2019*) selvityksestä ilmeni huomattavia eroja vakuutuslaitosten menettelytavoissa koskien lääketieteellisten seikkojen arviointia. Osa laitoksista ilmoitti antavansa joissakin tapauksissa myös kielteisen päätöksen ilman, että lääketieteellinen selvitys olisi käynyt laitoksen asiantuntijalääkärin nähtävänä. AOA piti näitä tilanteita erityisen ongelmallisina. Osa yhtiöistä perusteli kantaansa Tapaturmavakuutuskeskuksen (TVK) 2018 laatimalla muistiolla, jossa se oli esittänyt asiaan STM:n lausunnosta eriävän kannan.

AOA:n mukaan vallitseva asiantila erilaisine tulkintoineen ja käytäntöineen ei ollut hyväksyttävä korvauksenhakijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta. Hän pitikin tärkeänä, että STM oli ottanut asian ja puheena olevan säännöksen arvioitavaksi lainsäädäntöhankkeessaan (STM140:00/2019), jossa tavoitteena on parantaa sosiaalivakuutuslaitosten päätösten perusteluja ja korvausprosessien läpinäkyvyyttä sekä kirjata lakiin vakuutuslääkärin kannanoton sisältöä koskevat säännökset. Hankkeen myötä asiasta on AOA:n mukaan mahdollista säätää selkeästi siten, että vakuutuslaitosten käytännöt saadaan yhdenmukaisiksi ja varmistetaan korvauksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu sekä samalla turvataan

heille perustuslaissa taattu oikeus saada asiansa käsittelyksi asianmukaisesti.

Hallitus antoi marraskuussa 2020 eduskunnalle esityksen (HE 213/2020 vp), jossa korvauskäsittelyn tehokkuuden ja asiantuntijalääkäriresurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen vuoksi ehdotetaan työtapaturma- ja ammattitautilakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan asiantuntijalääkärin ei tarvitsisi osallistua asian valmisteluun, jos osallistuminen on ilmeisen tarpeetonta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti mietinnössään (StVM 45/2020 vp) ehdotusta tarpeellisena ja perusteltuna.

Muutoksenhakijan kuuleminen Kelan valitukseen liittämästä selvityksestä

Kela oli liittänyt viran puolesta valituksen johdosta antamaansa lausuntoon muutoksenhakijan toisesta etuusasiasta valituskirjelmän ja lääkärintodistuksen sekä toimittanut ne sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle (Samu). Kela ei ollut informoinut lisäämistään selvityksistä muutoksenhakijaa. Samu ilmoitti, että se ei kuule muutoksenhakijaa asiakirjoista, jotka hakija on itse toimittanut Kelalle.

OA Jääskeläinen katsoi Kelan toimineen harkintavaltansa puitteissa lisätessään oikeudenkäyntiaineistoon edellä mainitut selvitykset. Sen sijaan muutoksenhakijan kuuleminen asianosaisena ei ollut toteutunut asiassa lain ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten mukaisesti, kun hänelle ei ollut ilmoitettu eikä varattu tilaisuutta lausua Kelan valituslausuntoonsa liittämistä asiakirjoista. Kelan lausuntoonsa liittämällä valituskirjelmällä oli ollut myös vaikutusta asian käsittelyssä, koska myöhemmässä vaiheessa vakuutusoikeus oli käyttänyt siinä esitettyä tekemänsä päätöksen perusteluissa.

Muutoksenhakulautakunnilla ja Kelalla on ollut jo vuodesta 1997 alkaen sopimus siitä, että Kela huolehtii muutoksenhakijan kuulemisesta Kelan valituslausunnon johdosta. OA:n mukaan tapaus on osoittanut, että toimintatapa voi vakavasti vaarantaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Toimintatapa ei perustu kuitenkaan lakiin ja OA:n mukaan kuulemisessa mahdollisesti tapahtuvista virheistä vastaa viime kädessä lautakunta, jolle oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta huolehtiminen muutoinkin kuuluu (1904/2019*).

Kela ja lautakunta ilmoittivat neuvotelleensa muutoksista muutoksenhaussa noudatettavaan menettelyyn. Kela ilmoitti yksilöivänsä ja luetteloivansa jatkossa valituslausuntoonsa asiakirjat, jotka on sen aloitteesta liitetty oikeudenkäyntiaineistoon. Näin asianosainen saa tiedon ja häntä kuullaan näistä asiakirjoista. Kuulemisen hoitaa lautakunta. Kela ilmoitti myös päivittävänsä sisäistä ohjeistustaan.

Myös lautakunta ilmoitti tulevansa varaamaan muutoksenhakijalle tilaisuuden lausua asiakirjoista, jotka, jotka ovat saapuneet Kelaan jonkin toisen asian yhteydessä. Lisäksi lautakunta ilmoitti pyytävänsä sosiaali- ja terveysministeriötä selvittämään, olisiko nykyisin sopimukseen perustuvasta menettelystä, jossa Kela hoitaa muutoksenhakijan kuulemisen, mahdollista säätää laissa sekä harkitsemaan tarvittaviin lainsäädäntötoimiin ryhtymistä.

Kuntoutuspäätöksen mukana terapeutille lähetettävät tiedot

Kela oli lähettänyt terapeutille kuntoutuspäätöksen lisäksi kuntoutettavaa koskevat hoitotiedot kolmen vuoden ajalta. Laissa on mainittu, että päätöksen mukana tulisi lähettää välttämättömät tiedot. Kelan etuusohjeissa on todettu, että terapeutille tulisi lähettää tarpeelliset tiedot. AOA kiinnitti huomiota tähän eroon todeten lisäksi, että laillisuusvalvojan mahdollisuudet arvioida hoitotietojen välttämättömyyttä ovat rajalliset.

Kela ei pystynyt jälkikäteen todentamaan, mitä asiakirjoja terapeutille oli lähetetty, koska ne oli tulostettu ja lähetetty postitse. AOA piti tärkeänä lähetettävien asiakirjojen dokumentointia. Sen avulla Kela ja sen etuuskäsittelijät pystyisivät jälkikäteen osoittamaan, mitä asiakirjoja palveluntuottajalle on lähetetty. Dokumentointi edesauttaisi myös sitä, että Kelassa arvioitaisiin mahdollisesti nykyistä perusteellisemmin myös sitä, onko asiakirjan lähettäminen laissa tarkoitetulla tavalla välttämätöntä (1003/2019*).

Kela ilmoitti 15.5.2020 tarkentaneensa etuusratkaisutyön ohjeita siten, että myönteisen päätöksen

liitteenä lähetetään kuntoutuksen palveluntuottajalle kopio asiakkaan hakemuksesta ja kuntoutuksen toteuttamisen kannalta välttämättömät asiakirjat. Lisäksi se on ilmoittanut selvittävänsä vaihtoehtoja sellaisen järjestelmämuutoksen toteuttamiseksi, jonka jälkeen käsittelyjärjestelmästä olisivat todennettavissa kuntoutuspäätöksen liitteenä lähetetyt asiakirjat.

Yksityisyyden suoja asioitaessa Kelan toimistossa

AOA ratkaisi alkuvuodesta useita kanteluita, joissa oli arvosteltu Kelan toimistojen palvelumallia, jossa palveluneuvoja tiedustelee toimistoon saapuvalta asiakkaalta hänen asiaansa. Kantelijat pitivät mallia asiakkaiden yksityisyyden suojaa loukkaavana. Kela puolestaan ilmoitti pyrkivänsä palvelemaan asiakkaita tehokkaasti ja nopeasti heidän palvelutarpeensa mukaisesti.

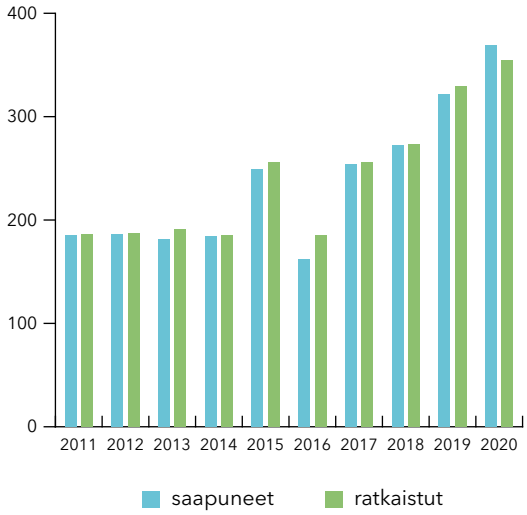
Kelan tavoite on se, että asiakkaat asioisivat etuusvirkailijoiden kanssa pääsääntöisesti ajanvarauksella, jolloin virkailijalla on mahdollisuus tutustua asiaan etukäteen ennen palvelutapahtumaa. Tavoite on hyvä ja monin kohdin myös Kelan asiakkaiden kannalta myönteinen. Muutokset edellyttävät joiltakin osin myös asiakkailta uudenlaista asennoitumista asiointiin.

AOA:n mukaan myös kantelijoiden huoli yksityisyyden suojan vaarantumisesta on perusteltu. Palvelumalli on otettu käyttöön toimistoissa, joissa käy paljon asiakkaita. Toimiston asiakastilasta voi olla vaikeaa löytää rauhallista paikkaa keskustelulle. AOA piti palveluneuvojien työtä Kelan asiakkaiden yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta haasteellisena. Hän korosti myös, että Kelan on seurattava aktiivisesti palveluneuvojien toimintaa asiakaspalvelijoina ja otettava kehittämistyössään huomioon asiakkailta saamansa palautteet, joista huoli yksityisyyden suojan vaarantumisesta on yksi tärkeimmistä. Kelan tulee olla valmis tekemään palvelukonseptiinsa muutoksia, mikäli kokemukset ja saatu palaute osoittavat, että asiakkaiden yksityisyyden suoja ei toteudu palvelumallissa riittävästi (4033/2019*).

5.16 Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, palkkaturva ja työsuojelu. Asiaryhmään kuuluu myös kuntouttava työtoiminta, joka on kunnan, TE-toimiston ja asiakkaan laatimaan aktivointisuunnitelmaan perustuva sosiaalihuollon palvelu, jolla parannetaan elämänhallintaa ja luodaan edellytyksiä työllistymiselle. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteuttamisesta. Työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään jaksossa 5.15.

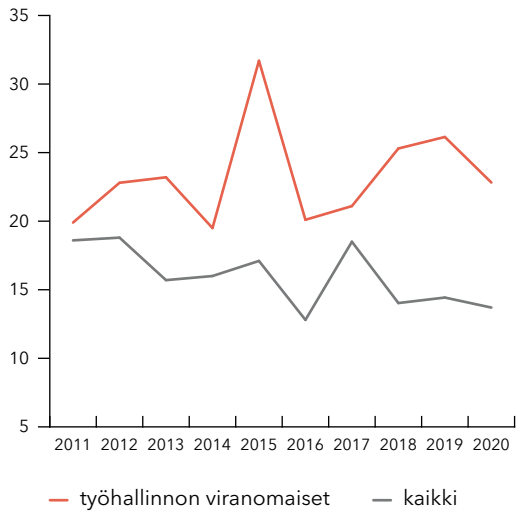
Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Pasi Pölönen*. Asiaryhmän esittelijöinä toimivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Päivi Pihlajisto* (pääesittelijä) ja notaari *Riina Tuominen*.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020

5.16.1 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuonna 2020 tuli vireille 299 asiaryhmän kantelua ja ratkaistiin 315 asiaryhmän kantelua. Ratkaisuista kanteluista 193:ssa oli kysymys työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) menettelystä, 34 Kelan menettelystä, 28 työttömyyskassojen menettelystä ja 27 työsuojeluviranomaisten menettelystä. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvästä menettelystä oli kysymys 18 ratkaisussa. Arvioinnin kohteena oli useimmiten asian käsittelyn kesto, asianmukaisuus ja huolellisuus asian käsittelyssä, neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen. Kanteluihin annetuista ratkaisuista noin 27 % (86 kpl) johti AOA:n toimenpiteisiin. Kahta hyvitysesitykseen johtanutta ratkaisua käsitellään jaksossa 3.7.



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

5.16.2 RATKAISUJA

Työttömyysetuusasioiden käsittelyssä lainvastaisuutta

TE-toimiston tulee antaa työvoimapoliittinen lausunto ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. Työttömyyskassojen on käsiteltävä työttömyysetuushakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään työttömyysturvalaissa asetetussa määräajassa. AOA antoi 16 TE-toimistoa ja 12 työttömyyskassoja koskevaa ratkaisua asioissa, joissa määräaika oli ylitetty. AOA antoi lisäksi yhdeksän ratkaisua, joissa hän totesi työttömyysetuusasian käsittelyn pitkittyneen, koska TE-toimistojen menettely ei ollut ollut asianmukaista ja riittävän huolellista (1640/2020*). COVID-19-pandemiaan liittyviä ratkaisuja on käsitelty tarkemmin luvussa 4.

Ratkaisujen perusteluissa puutteita

AOA totesi neljässä työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskevassa ratkaisussa, etteivät TE-toimistojen ratkaisujen perustelut täyttäneet hallintolain vaatimuksia, koska niissä ei oltu mainittu, mihin säännökseen kielteinen päätös perustui (6740 ja 1629/2020 sekä 5645 ja 4421/2019).

Kuntouttava työtoiminta

AOA totesi seitsemässä ratkaisussa, ettei aktivointisuunnitelmissa, joihin sisältyi kuntouttava työtoiminta, oltu mainittu kaikkia säännöksissä edellytettyjä asioita (5370* ja 4115/2020 sekä 7165, 6882, 5620, 5479* ja 5180/2019). Kolmessa tapauksessa aktivointisuunnitelmaan oli kirjattu kuntouttavan työtoiminnan lisäksi työvoimapalveluja, mistä johtuen jäi epäselväksi, oliko kantelijoilla ollut suunnitelmaa tehtäessä sellaisia elämänhallinnan tai työ- ja toimintakyvyn ongelmia, joiden vuoksi he eivät olisi pystyneet osallistumaan ensisijaisena oleviin julkisiin työvoimapalveluihin (4115/2020 sekä 7165 ja 5479/2019*). Yhdessä ratkaisussa AOA antoi kaupungille huomautuksen siitä, ettei kaupunki ollut toiminut asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä järjestäessään kuntouttavan työtoiminnan paikkaa (5620/2019).

5.17 Yleiset kunnallisasiat

Yleisiin kunnallisasioihin kuuluvat lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Lisäksi kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat sekä vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Myös valtion aravatai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa ei käsitellä tässä luvussa. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Asiaryhmän ratkaisija oli AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*.

5.17.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kunnan asukkaille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunta päättää itse tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnille tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisesta edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 67/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot). Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain perusoikeussäännökset velvoittavat.

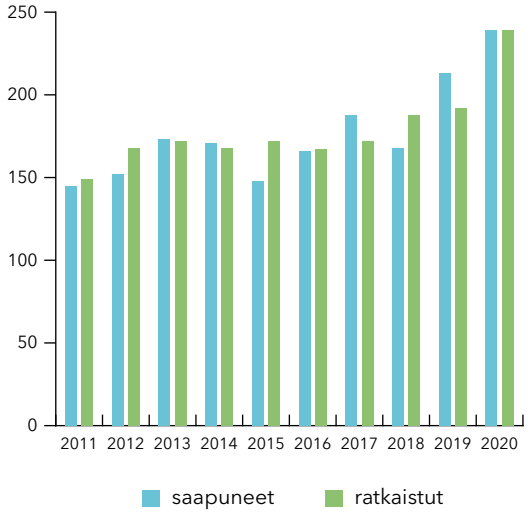
Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kuntalaki edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntalaki mahdollistaa kunnan hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisen paikallisten olosuhteiden mukaan. Kuntalakiin lisättiin väliaikaisesti lailla 292/2020 kaksi säännöstä. Lain 90 a §:ssä säädettiin eräiden hallintosäännössä määrättävien asioiden väliaikaisesta soveltamisesta. Kunnanhallitus voi väliaikaisesti päättää eräiden kunnan hallintosäännön määräysten soveltamisesta, jotka koskevat sähköisen kokouksen pitämistä, sähköistä päätöksentekomenettelyä sekä toimielimen julkisen kokouksen yleisöjulkisuutta. Säännös oli voimassa 1.5.–31.7.2020. Lain 99 a §:ssä säädetään sähköisestä kokouksesta teknisellä tiedonvälitystavalla. Lakiin lisättiin säännökset videoneuvotteluyhteydellä tai vastaavalla yhteydellä pidettävästä sähköisestä kokouksesta. Säännös on voimassa 1.5.2020–31.5.2021. Uusien säännösten tarkoituksena on tukea sosiaalisten kontaktien vähentämistä koronavirusepidemian etenemisen hidastamiseksi niin, että samalla turvataan kunnan toimielimien päätöksenteon edellytykset.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan palveluksessa on myös työsopimuslain soveltamisalaan kuuluvia työsuhteisia henkilöitä. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on ollut hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoimin-

nasta 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 tehtävät kuuluvat useiden ministeriöiden toimialaan. Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Se huolehtii kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

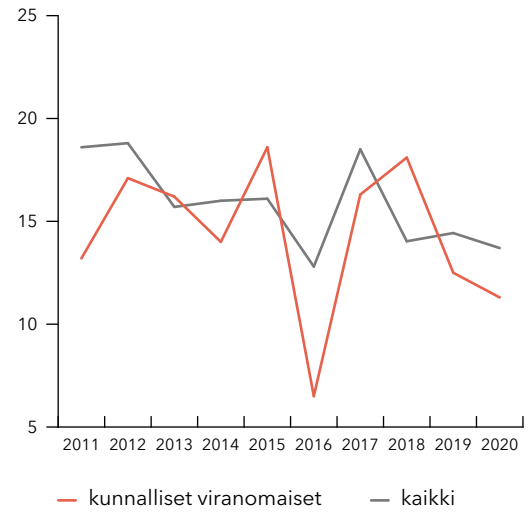


Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020

5.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen ja valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

Kertomusvuonna kanteluita ja omia aloitteita koskevien ratkaisujen määrä oli 243, joka oli jälleen suurempi kuin edellisinä vuosina. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli 31, joka oli sen sijaan edellisvuotta hieman suurempi. Toimenpideprosenttiosuus ratkaisuista oli lähes sama eli noin 13 %.

5.17.3 RATKAISUJA

Saksankielisten viestintäpalveluiden hankinta

Kantelija oli oikeusasiamiehelle toimittamansa työsopimuksen ja työtodistuksen mukaan vuodesta 2013 lähtien tuottanut hankinnan kohteena olleita saksankelisiä viestintäpalveluja Helsingin kaupungille. Tästä huolimatta kaupunki oli lähettänyt hankintaa koskevan tarjouspyynnön vain toiselle palvelun tuottajalle. Kantelija oli ennen hankintapäätöstä tiedustellut hankinnan aikataulua. Hänelle oli totuuden vastaisesti vastattu, että päätöksenteko tapahtuu vasta kesälomien jälkeen. Huolimatta kantelijan ja kaupungin välisestä pitkästä sopimussuhteesta ja hänen osoittamasta kiinnostuksesta jatkaa palvelun tuottamista, hänet sivuutettiin hankinnassa. Hankintaa ei toteutettu myös hankintalainsäädännössä säädetyn myös kynnysarvon alittavissa hankinnoissa edellytettävällä tavalla avoimesti ja syrjimättömästi.

Korkein hallinto-oikeus on todennut, että vaikka hankintalainsäädäntö ei soveltunutkaan pienhankintoihin, oli sen sisältämiä periaatteita koskevasta oikeuskäytännöstä saatavissa johtoa tulkittaessa hallinnon oikeusperiaatteita. Pienhankinnassa ei myöskään toteutuneet hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat hallinnon oikeusperiaatteet eli tasapuolisen kohtelun, puolueettomuuden eikä luottamuksensuojan vaatimukset.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan viestintäjohtajan hankintapäätöksessä oli teknisiä virheitä, joilla ei kuitenkaan ollut vaikutusta päätöksen sisältöön. AOA:n mukaan hankintamenettely oli edellä todetulla tavalla hallintolain oikeusperiaatteiden sekä hankintalaissa edellytetyn avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteiden vastainen. Hankintapäätös oli perusteltu virheellisesti toteamalla, että muita vastaavia palvelun tuottajia ei ollut. Siinä oli sovellettu hankintalakia, vaikka kysymys oli kynnysarvot alittavasta hankinnasta, johon hankintalakia ei sovelleta. Lisäksi, vaikka kantelija oli tuottanut palveluja jo useiden vuosien ajan ja ilmoittanut kiinnostuksensa jatkaa, päätös annettiin tiedoksi vain valitulle palvelun tuottajalle. Päätökseen ei ollut liitetty kuntalain mukaista muutoksenhakuohjetta.

Kantelija oli siis ollut vuosien ajan palvelun tuottaja ja osoittanut kiinnostuksensa jatkaa palvelun tuottamista. Tästä huolimatta hankinta toteutettiin vain pyytämällä tarjous toiselta palvelun tuottajalta. Kuntalain mukaan oikaisuvaatimuksen ja kunnallisvalituksen saa tehdä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Päätös on annettava tiedoksi asianosaiselle laissa säädetyllä tavalla. Asianosaisen oikaisuvaatimusaika alkaa kulua vasta päätöksen tiedoksisaannista. Kaupungin lainvastainen hankintamenettely ja päätöksenteko olivat myös omiaan aiheuttamaan epävarmuutta ja epäselvyyttä tehdyn päätöksen lainvoimaisuudesta kantelijaan nähden.

Hankintamenettelyä oli kokonaisuutena arvioiden pidettävä lainvastaisena. Virheillä ja lainvastaisuusilla loukattiin kantelijan oikeusturvaa ja hänen mahdollisuuttaan saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös käsitellyksi tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimessä.

AOA antoi Helsingin kaupungille huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta hankintamenettelystä. Hän saattoi päätöksensä erikseen myös Helsingin kaupunginhallituksen tietoon (4895/2019*).

Ylimmän laillisuusvalvojan oikeus saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot

Helsingin kaupungin Asuntuotanto oli vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön, että siihen oli jo vastattu. AOA:n sijaisen mukaan menettely ei alustavassa tarkastelussa näyttänyt vastaavan sitä lähtökohtaa, että samoja asiakirjoja tai tietoja voi pyytää uudelleen ja viranomaisen tulee lähtökohtaisesti käsitellä uusikin pyyntö julkisuuslain mukaisesti. AOA:n sijainen lähetti enempiin toimenpiteisiin ryhtymättä vastauksensa tiedoksi Helsingin kaupunginhallitukselle ja Asuntotuotannolle ja pyysi Asuntotuotantoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitetyt yleiset näkökohdat mahdollisesti olivat johtaneet.

Asuntotuotanto ei ilmoittanut toimenpiteistään määräajassa eikä se kantelijan mukaan ollut ottanut yhteyttä myöskään häneen. Vasta asiaa erikseen tiedusteltaessa Asuntotuotanto ilmoitti toimineensa julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla, kun se oli antanut kaksi viranhaltijapäätöstä muutoksenhakuohjeineen. Vastauksessa ei ilmoitettu, millä perusteella Asuntotuotanto oli voinut poiketa julkisuuslain menettelytavoista, kun se oli vastannut kantelijan viimeisimpään tietopyyntöön ilmoittamalla, että asiassa oli jo annettu valituskelpoiset päätökset. Sittemmin hankitun Asuntuotannon selvityksen ja kaupunkiympäristön toimialajohtajan lausunnon perusteella AOA:n sijainen ei vieläkään saanut vastausta siihen, millä tavalla virastossa noudatettiin asiakirjan antamisesta päätettäessä julkisuuslaissa säädettyjä menettelytapoja.

AOA:n sijainen viittasi AOA:n aiempaan ratkaisuun, jonka mukaan Helsingin kaupunki ja Asuntotuotanto olivat laiminlyöneet velvollisuutensa antaa ylimmälle laillisuusvalvojalle tämän pyytämät tiedot. Nytkin pyyntöön vastaaminen määräajassa oli laiminlyöty eikä pyydettyjä ja asianmukaisia tietoja menettelyn lainmukaisuuden arvioimiseksi ollut toimitettu. AOA:n sijainen piti kaupungin toistuvia laiminlyöntejä laillisuusvalvonnan toimintaedellytysten näkökulmasta vakavina ja lainvastaisina ja antoi Helsingin Asuntotuotannolle ja kaupunkiympäristön toimialalle huomautuksen vastaisen varalle. Lisäksi hän saattoi päätöksensä Helsingin kaupunginhallituksen tietoon (5029/2019*).

Helsingin kaupungin menettely tietopyyntöihin vastaamisessa

Kantelijan tietopyyntöön 10.3.2019 rakentamisen tutkimusdokumenteista vastattiin kaupungin selvityksen mukaan 25.4.2019. Kantelija pyysi 25.6.2019 Malmin lentokentän vuokrausta ja helikopteritoimintaa koskevia asiakirjoja sekä Kivikon helikopteritukikohdan kaavoitus- ja suunnitteluasiakirjoja. Kaupungin selvityksen mukaan se ei pysty todentamaan, oliko tietopyyntöön vastattu. Selvityksen mukaan tietopyyntö otettiin käsittelyyn. Kaupungin 6.3.2020 päivättyyn lausuntoon mennessä tietopyyntöä ei ollut käsitelty.

Kantelijan mukaan diaarinumerolla HEL 2019-008614 tallennettuun yksinkertaiseen kolme kuukautta vireillä olevaan tietopyyntöön ei annettu vastausta. Kaupungin selvityksen mukaan Malmgate Net oli 15.8.2019 pyytänyt nettikyselyn vastauksia. Tietopyynnön tekijä täydensi pyyntöään 15.11.2019. Tietopyyntöön vastattiin 20.12.2019 sähköpostitse. Tällöin sähköpostiosoitteen kirjoittamisessa tapahtui inhimillinen virhe eikä viesti lähtenyt vastaanottajalle. Virhe huomattiin tietopyynnön muistutuksesta 16.1.2020, jolloin vastaus lähetettiin uudestaan.

Asiakirjan antamisesta päättämiselle julkisuuslaissa säädetyt menettelytavat ja määräajat ovat ehdottomia. Jos viranomainen kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on ilmoitettava kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava kirjallisesti asian vireille saattaneelta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, viimeistään kahden viikon kuluessa tietopyynnön saapumisesta. Julkisuuslain mukaan asiakirjapyynnön täyttämisestä ei voida kieltäytyä sen johdosta, että aineiston julkisuuden tarkastamiseen kuluu suuri työmäärä eikä muutenkaan voimavaroihin tai henkilöstömäärään liittyvillä

syillä. Ainoa lain tuntema liikkumavara koskee asiakirjapyynnön toteuttamisaikaa, joka voi laissa säädetyin edellytyksin pidentyä korkeintaan kuukauteen.

AOA oli ratkaisuissaan 29.3. ja 30.4.2019 todennut, että Helsingin kaupungin menettely Malmin lentokenttää koskevien tietopyyntöjen käsittelyssä ei täyttänyt julkisuuslaissa säädettyjä vaatimuksia. Hän piti kaupungin menettelyä lainvastaisena ja saattoi käsityksensä laissa säädetyistä määräajoista menetettytavoista kaupungin tietoon sekä antoi kaupungille vastaisen varalle huomautuksen sen lainvastaisista laiminlyönneistä. Kaupunki oli tuolloin selvityksissään ilmoittanut, että se oli kiinnittänyt kaupunkiympäristön toimialan huomiota julkisuuslaissa säädettyihin käsittelyaikoihin ja hallinnon palveluperiaatteen vaatimuksiin.

Ylimmän laillisuusvalvojan edellä mainituista ratkaisuista huolimatta kaupunki ei vieläkään kyennyt kantelijan asiakirjapyyntöihin vastaamisessa noudattamaan laissa säädettyjä määräaikoja ja menettelytapoja. Kaupungin lausunnossa todetaan jälleen, että kaupunki tulee kiinnittämään tarkemmin huomiota käsittelyaikoihin ja palveluperiaatteen vaatimuksiin. Ottaen huomioon julkisuuslaissa säädetyt ehdottomat määräajat ja edellä todetut asiakirjapyyntöjen käsittelyssä todetut osittain merkittävät laiminlyönnit näiden määräaikojen ja menettelytapojen noudattamisessa AOA totesi jälleen, että Helsingin kaupungin menettely on näiltä osin ollut lainvastainen.

AOA tyytyi antamaan Helsingin kaupungille huomautuksen vastaisen varalle edellä todetuista kantelijan tietopyyntöjen käsittelyssä tapahtuneista lainvastaisista laiminlyönneistä. Ottaen kuitenkin huomioon, että kaupungin laiminlyönnit julkisuuslain määräaikojen ja menettelytapojen noudattamisessa olivat olleet toistuvia eikä menettelyä ylimmän laillisuusvalvojan kannanotoista ja lupauksista huolimatta saatu korjattua lainmukaiseksi hän saattoi tämän ratkaisunsa erikseen tiedoksi myös Helsingin kaupunginhallitukselle (6391/2019).

Esityslistojen ja päätöspöytäkirjojen julkaiseminen Puolangan kunnan verkkosivuilla

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen mukaan Puolangan kunnanhallitus oli käsitellyt salassa pidettävä asian siten, että käsittelystä julkaistiin tieto ” ei julkinen asia”. Sivistyslautakunta oli käsitellyt salassa pidettäviä asioita siten, ettei kunnan verkkosivuilla julkaistu näiden kokousten esityslistoja eikä päätöspöytäkirjoja lainkaan. Tämä menettely on kuntalain vastainen. Kuntalain mukaan kunnan tulee julkaista yleisessä tietoverkossa toimielinten käsittelyyn tulevat asiat. Käsiteltävistä esityslistan asioista tulee julkaista yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja. Salassa pidettäviä asioita ei julkaista yleisessä tietoverkossa ja myös henkilötietojen suoja tulee toteuttaa. Pöytäkirjat ja niihin liitetyt muutoksenhakuohjeet julkaistaan niin ikään yleisessä tietoverkossa. Kokonaan salassa pidettävästä asiasta on julkaistava tieto salassa pidettävän asian käsittelystä ja tieto, mihin säännökseen salassapito perustuu.

Puolangan kunnan toimielinten menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että kunnanhallitus on ilmoittanut, että toimielinten esityslistojen ja pöytäkirjojen julkaisemiskäytäntöä muutetaan siten, että esityslistat ja pöytäkirjat julkaistaan kunnan verkkosivuilla ja salassa pidettävistä asioista ilmoitetaan asian käsittelytieto sekä että henkilötietojen suojasta huolehditaan. AOA kiinnitti kuitenkin kunnanhallituksen huomiota siihen, että kuntalain esitöiden mukaan salassa pidettävästä asiasta tulisi myös julkaista tieto siitä, mihin säännökseen salassa pito perustuu. Siten pelkkä merkintä siitä, että käsiteltävä asia ei ole julkinen ei lain esitöiden mukaan ole kuntalaisten tiedonsaannin kannalta riittävä (6761/2019).

Asukasvalintaa koskeva neuvonta

Kantelijan mukaan hän oli hakenut vuosikausia asuntoa Helsingin kaupungilta ja hänelle oli 9.3.2018 tarjottu asuntoa. Kaupunki kuitenkin ilmoitti, että kantelija olisi kieltäytynyt tarjotusta asunnosta. Kantelijan mukaan tämä tieto ei pitänyt paikkansa. Hänelle ei kutenkaan enää tarjottu asuntoa.

AOA vastauksessaan kantelijalle viittasi ratkaisuunsa 5.7.2012. Siinä hän arvioi Helsingin kaupungin asunto-osaston menettelyä tarjota sosiaalitoimen majoittamille asiakkaille asuntoa lähtökohtaisesti vain kerran ja linjausta, jonka mukaan, jos asunnosta kieltäydytään aiheettomasti, myöskään näille hakijoille ei tehdä uutta tarjousta. AOA:n mukaan viranomaisen neuvontavelvollisuus edellyttää, että asunto-osasto antaa asiakkailleen neuvontaa ja ohjausta noudattamastaan valintamenettelystä. Asiakkaille tulee etukäteen kertoa, että ilman hyväksyttävää perustetta tapahtunut asuntotarjouksesta kieltäytyminen voi johtaa siihen, ettei asiakkaalle tehdä ainakaan heti uutta asuntotarjousta. Asunnonhakijalle tulee siten antaa todellinen mahdollisuus arvioida asuntotarjousta ja siitä kieltäytymisen vaikutuksia ennen kuin hän tekee ratkaisunsa tarjouksen johdosta.

AOA saattoi tämän vastauksensa ja edellä selostetun käsityksensä viranomaisen asuntotarjousta koskevasta neuvontavelvollisuudesta Helsingin kaupungin vuokra-asuntoja välittävän Stadin Asuntojen tietoon ja otettavaksi huomioon kantelijan mahdollisen asuntohakemuksen käsittelyssä (3131/2020).

Tieliikennelain vastaisen pysäköinnin salliminen

Forssan kaupungin pysäköinninvalvonnassa oli joillekin autoilijoille sallittu pysäköinti ilman pysäköintikiekkoa alueella, jossa liikennemerkin mukaan pysäköinti edellytti kiekon käyttöä. Autoilijat olivat asettaneet autoihinsa lupalaput eikä saadussa selvityksessä perusteltu, millä tavalla laissa edellytetyn pysäköintikiekon asettaminen olisi ollut tätä hankalampaa. Annetusta selvityksestä ei ilmennyt asianmukaista perustelua tilapäiseksi tarkoitetulle käytännölle, joka kuitenkin jatkui.

Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Pysäköinninvalvonnassa käytetään julkista valtaa virhemaksujen määräämisessä ja maksut ovat suoraan ulosottokelpoisia. virhemaksujenmääräämineen saattaa myös aiheuttaa joissakin autoilijoissa voimakkaita tunteita. Hallinnon lakisidonnaisuuden ja hyvän hallinnon perusteiden johdosta on erityisen tärkeää, että pysäköinninvalvonnassa kohdellaan asiakkaita tasapuolisesti ja suojataan heidän oikeutettuja odotuksiaan viranomaistoimintaa kohtaan. Vaikka lainvastainen pysäköinti sittemmin kiellettiin, kaupungin pysäköinninvalvonnan menettely sallia joidenkin autoilijoiden lainvastainen pysäköinti vaaransi kaupungin pysäköinninvalvonnan viranomaistoiminnan uskottavuutta ja luotettavuutta. Pysäköinninvalvonnan menettely oli lainvastaista.

Kantelijalle antamassaan vastauksessa pysäköinninvalvoja ei ottanut kantaa kantelijan näkemykseen menettelyn virheellisyydestä. Hän kuitenkin ilmoitti, että menettely tulee loppumaan. Kantelija palasi asiaan uudelleen ja ilmoitti, että pysäköinti jatkuu edelleen ja hän vaati vastausta ja perusteluja menettelylle sekä sille, mikä taho oli menettelyn hyväksynyt. Pysäköinninvalvoja ei vastannut kantelijan viestiin eikä kertonut, mihin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisen neuvontavelvollisuuttaa täydentää velvollisuus vastata tiedusteluihin. Kantelija oli edellyttänyt, että hänen kysymyksiinsä vastataan. Lisäksi AOA:n mukaan pysäköinninvalvojan velvollisuutena olisi ollut viipymättä vastata kantelijalle ja kertoa, että tämä lainvastainen pysäköinti lopetetaan heti. Kun pysäköinninvalvoja laiminlöi vastaamisvelvollisuutensa, kantelija jäi epätietoisuuteen. Myös tämä oli omiaan heikentämään pysäköinninvalvonnan viranomaistoiminnan uskottavuutta ja luotettavuutta (783/2019).

5.18 Opetus ja kulttuuri

Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Pasi Pölönen*. Asiaryhmän pääesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Mikko Sarja* (ammatillinen koulutus, korkeakoulut, tiede ja kulttuuri) sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Piatta Skottman-Kivelä* (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus). Esittelijöinä toimivat myös ma. oikeusasiamiehensihteeri *Kristiina Kouros* sekä palvelussuhdeasioissa vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Päivi Pihlajisto*.

5.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Koronapandemian vuoksi toimintavuoden keväällä opetuksessa ja koulutuksessa jouduttiin vastaamaan ennen kokemattomiin haasteisiin, kun oppilaitokset pääosin suljettiin, varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta rajoitettiin ja eri koulutusasteilla siirryttiin nopeasti poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin (ks. erillinen jakso 4 koronavirukseen liittyvistä asioista).

Elokuussa palautettiin varhaiskasvatuslain muutoksella kaikkien lasten oikeus kokoaikaiseen varhaiskasvatukseen. Samalla muuttui asetuksella säädetty päiväkotien henkilöstön ja lasten välinen suhdeluku niin, että päiväkodeissa on seitsemän lasta yhtä kasvattajaa kohden. Suhdeluvun muutos koskee kolme vuotta täyttäneitä lapsia, jotka ovat päiväkodissa yli viisi tuntia päivässä. Aluehallintoviraston ja Valviran varhaiskasvatuksen valvontaohjelman mukainen valvonta kohdentui vuonna 2020 henkilöstömitoitukseen. Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys, jossa esitetään tarkennettavaksi päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen alaa sekä säädettäväksi varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan ilmoitusvelvollisuudesta. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alennettiin elokuussa 2021 voimaan tulevalla lakimuutoksella.

Osana varhaiskasvatuksen kehittämistyötä hyväksyttiin laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) toteuttaa kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun elokuun 2021 alusta toukokuun 2024 loppuun. Kokeilun tarkoituksena on muun muassa selvittää varhaiskasvatuksen sekä esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoita sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lapsiin. Lisäksi viisivuotiaiden maksuttoman 20 viikkotunnin varhaiskasvatuksen kokeilu jatkui. Kokeilun kolmas kausi toteutetaan ajalla 1.8.2020–31.7.2021 ja siinä ovat mukana kaikki kokeiluun hakeneet 28 kuntaa.

Perusopetuksessa kiusaaminen ja siihen puuttumisen keinot nousivat syksyllä puheenaiheeksi, kun julkisuuteen tuli useita vakavia uutisia koulukiusaamisesta ja -väkivallasta. Opetushallitus (OPH) julkaisi kouluille oppaan kiusaamisen vastaisesta työstä kouluissa ja oppilaitoksissa.

Perusopetuksen arvioinnin yhdenvertaisuuden sekä arvosanojen vertailukelpoisuuden lisäämiseksi OPH laati perusopetuksen päättöarviointiin kaikissa oppiaineissa kriteerit, jotka otetaan käyttöön elokuussa 2021. Koko perusopetusta koskevia arvioinnin linjauksia tarkennettiin helmikuussa opetussuunnitelman perusteiden muutosmääräyksellä, jota on sovellettu kouluissa syyslukukauden 2020 alusta.

Toisella asteella lukiokoulutuksen järjestäjät tekivät koronapandemiasta aiheutuneiden poikkeuksellisten opetusjärjestelyjen ohella paikallista opetussuunnitelmatyötä. Uuden opetussuunnitelman mukainen opiskelu lukioissa alkaa elokuussa 2021. Ammatillisen koulutuksen kaikkien tutkintojen perusteet ovat tulleet voimaan viimeistään 1.1.2019. OKM toteuttaa yhteistyössä OPH:n kanssa vuosina 2020–2022 ammatillisen koulutuksen laadun ja tasa-arvon kehittämisohjelman, joka tähtää sen varmistamiseen, että kaikki ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat saavat vankan ammattiosaamisen ja hyvät perustaidot työtä, elämää ja elinikäistä oppimista varten.

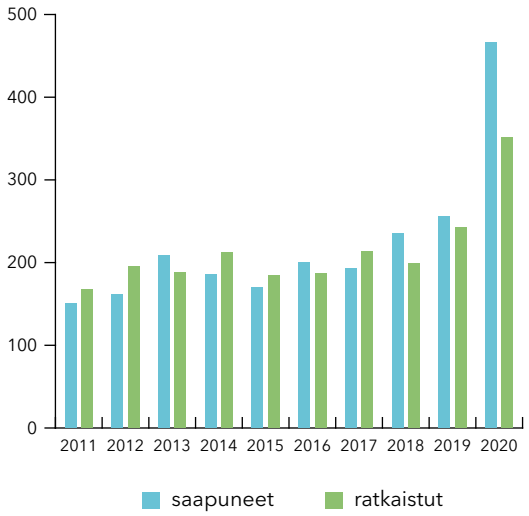
Muutokset yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin tulivat voimaan 1.1.2019. Yli puolet korkeakoulujen opiskelupaikoista täytetään vuodesta 2020 alkaen ylioppilastutkinnon arvosanoihin ja ammattikorkeakouluissa ylioppilastutkinnon arvosanoihin ja ammatillisen perustutkinnon arvosanoihin perustuen. Korkeakouluihin tulee noin 10 000 aloituspaikkaa lisää vuosina 2020–2022.

Oppivelvollisuuslaki vahvistettiin ja sen mukainen hakeutumisvelvoite astui voimaan jo vuoden 2021 alusta. Oppivelvollisuus laajenee ikäluokka kerrallaan ja toisen asteen opinnoista tulee maksuttomia laajennetun oppivelvollisuuden piiriin kuuluville nuorille. Jatkossa oppivelvollisuus päättyy, kun nuori täyttää 18 vuotta tai kun hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon. Oppivelvollisuuden laajentamisen tavoite on nostaa koulutus- ja osaamistasoa kaikilla koulutusasteilla, kaventaa oppimiseroja sekä kasvattaa koulutuksellista tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta ja lasten ja nuorten hyvinvointia. Tavoitteena on, että jokainen nuori suorittaa toisen asteen tutkinnon.

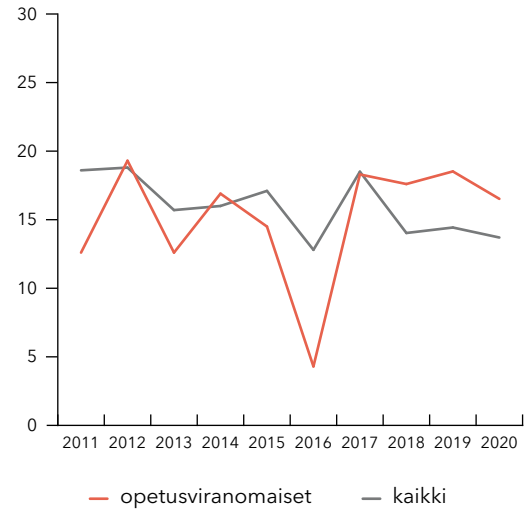
Hallituksen luonnos koulutuspoliittiseksi selonteoksi (VN/1972/2020) valmistui loppuvuodesta. Jatkuvan oppimisen parlamentaariset linjaukset julkistettiin joulukuussa 2020.

5.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Opetussektorilla saapui 466 (256) kantelua ja niitä ratkaistiin 351 (243). Kantelujen määrän huomattava nousu johtui poikkeusoloihin liittyneistä kanteluista, joista merkittävä osa koski opiskelijavalintaperusteiden muuttamista koronaviruspandemian aiheuttamien poikkeusolojen johdosta (ks. jakso 4). Muut asiaryhmän kantelut koskivat esimerkiksi kouluruokailua ja lukion IB-tutkinnon päättöarviointia poikkeusoloissa, opiskeluympäristön turvallisuutta, oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä maksuttoman koulukuljetuksen vaihtoehtona myönnettävän avustuksen riittävyyttä. Ratkaisut koskivat lisäksi muun muassa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sähköisten tenttitilaisuuksien järjestelyitä, opiskelijoiden kuulemista, tiedottamista, tiedusteluihin vastaamista,



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

opinnäytetöiden ohjaamista, asiakirjapyyntöjen käsittelyä ja avustusasioiden käsittelyä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Monissa kanteluissa oli kyse vammaisten tai tuen tarpeessa olevien henkilöiden oikeuksista ja niihin liittyvistä puutteista hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa jaksossa 3.4 käsitellään kunnan menettelyä vammaisen lapsen varhaiskasvatuksen järjestämistä ja päätöksenteon viivästymistä koskevassa asiassa (2720/2019*) sekä kohtuullisia mukautuksia ylioppilastutkinnossa (2356/2019*). Ammattioppilaitoksen opettajan saamaa kirjallista varoitusta sananvapauden käytöstä käsitellään jaksossa 5.27 (6545/2019*) ja opetustoimeen liittyviä kieliasioita selostetaan jaksossa 5.19.

Toimenpiteisiin johti 58 asiaa (16,5 %). Kantelujen tutkinnassa pyrittiin edelleen edistämään asian sovinnollista ratkaisua ja nopeaa selvittämistä esimerkiksi puhelimitse tapahtuneilla yhteydenotoilla kantelun kohteeseen. Koronapandemian vuoksi asiaryhmässä ei tehty toimintavuonna tarkastuksia. Lastensuojelulaitokseen kohdistuneella tarkastuksella (883/2020*) kiinnitettiin huomiota sijoitettujen lasten oikeuteen saada opetusta ja koulutusta.

5.18.3 LAUSUNNOT JA ESITYKSET

AOA antoi OKM:lle lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3000/2020), luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (6749/2020*) ja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (6927/2020*). Sosiaali- ja terveysministeriölle annettiin lausunto opiskeluhuoltoa koskevista muutosehdotuksista sote-maakuntien perustamista ym. koskevan uudistuksen yhteydessä (5658/2020).

AOA antoi lausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020 vp) eduskunnan sivistysvaliokunnalle (7078/2020*) ja eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (7324/2020*) sekä lausunnon perustuslakivaliokunnan kuulemiseen (7626/2020*).

Asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna kaksi hyvitysesitystä (6381/2019, 5571/2020*) sekä kolme säädösesitystä (4230/2019*, 2356/2019*, 3791/2019).

5.18.4 RATKAISUJA

Uskonnonvapaus koulussa

Kahdessa kantelussa (1417/2019* ja 1609/2019*) oli kyse siitä, loukkasiko opetuksessa käytetty hengellinen musiikki ja esiintymiset kirkossa oppilaiden uskonnonvapauden toteutumista perusopetuksen musiikkipainotteisten luokkien opetuksessa. Kanteluissa oli kyse myös rippikouluinfon järjestämisestä koulun välitunnilla ja yhteistyösopimuksesta seurakunnan kanssa. Kolmannessa kantelussa (3017/2019*) oli kyse seurakunnan järjestämästä tapahtumapäivästä alakoulussa.

AOA ei todennut asioissa lainvastaista menettelyä, eikä hänellä ollut perusteita puuttua musiikkiluokan opetuksessa tehtyyn yhteistyöhön seurakunnan kanssa, esitettyihin ohjelmistoihin ja niiden harjoituksiin tai esiintymisiin uskonnollisissa tilaisuuksissa. AOA kuitenkin korosti, että oppilaita ei saa pakottaa laulamaan virsiä. Koulujen ja seurakuntien väliseen yhteistyösopimukseen liittyvä kohta, jolla ohitettiin lasten oma mielipide, oli myös ongelmallinen. Tapahtumapäivän järjestelyissä virhe tapahtui siinä, että oli epäselvää, oliko kyseessä evankelisluterilaisen uskonnon opetuksesta vai uskonnollisesta tilaisuudesta. AOA kehotti edelleen kehittämään tiedottamiseen liittyviä käytänteitä ja kodin ja koulun välistä yhteistyötä uskonnon ja omantunnon vapauden toteutumisen edistämiseksi kouluissa.

Kuntien päätöksenteossa oikeusturvaa vaarantavia puutteita

AOA totesi kahdessa kanteluratkaisussaan, että perusopetuslain mukaisia oppilaan avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin tulee aina antaa muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

AOA tutki kaksi kantelua (4230/2019*, 2220/2020*), joiden mukaan kaupungit eivät antaneet henkilökohtaisesti järjestettyjä avustajapalveluja koskeviin hakemuksiin lainkaan päätöstä. AOA piti menettelyä hallintolain ja perusopetuslain vastaisena sekä korosti kyseen olevan oppilaiden yhdenvertaisen opetukseen osallistumisen edellytysten arvioinnista ja turvaamisesta.

Oikeusasiamiehen toiminnassa tulee vuosittain ilmi, että kuntien opetustoimen hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa on oikeussuojaongelmia aiheuttavia puutteita. AOA piti siten perusteltuna lähettää ratkaisunsa opetus- ja kulttuuriministeriölle tiedoksi. AOA myös esitti ministeriön arvioitavaksi, tulisiko perusopetuslakia täsmentää niin, että siitä selkeästi ilmenisi kaikkien oppilaiden oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät palvelut ja apuvälineet sekä niihin liittyvä opetuksen järjestäjän päätöksentekovelvollisuus.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin vuonna 2020 erityistä huomiota viranomaisten riittävään resursointiin perusoikeuksien turvaamiseksi. AOA pyysi kaupunkeja ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ne olivat päätösten johdosta ryhtyneet sekä millaisia resursseja todettujen päätöksenteon puutteiden korjaaminen edellyttää.

Asiassa 2220/2020 saadun toimenpideilmoituksen mukaan kaupunki toteuttaa esitetyt toimenpiteet avustajapalveluiden päätöksenteon saattamiseksi lain mukaiseksi, ohjeistuksen täsmentämiseksi sekä henkilöstön osaamisen varmistamiseksi.*

Myös asiassa 1586/2019* oli kyse puutteista erityistä tukea ja avustajapalveluja koskevassa päätöksenteossa. Perusopetuksen julkisuutta koskevassa asiassa 6814/2019* oli myös osaltaan kyse viiveestä muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemisessä. AOA totesi, että jokaiselle kuuluvaa oikeutta päästä seuraamaan opetusta voidaan rajoittaa ainoastaan perustellusta syystä. Esimerkiksi koulun järjestyssäännöissä ei voida yleisellä tasolla määrätä, ettei opetus tietyssä koulussa ole julkista, vaan siitä on aina tarvittaessa tapauskohtaisesti päätettävä, ottaen muun ohella huomioon koulun velvollisuus taata opetukseen osallistuvalle turvallinen opiskeluympäristö sekä oppilaiden oikeus yksityiselämän suojaan.

Merkintöjen oikeellisuus oppilastietojärjestelmissä

Oppilaan oppilastietomerkinnöissä oli useita virheitä. Tämän lisäksi valtakunnallisen oppilastietojärjestelmän systeemivirheen vuoksi oppilas ei tullut huomioiduksi harkinnanvaraisessa haussa lukio-opintoihin, mikä oli yhteishaussa ollut hänen tarkoituksenaan, koska hänellä ei ollut peruskoulun päättötodistusta. AOA teki asiassa hyvitysesityksen, jossa kaupunkia pyydettiin ryhtymään toimenpiteisiin oppilaan ohjaamiseksi pääsyssä toisen asteen opintoihin. Lisäksi AOA pyysi Opetushallitusta ilmoittamaan valtakunnallisen oppilastietojärjestelmän systeemivirheen paljastumisen jälkeen aloitettujen korjaustoimenpiteiden loppuunsaattamisesta. AOA pyysi Opetushallitusta myös tarvittavalla tavalla huomiomaan oppilaan arviointia koskevien ohjeiden kehittämistarpeet (5571/2020*).

Kunta ilmoitti oppilaan sittemmin aloittaneen toisen asteen opinnot tultuaan valituksi lukioon harkinnanvaraisen valinnan kautta.

Asiakirjapyyntöjen käsittely ammattikorkeakouluissa

AOA moitti kahdessa ratkaisussa ammattikorkeakouluja lainvastaisuuksista asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Ensimmäisessä tapauksessa AOA antoi ammattikorkeakoulun rehtorille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Rehtori oli ohjannut asiakirjoja pyytäneen henkilön hakemaan tutkimuslupaa, vaikka asiakirjat olivat ammattikorkeakoulun omankin käsityksen mukaan julkisia. Siksi ne eivät voineet kuulua tutkimuslupamenettelyn piiriin. Rehtorin antama neuvonta oli muutenkin

julkisuuslain ja hallintolain vastaista (101/2019*). Toisessa tapauksessa AOA kiinnitti ammattikorkeakoulun huomiota julkisuuslain vaatimuksiin asiakirjapyyntöjen käsittelyssä, kun asiakirjapyyntöihin ei ollut vastattu julkisuuslaissa säädetyssä kuukauden enimmäisajassa eikä asiakirjaa ollut toimitettu asiakkaalle siksi, että se oli toimitettu tälle jo aiemmin (4120/2019).

Sähköisen tenttitilaisuuden järjestelyt

AOA arvioi WC-käyntien järjestämistä yliopiston sähköisten tenttitilaisuuksien aikana. Yliopisto oli pyrkinyt sähköisillä tenttitilaisuuksilla luomaan vaihtoehtoisen ja joustavan tavan suorittaa tenttejä. Mahdollisuus WC-käynteihin tentin aikana oli kuitenkin rajoitettua. Tenttien kestoa (enintään 3 tuntia) ei yleisesti voitu pitää kohtuuttomana, ja opiskelijalla oli lähtökohtaisesti mahdollisuus ennakkoon varautua asiaan. Sähköinen tentti oli kuitenkin eräissä tilanteissa ainoa mahdollisuus, ja myös tenttipäivät olivat rajalliset. Koska WC-käynti voitiin järjestää, mikäli opiskelija sitä tarvitsi sairauden tai vamman johdosta, sama mahdollisuus voitaisiin AOA:n mukaan ulottaa kaikille pakollisiin sähköisiin tentteihin osallistuville opiskelijoille (3791/2019).

5.19 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja*.

5.19.1 YLEISTÄ

Kieliasioissa on kyse perustuslain 17 §:n alaan kuuluvista asioista. Useimmin kyse on 1 ja 2 momentissa turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä.

Kieliasioita ovat myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen muiden kielten asemaa ja käyttöä koskevat asiat, jotka ovat kuitenkin käytännössä olleet vähälukuisia. Saamelaisilla ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Viittomakielistä on oma lakinsa, viittomakielilaki. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasiain neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006, 2009, 2013 ja 2017.

5.19.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Kertomusvuonna kieliasioita ratkaistiin 89. Toimenpiteisiin johti 29 asiaa (32,6 %). Kieliasioiden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut korkea ja yleensä kanslian keskiarvoa korkeampi.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta saada palvelua ruotsin kielellä. Oikeutta suomen kielen käyttöön tai yleisemmin suomen kielen asemaa koski 12 ratkaisua. Osassa näistä oli kyse yksinomaan suomen kielen asemasta tai oikeudesta saada palvelua suomeksi, osassa taas siitä, että palvelua oli annettu vain vieraalla kielellä, jolloin kyse oli kummankin kansalliskielen asemaa koskevasta asiasta. Oikeutta vieraiden kielten käyttöön koski kuusi ratkaisua.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

OA antoi ulkoministeriölle lausunnon Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan mukaisen viidennen valvontakierroksen välittömiä toimenpiteitä edellyttävien suositusten täytäntöönpanosta (6521/2019).

OA katsoi vuonna 2019, että poliisin, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja pelastusviranomaisten virkamerkit ja henkilökortit, jotka otettiin käyttöön vuonna 2018, eivät olleet viranomaisten kielellisten velvoitteiden mukaisia (6446/2018*). Sisäministeriö ilmoitti vuoden 2020 lopulla, että virka-

merkit ja henkilökortit päivitetään vuoden 2021 alusta. Uusissa korteissa otetaan huomioon kansalliskielten perustuslaissa ja kielilaissa turvattu yhdenvertainen asema.

5.19.3 RATKAISUJA

Lainsäädäntöesityksiä

OA esitti OM:n harkittavaksi kuluttajariitalautakunnassa käsiteltäviä kuluttajariita-asioita koskevan kielisääntelyn selkiyttämistä. Voimassa oleva lainsäädäntö vaikenee siitä, miten esimerkiksi asian käsittelykieli ja oikeus asiakirjojen käännökseen määräytyvät kuluttajariitalautakunnassa, eikä asia ole ratkaistavissa kielilain säännösten perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla. Asiantila on oikeusturvan ja erityisesti kielellisten oikeuksien näkökulmasta hyvin epätyydyttävä. Kyse on hyvin tärkeästä viranomaistoiminnasta, jonka tarkoitus on tarjota tuomioistuinmenettelyä yksinkertaisempi, joustavampi ja halvempi väylä kuluttajariitojen käsittelemiseksi. Siksi kielellisiäkään oikeuksia ei voida sivuuttaa asioita kuluttajariitalautakunnassa käsiteltäessä (5987/2019*).

OM ilmoitti, että ministeriössä on käynnissä kielilain tarkistaminen ja arviomuistio mahdollisista muutostarpeista valmistuu vuoden 2021 aikana. Tässä yhteydessä otetaan huomioon OA:n havainnot kielellisten oikeuksien toteuttamisesta kuluttajariitalautakunnan toiminnassa ja sitä koskevasta lainsäädännöstä.

OA esitti sisäministeriön (SM) harkittavaksi poliisin virka-asujen tekstejä koskevan sääntelyn muuttamista. Esimerkiksi se, että poliisin kenttähaalarin selkäpuolella on teksti POLIISI muttei lainkaan tekstiä POLIS, perustuu asetukseen, jossa on säädetty myös siitä, että asusteen etupuolella käytettävässä kangaslaatassa on teksti POLIISI - POLIS. Kansalliskielten yhdenvertainen asema ja kaksikielisen viranomaisen velvollisuus palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi ja velvollisuus osoittaa toiminnassaan käyttävänsä molempia kieliä sekä velvollisuus käyttää yleisölle suunnatuissa opasteissa kumpaakin kansalliskieltä puhuivat poliisin erittäin merkittävä asema ja tehtävät huomioon ottaen vahvasti sen puolesta, että poliisimiehet selkeästi näkyisivät katukuvassa molemmilla kansalliskielillä myös virka-asusteidensa tekstien osalta (6685/2019).

SM ilmoitti, että poliisin virkapukuasetusta valmisteltaessa ei ollut tullut esiin mahdollisia kielellisiin oikeuksiin liittyviä haasteita. Poliisiksi tunnistettavuus oli ollut pääasiallinen kriteeri. SM piti sitä edelleen pääkriteerinä asiaa arvioitaessa. SM on pyytänyt Poliisihallitusta selvittämään poliisin virkapuvun tekstien tunnistettavuutta.

Valtioneuvoston hankkeiden nimissä tulee käyttää kansalliskieliä

OA arvosteli kansalliskielten syrjäyttämistä valtioneuvoston hankkeiden nimissä. Kaksi valtioneuvoston hankerekisterissä julkaistua OM:n hanketta oli nimetty vain englannin kielellä (Rainbow Rights – Promoting LGBTI Equality in Europe, ja Against hate -projekti). Molemmat hankkeet oli asettanut ministeriön silloinen Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö. Ministeriö piti hankkeen nimeä lähinnä hankekumppaneiden ja muiden yhteistyötahojen sekä hankkeen rahoittajan käyttöön tarkoitettuna teknisenä työnimenä, joka ei ole kielilaissa tarkoitettua yleisölle olennaista tietoa.

OA näki asian toisin. Hankkeiden julkaisemisella hankerekisterissä edistetään viranomaistoiminnan avoimuutta ja yleisön tietoisuutta vireillä olevista hankkeista. Osuva hankkeen nimi voi jo itsessään olla hanketta valaiseva tieto, joka ohjaa perehtymään lähemmin hankkeeseen. Tämä korostaa hankkeiden nimeämisen ymmärrettävyyden merkitystä niin asiasisällön puolesta kuin kielellisestikin. Siksi ei ole vailla merkitystä se, miten viranomaisten hankkeet kulloinkin tapauskohtaisesti nimetään.

Asiassa ei tullut ilmi selkeää oikeudellisesti sitovaa perustetta, joka edellyttäisi hankkeiden nimeämistä vain vieraalla kielellä.

OA muistutti, että perustuslain mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Yksinomaan englanninkieliset hankenimet eivät näin ole sopusoinnussa perustuslain kanssa. Ne eivät

myöskään edistä kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteumista niin kuin perustuslaki edellyttää. Pelkän englanninkielisen hankenimen käyttö ei ole liioin kielilain mukaista. Ministeriön tapaisen kaksikielisen viranomaisen tulee oma-aloitteisesti osoittaa toiminnassaan käyttävänsä kumpaakin kansalliskieltä. Lisäksi kielilaki edellyttää maan kielellisen kulttuuriperinnön vaalimista ja molempien kansalliskielten käytön edistämistä. Vieraita kieliä on mahdollista käyttää kansalliskielten lisäksi muttei niitä syrjäyttäen. Hallintolain näkökulmasta puolestaan viranomaisten kielen tulee olla selkeää ja ymmärrettävää. Pelkän englannin kielen käyttö julkisten hankkeiden nimissä ei täytä näitä vaatimuksia. OA saattoi käsityksensä OM:n tietoon (1167/2019*).

Viranomaisten käyttämiä nimiä koskevia ratkaisuja

OA on viime vuosina useissa päätöksissään arvioinut viranomaisten virallisista nimistään käyttämien lyhenteiden ja muiden oheisnimien asianmukaisuutta. Kertomusvuonna OA arvioi Sosiaali- ja terveysalan tietolupaviranomaisen käyttämän Findata-nimen ja sen käyttötavan asianmukaisuutta. Virallisesta nimestä ja sen lyhyestä muodosta (Tietolupaviranomainen) säädetään laissa, kun taas Findata-nimen on viranomainen itse ottanut käyttöön. Erityisen merkityksellisiä olivat nyt OA:n aikaisemmat arviot Liikenteen turvallisuusviraston Trafi-nimestä sekä Liikenne- ja viestintäviraston Traficom-nimestä (ks. 2745/4/10* ym. ja 6513/2018* ym.). Tapausten yhtäläisyyksien vuoksi OA ei voinut pitää lainvastaisena Findata-oheisnimen käyttöönottoa ja muodostamisen tapaa. Hyvää hallintoa ei kuitenkaan edistänyt se, että suomalainen viranomainen, jolla on laissa säädetty naseva ja kuvaava nimilyhenne Tietolupaviranomainen, ottaa käyttöön itse keksityn oheisnimen Findata.

Tietolupaviranomaisen verkkosivut puolestaan täyttivät huonosti OA:n toistuvasti korostaman vaatimuksen, että viranomaisen virallisen nimen tulee esiintyä asiayhteydessä ensisijaisena ja niin, että hallinnon asiakkaalle käy heti selväksi, että kyseessä on suomalainen viranomainen. Myöskään ruotsinkieliset verkkosivut eivät kaikilta osin olleet kielilain ja hyvän hallinnon mukaisia. OA viittasi ratkaisukäytäntöönsä viranomaisten kielellisistä velvollisuuksista verkkosivuja ja muuta tiedottamista koskevissa asioissa (esim. 5513/2016*, 3806/2017*, 1549/2017*, 1188/2017* ja 498/2017* sekä niissä viitatut ratkaisut). OA saattoi käsityksensä Tietolupaviranomaisen tietoon, kiinnitti sen huomiota erityisesti verkkosivuista esitettyihin havaintoihin ja pyysi ilmoittamaan toimenpiteistään. OA lähetti päätöksensä tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle ja Kotimaisten kielten keskukselle (333/2020* ja 458/2020).

Tietolupaviranomainen ilmoitti uudistavansa vuoden 2021 aikana graafisen tunnuksensa ja verkkosivujensa pohjan sekä muokkaavansa verkkosivujensa sisältöä.

Väylävirasto luopui Väylä-oheisnimestään, jota OA piti lainvastaisena päätöksessään vuonna 2019 (6513/2018* ym.). OA piti Väyläviraston lopulta täytäntöön panemia toimenpiteitä asianmukaisina ja OA:n aiemman ratkaisukäytännön lähtökohtien mukaisina. Asia ei siksi enää edellyttänyt jatkotoimenpiteitä (2431/2020*).

Kyseinen vuoden 2019 päätös koski myös julkisia hallintotehtäviä (liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut) tuottavan valtion kokonaan omistaman konsernin nimeä Traffic Management Finland Oy. OA:n mukaan olisi vahvoin perustein voitu lähteä siitä, että nimi olisi muodostettu ottamalla huomioon kielilain ja hallintolain vaatimukset samalla tavalla kuin viranomaisten nimien kyseessä ollen, koska nyt oli perustettu kokonaan uusi yhtiö julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi ja uutta nimeä oltiin vasta muodostamassa. OA ei pitänyt muodostunutta lopputulosta kielellisestä ja hyvän hallinnon näkökulmasta tyydyttävänä. Konsernin virallinen nimi on muutettu vuoden 2021 alusta siten, että liikenteenohjauskonserniin kuuluvien yhtiöiden uudet nimet muodostuvat palvelutarjontaa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi kuvaavan sanan lisäksi yhteisestä Fintraffic-nimestä. Esimerkiksi aiempi Traffic Management Finland Oy on suomeksi Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy ja ruotsiksi Trafikstyrningsbolag Fintraffic Ab.

Virheitä ja puutteita tiedottamisessa ja opasteissa

OA arvioi julkista hallintotehtävää hoitavan osakeyhtiön tiedottamista. Finrail Oy tuotti liikenteen ohjauspalveluita. Tätä tehtävää hoitaessaan yhtiön tuli noudattaa kielilain säännöksiä viranomaisista. Yhtiön tiedottaminen oli puutteellista, kun se ei ollut tiedottanut verkkosivuillaan lainkaan ruotsiksi. OA saattoi julkisen hallintotehtävän ulkoistamisesta ja siihen liittyvistä kielellisistä velvoitteista esittämänsä näkökohdat liikenne- ja viestintäministeriön, Väyläviraston ja Finrail Oy:n tietoon (4180/2017*).

OA moitti kaksikielisen yliopiston tiedottamista, joka koski teknisiä ongelmia koulutuksen hakumenettelyssä ja hakuajan pidentämistä. Asiasta oli ensin tiedotettu verkossa suomeksi, sitten englanniksi ja vasta viimeisenä ruotsiksi. Lähtökohdan tuli olla kansalliskielten tasapuolinen kohtelu, mikä tarkoitti myös tiedottamisen samanaikaisuutta molemmilla kielillä. Virhe tapahtui myös siinä, kun hakijoille lähetettiin sähköpostitse vain englanninkielinen tiedotusviesti. OA saattoi käsityksensä yliopiston tietoon (2511/2019*).

Posti menetteli virheellisesti, kun äidinkieleltään ruotsinkielinen asiakas oli saanut Postilta suomenkielisen ilmoituksen postinjakelun erityisjärjestelyistä. Posti myönsi virheen ja ilmoitti toimenpiteistään asiassa. Kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin (2122/2019).

Arvioitavana oli jälleen myös sähköpostin automaattisten poissaoloilmoitusten kieli, mihin on vuodesta 2008 lukien useasti otettu kantaa (2575/4/06*, 63/4/07*, 2809/2/08* ja 4526/2017*). Menettely on virheellinen, jos kaksikielisen viranomaisen palveluksessa oleva ei käytä poissaoloilmoituksessaan molempia kansalliskieliä. Kaupunginjohtajan avustajan ja arkkipiispan teologisen erityisavustajan poissaoloilmoitusten tiedot olivat suomeksi ja englanniksi mutteivat ruotsiksi (6208/2019* ja 2479/2020), apulaistietosuojavaltuutetun poissaoloilmoituksen tiedot taas olivat vain englanniksi (4273/2020*).

AOA:n sijainen arvioi, tulisiko Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) eräät julkaisut (Turvallinen lääkehoito -opas, Lastenneuvolakäsikirja, Lastensuojelun käsikirja, Matkailijan terveysopas) julkaista myös ruotsiksi. Tällaisen aineiston osalta viranomaisella on harkintavaltaa siinä, missä laajuudessa se julkaistaan myös ruotsiksi. THL:n mukaan ainakin keskeinen sisältö tultiin julkaisemaan ruotsiksi. AOA:n sijainen totesi kuitenkin vielä seuraavan.

Turvallinen lääkehoito -oppaalla oli merkitystä määriteltäessä lainsäädännön sisältöä. Merkillepantavaa oli myös, että Ahvenanmaan lääkehuolto kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Siksi oli tärkeää, että tällaiset julkaisut käännetään ruotsiksi. Matkailijan terveysopas puolestaan oli suunnattu terveydenhuollon ammattilaisille, matkailijoille ja matkailualalla työskenteleville. Sillä oli suurempi merkitys suurelle yleisölle kuin muilla mainituilla julkaisuilla. THL:n verkkosivuilla ei näyttänyt olleen ruotsiksi sellaista koottua tietoa matkailijoille, joka edes osittain olisi vastannut opasta. AOA:n sijaisen mukaan matkailijoille suunnatussa ruotsinkielisessä tiedottamisessa oli siksi parannettavaa (692/2019).

OA arvioi kaksikielisen kaupungin asettaman ”No parking zone” -kyltin ja nopeusnäytön asianmukaisuutta. Edellisessä otsikko oli vain englanniksi ja muut tekstit suomeksi, englanniksi, puolaksi ja venäjäksi. Nopeusnäytössä sana ”nopeutesi” oli vain suomeksi. Vaikka ”No parking zone” -kyltti oli alun perin tarkoitettu pääasiassa ulkomaisten rekkojen luvattoman pysäköinnin hillitsemiseksi, kyseessä oli kielilaissa tarkoitettu yleisölle suunnattu opaste, jossa tuli käyttää molempia kansalliskieliä. Nopeusnäyttöjen osalta OA piti perusteltuna, että myös niiden tekstit ovat molemmilla kansalliskielillä. Kaupunki ilmoitti poistaneensa ”No parking zone” -kyltin ja nopeusnäytöistä oli jatkossa tarkoitus tehdä kaksikielisiä. Asia ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä (5938/2020).

Kielilain mukaista ei ollut sekään, että kaksikielisen poliisilaitoksen asiakaspalvelussa käytetyn ajanvarausautomaatin opastusteksti oli vain suomeksi. Kun poliisilaitos ilmoitti puuttuneensa asiaan, tämäkään kantelu ei edellyttänyt enempiä toimenpiteitä (2048/2019).

Virheitä ja puutteita palvelun järjestämisessä ja asian käsittelyssä

Eräissä tapauksissa asiakkaiden kielelliset oikeudet eivät toteutuneet, kun heidän asioitaan oli käsitelty joko kokonaan tai osittain muulla kuin heidän kielellään tai heidän käyttämällään kielellä taikka palvelua ei ollut lainkaan järjestetty omalla äidinkielellä.

OA arvioi ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen järjestämistä kaksikielisessä kaupungissa, joka oli alkuvuonna 2020 resurssisyistä joutunut tarjoamaan noin puolelle ruotsinkieliseen varhaiskasvatukseen hakeutuvista perheistä paikkaa suomenkielisestä päiväkodista. Menettely oli varhaiskasvatuslain vastainen ja se myös syrji ruotsinkielisiä lapsia kielen perusteella (7233/2019*, ks. jakso 3.8).

Poliisin liikenneturvallisuuskeskus oli lähettänyt asiakkaalle rikesakkomääräyksen suomeksi, vaikka hänen äidinkielensä oli ruotsi. OA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä poliisilaitoksen ja liikenneturvallisuuskeskuksen tietoon (3056/2019). Toisessa poliisia koskeneessa tapauksessa kantelija oli saanut kaksikieliseltä laitokselta passin maksamisesta tositteen, jossa maksuperustetta ja maksun oikaisua koskeneet tekstit olivat vain suomeksi, vaikka kantelijan äidinkieli oli ruotsi. OA:n mukaan suoritteen maksamista koskeva asiakirja tuli laatia asian käsittelykielellä. Inhimillisen erehdyksen vuoksi näin ei ollut kaikin osin tehty. OA kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen asioiden käsittelyssä (666/2019).

Verohallinto oli lähettänyt yhdistykselle englanninkielisen täydennyspyynnön. Yhdistyksen kielelliset oikeudet eivät toteutuneet. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, etteikö kyseessä olisi ollut inhimillinen virhe ja etteikö Verohallinnolla olisi ollut tietoa asianmukaisista menettelytavoista. Lisäksi Verohallinto ilmoitti muuttaneensa käytäntöjään oikeushenkilöiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi. Kantelu ei edellyttänyt enempiä toimenpiteitä (6850/2019).

Kaksikielisen kunnan sosiaalipalvelut oli lähettänyt ruotsinkieliselle asiakkaalle suomenkielisiä asiakirjoja. Kantelijan pyynnöstä asiakkaalle lähetettiin päätös ruotsiksi, mutta oikaisuvaatimusohje oli suomeksi. Myöhemmin toinen työntekijä otti sähköpostitse yhteyttä kantelijaan suomeksi. AOA:n sijaisen mukaan menettely oli lainvastainen, koska asiakas ei ollut saanut asiakirjoja äidinkielellään ruotsiksi ja kantelijaan oli otettu yhteyttä väärällä kielellä (4112/2019).

Kantelija oli ilmoittanut työvoima- ja elinkeinotoimistolle asiointikielekseen ruotsin. Tilapäisen henkilöstövajauksen vuoksi kantelijalle oli eräissä tilanteissa tarjottu suomenkielistä palvelua. Kantelijan kielelliset oikeudet eivät siten kaikin osin toteutuneet. Sittemmin ruotsin kielen taitoon oli kiinnitetty rekrytoinnissa enemmän huomiota ja ruotsinkielisestä palvelusta oli kyetty huolehtimaan paremmin (5250/2019).

Muita ratkaisuja

Kaksikielisen kunnan hallintosäännön kielimääräyksiä koskevassa asiassa OA totesi, että kielilaissa on säädetty tyhjentävästi siitä, minkä toimielimen mitkäkin asiakirjat tulee julkaista molemmilla kansalliskielillä. Muiden toimielinten ja asiakirjojen osalta asia jäi kunnan harkintaan, jossa tuli lain mukaan ottaa huomioon luottamusmiesten mahdollisuus hoitaa tehtävänsä ja kuntalaisten tiedonsaannin tarve. Tämä voitiin toteuttaa muutenkin kuin julkaisemalla automaattisesti kaikkien toimielinten kaikki asiakirjat molemmilla kansalliskielillä. Kantelu ei johtanut toimenpiteisiin (4587/2019).

Kansallisarkistolla ei ollut velvollisuutta julkaista eikä jälkikäteen kääntää digitaalisessa arkistossa julkaistujen asiakirjojen metatietoja molemmilla kansalliskielillä. Metatiedot voitiin laatia ja julkaista sillä kielellä, jolla oli laadittu asiakirja, johon nuo tiedot liittyivät (6145/2019). Myöskään terveydenhuollon yksiköllä ei ollut jälkikäteen velvollisuutta kääntää potilasasiakirjaa toiselle kansalliskielelle, kun asiakirja oli laadittu asiakkaan asiointikielekseen ilmoittamalla kielellä. Tarve käännökseen ei johtunut asiakkaan omasta tiedontarpeesta vaan siitä, että hän sai hoitoa ulkomailla (6140/2019).

5.20 Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään kohdassa 5.5. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Ulla-Maija Lindström*.

5.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Verotusta koskevat asiat kuuluvat valtiovarainministeriön ohjaukseen. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Sen vero-osasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. Ministeriö ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta. Verohallinto on valtakunnallinen viranomainen. Verohallinnossa on yksiköitä, joiden lukumäärästä, nimistä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Verotusta hoitaviin yksiköihin kuuluu Henkilöveroyksikkö, Yritysverotusyksikkö, Veronkantoyksikkö ja Asiointiyksikkö, joka vastaa asiakaspalvelutyöstä ja sen kehittämisestä kaikissa Verohallinnon palvelukanavissa sekä neuvonnan asiakaskokemuksen johtamisesta. Verohallinnon muita yksiköitä on muun ohella Esikunta- ja oikeusyksikkö. Verohallinnosta riippumattomia toimielimiä ovat Keskusverolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia, ja Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö, joka valvoo veronsaajien oikeuksia verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa.

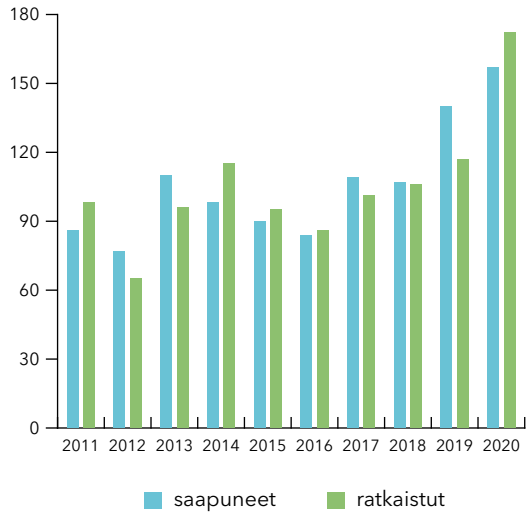
Verohallinto kerää valtaosan Suomen veroista ja veronluonteisista maksuista. Verohallinnon tammi-marraskuussa 2020 keräämät verojen nettokertymät olivat yhteensä 63 756 miljoonaa euroa. Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää Liikenne- ja viestintävirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen, ja Tulli, joka kerää tullit ja tullin luonteiset maksut sekä muut maahantuonnin verot ja maksut.

5.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

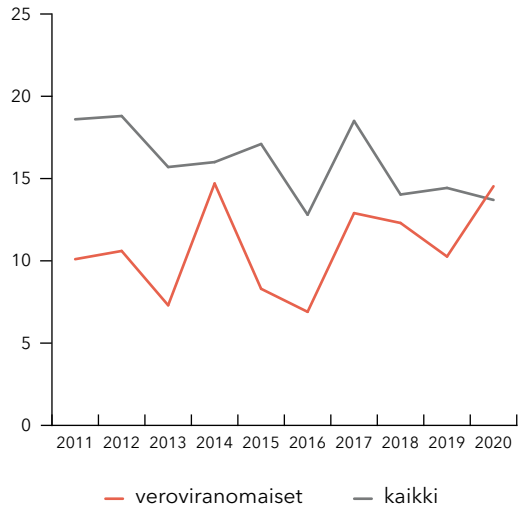
Verotusta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 173 eli merkittävästi enemmän kuin edellisenä vuonna (118). Myös toimenpideratkaisujen määrä oli suurempi kuin edellisenä vuonna eli 25 (13) asiaa. Toimenpideratkaisujen prosenttiosuus nousi hieman edellisvuodesta ollen runsaat 14 % (11 %).

Verohallinnon tavoitteena on yhä enenevässä määrin ohjata asiakkaat käyttämään sähköisiä palveluja. Verohallinto ohjeistaa henkilöasiakkaita hoitamaan veroasiansa sähköisessä OmaVero-palvelussa. Se korvaa vähitellen lähes kaikki Verohallinnon sähköiset palvelut. Myös koronapandemian vuoksi Verohallinto kehotti kertomusvuonna asiakkaitaan asioimaan verkossa. Verotoimistojen aukioloajoissa oli koronatilanteen takia muutoksia ja supistuksia. Joissakin toimipisteissä oli mahdollisuus tehdä asiointia varten ajanvaraus joko OmaVero –palvelussa tai puhelinpalvelunumerossa.

Ajoneuvoverotusta koskevissa kanteluissa arvosteltiin muun ohella pienintä maksuunpantavaa ajoneuvoveron määrää, lisäveron määräämistä ja ajoneuvoveron erissä maksamisesta perittävää maksutapalisää. Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin ajoneuvoverolain säännöksiä, joihin kantelijoiden arvostelu kohdistui.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

5.20.3 RATKAISUJA

Esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely paperilomakkeilla

Verohallinto muutti henkilöasiakkaiden verovuoden 2018 esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettelyä. Verohallinto tiedotti uudistuksesta syksyn 2018 ja kevään 2019 aikana. Uudessa menettelyssä korjauksia ja täydennyksiä ei tehdä enää esitäytetylle veroehdotuslomakkeelle, vaan erillisille veroilmoituslomakkeille, joita on runsaat 20 kappaletta. Asiakkaille ei enää lähetty veroilmoituksen täyttöopasta vaan saatekirje, jossa muun ohella ohjattiin hakemaan neuvontaa asiakaspalvelunumeroista tai Verohallinnon verkkosivuilta. Korjaus- ja täydennysilmoitusten tuli olla perillä Verohallinnossa veroilmoituksessa ilmoitettuna päivänä.

Verohallinto oli tiedotteillaan ja asiakirjeillään ohjannut asiakkaitaan tekemään esitäytetyn veroilmoituksen korjaukset ja täydennykset sen sähköisessä OmaVero –palvelussa. Niiden asiakkaiden, jotka eivät halunneet tai eivät kyenneet käyttämään sähköistä ilmoituspalvelua, oli tullut joko tulostaa lomakkeet Verohallinnon verkkosivuilta tai tilata ne puhelimitse lomaketilauspalvelunumerosta tai muusta neuvontapuhelinnumerosta taikka hankkia ne asioimalla Verohallinnon verotoimistojen toimispisteissä. Lomakkeet tuli lähettää ja palauttaa niissä ilmoitettuun palautusosoitteeseen tai ne oli voinut viedä verotoimistoon. Verolomakkeiden mukana ei ollut palautuskuoria. Palautuskuoret tuli hankkia joko verotoimistosta tai tilata ne puhelimitse. Mikäli asiakas palautti lomakkeet omassa kirjekuoressaan, hänen tuli maksaa postimaksu. Verolomakkeet tuli palauttaa ajoissa siten, että niiden tuli olla perillä Verohallinnossa viimeistään veroilmoitukseen merkittynä päivänä.

Verohallinto ei enää lähettänyt vuoden 2018 esitäytetyn veroilmoituksen yhteydessä veroilmoituksen täyttöopasta. Veroilmoitukselle oli merkitty asiakasryhmäkohtainen palvelunumero, josta asiakas voi pyytää veroilmoitukseen liittyvää ohjausta ja neuvontaa. Veroilmoituksen mukana lähetetyssä saatekirjeessä asiakkaita ohjattiin Ve-

rohallinnon verkkosivuille, josta löytyy syventävää vero-ohjausta. Myöskään Verohallinnon verotoimistojen toimipisteitä ja niiden yhteistietoja ei ilmoiteta muualla kuin Verohallinnon verkkosivuilla. Verotoimistojen yhteystietojen saamiseksi asiakkaiden oli hankittava tiedot joko Verohallinnon verkkosivuilta tai soittamalla palvelunumeroihin.

Verohallinnon toteuttamilla muutoksilla asiakkaiden asiakirjat ohjataan keskitettyyn käsittelyyn, jossa ne muutetaan sähköiseen muotoon. Asiakkaiden verotusasiakirjoja ei säilytetä enää missään verotoimistossa paperisena, vaan asiakirjat ovat vain sähköisessä muodossa. Verotus voidaan toimittaa Verohallinnossa valtakunnallisissa työjonoissa virkatyönä eri puolella Suomea ja asiakkaiden verotusasiakirjat voidaan tarkastaa missä tahansa verotoimistossa, jolloin asiakas voi asioida hänelle parhaiten sopivassa Verohallinnon toimipisteessä.

Verohallinnon selvitysten mukaan esitäytetty veroilmoitus lähetetään noin 5.4 miljoonalle asiakkaalle. Vuosittain noin 4 miljoonaa asiakasta ei tee veroilmoitukselle täydennyksiä tai korjauksia. Esitäytettyä veroilmoitusta täydentää noin 1,4 miljoonaa asiakasta. Näistä asiakkaista vuoden 2018 veroilmoitustaan täydensi sähköisesti Verohallinnon OmaVero -palvelussa yli 81 prosenttia. Paperilla veroilmoitustaan täydensi noin 19 prosenttia eli noin 235 000 asiakasta.

Verohallinto katsoi selvityksessään ja lausunnossaan kohtelevansa ja palvelevansa kaikkia verovelvollisia yhdenmukaisesti eikä sen näkemyksen mukaan sähköisen asiointipalvelujen kehittäminen ole syrjinyt niitä asiakkaita, jotka haluavat edelleen hoitaa ilmoittamisvelvollisuutensa paperilla. AOA:n mukaan paperilla ilmoittajien tulee tilata tai tulostaa lomakkeet, tilata kirjekuoret, mahdollisesti maksaa postimaksu ja huolehtia siitä, että lähetetyt lomakkeet ovat perillä Verohallinnossa viimeistään veroilmoitukseen merkittynä päivänä. Paperilla ilmoittaminen vaatii siten verovelvollisen aktiivisia omia erilaisia toimia ja toimenpiteitä. Kuitenkin juuri näiden asiakkaiden joukossa on niitä henkilöitä, joilla ei ole mahdollisesti kykyä tai taitoa sähköiseen asiointiin viranomaisen kanssa. Heille saattaa olla haasteellista myös huolehtia niistä lukuisista toimenpiteistä, joita esitäytetyn veroilmoituksen täydentäminen paperilla vaatii.

Verohallinto ei enää lähettänyt veroilmoituksen täyttöopasta. Asiakkaita ohjattiin käyttämään Verohallinnon puhelinpalvelua, jonka se itsekin totesi olleen ruuhkautunut. Lisäksi esitäytetyn veroilmoituksen saatekirjeessä asiakkaita ohjattiin verkkosivuille hakemaan vero-ohjeita. Siten Verohallinnon ne asiakkaat, jotka mahdollisesti erityisesti tarvitsivat neuvontaa ja joita sähköisesti tarjolla oleva neuvota ei tavoittanut, jäivät ruuhkautuneen puhelinneuvonnan varaan tai joutuivat jonottamaan niin ikään ruuhkautuneissa toimipisteissä.

Edellä todettujen näkökohtien vuoksi AOA ei voinut vakuuttua siitä, että Verohallinnon esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely kohteli sen asiakkaita tasapuolisesti ja turvasi yhdenvertaiset mahdollisuudet asioiden hoitamiseen.

Verohallinnon selvityksistä ilmenee, että myöhästymismaksuja määrättiin vain 128 henkilöasiakkaalle. Tämä ei kuitenkaan AOA:n mukaan osoita korjaus- ja täydennysmenettelyn toimivuutta paperi-ilmoittajien kohdalla. Verohallinnon asiakkaat saattoivat paperilla ilmoittamisen vaatimien eri vaiheiden ja toimenpiteiden ja puuttuneen vero-ohjauksen vuoksi luopua kokonaan esitäytetyn veroilmoituksen korjaamisesta tai täydentämisestä. Lisäksi myöhästymismaksua ei määrätty vähäisissä myöhästymisissä eikä vähennystietojen ilmoittamisessa myöhässä.

Verohallinnon esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettelyn muutokset liittyivät henkilöasiakkaiden verotuksen siirtymiseen Verohallinnon uuteen tietojärjestelmään, jossa vuoden 2018 veroilmoitukset ja muut asiakirjat tuotiin ensimmäisen kerran sähköisessä muodossa myös Verohallinnon asiakkaiden nähtäville OmaVero -palvelussa. Menettelyuudistukset mahdollistivat Verohallinnon asiakkaille laajemman sähköisen asioinnin. Verohallinnon asiakkaiden sähköinen asiointi tehostaa Verohallinnon toimintaa, koska tällöin, sähköisesti annettuja lomakkeita, toisin kuin paperisia lomakkeita, ei tarvitse saattaa optisen luvun palvelulla sähköiseen muotoon. Kun asiakkaiden verotusasiakirjat ovat sähköisessä muodossa, Verohallinnon virkailijat voi-

vat käsitellä niitä valtakunnallisessa työjonossa eri puolella Suomessa.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. AOA piti sähköisen asioinnin kehittämistä ja asiakkaiden lisääntyneitä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin myönteisenä. Hän korosti kuitenkin, että hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) on kuitenkin todettu, että asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotun laisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

Verohallinnon uusi esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettelyn muutos oli merkittävä. Se lisäsi verovelvollisten asiakkaiden neuvonnan tarvetta. Neuvontaa ja ohjausta tarvitsevat erityisesti ne verovelvolliset, joita Verohallinnon sähköiset palvelut eivät tavoita. AOA:n mukaan hänen arvioitavanaan ollut Verohallinnon esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely paperilla ilmoittajien kohdalla ei täytä hallinnon asiakkaiden tasapuolisen kohtelun vaatimusta eikä vaatimusta järjestää asiointimahdollisuudet siten että ne vastaavat kaikkien asiakkaiden, myös yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeita. Verohallinnon esitäytetyn veroilmoituksen korjaus- ja täydennysmenettely ei täytä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvia vaatimuksia paperilla ilmoittajille tarjottavan neuvontapalvelun osalta eikä menettelyn heiltä edellyttämien lukuisten omien aktiivisten toimenpiteiden johdosta (502/2019*).

Vuokratyövoiman käyttö Verohallinnon puhelinneuvonnassa

Verohallinto on selvityksensä mukaan kokeillut keväällä 2020 vuokratyövoiman käyttöä asiakaspalvelutehtävissä. Vuokratyövoimaa käytetään Henkilöasiakkaan tuloverotus –sarjan puhelinneuvonnassa. Vuokratyövoiman puhelinneuvonta on rajattu perusneuvontaan eli Verohallinnon verkkosivuilla olevaan ohjeistukseen. Verohallinto vastaa vuokratyövoiman kouluttamisesta, ohjaamisesta ja valvonnasta. Puhelinneuvonta on contac center –tyyppistä neuvontaa jossa ei tehdä verotusta koskevia päätöksiä. Verohallinnon mukaan vuokratyövoiman käyttö on yksi niistä keinoista, joilla voidaan parantaa puhelinneuvonnan saatavuutta.

Vuokratyöntekijät työskentelevät sopimusperusteistesti Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisena. Vuokratyöntekijöitä ei kuitenkaan voida saattaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Vuokratyöntekijän rikosoikeudellinen vastuu on siten erilainen kuin Verohallintoon työ- tai virkasuhteessa olevan henkilön. Verohallinnon käsityksen mukaan vuokratyöntekijän tehtävät ovat sellaisia, joissa vain hyvin poikkeuksellisesti päädytään rikosoikeudellisesti arvioitaviin tilanteisiin. Verohallinto vastaa yleisneuvonasta mahdollisesti aiheutuneen vahingon korvaamisesta.

Perustuslain 124 §:n julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslain esitöiden mukaan sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee kuulua viranomaiselle ja tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaiselle vain rajoitetusti. Lähtökohtana on julkisen hallintotehtävän antamisesta muille kuin viranomaisille säädetään lailla. Koska julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti, voidaan tehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää lain nojalla. Tehtävän antamisen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Perustuslain oikeusturvasta johdettava hyvä hallinto on turvattu hallintolailla. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä viranomaisen neuvontavelvollisuus. Neuvontavelvollisuudessa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, sillä neuvonta on hallintolailla säädetty viranomaisen lakisääteiseksi tehtäväksi.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai sen nojalla. Verohallinnosta annetussa laissa on säädetty avustavien tehtävien siirtämisestä yksityiselle taholle. Näihin tehtäviin ei kuulu Verohallinnon puhelinneuvontatehtävät. Verohallintoa koskevassa lainsäädännössä ei ole säädetty vuokratyövoiman käyttämisestä Verohallinnossa eikä Verohallinnon puhelinneuvontapalveluiden järjestämisestä käyttäen vuokratyövoimaa.

Hansel Oy:n ja vuokratyöyhtiön puitesopimuksen liitteen mukaan henkilöstövuokrauksessa on huomioitava valtionhallinnossa henkilöstöprosesseja ohjaavat käytännöt ja ohjeistukset sekä asiaa koskeva lainsäädäntö. Henkilöstövuokrausta voidaan käyttää valtion virastoissa vain rajoitetusti. Vuokratyövoimaa ei voida käyttää julkisen vallan käyttöä edellyttävissä tehtävissä.

Verohallinnon vuokratyövoiman käyttö julkisessa hallintotehtävässä eli sen puhelinneuvonnassa perustuu henkilöstövuokraussopimukseen ja edellä mainittuun puitesopimukseen. Verohallinnon puhelinneuvonnassa ajalla 1.3–30.9.2020 sopimussuhteiset vuokratyöntekijät vastasivat noin viidesosaan henkilöverotusta koskevista neuvontapuheluista. He vastasivat noin 50 000 neuvontapuheluun. Nämä työntekijät toimivat Verohallinnon työjohdon ja valvonnan alaisina. Koska heitä ei voi saattaa rikosoikeudelliseen virkavastuuseen he eivät ole olleet asianmukaisen julkinen valvonnan alaisia. He olivat siten eri asemassa kuin Verohallintoon virka- ja työsuhteessa olevat samaa puhelinneuvontaa hoitavat henkilöt.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että siirrettäessä julkinen hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät henkilöt toimivat virkavastuulla. AOA:n mukaan nämä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset ja erityisesti virkavastuun toteutuminen tulee turvata säännösperusteisesti myös silloin, kun julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käytetään vuokratyövoimaa.

Neuvonta kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin ja on siten julkinen hallintotehtävä. Perustuslain mukaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaiselle. Verohallinnon käyttämät vuokratyöntekijät ovat työsopimuslain mukaisesti suoraan Verohallinnon johdon ja valvonnan alaisia. Verohallinnon käsityksen mukaan vuokratyökokeilussa ei siten ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta viranomaistoiminnan ulkoistamisesta eikä vuokratyövoiman käyttäminen siirrä julkista hallintotehtävää pois viranomaiskontrollista.

AOA:n mukaan Verohallintoa koskevassa lainsäädännössä ei ole säädetty, voidaanko viranomaiselle kuuluvia hallintotehtäviä hoitaa muussa kuin työ- tai virkasuhteessa. Hänen tiedossaan ei myöskään ole vuokratyövoiman käyttöä julkisen hallintotehtävän hoitamisessa koskevia perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:n tulkintakannanottoja.

Perustuslakivaliokunta totesi Hansel Oy:lle laissa säädettäviksi ehdotettuja tehtäviä arvioidessaan, että lakiehdotukseen on perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä.

AOA totesi perustuslakivaliokunnan tämän kannanoton perusteella, että vuokratyövoiman käyttäminen edellyttää, että lainsäädäntöön lisätään säännös siitä, että Verohallinnossa vuokratyövoimana toimiviin henkilöihin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä. Tällaisen säännösehdotuksen sisältämän lakiesityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä olisi mahdollista ja suotavaa saada perustuslakivaliokunnan kannanotto siihen, onko myös vuokratyövoiman käyttämisestä Verohallinnossa säädettävä laissa. AOA saattoi käsityksensä vuokratyövoiman käytön edellytyksestä Verohallinnon tietoon (7302/2019*).

Verohallinnon ilmoitus verotuksen päättymisajankohdan muuttumisesta

Kantelijan verotuspäätöksessä 3.5.2019 oli ilmoitettu, että hänen verotuksensa päättymispäivä oli 31.5.2019 ja veronpalautuksen maksupäivä oli 4.7.2019. Verohallinto ilmoitti kantelijalle 31.5.2019 tehdyllä ilmoituksella, että kantelijan verotuksen päättymisen ajankohta muuttuu. Kantelija sai ilmoituksen 5.6.2019. Kysymys oli säännönmukaisen verotuksen jatkamisesta Verohallinnon aloitteesta.

Verotusmenettelystä annetun lain mukaan verotus päättyy verotuspäätökseen merkittynä päivänä ja hallituksen esityksen mukaan verotuspäätös katsotaan tehdyksi verotuspäätökseen merkittynä päivänä. Lain mukaan Verohallinto voi jatkaa verotuksen toimittamista verovalvonnallisista syistä. Tällöin Verohallinnon tulee ilmoittaa verotuksen jatkamisesta ennen verotuksen päättymistä. Hallituksen esityksessä viitataan tiedoksiantoa koskevaan säännökseen. Hallintolain mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Hallituksen esityksen mukaan ilmoituksen tarkoituksena on, että verovelvollinen saisi riittävän ajoissa tiedon verotuksen jatkamisesta ja esimerkkinä mainitaan jäännösveron maksu. Valtiovaranvaliokunta totesi, että verotuksen päättymispäivä määräisi, milloin viimeistään tahdonvaltaiset vaatimukset tulee esittää ja siitä alkaisi myös juosta veron-saajien muutoksenhakuaika.

AOA:n mukaan ilmoitus säännönmukaisen verotuksen jatkamisesta Verohallinnon aloitteesta ei voi tapahtua enää sinä päivänä, jolloin verotuspäätöksessä verotus on todettu päättyneeksi. Verotusmenettelystä annetun lain mukaan ilmoitus verotuksen jatkamisesta tulee lähettää ennen verotuksen päättymistä. Sääntelyn tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan, että verovelvollinen saisi riittävän ajoissa tiedon verotuksensa jatkamisesta. Hallituksen esityksessä eikä myöskään valtiovaranmietinnössä mietinnössä perustella sääntelyä Verohallinnon vetoamilla verotuksen toimittamiseen liittyvillä tarkoituksenmukaisuussyillä. Hallituksen esityksen mukaan verotuspäätöksessä ilmoitetusta verovelvollisen verotuksen päättymisen ajankohdan muuttamisesta tulee ilmoittaa riittävän ajoissa ennen päätöksessä todettua päättymisajankohtaa. Hallintolain mukaan vastaanottajan katsotaan saaneen asiasta tiedon seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä. Toisin kuin Verohallinto esittää, AOA:n mielestä hallituksen esityksessä todettu sääntelyn tarkoitus ja viittaus tiedoksiantoa koskevaan säännökseen, korostavat Verohallinnon velvollisuutta lähettää ilmoitus riittävän ajoissa ennen verotuksen päättymistä.

Edellä viitatut verotusmenettelystä annetun lain säännöksen sanamuodot ja lain esityöt sekä hallintolain hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluva luottamuksen suojaaminen edellyttävät, että lähtökohtana on, että verovelvollisen verotus päättyy verotuspäätöksessä ilmoitettuna päivänä. Verovelvollisella on oikeus luottaa saamansa hallintopäätöksen pysyvyyteen ja lopullisuuteen. Verohallinto voi omasta aloitteestaan jatkaa säännönmukaista verotusta vain säännöksessä todetuilla perusteilla ja kun se ilmoittaa tästä verovelvolliselle riittävän ajoissa ennen verotuksen päättymistä. Ilmoituksen tarkoituksena on, että verovelvollinen saa tiedon verotuksen jatkamisesta riittävän ajoissa. AOA:n mukaan verotuspäätöksen luonteen ja verovelvollisen oikeutettujen odotusten suojan vuoksi Verohallinto voi muuttaa verotuspäätöksessä todettua verotuksen päättymisajankohtaa vain, jos se ilmoittaa säännönmukaisen verotuksen jatkamisesta riittävän ajoissa ja viitatun tiedoksisaantia koskevan säännöksen puitteissa. AOA piti Verohallinnon menettelyä kantelijan säännönmukaisen verotuksen jatkamisessa lainvastaisena (3447/2019*).

Verotusta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely

Kantelija oli verovuotta 2017 koskevassa oikaisuvaatimuksessaan 19.11.2018 vaatinut asuinvaltiota eli Suomea poistamaan kahdenkertaisen verotuksen. Hollanti oli verottanut kantelijaa samoista tuloista, joista myös Suomi oli määrännyt veroa. Oikaisuvaatimuksella ja sen käsittelyllä oli kantelijalle merkittävää taloudellista vaikutusta. Kun Verohallinto ratkaisi kantelijan oikaisuvaatimuksen 5.12.2019, se palautti kantelijalle verovuodelta

2017 runsaat 26 000 euroa sekä myöhemmin viranomaisaloitteisena oikaisuna verottaja palautti kantelijalle verovuodelta 2018 runsaat 2 400 euroa. Vaikka kantelija oli useamman kerran tiedustellut oikaisuvaatimuksensa käsittelyaikaa, Verohallinnosta hänelle ei annettu muuta kuin yleisluonteista tietoa käsittelyn ruuhkautumisesta eikä hänen tiedustelujaan ohjattu oikaisuvaatimuksen käsittelijälle, joka olisi voinut antaa tarkemman arvion päätöksen antamisajankohdasta.

Kantelijan oikaisuvaatimukseen oli annettu päätös vasta noin 13 kuukauden kuluttua sen vireille tulosta. Kantelijan tapauksessa Verohallinnon oikaisuvaatimusten 12 kuukauden käsittelyaikatavoitteeseen ei päästy. Kantelija ei myöskään saanut asiassaan asianmukaista palvelua eikä neuvontaa, kun hänelle, hänen lukuisista pyynnöistään huolimatta, ei annettu arvioita päätöksen antamisajankohdasta eikä vastattu asianmukaisesti asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin. Asian ratkaisu oli kantelijalle taloudellisesti merkittävä. Tästä huolimatta hän joutui odottamaan päätöstä oikaisuvaatimukseensa yli Verohallinnon määrittelemän tavoiteajan. AOA:n mukaan kantelijan oikaisuvaatimusta ei siten käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Hän piti Verohallinnon laiminlyöntejä lainvastaisina.

Verohallinnon lausunnon mukaan se on lisännyt henkilökuntaa oikaisuvaatimusten käsittelyyn, jotta se saavuttaisi aikaisemman puolen vuoden käsittelyaikatavoitteen. Verohallinnon verkkosivuilla 8.9.2020 päivitetyn käsittelyaikaennusteen mukaan tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyaikaennuste on kuitenkin edelleen 12 kuukautta.

AOA ei voinut pitää tätä oikaisuvaatimuksen 12 kuukauden käsittelyaikaa Verohallinnossa tyydyttävänä. Näin pitkä yleinen käsittelyaika on ongelmallinen hallintoasian joutuisan ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen kannalta. Erityisesti hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Oikaisuvaatimusasioiden tehokkaalla käsittelyllä on myös merkitystä arvioitaessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe pidentää asian kokonaiskäsittelyaikaa. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta on tämän vuoksi tähdellistä, että oikaisuvaatimukset käsitellään joutuisasti.

Lisäksi AOA kiinnitti Verohallinnon huomiota siihen, että oikaisuvaatimusten käsittelyn ruuhkautuminen korostaa velvollisuutta antaa asiakkaille asianmukaista ohjausta ja neuvontaa. Laissa edellytetyllä tavalla asiakkaan pyynnöstä on annettava arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastattava käsittelyn etenemisestä koskeviin tiedusteluihin.

AOA saattoi käsityksensä Verohallinnon tietoon. Hän ilmoitti tulevansa seuraamaan käsittelyaikoja Verohallinnossa (6549/2019).

Veronpalautuksen käyttäminen erääntyvien verojen suoritukseksi

Kantelijan verovuoden 2018 verotuspäätöksen mukaan kantelija sai runsaan 1 600 euron suuruisen veronpalautuksen. Se ilmoitettiin maksettavaksi hänen tililleen 6.8.2019. Päätöksessä todettiin, että Verohallinto maksaa palautuksen, jos muita veroja tai maksuja ei ole maksamatta eikä palauttamiselle ole muita esteitä. Kantelijan mukaan hänellä ei ollut maksamattomia veroja eikä myöskään ulosotossa ollut veroja. Kantelija oli maksanut veronsa ajallaan. Hän maksoi arvonlisäveron erän sen eräpäivänä 12.6.2019 ja ennakkoveron sen eräpäivänä 24.6.2019. Kantelija sai Yhteenvedon verojen maksutilanteesta 30.6.2019. Sen verojen erittelytaulukossa kohdassa ”Tiedot palautuksen käytöstä” todettiin, että kantelijalla oli ollut maksamatonta veroa ja että henkilön verovuoden 2018 tuloveron palautusta on käytetty erääntyneille veroille taulukossa olevan erittelyn mukaisesti arvonlisäveron erä 12.6.2019 ja ennakkovero 24.6.2019.

AOA totesi, että Verohallinnon menettely henkilöasiakkaan tuloverotuspäätöksen veronpalautuksen käyttämisessä erääntyvien verojen suoritukseksi on perustunut veronkantolain säännöksiin. Voimassa olleen veronkantolain mukaan palautusta on voitu käyttää oma-aloitteisten verojen, kuten arvonlisäveron ja ennakkoveron, suoritukseksi. Marraskuun alusta 2019 voimaan tulleen

veronkantolain nojalla menettely on laajentunut koskemaan myös kiinteistöveroa. Veronpalautukselle määrätty korko perustui niin ikään veronkantolain säännökseen.

Verohallinnon vuoden 2018 tuloverotuspäätöksessä oli ilmoitettu kantelijalle, että veronpalautus maksetaan, jos muita veroja tai maksuja ei ole maksamatta eikä palauttamiselle ole muita esteitä. Kantelijalla oli AOA:n mukaan oikeus luottaa tähän päätöksen perusteluun ja olettaa, että palautus maksetaan hänelle päätöksen mukaisesti, koska hänellä ei ollut maksamattomia veroja. Palveluperiaate edellyttää, että viranomainen tiedottaa yksilöiden oikeuksista. Viranomaisen neuvontavelvollisuus velvoittaa viranomaista huolehtimaan siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä. Kantelija sai Verohallinnon Yhteenveto -kirjeen kesäkuun 2019 verojen maksutilanteesta. Siinä ilmoitettiin, että kantelijalla olisi ollut maksamattomia veroja, joiden suoritukseksi tuloveropäätöksen mukainen palautus oli käytetty. Verohallinnon kirjeen peruste palautusten käyttämiselle oli väärä eikä siinä ilmoitettu tosiasiallista perustetta palautuksen käyttämiselle. AOA:n mukaan Verohallinnon menettely oli luottamuksensuojan periaatteen vastainen eikä se myöskään täyttänyt palveluperiaatteen ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden vaatimuksia.

AOA totesi, että Verohallinnon verotuspäätöksen perustelu ja Yhteenveto -kirjeen tietosisältö olivat keskeisiltä osiltaan virheelliset. Niiden johdosta kantelijalle oli syntynyt perusteltu epäily Verohallinnon toiminnan lainmukaisuudesta. Verohallinnon menettelyn virheellisyyttä ei vähentänyt se, että Verohallinnon verkkosivuilla mahdollisesti annetaan yksityiskohtaista tietoa veronpalautuksen käyttämisestä sekä erääntyville että jo erääntyneille maksamattomille veroille. AOA:n mukaan Verohallinnon tulee ensisijaisesti verotuspäätöksissään ja asiakkaille lähettämissään muissa kirjeissä antaa asiakkaalle lainmukaiset perustelut sekä oikeat ja täsmälliset tiedot asiakkaan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Verohallinnon menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon sen, että Verohallinto oli ilmoittanut muuttavansa tuloverotuspäätöksen perustelut ja Yhteenveto –kirjeen tietosisällön lainmukaisiksi. Lisäksi kantelija oli saanut Yhteenveto kirjeen ohessa muutoksenhakuohjeen, jonka mukaisesti hänellä oli mahdollisuus hakea muutosta veronpalautuksen käyttämiseen erääntyvien verojen maksuun. Tässä yhteydessä hänellä oli myös mahdollisuus saattaa muutoksenhakuviranomaisten arvioitavaksi se, oliko hänelle oikeus luottaa tuloverotuspäätöksen perusteluun, jonka mukaan palautus maksetaan ilmoitettuna päivänä, jos hänellä ei ole maksamattomia veroja.

AOA piti Verohallinnon menettelyä tuloverotuspäätöksen perustelujen ja Yhteenveto –kirjeen tietosisällön virheellisyyksien johdosta lainvastaisena. Hän korosti, että Verohallinnon asiakkaalla tulee olla oikeus luottaa Verohallinnon päätösten pysyvyyteen sekä sen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen (4166/2019*).

Verohallinnon automaation virheellisesti palauttama arvonlisävero

Kantelija antoi 29.4.2019 oma-aloitteisten verojen veroilmoituksen, joka Verohallinnon automaatiossa tulkittiin ”ei arvonlisäverollista toimintaa” ilmoitukseksi. Kantelijan antama ilmoitus oli merkittäviltä osin puutteellinen. Siinä oli ilmoitettu vain puolison saama pienehkö korkotulo ja arvonlisäverotietokenttä oli tyhjä. Kantelija oli tätä ennen 5.2.2019 ilmoittanut metsänmyynnin arvonlisäveron ja myös maksanut tämän määrän ennen veron määräpäivää 28.2.2019. Verohallinnon olisi tullut tämän jälkimmäisen epäselvän ilmoituksen 29.4.2019 johdosta selvittää sen syytä ja tarkoitusta. Verohallinto kuitenkin laiminlöi sille kuuluvan selvittämisvelvollisuuden ja kantelijan kuulemisen. Se palautti kantelijalle aiheetta tämän jo ilmoittaman ja maksaman veron.

Kantelija oli veronpalautuksen johdosta yhteydessä Verohallintoon. Tällä perusteella puutteellinen ilmoitus poistettiin ja hänen aikaisemmin antamansa ilmoituksen tiedot palautettiin. Kantelija maksoi saamansa ohjeen mukaan uudelleen arvonlisäveron. Verohallinnon virheellisestä veron palautuksesta aiheutui kuitenkin kantelijalle viivästyskorkoa ajalta 1.3.-13.5.2019. Kantelija maksoi määrätyn viivästysseuraamuksen, mutta teki vaa-

timuksen sen palauttamisesta. Hän sai päätöksen viivästysseuraamuksen perimättä jättämisestä. Asiakirjoissa ei ole tätä päätöstä eikä asiakirjoista myöskään ilmennyt, millä perusteella palautus siirtyi kantelijan käyttämättömien hyvitysten tilille ja miksi se palautettiin hänelle vasta kantelukirjoituksen perusteella 27.12.2019.

Verohallinto ilmoitti lausunnossaan muuttavansa menettelytapojaan siten, ettei se enää palauta jo maksettua veroa sellaisen ilmoituksen perusteella, joka edellyttäisi siinä olevien puutteiden ja oikeellisuuden tarkempaa selvitystä. Hallintolain mukaan asian aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä on viranomaisella. Viranomainen vastaa asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Asianosaisen kuuleminen palvelee riittävää ja asianmukaista selvittämistä. Viranomaisen kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta. AOA:n mukaan Verohallinnon automaation menettely palauttaa puutteellisen ja epäselvän ilmoituksen perusteella aikaisemmin ilmoitettu ja maksettu arvonlisävero ei täyttänyt asian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen vaatimusta eikä viranomaisen kuulemisvelvollisuutta. Menettely oli siten lainvastainen.

Asiakirjoista ei ilmennyt, miksi kantelijan maksama viivästyskorko siirrettiin käyttämättömien hyvitysten tilille ja palautettiin hänelle vasta kantelukirjoituksen johdosta 27.12.2019. Kantelukirjelmässä kantelija arvosteli Verohallinnon menettelyä ja ilmoitti käsityksensä, jonka mukaan, kun Verohallinnon automaatio palauttaa veroja, verovelvolliselle ei tule aiheutua siitä viivästysseuraamuksia. Asiassa jäi tältä osin epäselväksi ja epävarmaksi, vastasiko Verohallinnon menettely kantelijan vaatimusta viivästyskoron palauttamisesta ja täyttikö se siten asian asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen.

AOA saattoi Verohallinnon tietoon käsityksensä sen lainvastaisesta selvittämisvelvollisuuden ja asian asianmukaisen käsittelyn laiminlyönneistä (6863/2019*).

Verokorttipäätöksen nimitiedot ja virheen korjaamista koskevan vaatimuksen käsittely

Verohallinnon uudistaessa tietojärjestelmäänsä oli kaikki asiakastulosteet viety uuteen järjestelmään. Samalla tulosteiden sisältö ja kirjoitusasu päivitettiin ja niihin tehtiin tarvittavia muutoksia ja uudistuksia. Asiakaskirjeiden osalta oli tavoiteltu sitä, että asiakkaille lähetettävät kirjeet olisivat puhuttelumuodoiltaan lähestyttävämpiä, selkeitä ja vähemmän viranomaismaisia. Tällöin myös vuoden 2019 verokortin asianosaiskohtaan merkittävistä nimitiedoista päädyttiin merkitsemään sukunimen lisäksi vain ensimmäinen etunimi ja henkilötunnus. Verohallinnon mukaan uudistettujen tulosteiden käytettävyyttä testattiin useissa asiakastestauksissa, joissa ei nimitietojen näyttämistavan osalta tullut esille asiakaspalautetta, jonka osalta nimitiedon merkitsemistä olisi tullut arvioida toisin.

Väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön täydellinen nimi, joka on henkilön virallisesti vahvistetut etu-, suku-, väli- ja muu nimi. Lisäksi järjestelmään talletetaan henkilön ilmoittama kutsumanimi. Väestötietojärjestelmän käyttötarkoituksena on yhteiskunnan toimintojen ja sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttaminen ja turvaaminen. Yhteiskunnan tehtäviä on hoidettava laillisesti. Väestötietojärjestelmän henkilötietoja käytetään myös henkilön yksilöintiin ja tunnistamiseen. Ennakkoperintälain mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi päätöksen tehnyt viranomainen yhteystietoineen sekä vero- tai maksuvelvollisen yksilöintitiedot.

AOA:n mukaan Verohallinnon menettely merkitä verovelvollisten yksilöintitiedoksi vuoden 2019 perusverokorttiin henkilön sukunimi ja vain ensimmäinen etunimi ei perustunut väestötietojärjestelmään ja sinne lain mukaan talletettuihin henkilön yksilöintitietoihin. Väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön yksilöintitietona hänen täydellinen nimensä. Menettely oli väestötietojärjestelmän käyttötarkoituksen vastainen eikä turvannut verovelvollisten asianmukaista yksilöintiä ja tunnistamista.

Verohallinto oli tehnyt uudistuksesta asiakastestauksen, josta sen mukaan ei ilmennyt asiakaspalautetta, jonka nojalla nimitiedon merkitsemistä olisi ollut tarpeen arvioida uudelleen. Selvityksestä ei ilmennyt tämän asiakastestauksen laajuus. Ilmeisesti kuitenkin se oli jossain määrin suppea, koska Verohallinto joutui saamansa asiakaspalautteen johdosta heti vuoden 2019 alussa tekemään tietojärjestelmään kiireellisen muutoksen, jonka perusteella jatkossa verokorttien nimitiedoksi merkitään kaikki viralliset etunimet. Koska vuoden 2019 perusverokortit oli ehditty lähettää verovelvollisille, ainoastaan vuoden 2019 muutosverokortteihin, jotka haettiin toteutetun korjauksen jälkeen, kirjattiin korjattu merkitsemistapa eli henkilön täydellinen, vahvistettu väestötietojärjestelmään talletettu nimi. Vuoden 2020 perusverokortin verovelvollisen yksilöintitiedot perustuvat väestötietojärjestelmään.

Kantelija oli lähettänyt Verohallintoon ”Korjausvaatimus” asiakirjan, jossa hän viitekohdassa yksilöi vaatimuksen koskemaan Verohallinnon päätöstä 4.12.2018 ja väärän nimen käyttöä verokortissa. Vaatimuksensa perusteluissa kantelija totesi, että kysymyksessä oli hallintolain 51 §:ssä tarkoitetusta kirjoistuvirheestä tai muusta siihen verrattavasta virheestä, joka lain mukaan on korjattava.

Henkilöverotusyksikön mukaan virkailija oli tarkastanut asiakkaan nimitiedon oikeellisuuden vertaamalla tietoja Verohallinnon asiakasrekisteriin ja väestötietojärjestelmään. Koska selvityksen mukaan tiedot vastasivat toisiaan, virkailija oli todennut, ettei korjaustoimia tarvita. Siinä vaiheessa, kun virkailija otti asian käsittelyyn, nimitietojen korjaamista koskevaa muutosta tietojärjestelmään ei ollut toteutettu. Virkailijalla ei myöskään ollut teknisesti mahdollisuutta muuttaa verokortille merkittyä nimitietoa. Henkilöverotusyksikön mukaan virkailija oli kuitannut työtehtävän valmiiksi 9.1.2019, mutta tietoa tai merkintää ei ollut siitä, että kantelijaan olisi oltu yhteydessä tai, että hänelle kerrottu, miksi toimituskirjaa korjatulla nimitiedolla ei voit toimittaa. Virkailijan menettely ei vastannut Henkilö-verotusyksikön ohjeistusta. Henkilöverotusyksikkö pahoitteli kantelijalle aiheutunutta haittaa.

Verohallinnon selvityksessä ja lausunnossa ei arvioitu korjausvaatimuksen käsittelyä hallintolain 8 luvussa säädettyjen päätöksessä olevan virheen korjaamista koskevien oikeusohjeiden nojalla, vaikka kantelija oli vedonnut kirjoitusvirheen korjaamista koskevaan säännökseen. Hallintolain asiavirheen korjaamista koskevan säännöksen mukaan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen, päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen, päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe tai asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Hallintolain kirjoitusvirheen korjaamista koskevan säännöksen mukaan viranomaisen on korjattava päätöksessään oleva ilmeinen kirjoitus- tai laskuvirhe taikka muu niihin verrattava selvä virhe. Hallintolain esitöissä todetaan esimerkkinä muusta selvästä virheestä, että päätöksessä on väärän henkilön nimi asianosaisena, vaikka asiakirjoista oikea asiantila ilmenee selvästi.

AOA:n mukaan kantelijan korjausvaatimus oli selkeä. Se kohdistui Verohallinnon päätökseen vuoden 2019 verokortista, jossa kantelija nimitiedoksi oli merkitty vain hänen ensimmäinen etunimensä. Kantelijan vaatimus olisi tullut käsitellä hallintolaissa säädetyllä tavalla päätöksessä olleen virheen korjaamisena joko päätöksessä olevan asiavirheen korjaamisena tai kirjoistusvirheen korjaamisena. Kantelijalle olisi joko tullut toimittaa uusi toimituskirja tai antaa vaatimukseen asianmukaisesti perusteltu päätös. Mikäli kantelijan vaatimus olisi käsitelty asianmukaisesti, hän olisi mitä todennäköisemmin saanut tapahtuneen virheen korjatuksi, koska Verohallinto joutui muutaman viikon kuluttua muuttamaan menettelyään saamansa muun asiakaspalautteen perusteella. AOA:n mukaan Verohallinnon laiminlyönti oli lainvastainen ja sen johdosta kantelija ei saanut vaatimustaan asianmukaisesti käsitellyksi eikä verokorttipäätöksen nimitietoa korjatuksi (4830/2019*).

Kuolinpesän osoitetieto Verohallinnon asiakasrekisterissä

Kantelija teki vuoden 2019 alussa vuosina 2000 ja 2015 kuolleiden vanhempiensa kuolinpesien hoitajina ennakkoverohakemukset kuolinpesien omistuksessa olleen lomaviikko-osakkeen luovutusvoitosta. Kantelijan isän kuolinpesä oli hakemuksen saapumishetkellä Verohallinnon asiakasrekisterissä ja päätös verosta lähettiin kantelijan osoitteeseen. Sen sijaan vuonna 2000 kuolleen kantelijan äidin kuolinpesän asiakassuhde Verohallintoon ei ollut enää hakemuksen saapuessa voimassa. Tästä syystä kuolinpesä tuli lisätä uudelleen Verohallinnon asiakasrekisteriin.

Verohallinnon mukaan se on ohjeistanut virkailijoitaan, että tilanteissa, joissa kuolinpesä on poistettu Verohallinnon asiakasrekisteristä ja myöhemmin palautetaan sinne, tulee tarkastaa osoitetiedon ajantasaisuus. Henkilöverotusyksikkö toteaa, että tässä tapauksessa virkailija oli jättänyt tekemättä kuolinpesän osoitteen tarkastamisen ja palautti sille entisen osoitteen. Ottaen huomioon, että palautettu osoite oli vainajan kotiosoite, jossa asunut leski oli sittemmin kuollut, virkailijan olisi pitänyt huomata, että osoite ei todennäköisesti ollut enää voimassa ja hänen olisi tullut pyrkiä selvittämään ajantasainen osoite. Henkilöverotusyksikkö pahoitteli tapahtunutta virhettä.

Kantelijan mukaan Verohallinnon virkailija oli ollut häneen yhteydessä ja kertonut, että kantelijan äidin hakemuksen käsittely viivästyi, koska kuolinpesän tiedot tuli aktivoida. Tätä yhteydenottoa ei Verohallinnon selvityksissä ja lausunnossa kiistetty. Niissä ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, miksi virkailija ei tässäkään yhteydessä pyrkinyt selvittämään kuolinpesän osoitetiedon ajantasaisuutta eikä antamaan kantelijalle asian hoitamiseen liittyvää menettelyneuvontaa. Virkailijan olisi ollut perusteltua ohjata ja neuvoa kantelijaa siitä, millä tavalla osoitetiedon muuttaminen kantelijan eli pesän asianhoitajan osoitteeksi oli mahdollinen. Kun kuolinpesän voimassa olevaa osoitetta ei selvitetty eikä kantelijaa ohjattu asianmukaisesti, oli ymmärrettävää, että kantelijalle syntyi käsitys siitä, että ennakkoverohakemuksen käsittelyssä ei ollut epäselvyyttä, ja että päätös aikanaan lähetetään hänelle, kuten hänen isänsäkin kuolinpesän kohdalla oli tapahtunut.

Koska virkailija ei ollut asianmukaisesti selvittänyt kantelijan äidin kuolinpesän ajantasaista osoitetietoa, Verohallinnon päätös kuolinpesälle määrätystä luovutusvoiton ennakkoverosta lähetettiin vanhaan osoitteeseen ja samaan osoitteeseen lähetettiin myös yhteenveto veron maksamatta jättämisestä. Siinä ilmoitettiin, että ellei veroa makseta eräpäivän se lähetetään ulosottoon. Kun veroa ei maksettu eräpäivänä, se lähetettiin ulosottoon ja kantelija sai vasta ulosottoviranomaiselta tiedon siitä.

Veronkantoyksikön selvityksen mukaan Verohallinto päätöksillään 10.6. ja 11.6.2019 hylkäsi kantelijan vaatimuksen viivekoron ja ulosottoviranomaisen määräämän ulosottomaksun korvaamisesta. Päätösten perusteluna oli se, että kantelijan äidin kuolinpesälle lähetetty päätös ja kirjeet oli toimitettu Verohallinnon tiedossa olleeseen osoitteeseen. Tämä Verohallinnon tiedossa ollut osoitetieto oli kuitenkin perustunut siihen, että Verohallinnon virkailija oli annetun ohjeistuksen vastaisesti laiminlyönyt huolehtia kantelijan äidin kuolinpesän ajantasaisen osoitetiedon selvittämisestä. Asiakirjaselvityksen perusteella näyttäisi siltä, että Veronkantoyksiköllä päätöksiä tehtäessä ei ollut tietoa tapahtuneesta Verohallinnon omasta laiminlyönnistä.

Ottaen huomioon edellä todetut seikat ja erityisesti kantelijan oikeutettu odotus asian asianmukaisesta käsittelystä, AOA pyysi Verohallintoa vielä harkitsemaan, tulisiko kantelijalle korvata nämä Verohallinnon omasta laiminlyönnistä johtuneet seuraamukset (5372/2019*).

Verohallinnolta 1.12.2020 saadun ilmoituksen mukaan Verohallinto oli päätöksellään 28.1.2020 hyväksynyt vaatimuksen jättää perimättä viivästysseuraamukset ja päätöksellään 20.2.2020 maksanut vahingonkorvauksena perityn ulosottomaksun.

Verohallinnon menettely Ruotsissa asuvan kantelijan perintöverotuksen toimittamisessa

Verohallinto ei toimittanut Ruotsissa asuvan kantelijan perintöverotusta asianmukaisesti, kun se ei selvittänyt perukirjan ja asiakasrekisterinsä tietojen eroavuutta. Kantelijan voimassa olevat nimi- ja yhteystiedot ilmenivät selvästi kantelijan veljen jälkeen laaditusta perukirjasta, joka oli toimitettu Verohallinnolle perintöverotuksen toimittamista varten. Verohallinto toimitti kantelijan perintöverotuksen käyttäen perusteena Verohallinnon tietojärjestelmän vanhentunutta osoitetietoa ja verovelvollistiedoksi merkittiin sen perusteella kantelijan vanha sukunimi. Kantelija ei saanut perintöverotuspäätöstä eikä veron maksulippuja. Perintöverot lähetettiin ulosottoon. Vasta tämän jälkeen kantelija sai tiedon hänelle määrätystä verosta. Kantelijalle aiheutui ylimääräisiä veronkorotus- ja viivästysseuraamuksia sekä ulosoton kustannuksia. Lisäksi hän koki itsensä loukatuksi.

AOA:n totesi, että vaatimus perusoikeutena turvattuun oikeusturvaan kuuluvien hyvä hallinnon takeiden tehokkaasta toteutumisesta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin edellyttävät, että Verohallinto hyvittäisi asian asianmukaisen selvittämisen ja palvelu- ja neuvontavelvollisuutensa laiminlyönnistä asianosaiselle aiheutuneet kustannukset sekä hänelle aiheutuneen haitan huolen ja epävarmuuden.

Ratkaisu ja Verohallinnon vastaus hyvitysesityksen johdosta on selostettu laajemmin jaksossa 3.7 ”Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat” (1318/2019*).

5.21 Ympäristöasiat

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään monissa eri viranomaisissa, kuten kunnissa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja aluehallintovirastoissa. Ympäristöasioihin liittyvät kantelut kuuluivat AOA *Maija Sakslinin* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Erkki Hännikäinen*. Ympäristöasioita esitteli myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit *Jouni Toivola* (25.5.2020 asti) ja *Susanna Wähä*.

5.21.1 LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSHANKKEITA

Ilmastonmuutos ja ilmastokysymykset olivat vuodelle leimallisia niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Ympäristöministeriössä jatkui vuonna 2015 voimaan tulleen ilmastolain uudistamishanke. Laki sisältää päästötavoitteet vuodelle 2050 ja säännökset ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmistä. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää ilmastolain roolia ilmastopolitiikassa ja vahvistaa sen kytkentöjä muuhun sääntelyyn ja ympäristölainsäädäntöön huomioiden ilmastoasioiden perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat.

Osana hallituksen strategista tavoitetta hiilineutraalista ja luonnon monimuotoisuuden turvaavasta Suomesta, ympäristöministeriön hallinnonalalla tuli vireille useiden keskeisten ympäristölakien muutos- tai kokonaisuudistamishankkeet. Näistä keskeisimpinä jo 2018 käynnistetyn maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen lisäksi ympäristöministeriö käynnisti luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen sekä jätelain muuttamisen niin kutsutun EU:n jätesäädöspaketin voimaansaattamiseksi.

Luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen keskeisenä tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen Suomessa. Hankkeeseen liittyy ekologisen kompensaation kehittämisen lisäksi myös uuden lain säätäminen luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelystä ja ennaltaehkäisystä.

Jätelakiin tehtävillä muutoksilla on erityistä merkitystä kiertotalouden tavoitteiden toteuttamisedellytysten luomisessa sekä kehittämisessä ja näin ollen merkitystä useiden perustuslainsäännösten toteutumisen kannalta. AOA lausunnossa otettiin kantaa jätelakia koskevaan hallituksen esityksen luonnokseen korostaen sitä, että hallituksen esityksen on kokonaisuutena tuettava materiaalitehokkuuden ja kierrättämisen lisäksi elinkeinoelämän kehittämisedellytyksiä (3974/2020).

Hallinnollisen kehittämisen ja prosessien sujuvoittamiseen tähtäävistä lainsäädäntöhankkeista vuoden 2020 lopussa annettiin rakennusperinnön

suojelemisesta annetun lain muutos, jonka keskeisenä sisällöllisenä tavoitteena on edistää rakennussuojelun, suojelusta poikkeamisen ja muutoksenhaun menettelyjä sekä selkeyttää viranomaisten välistä työnjakoa ja asianosaisten asemaa. Muutoksen seurauksena rakennussuojelupäätöksiä ei enää alisteta ympäristöministeriön vahvistettaviksi vuoden 2020 jälkeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin vireille tulleissa asioissa.

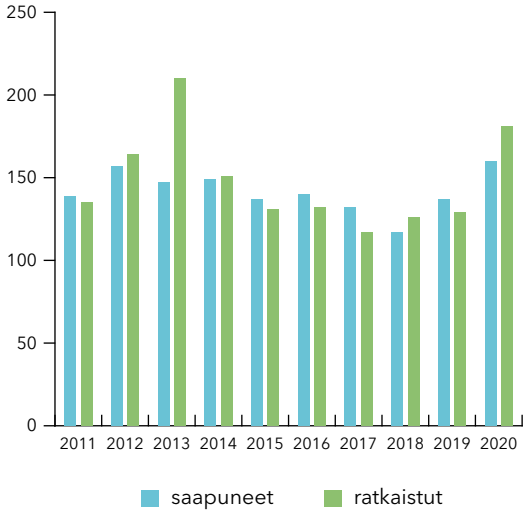
Vireillä ovat myös ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta tärkeä hanke koskien ympäristövahinkojen toissijaisten vastuujärjestelmien sääntelyä erityisesti ympäristöriskien hallinnan näkökulmasta sekä rakennetun ympäristön valtakunnalliseen digitaalista rekisteriä ja tietoalustan toteuttamista koskeva hanke.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä käynnistyi marraskuussa 2020 muinaismuistolain kokonaisuudistus. Uudistuksen yhteydessä on tarkoitus arvioida ja määritellä muinaismuistojen suojelun tavoitteet ottaen huomioon perustuslain sääntely ja kansainvälisten sopimusten määräykset. AOA pyysi ratkaisussaan (146/2017) opetus- ja kulttuuriministeriötä muun muassa selvittämään ja harkitsemaan, millä tavoin inventoinneista ilmoittamista maanomistajille ja muinaisjäännöksistä tiedottamista tulisi kehittää lainsäädäntötoimin. Opetus- ja kulttuuriministeriö on lakihankkeen tavoitteissa todennut, että muinaisjäännösten fyysisen suojelun ohella tulee ottaa huomioon tarve muinaismuistoihin liittyvän tietosisällön säilyttämiseen ja käytettäväksi saattamiseen.

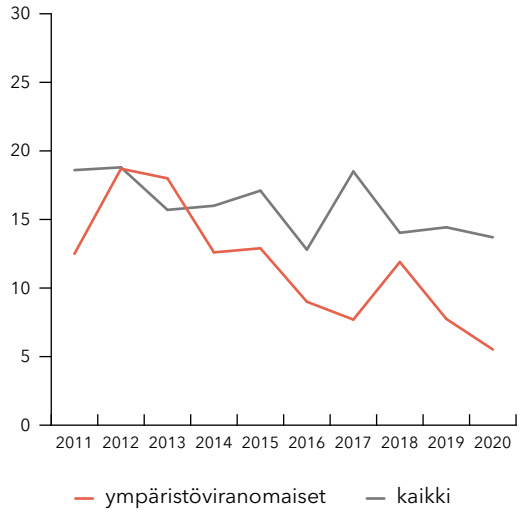
5.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut koskivat pääosin kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Käsiteltävänä oli myös useampia kunnan teknistä toimialaa koskevia kanteluita.

Vuonna 2020 saapui uusia kanteluita 160 kpl. Ratkaistuja oli ennätysmäärä eli 181. Yli kolmannes kaikista ratkaistuista kanteluista koski maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita. Yksityishen-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

kilöt kirjoittivat edelleen heitä itseään koskevista lupa-, valvonta-, kaava- tms. asioista. Laajemmista ympäristökysymyksistä, kuten ilmastonmuutoksesta, ei kanneltu. Korona-kriisi ei juuri tullut esiin ympäristökanteluissa. Siihen viitattiin vain yhdessä kantelussa.

Useassa kantelussa OA:ta pyydettiin puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei yleensä puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan, joita ratkaistuista ympäristökanteluista oli lähes joka neljäs. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia. Toisaalta OA:lta haettiin usein apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitellyt usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ulottuvat pitkälle aikavälille. Kanteluiden tutkintaa koskeva kahden vuoden sääntö kuitenkin voi rajoittaa tutkintaa, jollei erityistä syytä sitä vanhempien asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan OA:lle tehdyissä ympäristökanteluissa vain harvoin. Vakavimmat tapaukset ovat jo päätyneet esitutkintaan ja sitä kautta mahdollisesti tuomioistuinkäsittelyyn.

Ympäristöasioissa vain hieman yli 5 % kanteluista antoi aihetta toimenpiteisiin, mikä on vähemmän kuin useina aiempina vuosina ja vähemmän kanteluissa keskimäärin (noin 14 %). Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Varsin monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaista menettelyä, vaikka ne herättivät ehkä yleisempääkin mielenkiintoa.

Rakennus- ja ympäristövalvontaa sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskevissa asioissa kanneltiin usein siitä, että asiassa ei ole ryhdytty valvontatoimenpiteisiin tai että ne eivät ole olleet riittäviä. Tällöin kantelijalle annettiin ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa. Myös valvontaviranomaisen huomiota kiinnitettiin siihen, että asianosaiselle tulee antaa valituskelpoinen ratkaisu.

Käsiteltävänä oli myös useita asunnon terveyshaittoihin liittyviä kanteluita sekä muun muassa Valviran antamaa asumisterveysohjetta koskeva asia (6307/2019). Jätehuoltoon ja -maksuihin liittyviä kanteluita oli niin ikään useita. Velvollisuudesta maksaa hulevesimaksua kanneltiin myös. Yhtään kantelua ei saapunut kiinteistöjen jätevesien käsittelystä viemäriverkostojen ulkopuolisilla alueilla, vaikka ympäristönsuojelulain mukainen määräaika 31.10.2019 kiinteistöjen jätevesijärjestelmien saattamiseksi määräysten mukaiseksi oli umpeutunut. Käsiteltävänä oli rantaosayleiskaavan kaavamerkinnän tulkintaa ym. koskeva asia (670/2019*), asemakaavan vastaista maanalaista rakentamista koskeva asia (1909/2019) sekä pääkaupunkiseudun rakennusvalvontojen ohje suunnittelutehtävien vaativuusluokista ja rakennussuunnittelijan kelpoisuudesta (1286/2019). Oikeusasiamiehelle kanneltiin myös ELY-keskuksen menettelystä järven kunnostussuunnitelmaa koskevassa asiassa (5332/2019), pysäköintilaitoksen rakentamisesta kaupungin keskustaan (2871/2019) ja rakennusten purkuluvista Maarianhaminassa (770/2020).

Käsiteltävänä oli useita kanteluita viranomaisten päätöksistä ympäristöä koskevissa kanteluasioissa. Kantelija oli ensin kannellut toiselle viranomaiselle, minkä jälkeen hän kanteli oikeusasiamiehelle sekä alkuperäisestä asiasta että kanteluun annetusta ratkaisusta (mm. 2192 ja 3131/2019 ja 186/2020). Tavallisimmin kysymys oli ympäristöterveydenhuoltoa koskevasta asiasta, joissa oli ensin kanneltu aluehallintovirastolle. Kysymys saattoi myös olla tilanteesta, jossa virkamiehen tai viranhaltijan menettelystä oli kanneltu ensin esimiehelle (1533/2019). Käsiteltävänä oli myös kanteluita korkeimman hallinto-oikeuden päätöksistä ympäristöasioissa, jotka katsottiin soveltuvan käsiteltäväksi ympäristöasioiden asiaryhmässä (mm. 5874/2019 ja 1312/2019).

Muille viranomaisille siirrettiin käsiteltäväksi kahdeksan (8) kantelua.

5.21.3 RATKAISUJA

Asumiskiellon asettamisen edellytykset

AOA:n mukaan asunnon asettaminen asumiskieltoon edellytti, että terveyshaitta on todettu. AOA kiinnitti myös kunnan terveydensuojeluviranomaisen huomiota siihen, että asumiskiellon asettaminen tulee kysymykseen vasta, jos muut terveydensuojelulain mukaiset keinot terveyshaitan poistamiseksi eivät ole riittäviä.

Terveystarkastaja oli suorittanut asunnontarkastuksen ilmanvaihtoon liittyvän terveyshaittaepäilyn vuoksi. Tarkastuspöytäkirjan mukaan asunto täytti kaikki sille säädetyt kriteerit. Siihen oli kuitenkin kirjattu, että ”suositellaan tehtäväksi sisäilman vaihtuvuuteen liittyviä korjaavia toimenpiteitä”. Terveysvalvonnan johtaja oli sittemmin määrännyt kantelijan teettämään jatkotutkimuksia asunnossa.

Kun asunnon omistaja ei määräyksestä huolimatta ollut teettänyt tutkimuksia, kunnan terveydensuojeluviranomainen (kuntayhtymän yhtymähallitus) oli määrännyt asunnon asumiskieltoon siihen asti kunnes asuntoon suoritetaan vaadittu tutkimus. Hallinto-oikeus oli kumonnut yhtymähallituksen päätöksen sen vuoksi, että päätöksestä ei ilmennyt, mihin selvitystarve (tarve jatkotutkimuksiin) perustui. Päätöksessä ei ollut myöskään yksilöity niitä toimenpiteitä, joihin asunnon omistaja oli päätöksellä velvoitettu.

AOA kiinnitti vielä yhtymähallituksen huomiota asumiskiellon asettamisedellytyksiin. AOA:n mukaan asumiskiellon asettamista koskevasta terveydensuojelulain säännöksestä ilmenee, että asumiskiellon asettaminen edellyttää, että viranomainen on todennut terveyshaitan. Asumiskieltoa ei voida asettaa esimerkiksi sillä perusteella, että kiinteistön omistaja ei ole teettänyt viranomaisen määräämiä tutkimuksia sen arvioimiseksi, onko asunnossa mahdollisesti terveyshaitta. Laiminlyöntitapauksessa viranomaisen on harkittava hallintopakon käyttämistä tai asian selvittämistä viranomaisen toimesta muilla keinoin.

AOA korosti lisäksi, että asumiskiellolla puututaan kiinteistön omistajan perusoikeuksiin ja että sitä on terveydensuojelulain mukaan pidettävä viimesijaisena keinona, jota voidaan käyttää silloin kuin asunnon terveyshaittaan ei voida riittävästi puuttua muilla terveydensuojelulain mukaisilla keinoilla. Tähän oli muun muassa eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota asumiskieltoa koskevan säännöksen eduskuntakäsittelyssä (1533/2019).

Hallintopakkoasiaa ei saanut merkitä vain tiedoksi

Hallintopakkohakemukseen tuli antaa asiaratkaisu, vaikka siinä tarkoitettu asia ei antanut kunnan viranomaiselle aihetta toimenpiteisiin. Ympäristölautakunta oli velvoittanut toiminnanharjoittajan kaivamaan peltoon hautaamansa lannan ylös ja käsittelemään sen asianmukaisella tavalla. Kantelija oli vaatinut hallintopakkohakemuksessaan, että toiminnanharjoittaja tuli velvoittaa sakon uhalla kaivamaan kaikki lanta ylös, koska hänen mukaansa ympäristölautakunnan päätöstä oli noudatettu vain osittain ja vain osa lannasta oli kaivettu ylös. Kantelija oli pyytänyt oikeusasiamieheltä, että hallintopakkoasia palautettaisiin ympäristölautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.

Ympäristötarkastaja oli tehnyt tilalle tarkastuksen ja todennut, että vaaditut kunnostustoimet oli tehty ja maahan haudattu lanta oli kaivettu ja varastoitu aumavarastoon. Aumavarasto oli nitraattiasetuksen mukainen. Ympäristölautakunnan päätöksen esittelytekstissä oli viitattu lautakunnan velvoitepäätökseen sekä paikalla suoritettuun tarkastukseen ja siinä tehtyihin havaintoihin. Ympäristölautakunta oli esittelijän ehdotuksen mukaisesti päättänyt merkitä asian tiedoksi. Päätökseen oli liitetty muutoksenhakukielto. Sen mukaan valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen ei saanut hakea muutosta.

AOA totesi päätöksessään muun muassa seuraavan.

Hallintolain 44 §:n mukaan päätöksestä tulee käydä selkeästi ilmi päätöksen perustelut ja se, miten asia oli ratkaisu. Tämä tarkoitti muun muassa sitä, asianosaisen vaatimuksiin oli annettava vastaus.

Ympäristölautakunnan päätöksen esittelytekstissä oli esitetty seikkoja, jotka oli ilmeisesti

tarkoitettu lautakunnan päätöksen perusteluiksi. Esittelijän ehdotuksesta lautakunta oli kuitenkin merkinnyt asian vain tiedoksi. Varsinainen ratkaisu hakemukseen oli jäänyt antamatta. Ympäristölautakunta ei ollut antanut mitään lausuntoa (vastausta) siihen, mitä kantelija oli hallintopakkoa koskevassa hakemuksessaan vaatinut. Ympäristölautakunnan olisi tullut antaa ratkaisu hakemukseen ja siinä esitettyihin vaatimuksiin. Ei riittänyt, että lautakunta merkitsi vain asian tiedoksi. AOA viittasi tältä osin myös siihen, mitä Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaoppaassa (Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014) oli esitetty.

Oikeusasiamiehen toimenvaltaan ei kuulunut palauttaa asiaa viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. AOA saattoi kuitenkin ympäristölautakunnan tietoon käsityksensä siitä, että hallintopakkoasian käsittely oli jäänyt ympäristölautakunnassa kesken ja että lautakunnan tulisi jatkaa asian käsittelyä ja antaa siihen valituskelpoinen ratkaisu. AOA pyysi ympäristölautakuntaa ilmoittamaan määräaikaan mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä mahdollisesti oli antanut sille aihetta (5173/2019).

Kivenlouhimon maa-aines- ja ympäristölupien lupaehtojen noudattamisen valvonta

Maa-aines- ja ympäristöluvissa kivenlouhimon maisemoinnille asetettujen määräaikojen noudattamisen valvonnasta voitiin pidättäytyä, koska vireille oli tullut ympäristölupahakemus sellaiseen tarkoitukseen, että maisemointi olisi käynyt hyödyttömäksi.

Kunnassa oli 1980-luvulta alkaen toiminut kivenlouhimo, jossa oli harjoitettu toimintaa viimeksi 2000-luvun alussa. Toiminnan jatkamiseen ja laajentamiseen oli kuitenkin haettu uusi lupia, jotka pitkään jatkuneiden muutoksenhakuprosessien jälkeen olivat saaneet lainvoiman vasta vuonna 2012.

Alueen maisemoinnin loppuun saattamiselle asetetut määräajat olivat päättyneet vuosien 2017 ja 2018 lopussa. Vuoden 2017 lopulla kunnalle oli ilmoitettu, että alueen käyttämiseksi maankaatopaikkana tultiin jättämään ympäristölupahakemus. Hakemus jätettiin kuitenkin vasta keväällä 2018. Samalla jätettiin ympäristöluvassa edellytetty ajantasaistettu maisemointisuunnitelma. Maankaatopaikan ympäristölupahakemuksen vireille tulosta oli kuulutettu, mutta sen käsittely odotti maisemointisuunnitelman, joka merkitsi alueen käyttämistä ympäristölupahakemuksen mukaisesti, hyväksymistä.

AOA totesi päätöksessään muun muassa seuraavan.

Jos maisemoinnin määräajan täyttyessä on vireillä sellainen luvan muutoshakemus tai lupahakemus alueen käyttämiseksi muuhun tarkoitukseen, joka tekisi maisemoinnin hyödyttömäksi tai kohtuuttomaksi, toimenpiteistä on mahdollista pidättäytyä tai niitä on mahdollista lykätä. Tämä on valvontaviranomaisen harkinnassa. Ennen lupahakemuksen lainvoimaista ratkaisua ei ole selvyyttä siitä, ovatko lailliset edellytykset luvan myöntämiseksi olemassa.

Siltä osin kuin myönnetyt luvat käsittivät laajennusalueita, joilla ei kuitenkaan koskaan harjoitettu toimintaa, maisemointia koskevilla lupamääräyksillä ei ollut merkitystä (3267/2019).

Vanhan rakennussuojelupäätöksen valvonta

Lapin ympäristökeskus oli 1990-luvun puolivälissä suojellut rakennussuojelulain nojalla vanhan kullankaivajan kämpän ja vähäisiä muita rakennelmia, jotka sijaitsivat kantelijan valtauksen päällä. Kantelija arvosteli sitä, että viranomaiset eivät olleet ryhtyneet toimenpiteisiin kämpän säilymisen turvaamiseksi, jos kerran kämppä oli ollut niin tärkeä suojella, että se esti kullankaivuun. Kämppä oli ollut kunnostuksen tarpeessa jo suojeluesitystä tehtäessä, kämpän katto oli vuosikymmentä myöhemmin jo lähes romahtanut ja kantelua tehtäessä kämppä oli käytännössä tuhoutunut.

AOA arvioi, että viranomaisen mahdolliset laiminlyönnit olivat tapahtuneet niin kauan sitten, että ne olivat vanhentuneita tutkittavaksi kanteluna. AOA saattoi ottaa kantaa vain tapahtumiin viimeisten vuosien aikana. Laillisuusvalvojana oikeusasiamies ei kuitenkaan voinut arvioida kohteen jäljellä olevia suojeluarvoja. AOA viittaisi myös siihen, että rakennussuojelupäätös oli käsittänyt

kämpän lisäksi myös muita vähäisiä rakennelmia. AOA:lta puuttui riittäviä perusteita sellaisten seikkojen arviointiin, joiden pohjalta hän olisi voinut ottaa kantaa siihen, onko valvontaa suoritettu ja rakennussuojelun edistämiseksi toimittu asianmukaisesti. AOA saattoi kuitenkin ELY-keskuksen tietoon käsityksensä siitä, että rakennussuojelun valvontaan kuului seurata suojelukohteiden kuntoa ja olosuhteiden muutoksia sekä tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin välttämättömistä kunnostustoimista päättämiseksi taikka suojelupäätösten muuttamiseksi tai jopa kumoamiseksi (157/2019).

5.21.4 TARKASTUKSET

AOA suoritti ympäristösektorilla kolme tarkastusta. Kanslian vuoden teemaan liittyen ympäristösektorin tarkastusten teemana oli yleisen edun valvonta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten viranomaistoiminnassa ja muutoksenhaussa ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueella. Tarkastuskohteina olivat Lapin, Pirkanmaan ja Uudenmaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueet.

5.22
Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään tilastoitiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeita, eläinlääkintähuoltoa ja eläinten hyvinvointia. Asiaryhmään kuuluivat MMM:n toimialaan kuuluvien asioiden lisäksi kuntien tielautakuntia koskevat asiat ja pääsääntöisesti maaoikeuksien menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

5.22.1
MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

MMM:n hallinnonalalla COVID-19-epidemian johdosta väliaikaisesti sovellettavista menettelyistä säädetyt lait koskivat useita hallinnonalan tukia ja toimintoja. Laki kiinteistönmuodostamislaissa tarkoitettujen toimituskokousten järjestämisessä COVID-19-epidemian johdosta sovellettavista väliaikaisista menettelyistä mahdollisti sen, että asianosainen voi osallistua toimituskokoukseen sähköisesti, ja että tietyissä tapauksissa voidaan käyttää kirjallista menettelyä. Lain mukaan toimituskokous voidaan järjestää käyttämällä puhe- tai näköyhteyden käsittelyyn osallistuvien välillä mahdollistavaa teknistä tiedonvälitystapaa. Jos muutoksenhaku kokouksesta päätettävistä asioista on lailla kielletty, tai jos asianosaiset ovat asioista yksimielisiä, voidaan niitä koskevat päätökset antaa kirjallisessa menettelyssä. Lain voimassaoloa jatkettiin 30 päivään kesäkuuta 2021.

Poronhoitoaluetta varten perustettavasta porovahinkolautakunnasta säädettiin lailla poronhoitolain muuttamisesta. Samalla kuntakohtaiset arvioimislautakunnat säädettiin lakkautettaviksi. Porovahinkolautakunta on riippumaton asiantuntijaelin ja sen jäsenet toimivat virkavastuulla. Porovahinkolautakunta antaa pyynnöstä lausuntoja siitä, ovatko porot aiheuttaneet poronhoitolaissa korvattavaksi säädettyä vahinkoa ja mikä on vahingon suuruus, sekä paliskunnan laissa säädetystä aitaamisvelvollisuudesta. Porovahinkolautakunnalle kuuluu myös sovittelu vahinkoja ja aitaamista koskevissa riita-asioissa. Porovahinkolautakunnan perustamisen tavoitteena on luoda menettely, jonka avulla porojen aiheuttamia vahinkoja ja aitaamista voitaisiin arvioida asiantuntevasti, kohtuullisin kustannuksin ja molempia osapuolia kuullen, ja joka edistäisi sovintoratkaisuun pääsyä osapuolten kesken. Täytäntöönpanokelpoisen tuomion antaminen porojen aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja alueiden aitaamista koskevissa riita-asioissa kuuluu käräjäoikeudelle. Laki tuli voimaan 1.1.2021.

Eläinsuojeluasiamies aloitti tehtävässään Ruokavirastossa 1.9.2020. Eläinsuojeluasiamiehen tehtävänä on edistää ja parantaa eläinten hyvinvointia seurannan, aloitteiden, ehdotusten, lausuntojen ja muun vaikuttamisen keinoin. Tehtävään kuuluu myös tukea ja edistää eläinten hyvinvointiin liit-

tyvien eri toimijoiden välistä yhteistyötä eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi sekä osallistua tehtävään liittyvien eri neuvottelukuntien ja työryhmien työskentelyyn.

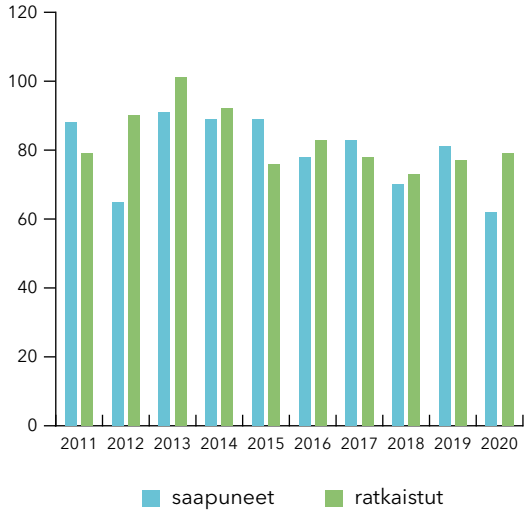
5.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2020 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 62, mikä oli vähemmän kuin edellisenä vuonna (81). Vuoden aikana ratkaistiin 79 asiaa. Toimenpiteisiin asioista johti kuusi (7,6 %).

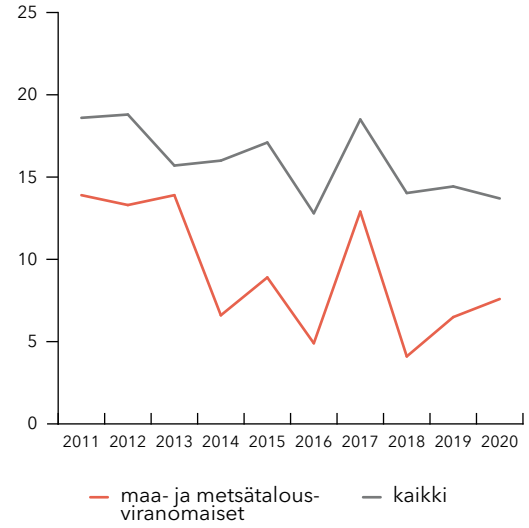
Asiaryhmään kuuluu useita eri alan viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia tahoja. Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Maanmittauslaitosta (MML), Ruokavirastoa, ELY-keskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia, kunnaneläinlääkäreitä, valvontaeläinlääkäreitä, aluehallintovirastoja (AVI), Luonnonvarakeskusta (Luke), Suomen riistakeskusta, Suomen metsäkeskusta ja Metsähallitusta. Suomen riistakeskus ja riistanhoitoyhdistykset sekä Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asioita, joissa kysymys on selkeästi Metsähallituksen liiketoiminnasta, OA:lla ei ole katsottu olevan toimivaltaa tutkia.

Menettelystä eläinsuojeluasioissa kanneltiin kertomusvuonna aikaisempaa useammin. Kanteluissa oli kysymys muun muassa valvontaviranomaisen menettelystä eläinsuojelutarkastuksissa ja irrallaan oleviin kissoihin liittyneistä ongelmista. Osa kanteluista oli tehty siinä vaiheessa, kun asian käsittely viranomaisessa oli kesken tai säännönmukainen muutoksenhakukeino oli vielä käytettävissä eläinsuojeluasiassa tehtyyn päätökseen. Näihin ratkaisuihin ja viranomaisessa vireillä oleviin asioihin OA ei puutu. OA:lla ei ole myöskään toimivaltaa muuttaa viranomaisten päätöksiä.

Maanmittaustoimituksista tehtyjen kanteluiden osuus asiaryhmän kanteluista pienentyi edellisestä vuodesta. Kantelut koskivat eri toimituslajeja, useimmiten menettelyä yksityistietoimituksessa. Kertomusvuonna ratkaistut kantelut, jotka koskivat menettelyä maanmittaustoimituksessa tai kunnan tielautakunnan toimituksessa, eivät



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

johtaneet AOA:n toimenpiteisiin. Kunnan tielautakunnan menettelyä koskevat kantelut ovat jäämässä pois kuntien tielautakuntien lakattua 31.12.2019.

Maataloutta koskevissa kanteluissa oli kysymys viranomaisten menettelystä asioissa, jotka liittyivät tukien saamisen edellytyksiin, sekä maatalousyrittäjien lomituspalvelujen järjestämisestä. Poronhoitoa koskevat kantelut liittyivät porojen aiheuttamiin vahinkoihin ja alueiden aitaamiseen. Muissa kanteluissa oli kysymys muun muassa kiinteistöjen kirjaamisasioista, lähinnä menettelystä lainhuutoasioiden käsittelyssä, sekä metsästystä koskevista asioista.

Julkisuudessa käytiin edelleen keskustelua susien suojelusta ja metsästyksestä. Kanteluissa näkyi kantelijoiden huoli suden tuomasta turvallisuusuhasta ja siitä, että heidän mielestään viranomaiset eivät puutu riittävästi turvallisuusuhkaan. Kertomusvuonna ratkaistut kantelut eivät antaneet aihetta AOA:n toimenpiteisiin. Ratkaistuissa kanteluissa oli kyse myös Suomen susipolitiikan sisällöstä, johon oikeusasiamies laillisuusvalvojana ei voi puuttua. Susipolitiikkaa johtaa MMM EU-lainsäädännön ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön asettamissa puitteissa.

Kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneissa asioissa oli kysymys muun muassa menettelystä eläinsuojelutarkastuksessa, tiedusteluihin vastaamisesta ja tietopyyntöjen käsittelystä.

5.22.3 RATKAISUJA

Valvontaeläinlääkärin tekemällä tarkastuskäynnillä oli tarvittaessa ollut mukana kaupungin praktikkoeläinlääkäreiden ja valvontaeläinlääkärin avustajaksi palkkaama työntekijä. Kaupunki perusteli menettelyä työturvallisuussyillä. AOA katsoi, että järjestely ei ollut lainmukainen. Avustaja ei ollut eläinsuojelulain tarkoittama viranomainen tai eläinsuojeluvalvoja. Eläinsuojelulaissa ei ole säädetty lain mukaisen valvontaorganisaation ulkopuolisen avustajan käyttämisestä tarkastusta tehtäessä. AOA piti tärkeänä, että valvontaeläinlääkärillä on mahdollisuus vähänkin haastavimmissa tilanteissa tehdä tarkastuksia tapauksesta riippuen toisen valvontaeläinlääkärin, kunnaneläinlääkärin, lääneneläinlääkärin, kunnan terveydensuojeluvalvontaa suorittavan viranhaltijan tai poliisin kanssa (4559/2019).

Kantelija oli tiedustellut Metsähallitukselta sähköpostitse, miten hänen oikeutensa saada kolttalain mukaisesti kotitarvetta varten soraa ja täytemaata voitiin toteuttaa. Kantelija ja Metsähallituksen edustaja olivat keskustelleet asiasta useamman kerran puhelimitse ja keskusteluissa oli ollut esillä mahdollisuus ottaa soraa tietty määrä tietyltä soranottopaikalta. Vaikka AOA piti myönteisenä, että kantelijalle oli vastattu suullisesti, AOA:n mukaan hyvän hallinnon mukaista olisi ollut, että kantelijalle, joka oli esittänyt useita tiedusteluja, olisi vastattu myös kirjallisesti. Tarkkaa selvitystä kantelijan ja Metsähallituksen edustajan välillä käytyjen puhelinkeskustelujen sisällöstä ei jälkikäteen kirjallisessa kantelumenettelyssä ollut mahdollista saada. AOA:n käytettävissä olleista asiakirjoista ei ilmennyt, oliko kantelijalle ilmoitettu, että hänen oli ollut tarvittaessa mahdollisuus saada kolttalaissa säädetty erityinen etuus toteutetuksi toiselta soranottopaikalta, mistä mahdollisuudesta Metsähallitus kertoi selvityksessään AOA:lle. AOA korosti tässä yhteydessä Metsähallituksen velvollisuutta huolehtia saamelaisiin kuuluvalle kolttaväestölle kolttalaissa säädettyjen erityisten etuuksien täytäntöönpanosta kolttalain mukaisesti (4728/2019).

AOA katsoi, että vs. valvontaeläinlääkäri ja valvontaeläinlääkäri olivat menetelleet lainvastaisesti kantelijan tietopyyntöjen käsittelyssä. Kieltäytyessään antamasta pyydettyä tietoa he eivät olleet ilmoittaneet kantelijalle, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, eivätkä he olleet tiedustelleet kantelijalta, haluaako hän siirtää asian viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi kieltäytyessään antamasta pyydettyä tietoa kantelijalle vs. valvontaeläinlääkäri ei ollut ilmoittanut tälle kieltäytymisen syytä. Vs. valvontaeläinlääkäri ei myöskään ollut käsitellyt asiaa viivytyksettä ja mahdollisimman pian, viimeistään kahdessa viikossa (532/2020).

5.23 Liikenne ja viestintä

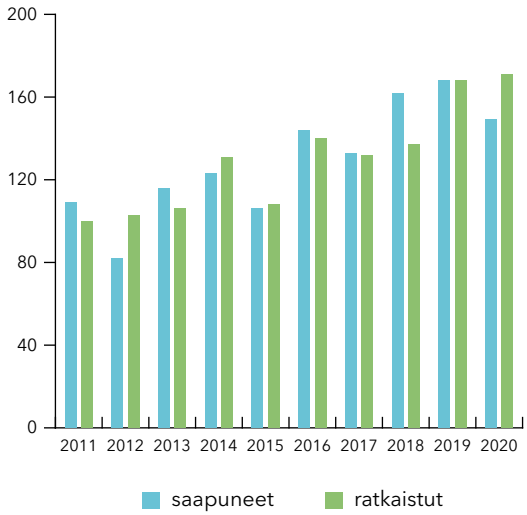
Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*. Asiaryhmää koskevia asioita esittelivät myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen* ja neuvontalakimies *Jaana Romakkaniemi*. Ilmailuasioiden esittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

5.23.1 LAILLISUUSVALVONTA

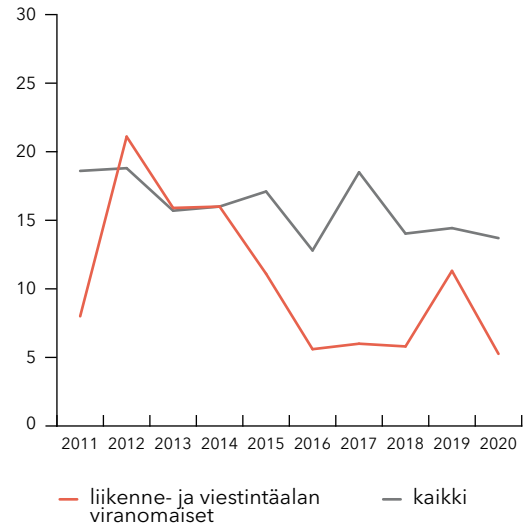
Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli vireille 155 (172 vuonna 2019) ja niitä ratkaistiin 179 (169). Toimenpiteisiin johti 15 asiaa eli 8,38 % (11,8 %).

Asiaryhmässä käsiteltävät asiat koskevat useita eri viranomaisia ja muita oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia valvottavia, eikä niistä voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä hallinnonalan tilasta. Liikennettä ja viestintää koskevissa kanteluissa on kyse hyvin monenlaisista asioista, kuten muun muassa joukkoliikenteen palveluista, lippujen hinnoittelusta, liikenneyhteyksistä ja aikatauluista, teiden kunnossapidosta ja liikennemerkeistä, ajoneuvojen rekisteröinnistä, tieliikenteen lupa-asioista, Postin menettelystä muuttoilmoitusten käsittelyssä, postipalvelujen saatavuudesta ja postinjakelusta, yleisradiotoiminnasta ja tv-lähetysten näkyvyydestä. Lisäksi kantelut koskevat hyvän hallinnon toteutumista hallintomenettelyssä ja menettelyä tietopyyntöjen käsittelyssä.

Toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuus ratkaistuista asiaryhmän asioista on yleensä ollut kanslian keskitasoa tai sen alapuolella. Toimenpiteisiin johtaneiden asioiden pientä määrää selittää osin se, että liikennettä ja viestintää koskevaan asiaryhmään kuuluvat paitsi hallinnonalan viranomaisia myös kolmea yhteiskunnallisesti merkittävää valtionyhtiötä eli Yleisradio Oy:tä (Yle), Posti Group Oyj:tä (Posti) ja VR-Yhtymä Oy:tä (VR) koskevat kantelut. Niitä koski kaikista asiaryh-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2011–2020



Toimenpideprosentti vuosina 2011–2020

män ratkaisuista 43,58 % (38,3 %). Yleä koski 34 (15), Postia 32 (40) ja VR:ää 12 (12) ratkaisua. Nämä asiat eivät kahta lukuun ottamatta johtaneet toimenpiteisiin. Tämä johtui yleisimmin siitä, että OA:n toimivalta näihin valtionyhtiöihin on hyvin rajallinen, ja kantelut koskivat enimmäkseen toimivallan ulkopuolelle jääviä asioita.

Yleä koskevissa kanteluissa ilmaistiin useimmin tyytymättömyys jonkin yksittäisen ohjelman sisältöön tai toimittajan menettelyyn. OA ei kuitenkaan arvioi journalistista harkintaa koskevia asioita vaan sitä, miten Yle on hoitanut Yleisradio Oy:stä annetussa laissa säädetyn julkisen palvelun velvoitteensa. OA ei arvioi myöskään Ylen toimintaa työnantajana eikä ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin.

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli useimmiten kyse postilähetysten jakeluongelmista. Posti kuuluu postinjakelun osalta OA:n toimivaltaan, kun kyse on postilaissa säädetystä yleispalvelusta. Kanteluissa oli usein kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista tai muusta OA:n toimivallan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. AOA ei lähtökohtaisesti ottanut ensi vaiheessa tutkittavakseen myöskään yleispalveluun kuuluvien postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneita kanteluita. Näissä asioissa kantelijat pääsääntöisesti ohjattiin asian selvittämiseksi kääntymään ensin Postin puoleen ja tarvittaessa edelleen ottamaan yhteyttä yleispalvelua valvovaan Liikenne- ja viestintävirastoon.

Kertomusvuonna AOA tutki Postin menettelyä ulkomailta lähetettyjen kirjattujen kirjeiden toimittamisessa. Kysymys oli Postin toimintamallista, jossa ulkomailta saapuneet pienet, selvästi kiinalaiseen verkkokauppaan liittyvät kirjatut tavaralähetykset jaettiin vastaanottajalle suoraan lähetykseen merkittyyn osoitteeseen. Lähetyksen luovuttamisesta tehtiin jakajan käytössä olevalla laitteella luenta, joka oli tarkistettavissa lähetysten seurannan palvelusta Postin verkkosivuilla. Vastaanottajan nimitieto tallennetiin järjestelmään, kuittaajatiedoksi tuli ”Posti”. AOA katsoi, ettei asiassa ollut ilmennyt oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä (5075/2019).

AOA tutki myös Postin menettelyn asiassa, jossa oli kysymys Postin menettelystä saantitodistuskirjeen toimittamisessa viranomaiselle. Lähetyksen luovutusmerkinnän puuttumisen taustalla oli ollut se, että vastaanottajalla oli vientipalvelu, jossa saantitodistuskirje oli viety postinsaajalle erikseen sovitun kuljetuspalvelun yhteydessä. Kirjeen luovutuksessa oli toimittu virheellisesti, kun kuljettaja oli luovuttanut kuitattavan lähetyksen muun, tavallisen kirjepostin mukana. Asiaa arvioidessaan AOA otti huomioon Postin selvityksessä kerrotut toimenpiteet Postin työohjeiden mukaisen menettelyn varmistamiseksi ja toimintansa kehittämiseksi sekä, että Posti oli pahoitellut menettelyä kantelijan asiassa (4426/2019).

VR:ää koskeneissa kanteluissa oli pääosin kyse junalippujen myynnistä ja hinnoista. AOA ei voinut puuttua VR:n menettelyyn, koska asioissa ei ollut kyse julkisen tehtävän hoitamisesta.

5.23.2 RATKAISUJA

Julkiset kuljettajatiedot -palvelun käyttöönotto

Julkiset kuljettajatiedot -palvelu oli silloisen Liikenteen turvallisuusviraston sähköinen julkisten tietojen kyselypalvelu, josta oli määritellyillä hakuehdoilla ollut mahdollista hakea tiedot yksittäisen henkilön ajo-oikeuden ja ammattipätevyyden voimassaolosta. Palveluun kohdistuneen uutisoinnin ja viraston saaman palautteen perustella virasto oli sulkenut palvelun 9.12.2018 tietosuojan ja tietoturvan varmistamiseksi.

AOA tutki asian omana aloitteenaan. Saatuaan tiedon, että asia oli vireillä myös muissa viranomaisissa, AOA seurasi, miten asian käsittely niissä eteni ja mihin selvitys- ja kehitystyö johti. AOA totesi, että Liikenteen turvallisuusviraston ja sittemmin Liikenne- ja viestintäviraston sähköisten palveluiden, mukaan lukien Julkiset kuljettajatiedot - palvelu, selvitys- ja kehitystyö oli ollut varsin perusteellista käsittäen muun muassa useita tietosuojaa ja tietoturvaa parantavia toimenpiteitä ja kehittämismuotoja. AOA katsoi, että hänellä ei ollut enää aihetta arvioida asiaa siltä osin kuin se oli jo ollut muiden viranomaisten arvioitavana. Tässä AOA otti huomioon myös sen, mihin toimen-

piteisiin muut viranomaiset olivat toimivaltansa puitteissa asiassa päätyneet ja että Julkiset kuljettajatiedot -palvelu oli sittemmin otettu käyttöön uudistuneena niin, että siihen oli tehty useita tietoturvaan liittyviä muutoksia.

Laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta AOA katsoi aiheelliseksi arvioida menettelyä vielä palvelua käyttöön otettaessa. Palvelusta oli sen heinäkuussa 2018 tapahtuneen julkaisemisen jälkeen sekä elokuussa että lokakuussa julkaistu päivitetyt versiot, joissa palvelun palauttamia tietoja oli muutettu. Syynä tähän oli ollut palvelun tietoturvasta noussut keskustelu ja tietosuojavaltuutetun saamat yhteydenotot sekä myös havaitut riskit ja poikkeamahavainto. Ennen kuin palvelu oli joulukuussa suljettu, se oli loka- marraskuussa ollut parin viikon ajan poissa käytöstä.

AOA totesi olevan olennaista, ettei tällaisia tietojärjestelmiä oteta käyttöön, jos järjestelmä on tietoturvan tai tietosuojan kannalta arvioiden keskeneräinen. AOA lähetti ratkaisunsa asiassa tiedoksi Liikenne- ja viestintävirastolle (6374/2018*).

Tallentavasta kameravalvonnasta ilmoittaminen

Kaupungin joukkoliikenteen linja-autoissa käytettävästä kameravalvonnasta oli ilmoitettu linja-autossa olevalla tarralla. Tarrasta ilmeni, että autossa oli kameravalvonta, mutta ei sitä, että kysymys oli nauhoittavasta kamerasta. Ratkaisussaan AOA totesi, että kameran tallentamissa tiedoissa oli kysymys henkilötiedoista, jos tallennetut tiedot voidaan tunnistaa tiettyä luonnollista henkilöä koskevaksi. AOA:n mukaan rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen kannalta varsin olennaista oli, että henkilö ylipäätään tulee tietoiseksi henkilötietojen keräämisestä. AOA:n mukaan linja-autoissa olevasta tallentavasta kameravalvonnasta kertovasta tarrasta tai muusta kyltistä tuli näkyä myös se, että kysymys on tallentavasta kamerasta. AOA saattoi käsityksensä kaupungin tietoon (2660/2019*).

Muita ratkaisuja

AOA:n omana aloitteena tutkima asia koskien ajokortin uusimista poikkeustilan aikana (3405/2020*) on selostettu koronavirukseen liittyvissä asioissa kertomuksen jaksossa 4 ja kanteluasiassa annettu ratkaisu koskien yhdenvertaisuutta televisiolähetysten vastaanotossa (5412/2019) hyvitysesityksiä koskevassa jaksossa 3.7. Ratkaisu kauko-ohjattavia ilma-aluksia ja lennokkeja koskevasta sääntelystä (7321/2017) on puolestaan selostettu EU-oikeudellisia asioita koskevassa jaksossa 5.26. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle sijoittuvissa kieliasioissa annettuja ratkaisuja on selostettu kieliasioita koskevassa jaksossa 5.19.

5.24 Kirkollisasiat

Kirkollisasioiden laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Piatta Skottman-Kivelä*. Kirkon väestökirjanpitoon liittyviä asioita esittelivät esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä* ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Terhi Arjola-Sarja*.

5.24.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisia yhdyskuntia. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista. Lisäksi oikeusasiamies arvioi kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset on vakiintuneesti rajattu oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lähinnä evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon hallintomenettelyyn. Evankelis-luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys ovat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että evankelis-luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa. Muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piirin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihkiessään.

5.24.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon hiippakuntarajat muuttuivat vuoden 2020 alusta vastaamaan maakuntarajoja. Turun arkkihiippakunnan uudeksi piispaksi valittiin joulukuussa Mari Leppänen. Uusien seurakuntaliitosten myötä seurakuntia on vuoden 2021 alussa 375. Kirkon jäsentietojärjestelmän mukaan toimintavuoden marraskuussa kirkon jäseniä oli 67,9 % väestöstä.

Kirkkolainsäädännön kokonaiskodifiointia koskeva, kirkolliskokouksen ehdotuksen mukainen hallituksen esitys kirkkolaiksi annettiin eduskunnalle vuonna 2019. Kirkkolain erityinen säätämisjärjestys rajoittaa merkittävästi eduskunnan lainsäädäntövaltaa kirkkolain alaan kuuluvissa asioissa: kirkkolaki tai sen muutos voidaan asiasisältönsä puolesta vain joko hyväksyä tai hylätä. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 4/2020 vp, 4.3.2020) esityksen olevan osin ristiriidassa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset koskivat muun ohella henkilötietojen suojaa sekä varoituksesta ja terveystarkastukseen määräämisestä koskevaa muutoksenhakua.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että kirkon tunnustusta koskeva sääntely olisi perustellumpaa sisällyttää kirkkolain sijasta kirkkojärjestykseen ja että selvityksen tekeminen kirkkolain erityisen käsittelyjärjestyksen tarpeellisuudesta voisi olla edelleen aiheellista. Hallintovaliokunta keskeytti kirkkolakiehdotuksen käsittelyn (HaVP 18/2020 vp) todeten, että se oli aiheellista valmistella yhtenä kokonaisuutena uudestaan. Kirkkohallituksen uudet säädösesitykset annettiin loppuvuodesta kirkolliskokoukselle.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi syyskuussa ratkaisun (KHO:2020:97) asiassa, joka koski papin toimittamaa samaa sukupuolta olevan parin kirkollista vihkimistä. Vuosikirjapäätöksessään KHO katsoi, että tuomiokapitulilla oli oikeus

antaa varoitus samaa sukupuolta olevan parin avioliittoon vihkineelle papille. Julkisuudessa käytiin myös keskustelua siitä, ettei tuomioistuinlaitos ole aina ilmoittanut luterilaisen kirkon papistoa koskevista rikossyytteistä tai tuomioista tuomiokapituleille, vaikka kirkkolaki sitä edellyttää. Tuomioistuinvirasto ilmoitti selvittävänsä asiaa. Perustuslakivaliokunta katsoi edellä mainitussa lausunnossaan (PeVL 4/2020 vp), ettei ehdotettua tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuutta koskevaa uuden kirkkolain säännöstä voida perustuslaista johtuvista syistä säätää ehdotetussa säätämisjärjestyksessä.

Koronapandemia vaikutti monin tavoin seurakuntien toimintaan ja ne joutuivat lyhyessä ajassa kehittämään uusia työ- ja toimintatapoja. Maaliskuussa jumalanpalveluksia ryhdyttiin viettämään digitaalisesti ja seurakuntien työssä resursseja kohdennettiin läsnäoloon verkkopalveluissa. Kirkon keskushallinnon toimielimissä, seurakunnissa ja seurakuntayhtymissä järjestettiin sähköisiä kokouksia kevään poikkeusolojen aikana kirkkohallituksen kirkkolain nojalla antaman määräyksen perusteella. Koska normaalioloissa ei vastaavaa määräystä voida antaa, on kirkollisen päätöksenteon turvaamiseksi eduskunnalle esitetty (HE 243/2020 vp) kirkkolain muutosta, joka mahdollistaisi kirkon viranomaisten toimielinten sähköiset kokoukset.

Suomen ortodoksisen kirkon jäsentilastojen mukaan vuoden 2020 lopussa kirkkoon kuului yhteensä 58 311 jäsentä, joista yli puolet kuului Helsingin hiippakuntaan. Suurin seurakunta vuoden päättyessä oli Helsinki.

Ortodoksisessa kirkossa pitkään valmisteltu merkittävä seurakuntarakenteen uudistus toteutuu vaiheittain. Vuoden loppuun saakka ortodoksisen kirkon hiippakunnissa oli yhteensä 21 seurakuntaa ja vuoden 2021 alusta niitä on 12. Koronapandemian takia myös ortodoksiset pyhäköt suljettiin keväällä ja jumalanpalveluksia saattoi seurata verkkolähetyksinä. Poikkeuksellinen tilanne vauhditti muutoinkin seurakuntien verkossa tapahtuvan työn kehittämistä ja ortodoksinen kirkko muun muassa avasi maaliskuussa palvelevan puhelimen.

5.24.3 LAILLISUUSVALVONTA

Kirkollisasioita koskevien kantelujen vuosittainen määrä on vakiintuneesti ollut varsin vähäinen. Asiaryhmään kuuluvia kanteluja saapui 22 ja niitä ratkaistiin 15, joista kaksi johti toimenpiteisiin. Saapuneet kantelut koskivat muun muassa virantäyttö - ja henkilöstöasioita sekä julkisuuslain soveltamista kirkon hallinnossa. Koronapandemiaan liittyen saapui vain kaksi kantelua koskien maskipakkoa uskonnollisen yhdyskunnan ruokajonossa.

Koronapandemian vuoksi asiaryhmässä ei tehty tarkastuksia. AOA Sakslin ja AOA Pölönen tapasivat joulukuussa arkkipiispa Tapio Luoman keskustellen ajankohtaisista evankelis-luterilaisen kirkon laillisuusvalvontaan sekä uskonnon- ja vakaumuksenvapauteen liittyvistä asioista.

5.24.4 RATKAISUJA

Uskonnon ja omantunnon vapauteen liittyviä asioita käsitellään vuosittain myös muissa asiaryhmissä. Koulujen yhteistyötä seurakunnan kanssa käsitellään jaksossa 5.18 esitellyissä ratkaisuissa (ks. 1609/2019*, 1417/2019*, 3017/2019*). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisua järjestää rekrytointitapahtuma uskonnollisen yhteisön tiloissa arvioitiin asiassa 1620/2020*. Toisessa asiassa (6419/2019*) oli arvioitavana puolustusvoimien menettely ja uskonnollinen toiminta suhteessa tietosuoja-asetukseen.

Rikosseuraamusalan asiassa (1755/2019) oli kyse vangin oikeudesta osallistua jumalanpalvelukseen. AOA totesi, että osallistuminen voidaan estää vain laissa mainituissa tapauksissa. Tällöinkin vangin mahdollisuudesta uskonnonharjoittamiseen on huolehdittava esimerkiksi yksityinen hengellinen tilaisuus järjestämällä ja yksittäistä rajoittamista koskevat perusteet tulee kirjata huolellisesti.

Tietojen luovuttaminen sukututkimusta varten

Kantelija arvosteli seurakuntayhtymän rekisterijohtajan päätöstä olla luovuttamatta sukututkimusta varten tietoja henkilöstä, jonka sukulaisuussuhdetta kantelijaan ei ollut vahvistettu. AOA katsoi, että asiassa oli menetelty harkintavallan puitteissa lainmukaisesti. AOA totesi kuitenkin, että punnittaessa tiedon antamisen perusteita tulisi huomioida Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenevä periaate, jonka mukaan lapsella pääsääntöisesti on oikeus saada tieto biologisesta isästään ja oikeus ainakin kerran saada oikeudellisen suhteen vahvistamista koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Korkein oikeus on puolestaan todennut, että ihmisen alkuperää ja identiteettiä koskevat oikeudet sisältyvät selvästi myös perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan. Tässä katsannossa tietopyyntöjen perusteeksi esitettyjä seikkoja tulisi tarkastella julkiselle vallalle perustuslaissa säädetyn perusoikeuksien toteutumisen edistämisvelvollisuuden huomioon ottavalla tavalla (1903/2019).

Tietopyynnön käsittely

Kantelija oli tehnyt seurakunnalle pyynnön saada käyttöönsä sataa vuotta vanhemman osan kirkonkirja-aineistosta, joka oli digitoitu kirkkohallituksen Digikirjuri-järjestelmää varten. Kirkkohallituksen virastokollegio oli antanut asiassa päätöksen vasta vuoden kuluttua. AOA totesi, ettei asiassa ollut varmuudella todettavissa, milloin tietopyyntö oli ollut lopullinen niin, että kantelija ei ollut enää esittänyt siihen täsmennyksiä. Selvää kuitenkin oli, että tietopyyntöä ei ollut käsitelty julkisuuslain määräaikoja noudattaen, eikä ilman aiheetonta viivytystä. AOA katsoi, että asian asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt, että mahdollinen tietopyynnön täydentämisen tarve olisi viivytyksettä arvioitu ja kantelijaa olisi määräajassa pyydetty toimittamaan asian ratkaisemiseksi tarvittava täydennys.

AOA korosti, että asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa täydennyspyynnön tarve tulee arvioida ja tarvittava täydennys tulee pyytää viipymättä asiakirjapyynnön saavuttua, koska tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei saa rajoittaa ilman asiallista perustetta (6886/2019).

5.25 Ylimmät valtioelimet

Ylimpiä valtioelimiä koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Mikko Sarja* ja muina esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Päivi Pihlajisto* ja notaari *Taru Koskiniemi*.

5.25.1 YLEISTÄ

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla OA:n tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla OA valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

Valtioneuvostolla (VN) tarkoitetaan paitsi pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä myös VN:n yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekoelintä. VN:ssä on nykyisin 12 ministeriötä. Niitä koskevat asiat tilastoidaan ja käsitellään OA:n kansliassa asianomaisten hallinnonalojen asiaryhmissä, kun taas ylimmät valtioelimet -asiaryhmässä käsitellään ministereitä koskevat asiat.

OA:n ja oikeuskanslerin (OKA) toimivalta valvoa tasavallan presidentin (TP) ja VN:n virkatointen lainmukaisuutta on sinänsä yhtäläinen (ks. perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp), mutta perustuslain 108 §:ssä se on nimenomaisesti mainittu OKA:n tehtävänä. OKA:n rooli on myös käytännössä keskeisempi. OKA:lle kuuluu VN:n istunnossa ja TP:n esittelyssä tehtäviin päätöksiin liittyvä ennakollinen valvonta, jota toteutetaan ennen muuta asioiden valmisteluvaiheessa ministereille ja ministeriöille annettavilla lausunnoilla ja virkamiesten neuvonnalla sekä VN:n yleisistuntojen ja TP:n esittelyjen esittelylistojen tarkastuksella. Lisäksi OKA:lla on läsnäolovelvollisuus näissä päätöksentekotilaisuuksissa. OA:lla on sinänsä perustuslain 111 §:n 2 momentin nojalla läsnäolo-oikeus kyseisissä päätöksentekotilaisuuksissa, mutta tätä oikeutta ei ole käytännössä käytetty.

Asiaryhmässä käsitellään myös eduskuntaa ja sen virastoja (eduskunnan kanslia, valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos) sekä kansanedustajia koskevat kantelut. OA:lla ei kuitenkaan ole toimivaltaa tutkia eduskunnan toimintaa lainsäädäntövallan käyttäjänä eikä OA puutu lainsäädäntövallan käytön taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. OA ei voi valvoa myöskään eduskuntaryhmien tai yksittäisten kansanedustajien toimintaa sen paremmin

edustajantoimessaan kuin yksityishenkilönäkään, eikä yksinomaan kansanedustajista koostuvien eduskunnan toimielinten, kuten eduskunnan hallintoa varten asetetun kansliatoimikunnan menettelyä.

OA voi kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi, ja asiaryhmässä voidaan käsitellä asioita, jotka kohdistuvat eduskunnan hyväksymän lain sisältöön.

Asiaryhmässä käsitellään myös OKA:a koskevat kantelut. Ylimmän laillisuusvalvonnan rinnakkaisuudesta johtuen OA ja OKA eivät kuitenkaan tutki toistensa menettelyä (ks. HE 1/1998 vp).

5.25.2 LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmän laillisuusvalvonta perustuu pääsääntöisesti kanteluiden tutkintaan. Asioita tuli kertomusvuonna vireille 328 ja niitä ratkaistiin 340. Toimenpiteisiin johti 5 asiaa 1,5 %).

Toimenpideprosentin alhaisuuteen on useita syitä. Moni asiaryhmän asioista koskee vuosittain kansanedustajia ja eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä, jotka jäävät OA:n toimivallan ulkopuolelle. Näissä kanteluissa on pääsääntöisesti kyse julkisuudessa esillä olleesta ja keskustelua herättäneestä lainsäädännöstä tai yksittäisen kansanedustajan toiminnasta. Esimerkkinä kertomusvuodelta voidaan mainita kansanedustajan osallistuminen mielenosoitukseen ulkomailla.

Usein kanteluissa on kyse pikemminkin hallitusohjelman mukaisen politiikan yleisestä arvostelusta kuin hallitusta koskevista laillisuuskysymyksistä. Kanteluita tehdään myös sellaisesta hallituksen lainvalmistelusta, jossa esityksen laadinta joko on ministeriössä vielä kesken tai se on jo annettu eduskunnalle taikka eduskunta on sen jo hyväksynyt. Tällaisia asioita ei yleensä ryhdytä tutkimaan, koska toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevia asioita ei muutenkaan lähtökohtaisesti tutkita ja hallituksen esitysten arvioiminen kuuluu eduskunnalle.

Asiaryhmän toimenpiteiden vähäisyyttä selittää myös se, että moni kaikista asiaryhmän kanteluista jää vuosittain tutkimatta muun muodollisen perusteen kuin toimivaltaan kuulumattomuuden vuoksi. Asioita siirretään OKA:lle, koska sama asia on jo siellä vireillä tai siirto on muusta syystä tarkoituksenmukainen. Osa asioista on sellaisia, että OKA on jo aiemmin ratkaissut ne eikä asian uudelle käsittelylle ole perustetta. Osa asioista taas jää tutkimatta yksilöimättöminä tai vanhentuneina.

Edelleen toimenpiteiden vähäisyyttä selittää se, että ministeriöitä koskevat asiat tilastoidaan kanslian muissa asiaryhmissä. Vielä merkitystä on sillä, että kantelut tulevat pääsääntöisesti vireille julkisuudessa olleiden tietojen perusteella, eikä kantelijoilla useinkaan ole tiedossaan kaikkia asian oikeudellisessa arviossa merkityksellisiä seikkoja.

Useissa kanteluissa pyydettiin tutkimaan ulkoministerin menettelyä asiassa, jossa oli kyse suomalaisten palauttamisesta Al-Holin leiriltä ja joka johti ministeristä tehdyn perustuslain 115 §:n mukaisen muistutuksen käsittelyyn. Perustuslakivaliokunnan annettua mietintönsä (PeVM 26/2020 vp – M 4/2020 vp) eduskunta päätti olla nostamatta syytettä ulkoministeriä vastaan. Koska ministerin menettely oli kanteluiden tekohetkellä ollut joko vielä vireillä tai jo tullut perustuslaissa säädetyssä ministerivastuuasioiden erityisessä käsittelyjärjestyksessä arvioiduksi ja loppuun käsitellyksi, kantelut eivät johtaneet OA:n toimenpiteisiin. Myös siitä kanneltiin, että ulkoministeri oli kansanedustajana osallistunut omaa luottamustaan koskeneeseen äänestykseen. Asia ei kuitenkaan kuulunut OA:n toimivaltaan.

OA antoi perustuslakivaliokunnalle lausunnon valiokunnan käsitellessä edellä mainittua muistutusta (7293/2020).

Suuri osa asiaryhmän kanteluista koski hallituksen toimintaa poikkeusoloihin ja COVID-19 -pandemian hoitoon liittyen (ks. jakso 4.2.18).

Muut toimivaltaan kuuluvat asiat koskivat myös muun muassa ennakollisen tietopyynnön käsittelyä, virkasuhteen päättymissopimuksen laillisuutta, kansanedustajan koronatartunnasta tiedottamista, kansanedustajille osoitetun sähköpostiviestin käsittelyä, tiedusteluihin, kansalaiskir-

jeisiin ja tietopyyntöihin vastaamista, valtioneuvoston hankkeiden nimien kieltä (ks. jakso 5.19), opetus- ja kulttuuriministeriön ylijohtajan virkanimitystä, Twitterin käyttöä, pääministerin sijaisjärjestelyitä Eurooppa-neuvoston kokouksessa ja ministereiden toimintaa eduskunnan kyselytunnilla.

5.25.3 RATKAISUJA

Ennakollisen tietopyynnön käsittely eduskunnassa

OA arvioi, miten eduskunnan turvallisuusosaston olisi tullut menetellä saatuaan ennakollisen vierailijatietoja koskeneen asiakirjapyynnön, jonka aikajänne oli huomattavan pitkä (pyyntihetkestä 20 vuotta eteenpäin). OA myös esitti OM:lle ennakollisiin asiakirjapyyntöihin liittyvien kysymysten arvioimista julkisuuslakia uudistettaessa.

OA piti hyvän hallinnon näkökulmasta ongelmallisena, että saadakseen tiedon pidemmältä ajalta kuin yhdeltä päivältä pyyntö oli kantelijalle ilmoitetun mukaisesti tullut tehdä jokaiselta päivältä erikseen. Vaikka tietojen saamista ei ollut evätty, kyseessä oli kielteinen kannanotto asiakirjan pyytämistapaan. Siksi kantelijalle olisi julkisuuslain mukaisesti tullut kieltäytymisen syyn lisäksi antaa tieto siitä, että hän voi saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, tiedustella, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, ja antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Tämän jälkeen kantelijalla olisi halutessaan ollut mahdollisuus saada valituskelpoinen päätös ja saattaa ennakkopyynnön ajallinen ulottuvuus hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. OA saattoi käsityksensä eduskunnan turvallisuusjohtajan tietoon.

OA arvioi myös yleisemmin ennakollisen tietopyynnön ajallista ulottuvuutta. Oli selvää, että tietopyynnön kohteena voi olla asiakirja, jota pyynnön tekemisen hetkellä ei vielä ole olemassa mutta joka syntyy viranomaisen tavanomaisen toiminnan tuloksena. Siitä ei kuitenkaan ollut esitettävissä yleistä tulkintaa, kuinka kauan ennen asiakirjan valmistumista pyyntö voidaan esittää, jotta pyyntö voitaisiin katsoa riittävän yksilöidyksi.

Yksittäisenkin ennakkopyynnön hallinnoiminen voi eri syistä muuttua kokonaisuudessaan varsin työlääksi. Oli kysymyksenalaista, oliko ylipäätään mahdollista saada aikaan sellaista järjestelmää viranomaisissa, joissa esimerkiksi useiden vuosien tai jopa vuosikymmenten päässä valmistuviin asiakirjoihin kohdistuvat ennakolliset asiakirjapyynnöt olisivat aina aukottomasti toteutettavissa kulloinkin voimassa olevan sääntelyn mukaisesti ja ilman kohtuutonta työmäärää.

Hyvään hallintoon kuuluu, että asiakas saa asianmukaisesti palvelua ja viranomainen voi hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Julkisuuslaissa ei ole nimenomista säännöstä, jolla tietopyyntö voitaisiin evätä vetoamalla resurssisyihin tai pyynnön toteuttamisen muuhun hankaluuteen. Ainoastaan pyynnön toteuttamisaika voi pidentyä korkeintaan kuukauteen. Lainsäädäntö ei tunne esimerkiksi sellaista mahdollisuutta, että asiakirjapyyntö voisi kohdistua ennalta vain tietylle tulevalle ajanjaksolle tai asiakirjapyyntö tulisi aika ajoin uudistaa. Myöskään ilmeisessä kiusantekotarkoituksessa tehtyihin ja mahdollisesti paljon lopulta turhaakin työtä viranomaisissa aiheuttaviin asiakirjapyyntöihin ei ole laissa erikseen varauduttu. Sinänsä viranomainen voisi aika ajoin tiedustella pitkäkestoisten pyyntöjen kohdalla, haluaako asiakas edelleen pitää pyyntönsä voimassa. Tapauskohtaisesti ei myöskään ole poissuljettua tehdä kielteinen valituskelpoinen päätös.

Kun OM oli asettamassa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän, OA esitti ministeriön harkittavaksi ennakollisiin asiakirjapyyntöihin liittyvien kysymysten arvioimista tuossa työryhmässä (6094/2019*).

Virkasuhteen päättymissopimuksen laillisuus

OA antoi valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajalle ja johtajalle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä tarkastusviraston ja sen virkamiehen kesken solmittua virkasuhteen päättymissopimusta kokevassa asiassa.

Virkasopimus oli laadittu virkamiehen vanhuuseläkkeelle siirtymistä varten. Virkasopimuksen mukaan asianomaisella virkamiehellä ei käytännössä ollut velvoitetta tehdä töitä, mutta hänelle oli kuitenkin maksettu palkkaa yli kahden vuoden ajan, ensin täytenä kuuden kuukauden ajan, minkä jälkeen palkka oli ollut 20 kuukauden ajan noin puolet alkuperäisestä.

Eduskunnan virkamiehistä annetun lain mukaan virkasopimuksessa ei saa sopia virkamiehen velvollisuuksista. OA:n mukaan työntekovelvollisuus on virkamiehen perustavanlaatuinen velvollisuus, joka ilmenee eduskunnan virkamieslain säännöksistä. Siten velvollisuus tehdä työtä on sellainen laissa tarkoitettu virkamiehen velvollisuus, josta ei lain mukaan saa sopia virkasopimuksessa. Näin ollen OA katsoi, että virkasopimus oli lainvastainen (285/2019*).

Ministeriön toimivalta käsitellä hallinnonalansa kanteluita

OA piti sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivujen kantelumenettelyä koskevaa ohjeistusta osittain virheellisenä. Tämä johtui siitä, että verkkosivujen tekstin mukaan ministeriöllä ei olisi lainkaan toimivaltaa käsitellä kanteluja.

OA totesi, että perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tähän kuuluu ministeriön alaistaan hallintoa koskeva ohjaus ja valvonta. Hallintolain 8 a luvun 53 a §:n 1 momentin mukaan jokainen voi tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle. Sellainen siis on muun muassa asianomaisen toimialan ministeriö. Julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla viranomaisella on oikeus saada kantelun käsittelemiseksi tarpeelliset tiedot myös salassa pidettävästä asiakirjasta.

Näin ollen OA totesi, että sosiaali- ja terveysministeriöllä on siis yleinen toimivalta käsitellä hallinnonalansa viranomaisia koskevia kanteluasioita. Toinen asia on, että esimerkiksi yksittäistapauksia koskevia kanteluita ei yleensä ole tarkoituksenmukaista käsitellä ministeriötasolla, ja joissakin tapauksissa kantelun käsittely voi edellyttää esimerkiksi sellaisia seuraamuksia koskevaa toimivaltaa, jota ministeriöllä ei ole. Tällaisissa tapauksissa ministeriö voi siirtää sille tehdyn kantelun muulle toimivaltaiselle valvontaviranomaiselle.

OA:n mielestä ministeriön verkkosivuilla tulisi antaa täsmällistä ja oikeaa tietoa siitä, minkälaisissa asioissa ja tilanteissa ministeriö käsittelee sille tehtyjä hallintokanteluja, ja minkälaisissa asioissa ja tilanteissa kantelu tulisi ensisijaisesti osoittaa muulle ohjeissa nimetylle sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiselle. Sekä kantelijan että ministeriön näkökulmasta on luonnollisesti tarkoituksenmukaista, että kanteluasiat ohjautuvat suoraan oikealle valvontaviranomaiselle. OA saattoi käsityksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään (6924/2019*).

Vastauksessaan ministeriö pahoitteli virhettä ja ilmoitti, että verkkosivujen tekstiä on tarkennettu ja siinä on otettu huomioon oikeusasiamiehen päätöksen sisältö.

5.26 EU-oikeudellisia asioita

5.26.1 LAUSUNTOJA JA RATKAISUJA

Euroopan parlamentin asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja kansallinen sääntely

AOA Pölönen antoi lausuntonsa luonnoksesta eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi kansalliseksi lainsäädännöksi. Hän kiinnitti huomiota perusoikeussuojan menettelyllisten takeiden varmistamiseksi laadittavaan perusoikeusstrategiaan, toimintasuunnitelmaan ja mahdollisten perusoikeusloukkausten valitusmekanismiin sekä viraston palvelukseen rekrytoitaviin perusoikeusvalvojiin.

AOA korosti, että EU-asetus on voimassa sellaisenaan eikä sitä saa selittää tai täsmentää kansallisella sääntelyllä. Hänen näkemyksensä mukaan olisi kuitenkin perusteltua, että esityksen tasolla tarkennettaisiin, viitataanko tällä perusoikeuksien noudattamisen valvonnalla kunkin jäsenvaltion kansallisten perusoikeuksien valvontaan vai vain EU:n perusoikeuskirjasta ilmenevien EU-oikeudessa tunnustettujen perusoikeuksien valvontaan. Valvontajärjestelyssä oli hänen käsityksensä mukaan kysymys lähinnä sisäiseen laillisuusvalvontaan rinnastettavasta menettelystä.

AOA korosti edelleen, että esityksessä laiksi tulisi käsitellä myös kysymystä siitä, miten varmistetaan, että ulkomaiset virkamiehet Suomessa ja toisaalta suomalaiset virkamiehet ulkomailla pysyvän joukon jäseninä tarkasti tietävät toimivaltuutensa. Olisiko esimerkiksi mahdollista säätää tätä koskeva ”varmistamisvelvollisuus” Suomen viranomaisille? Suomen osalta tämä toteutuu käytännössä osin sen kautta, että kansainvälisiin tehtäviin lähetettäisiin ensisijaisesti sellaisia virkamiehiä, joilla on muun muassa tehtävien edellyttämä kielitaito ja muut taidot.

Lopuksi AOA kiinnitti huomiota oikeusasiamiehen toimivallan ulottuvuuden sääntelyyn.

Hän korosti, että se seikka, että Suomessa toimivat ulkomaiset virkamiehet ovat virkamiesoikeudellisesti mahdollisesti oman maansa tai Euroopan unionin säädösten alaisia, ei voi kaventaa oikeusasiamiehelle perustuslain mukaan kuuluvaa toimivaltaa valvoa, että muun muassa virkamiehet ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lainsäätäjän olisi toivottavaa nimenomaisesti ottaa tähän kantaa (4267/2020*).

Neuvoston asetus Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta ja Suomen osallistuminen sen toimintaan

Hallitus antoi syksyllä 2020 esityksen (HE 39/2020 vp), jossa ehdotettiin säädettäväksi laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston toimintaan.

OA Jääskeläinen antoi lausunnot Euroopan syyttäjänvirastoa koskevasta kansallisesta sääntelystä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja lakivaliokunnalle. Lausunnoissa OA kiinnitti huomiota Neuvoston asetuksen (EU) 2017/1939 ja hallituksen esityksen herättämiin kysymyksiin oikeusasiamiehen valtiosääntöisestä asemasta,

EPPO-syyttäjään kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta, rikosoikeudellisesta vastuusta sekä Euroopan syyttäjän ja valtuutetun Euroopan syyttäjän asemasta syyttäjänä.

Lissabonin sopimuksella annettiin Eurooppa-neuvostolle mahdollisuus laajentaa unionin toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttämiseen jäsenvaltioissa. OA esitti kysymyksen siitä, kuinka pitkälle kansallisen valtiosääntöisen julkisen vallankäytön rakenteeseen sopimukseen perustuvalla asetuksella voidaan ja on tarpeen ”tunkeutua”. OA totesi, että ylimpien laillisuusvalvojien jättäminen EPPO:lle tehtävää ilmoitusta koskevan velvollisuuden ulkopuolelle ja että EPPO:lla ei olisi oikeutta ottaa tällaista asiaa oikeusasiamieheltä käsiteltäväkseen, ei vaarantaisi EPPO-asetuksen tavoitetta. Kun kuitenkaan tähän valtiosääntöiseen ristiriitaan ei mahdollisesti enää kansallisella tasolla voida puuttua, OA piti hyväksyttävänä EPPO-lakiin esitettyä säännöstä toimivallan käyttöä koskevan erimielisyyden ratkaisemisesta käräjäoikeudessa silloin, kun osapuolena on ylin laillisuusvalvoja. Sittemmin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan katsonut, että ratkaisun asiallinen merkitys edellyttää esitetyn valituskiellon poistamista. OA piti hyväksyttävänä asian käsittelyn aikana sittemmin esitettyä muutoksenhakujärjestelyä.

OA piti EPPO-asetuksen 6 artiklan säännöstä Euroopan syyttäjien ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien riippumattomuudesta tulkinnanvaraisena suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin. OA:n mielestä merkittävää julkista valtaa käyttävän EPPO-syyttäjän toiminnan laillisuusvalvonnallisen aseman tulisi olla yksiselitteisen selvä. Sittemmin oikeusministeriö esitti lakiin säännöstä, jonka mukaan ylimpien laillisuusvalvojien EPPO-syyttäjien toimintaan Suomessa kohdistamasta laillisuusvalvonnasta säädetään perustuslaissa. OA piti lausunnossaan tätä ehdotusta sääntelyä selkeyttävänä.

Asetuksen 13 artikla EPPO-syyttäjän toimivaltuuksista oli ongelmallinen tapauksissa, joissa syytteen nostamisesta päättämiselle oli olemassa erityisjärjestelyjä kuten ministerivastuuasioissa. OA piti perusteltuna esitystä, jossa asetuksen 29 artiklan pyyntö erioikeuksien ja -vapauksien pidättämisestä pyynnön koskiessa valtioneuvoston jäsentä se tulee tehdä valtioneuvoston oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskansleri tai oikeusasiamies ratkaisee pyynnön noudattamalla soveltuvin osin, mitä laillisuusvalvonta-asioiden käsittelystä säädetään. OA:n käsityksen mukaan kansallisista valtiosääntöisistä rakenteista johtui, että EPPO:lla ei olisi mahdollisuutta enempiin toimiin.

Kaiken kaikkiaan OA katsoi, että EPPO-asetus ja lakiesitys näyttivät monin osin johtavan ristiriitaan Suomen perustuslain institutionaalisten ratkaisujen ja valtiosääntöidentiteetin kanssa (7418/2020 ja 7918/2020).

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 39/2020 vp) mukaan esitys oli merkityksellinen ylimpien laillisuusvalvojien asemaa ja syyttämistoimintaa koskevien perustuslain säännösten, erityisesti 108–110 §:n ja 115 §:n kannalta. Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ei ole aivan selvää, mahdollistaako EPPO-asetus laillisuusvalvonnan kohdentumisen EPPO-asetuksessa tarkoitettuihin valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin ja Euroopan syyttäjiin. Kysymys on erityisen merkityksellinen, koska syyttäjän toiminnassa on kysymys merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä (ks. myös PeVL 36/2006 vp, s. 11/I).

Valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että EPPO-asetuksen sääntely edellyttää EPPO:n noudattavan tutkinta- ja syytetoimissaan jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä. Valiokunnan mukaan EPPO-asetuksessa turvattu syyttäjien riippumattomuus ei merkitse vaatimusta EPPO-syyttäjien immuniteetille ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamasta laillisuusvalvonnasta. Valiokunnan mielestä tällaisen lähtökohdan on ilmettävä myös lainsäädännöstä. Huomautus vaikutti esityksen säätämisjärjestykseen.

Eduskunta hyväksyi loppuvuodesta ehdotetut lait osin muutettuina. Lakiin otettiin muun muassa nimenomainen säännös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin Euroopan syyttäjän ja valtuutetun Euroopan syyttäjän toimintaan Suomessa kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta ja siitä, että heitä vastaan ajettavassa virkarikosasiassa syyttäjänä on joko oikeusasiamies tai oikeuskansleri taikka heidän määräämänsä syyttäjä. Lait tulevat voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Suomen viranomaisten toimivalta Bryssel II a -asetuksen mukaan

AOA Sakslin antoi päätöksen kanteluun, jossa väitettiin Suomen lastensuojeluviranomaisten laiminlyöneen velvollisuutensa selvittää lastensuojelun tarpeen al Hol'n leirillä Syyriassa olleen lapsen osalta, joka oli Suomen kansalainen. EU-oikeudellisesti asiassa oli ennen kaikkea kysymys siitä, olivatko Suomen lastensuojeluviranomaiset toimivaltaisia ns. Bryssel II a -asetuksen (EY) N:o 2201/2003 ja sitä täydentävän Haagin vuoden 1996 lastensuojelusopimuksen nojalla.

Näissä kansainvälisissä instrumenteissa viranomaisen kansainvälinen toimivalta määräytyy ensisijaisesti vakituisen asuinpaikan (habitual residence) tai toissijaisesti lapsen oleskelupaikan mukaan. Kun tässä tapauksessa kumpikaan edellä mainituista toimivaltaperusteista ei täyttynyt, Bryssel II a- asetuksen 14 artiklan mukaan tilanteissa, joissa unionin minkään jäsenvaltion viranomainen ei ole asetuksen mukaan toimivaltainen, kansainvälinen toimivalta määräytyy jäsenvaltion oman lainsäädännön mukaan. AOA katsoi, että tässä tapauksessa toimivalta määräytyi näin ollen Suomen lainsäädännön mukaan (3173/2019).

Muita ratkaisuja

AOA Sakslin on maahantuonnin verotuksen hallintomenettelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota EU-oikeudellisiin näkökohtiin. Alkoholijuomien maahantuonnin valmisteverotuksen sekä autoverotuksen oikaisumenettelyn kestoa koskevissa kahdessa ratkaisussaan AOA totesi, että hallintoasioiden käsittelyn riittävän ripeyden vaatimus voidaan johtaa myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen tavoitteesta. Hallinnollisten käsittelyaikojen venyminen voi sellaisenaankin tulla arvioitavaksi myös hallinnollisena esteenä. Sitä voidaan pitää myös perustamissopimuksen 28 artiklan kieltämänä toimena, joka vastaa vaikutukseltaan tuonnin määrällisiä rajoituksia (5936/2019 ja 6517/2019).

AOA Sakslin otti ratkaisussaan omaan aloitteeseen kantaa siviili-ilmailun turvallisuutta koskevan ns. uuden EASA-asetuksen (EU) 2018/1139 antamaan kansalliseen liikkumavaraan erityisesti, kun oli kysymys tässä yhteydessä asetuksen soveltamisalan piiriin tulleista miehittämättömistä ilma-aluksista. EASA-asetuksen 56 artiklassa annetaan kansallista liikkumavaraa muun muassa yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sääntelylle. Sääntelyn edellyttämät kansalliset ilmailumääräykset olivat päätöksen antoaikaan valmisteilla.

Tästä syystä AOA katsoi aiheelliseksi saattaa liikenne- ja viestintäministeriön ja liikenne- ja viestintäviraston tietoon käsityksensä, että EASA-asetuksen säännösten mukaisesti miehittämättömiä ilma-aluksia koskevia määräyksiä annettaessa tulee kiinnittää huomiota siihen, miten ja millaisia vaatimuksia toiminnalle olisi asetettava yksityisyyden ja henkilötietojen suojan varmistamiseksi miehittämättömien ilma-alusten lennättämisessä. AOA katsoi kuitenkin, ettei hänellä tässä yhteydessä ollut mahdollisuutta tarkemmin arvioida, millaisia nämä vaatimukset voisivat olla (7321/2017).

AOA Sakslin arvioi EU:n perusoikeuskirjan 27 artiklan säännöksen työntekijöiden oikeudesta saada tietoja ja tulla kuulluksi yrityksessä toteutumista kanteluasiassa, joka koski sairaalan osaston lakkauttamista. Artiklan mukaan työntekijöille tai heidän edustajilleen on asianmukaisilla tasoilla taattava mahdollisuus saada riittävän ajoissa tietoa ja tulla kuulluksi yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisissa tapauksissa ja niissä määrätyin edellytyksin. Kantelijoiden mielestä henkilöstöä ei kuultu yhteistoimintalain mukaisesti. Työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan yrityksissä ja toimipaikoissa on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2002/14/EY). Suomessa direktiivin on katsottu koskevan myös kuntaa ja valtiota työnantajana.

Johtopäätöksenään AOA totesi, että yhteistoimintamenettely aloitetiin liian myöhään siihen nähden, että henkilöstöllä olisi ollut yhteistoimintalain perusteluissa tarkoitetulla tavalla todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa asian lopputulokseen. Sen seurauksena henkilöstölle unionin perusoikeuskirjassa vahvistettu oikeus saada tietoja ja tulla kuulluksi ei ollut täysimääräisesti toteutunut (5908/2019).

5.27 Muut asiat

5.27.1 SANANVAPAUTTA KOSKEVIA RATKAISUJA

Varoituksen antaminen mielipidekirjoituksista

Ammattiopiston opettaja oli saanut työnantajaltaan kirjallisen varoituksen kahdesta mielipidekirjoituksestaan.

Kirjoituksessaan ”Rasismi suomalaisuutta vastaan” kantelija vertaili irakilaisen ja suomalaisen henkilön vartaloiden kokoa ja ihonväriä sekä toi esiin irakilaiseen kulttuuriin ja islaminuskontoon liittyviä asioita. Kantelija toi myös esiin oppilaiden kulttuurisista ja uskonnollisista eroista johtuvia liikuntatuntien järjestelyiden erityistoimenpiteitä ja niiden lisäkustannusten aiheuttamaa ihmetystä. Samoin hän toi esiin musiikkiliikunnan erityisjärjestelyitä. Vielä kantelija toi esiin muslimien suhtautumista erilaisiin asioihin, kuten naisten kättelemiseen, seksuaalisiin vähemmistöihin ja aviorikokseen, ja kysyi: ”Onko rasismia julki-ilmaista islamia?”, ja määritteli rasismin käsitettä. Lopuksi kantelija nosti esiin ”valtamedian” ja ”tiettyjen poliittisten puolueiden” suhtautumisen suomalaisuuteen ja suomalaisiin perinteisiin ja katsoi kahteen esimerkkitapaukseen viitaten, että kyseessä oli rasismi suomalaisuutta vastaan.

Kirjoituksessaan ”Masennuksen hoitoon vai?” kantelija selosti masennukseen, sen seurauksiin ja hoitoon liittyviä tilastotietoja. Viitteenä oli linkki Yleisradion verkkosivuilla julkaistuun artikkeliin. Kantelija kyseenalaisti valtiovarainministeriön talousarvioesityksen luvut maahanmuuton kustannuksista. Viitteenä oli linkki verkossa julkaistuun ministeriön budjettiesitykseen. Kantelija toi esiin maahantulijoille maksettujen tukien määrän verrattuna kantaväestölle maksettuihin tukiin ja maahanmuuttoon käytetyn rahamäärän. Viitteinä olivat linkit kahteen verkossa julkaistuun lehtiartikkeliin. Lopuksi kantelija kysyi: ”Kumpaan sinä sijoittaisit veroeurosi ja miksi? Masentuneiden ennaltaehkäisyyn vai maahantulijoiden mukavan elämän ylläpitoon?”

Kantelija oli toiminut vapaa-ajallaan. Kirjoitukset eivät olleet käsitelleet kantelijan työtä opettajana eivätkä työnantajan toimintaa. Sikäli kuin varoitusta oli perusteltu sillä, että kantelija oli työtehtäviensä hoitamisessa menetellyt työsopimuslain vastaisesti, OA piti varoituksen perustelua kyseenalaisena. Toisaalta työntekijän lojaliteettivelvoite voi ulottua myös vapaa-aikaan ja rajoittaa sananvapautta, jos toiminnan voidaan katsoa välillisesti vahingoittavan työnantajaa.

Kirjoitusten yhteydestä oli käynyt ilmi, että kantelijan päätyö oli terveysalan opettaja. Hän oli esiintynyt omalla valokuvallaan ja tuonut esiin edustamansa puolueen ja tietoja koulutuksestaan ja luottamustehtävistään. Kantelija oli toiminut kirjoituksensa julkaistessaan kunnallisissa luottamustehtävissä. Lisäksi hän oli ollut ehdokkaana eduskuntavaaleissa ja tehnyt vaalityötä kirjoittamalla sosiaalisessa mediassa muun muassa maahanmuutosta. Kirjoitukset ja niiden aiheet olivat liittyneet hänen poliittiseen toimintaansa. Ne olivat aihepiireiltään liittyneet yhteiskunnallisesti yleisesti merkityksellisiin aiheisiin eli rasismin määrittelyyn ja maahanmuuton kustannuksiin.

OA korosti sitä, että sananvapaus saa erityisen korostuneen merkityksen poliittisessa toiminnassa. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on katsottu esimerkiksi vihapuheen jäävän tietyissä tilanteissa myös poliittisen sananvapauden ulkopuolelle. Raja esimerkiksi vähemmistöryhmää loukkaavan kielletyn ilmaisun ja etenkin poliittisessa toiminnassa sallitun maahanmuuttokriittisyyden välillä ei aina ole selvä. Tällaisessa tilanteessa varoituksen asianmukaisen perustelemisen merkitys korostuu. Varoituksessa kirjoituksia oli pidetty yhdenvertaisuuslain vastaisina, ja saadussa selvityksessä niitä oli luonnehdittu selvemmin rasistisiksi. Asiakirjoissa ei kuitenkaan yksilöity, miltä osin kirjoituksia oli pidetty

tällaisina. Sekään ei ilmennyt, miten asiassa oli arvioitu niitä erityispiirteitä, jotka olivat liittyneet kantelijan kaksoisrooliin opettajana ja poliittisena toimijana sekä nimenomaan viimeksi mainitussa toiminnassa esitettyihin mielipiteisiin ja niiden korostuneeseen sananvapauden suojaan.

Työntekijän asemalla ja tehtävän työn laadulla oli merkitystä asiaa arvioitaessa. Opettajilla on merkittävä rooli kasvattajina ja esikuvina. Työnantaja oli OA:n käsityksen mukaan katsonut kirjoitusten heijastuvan työnantajaan siten, että niiden oli pelätty vaikuttavan kantelijan opetustyön sisältöön. Asiassa oli myös tuotu esiin oppilaitoksen maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden suuri määrä ja opetuksen antajan velvollisuus turvata opiskelijoiden yhdenvertaisuus. Työnantaja oli myös vähän ennen kirjoitusten julkaisemista kehottanut kaikkia kiinnittämään huomiota kielenkäyttöön, erityisesti sosiaalisessa mediassa, ja viitannut muun muassa viestinnässä noudatettaviin arvoihin, vastuullisuuteen ja lakien noudattamiseen, kuten yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltoon.

OA totesi, että työntekijän menettelyn ei välttämättä tarvitse olla rikosoikeudellisesti kiellettyä voidakseen olla työnantajan näkökulmasta ja työntekijän lojaliteettivelvoitteen kannalta moitittavaa. Siihen, onko sananvapautta käytetty asianmukaisesti tai onko sen käyttöön puuttuminen ollut hyväksyttävää, liittyy tapauskohtaista tulkinnanvaraisuutta. OA:lla ei ollut riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa työnantajan ylittäneen harkintavaltaansa varoitusta antaessaan. OA kuitenkin saattoi työnantajan tietoon päätöksessään esittämänsä näkökohdat ja kiinnitti sen huomiota erityisesti päätöksen perustelemiseen tilanteessa, jossa on kysymys sananvapauden rajoista poliittisen toiminnan yhteydessä (6545/2019*).

6 Liitteet

Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)

27 §
Vaalikelpoisuus ja kelpoisuus edustajantoimeen

Eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen.

Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä.

Kansanedustajana eivät voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin hänet on valittu tai nimitetty. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

38 §
Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §
Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §
Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §
Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §
Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §
Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

1 LUKU
Laillisuusvalvonta

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §
Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitetusta asiasta.

3 § (20.5.2011/535)
Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

4 §
Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 § (28.6.2013/495)
Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriininhallin-

taorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 §
Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §
Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 § (22.7.2011/811)
Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §
Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §
Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu tiedoksi postitse kirjeellä, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Huomautuksen saaneelle on viivytyksettä annettava tieto oikeudenkäynnin ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä. (22.8.2014/674)

11 §
Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

1 a LUKU (28.6.2013/495)
Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

11 a § (28.6.2013/495)
Kansallinen valvontaelin

Eduskunnan oikeusasiamies on kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.

11 b § (28.6.2013/495)
Tarkastustehtävä

Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja.

11 c § (28.6.2013/495)
Tiedonsaantioikeus

Oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

11 d § (28.6.2013/495)
Tietojen luovuttaminen

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oikeusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetulle alakomitealle.

11 e § (28.6.2013/495)
Suositusten antaminen

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

11 f § (28.6.2013/495)
Muut sovellettavat säännökset

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen valvontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusvalvonnassa.

11 g § (28.6.2013/495)
Asiantuntijat

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Oikeusasiamies voi nimetä asiantuntijaksi suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Asiantuntija voi osallistua 11 b §:ssä tarkoitetun tarkastuksen suorittamiseen, jolloin hänen toimivaltaansa sovelletaan, mitä mainitussa pykälässä ja 11 c §:ssä säädetään.

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitaessaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

11 h § (28.6.2013/495)
Kielto määrätä seuraamuksia

Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella.

2 LUKU
Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

12 §
Kertomus

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

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804)
Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU
Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset (20.5.2011/535)

14 §
Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänään olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §
Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä.

16 § (24.8.2007/804)
Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt teh-

täväänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 §
Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

18 §
Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §
Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804)
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535)
IHMISOIKEUSKESKUS

19 b § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:
1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 e § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeusvaltuuskunta

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:
1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

3 b LUKU
Muut tehtävät

19 f § (10.4.2015/374)
Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

4 LUKU
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset

20 § (20.5.2011/535)
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

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

21 § (20.5.2011/535)
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

5 LUKU
Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §
Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:

24.8.2007/804:
Tämä laki tuli voimaan 1.10.2007.

20.5.2011/535:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2012. (3 ja 19 a §:n 1 momentti 1.6.2011).

22.7.2011/811:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2014.

28.6.2013/495:
Tämä laki tuli voimaan 7.11.2014 (5 § 1.7.2013).

22.8.2014/674:
Tämä laki tuli voimaan 1.1.2015.

10.4.2015/374:
Tämä laki tuli voimaan 10.6.2016.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)

2) pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

(22.7.2011/813)

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (276/33) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/33).

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §
Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä

2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §
Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §
Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §
Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- poliisia, hätäkeskuslaitosta ja pelastustointa
- syyttäjälaitosta, pois lukien valtakunnansyyttäjänvirastoa koskevat asiat
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisia
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia
- oikeusministeriön hallinnonalan lausuntoasioita

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- lapsen oikeuksia
- vanhusten oikeuksia
- terveydenhuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- Ahvenanmaan itsehallintoa
- verotusta
- liikennettä ja viestintää
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- saamelaisasioita
- Tullia
- kirkkoa

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- valtakunnansyyttäjänvirastoa
- rikosseuraamusalaa
- taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa
- sosiaalivakuutusta
- toimeentulotukea
- varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

- lausunto muusta asiasta M 18/2020 vp Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja (2553/2020*)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 31/2020 vp eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3684/2020)

Eduskunnan lakivaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 6/2020 vp eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (1366/2020)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 110/2020 vp eduskunnalle laeiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ja Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain muuttamisesta (5915/2020)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 109/2020 vp eduskunnalle laeiksi eräiden oikeusministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (5991/2020)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 135/2020 vp eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi (7332/2020)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 184/2020 vp eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi (7918/2020*)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 20/2020 vp eduskunnalle laeiksi valtiokonttorista annetun lain ja Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annetun lain muuttamisesta (3429/2020)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 30/2020 vp eduskunnalle yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laeiksi tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 1 ja 54 §:n muuttamisesta (6361/2020)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 184/2020 vp eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi (7471/2020)

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 173/2020 vp eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (7078/2020*)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

- lausunto hallituksen esityksestä HE 105/2020 vp eduskunnalle laeiksi väliaikaisesta epidemiakorvauksesta ja toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (5928/2020)

- lausunto hallituksen esityksestä HE 212/2020 vp eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (7743/2020)

Oikeusministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistamista koskevaksi lainsäädännöksi (6844/2019)
- lausunto arviomuistiosta ”Elinkautisvankeja koskeva lainsäädäntö ja vapauttamismenettelyn kehittämistarpeet” (7155/2019)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi (608/2020)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2020:11 ”Oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä annetun lain muuttaminen” (1653/2020*)
- lausunto arviomuistiosta ”Vankien tupakoinnin järjestäminen” (2037/2020*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi eräiden oikeusministeriön hallinnonalan lakien muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (2413/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (3303/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rikoslain 25 luvun 9 §:n muuttamisesta (3692/2020*)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2020:3 ”Kuluttajan- ja asiakkaansuojan parantaminen henkilöön kohdistuvissa palveluissa” (3735/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta (4237/2020*)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2020:8 ”Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa” (4262/2020*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta (4266/2020*)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2020:6 ”Korkeimpien oikeuksien yhteistyön kehittäminen” (4571/2020*)
- lausunto arviomuistiosta 2020:14 ”Arviomuistio hallinnon automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä yleislainsäädännön sääntelytarpeista” (4652/2020*)
- lausunto työryhmämietinnöstä 2020:9 ”Rikoslain seksuaalirikossäännösten kokonaisuudistus” (4798/2020*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikoslain muuttamisesta (5468/2020*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetusta (7211/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liittyen pakottamalla solmitun avioliiton kumoamiseen (7309/2020)

Sisäministeriölle

- lausunto siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevaan eduskunnalle annettavaan selvitykseen (4241/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (4267/2020*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (7333/2020*)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- lausunto 20.1.2020 kuulemistilaisuuden alustavista linjauksista asiakasmaksulain uudistamisesta (387/2020)

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (1178/2020)
- lausunto esityksestä kontaktien jäljityssovelluksen käyttöönotosta COVID-19-epidemian hallinnan tueksi (2960/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta: koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostava altistuneiden tunnistusjärjestelmä (3645/2020)
- lausunto luonnoksesta ”Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020–2023. Tavoitteena ikäystävällinen Suomi” (4026/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (5658/2020*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain, terveydensuojelulain sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain muuttamisesta (4285/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta: koronaviruksen tartuntaketjujen katkaisua tehostavan tietojärjestelmän rajat ylittävän käytön yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely (6799/2020*)

Puolustusministeriölle

- lausunto ehdotuksesta puolustusministeriön asetukseksi varusmiespalveluksessa ja naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevien yhteismajoitusta koskevasta kokeilusta (7156/2019*)
- lausunto näkemyksistä selvitykseen sotilastiedustelulainsäädännön toimivuudesta (5815/2020)

Valtiovarainministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (279/2020*)
- lausunto näkemyksistä nimikirjalainsäädännön muutostarpeista ja vaihtoehdoista muutoksen toteuttamiseksi (1703/2020)
- lausunto Suomen ja Viron välisestä väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta (4938/2020)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi kotikuntalain ja verotusmenettelystä annetun lain muuttamisesta (6046/2020*)

Ulkoasiainministeriölle

- lausunto Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja; viidennen valvontakierroksen välittömiä toimenpiteitä edellyttävien suositusten täytäntöönpano (6521/2019)
- lausunto ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Oviedon sopimus) lisäpöytäkirjaluonnoksesta (2603/2020)
- lausunto valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta (3845/2020)

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3000/2020*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (6749/2020*)
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (6927/2020*)

Ympäristöministeriölle

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (3974/2020)

Etelä-Suomen aluehallintoviranomaiselle

- lausunto esityksestä eri aluehallintovirastojen postiosoitteiden korvaamisesta yhteisellä postiosoitteella (1751/2020)

Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealle

- lausunto luonnoksesta ”Turvallinen lääkehoito. Valtakunnallinen opas lääkehoidon toteuttamisesta” (3253/2020)

Vaasan yliopistolle

- lausunto lasten oikeuksiin liittyvistä haasteista ja oikeuksien toteutumiseen liittyvästä valvonnasta perusopetuksessa -tutkimuksen eDelphi-asiantuntijapaneelin kyselyyn (7627/2020)

Ei annettu lausuntoa

Kertomusvuoden aikana oli lisäksi 27 lausuntopyyntöä, joihin ei ollut lausuttavaa.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- 5.3.2020 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 6/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (1487/2020)
- 17.3.2020 OA Petri Jääskeläinen kuultavana M 1/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86–88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (2033/2020*)
- 19.3.2020 AOA Maija Sakslin kuultavana M 3/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista (2101/2020*)
- 27.3.2020 OA Petri Jääskeläinen kuultavana M 8/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 118 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (2274/2020*)
- 27.3.2020 OA Petri Jääskeläinen kuultavana M 7/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käyttöönotosta ja 96–103 §:n soveltamisesta (2275/2020*)
- 13.10.2020 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 6/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (6394/2020*)
- 13.11.2020 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 165/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta (7296/2020)
- 18.11.2020 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 184/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi (7418/2020*)
- 19.11.2020 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 173/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (7324/2020*)
- 24.11.2020 OA Petri Jääskeläinen kuultavana M 4/2019 vp Perustuslain 115 §:n mukainen muistutus ulkoministeri Pekka Haaviston virkatoimen lainmukaisuuden tutkimisesta (7293/2020)
- 26.11.2020 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 173/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (7626/2020*)

Lakivaliokunnassa

- 5.11.2020 esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana HE 165/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta (6857/2020)
- 13.11.2020 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 184/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan sekä siihen liittyviksi laeiksi (7098/2020)
- 10.12.2020 esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana HE 165/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta (7855/2020)

Hallintovaliokunnassa

- 26.5.2020 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana HE 31/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3347/2020)
- 12.11.2020 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman kuultavana HE 141/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevaksi täydentäväksi lainsäädännöksi (7282/2020)

Puolustusvaliokunnassa

- 20.5.2020 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana HE 31/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3170/2020)

Tiedusteluvalvontavaliokunnassa

- 25.9.2020 OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana kertomuksesta K 14/2020 vp Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019 ja kertomuksesta K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (6084/2020*)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

- 7.10.2020 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 129/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain 3 §:n ja tuomioistuinmaksulain 5 §:n muuttamisesta (6381/2020)
- 9.12.2020 AOA Maija Sakslin kuultavana kertomuksesta K 15/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (7755/2020)

Liikenne- ja viestintävaliokunnassa

- 8.12.2020 AOA Maija Sakslin kuultavana kertomuksesta K 15/2019 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (7802/2020)

MUUT ASIANTUNTIJAKUULEMISET

Oikeusministeriössä – Justitieministeriet

- 2.3.2020 esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä kuulemistilaisuudessa kuluttajansuoja- ja asiakkaansuojasääntely henkilöön kohdistuvissa palveluissa (1325/2020)

Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi

Espoon, Helsingin, Kuopion, Oulun, Pietarsaaren, Tampereen, Turun ja Vantaan kaupungeille, Kittilän kunnalle sekä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksotelle

- AOA Sakslin totesi, että kuntien vanhustenhuoltoa koskevissa toimintakäytännöissä on vakavia puutteita: päätöksentekoprosesseihin sisältyy asiakkaan oikeusturvaa vaarantavia elementtejä, jotka eivät ole lainmukaisia. AOA totesi myös, ettei suurella osalla kunnista ole kattavaa toimintasuunnitelmaa kriisitilanteiden varalle. Vaikka suunnitelma olisi tehty, ei sen toteuttamismahdollisuuksien arvioimiseen ole kiinnitetty riittävästi huomiota (4944/2019*).

Finanssivalvonnalle

- AOA Pölönen piti ongelmallisena sitä, että Fivalla ei ole ilmoituksensa mukaan mahdollisuutta pyytää vakuutuslaitoksilta säännöllisesti raportteja liikennevakuutusasioiden käsittelystä. AOA kehotti Fivaa tarkastelemaan omaa valvontatoimintaansa ja -toimivaltuuksiaan ja tarvittaessa pohtimaan toimivaltasäännöstensä muutostarvetta (6997/2019*).

Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle (HUS)

- AOA:n sijainen Sarja katsoi, että johtajaylilääkärin ohjetta oli tarpeen täydentää siten, että siitä käy selville, miten saattohoitopaikkojen varaaminen ja järjestäminen tulee toteuttaa myös ruuhkatilanteissa (3110/2019*).

Helsingin kaupungille

- AOA Sakslinin mukaan tietopyyntöjen käsittelyssä nykyisten ohjeistusten ja linjausten noudattaminen voi käytännössä johtaa siihen, että kaikkein syrjäytyneemmässä asemassa olevat henkilöt eivät kykene käyttämään heille kuuluvia oikeuksia ja perustuslaissa säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarantuu (239/2019*).

Itä-Suomen poliisilaitokselle

- OA:n mukaan olisi perusteltua tehdä uusi harkinta esitutkinnan aloittamisen edellytyksistä (6116/2019).

Jyväskylän seututerveyskeskukselle

- AOA Sakslin saattoi seututerveyskeskuksen tietoon työntekijöiden rokotussuojaa koskevan ohjeistuksen täsmentämistarpeesta (6165/2019).

Kelalle

- AOA Pölösen mukaan hakijan terapeutille toimitettavien kuntoutusasian terveystietojen nimenomainen dokumentointi edesauttaisi arvioimaan, onko asiakirjojen luovuttaminen laissa tarkoitetulla tavalla välttämätöntä (1003/2019*)
- AOA Pölönen katsoi, että Kelan tulisi pyrkiä aktiivisesti korjaamaan opintotuen vuositulovalvonnassa antamansa puutteellisen informaation seuraamukset eikä edellyttää hakijaa pyytämään asiansa uudelleen käsittelyä seuraavan vuoden tulovalvonnassa (3918/2020).

Korkeakoulujen Exam-korsortion johtokunnan työvaliokunnalle

- AOA Pölönen katsoi, että niissä tilanteissa, joissa sähköinen tenttitilaisuus on ainoa tapa tentin suorittamiseksi tai kun kyse on vamman tai sairauden perusteella tarvittavista erityisjärjestelyistä, yliopiston tulisi arvioida käytänteidensä kehittämistä WC-käyntien järjestämiseksi tenttitilaisuuksien aikana (3791/2019).

Oikeusministeriölle

- OA Jääskeläinen esitti ministeriölle ns. suostumusperusteista televalvontaa koskevan mahdollisen lainsäädännön tarkistamistarpeen arviointia (3227/2019*).
- AOA Pölösen mukaan tuomioistuinnoutoja ja etsintäkuulutuksia koskevia säännöksiä tulisi poliisin roolin selventämiseksi täsmentää joko poliisia koskevassa lainsäädännössä tai prosessilaeissa (23/2017*).
- OA Jääskeläinen esitti ministeriön harkittavaksi, olisiko pakkokeinolain 7 luvun 15 §:n 2 momentin sääntelyä syytä selkeyttää (784/2019*).
- OA Jääskeläisen mukaan esitutkintaa koskevan päätöksen muuttamisessa on kysymys siitä, millä perusteilla ja kuka voi muuttaa tutkinnanjohtajan päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. OA esitti, että oikeustilaa voisi kuitenkin selkeyttää, jos esimiehen toimivallasta tutkinnanjohtajaan nähden olisi säädetty nykyistä selvemmin (1205/2019*).
- AOA Pölönen totesi, ettei vankeuslaissa ole säännöstä, jonka perusteella asuinosasto voitaisiin epidemian vuoksi pidempiaikaisesti sulkea ja peruuttaa ne toiminnot, joita vangeille tulisi lain mukaan järjestää. AOA kiinnitti huomiota myös vankilan vapaa-ajan ja muiden toimintojen peruuttamista koskevien säännösten puutteellisuuteen (1887/2019*).
- OA Jääskeläinen pyysi ministeriötä arvioimaan vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenttia nro 1 (2014) vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklasta, ja sen mahdollista merkitystä voimassa olevan holhouslainsäädännön näkökulmasta (2012/2019*).
- OA Jääskeläinen esitti ministeriön harkittavaksi kuluttajariitalautakunnassa käsiteltäviä kuluttajariita-asioita koskevan kielisääntelyn selkiyttämistä (5987/2019*).
- OA Jääskeläinen esitti ministeriön harkittavaksi ennakollisiin asiakirjapyyntöihin liittyvien kysymysten arvioimista julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevassa työryhmässä (6094/2019*).
- OA Jääskeläinen katsoi, että julkisuuslakia tulisi uudistaa. Hän esitti ministeriön harkittavaksi, tulisiko esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistaminen ottaa erikseen valmisteltavaksi (579/2020*).
- AOA Sakslin katsoi, että kuvaamiseen liittyvä sääntelytarpeen arviointi terveydenhuollon toimintaa koskevassa asiassa sisälsi yhtymäkohtia myös sananvapauden käyttämiseen ja rikoslain 24 luvussa säänneltyihin rikoksiin (1190/2020, Ks. myös esitys sosiaali- ja terveysministeriölle).
- OA Jääskeläinen katsoi, että olisi perusteltua säätää, että esitutkinta on toimitettava kiireellisesti, kun asianomistaja on alle 18-vuotias. Myös syyteharkintaa ja asian tuomioistuinkäsittelyä koskevia säännöksiä tulisi vastaavalla tavalla tarkistaa (5625/2020*).

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

- AOA Pölönen esitti ministeriön arvioitavaksi, tulisiko perusopetuslakia täsmentää niin, että siitä selkeästi ilmenisi kaikkien oppilaiden oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät palvelut ja apuvälineet sekä niihin liittyvä opetuksen järjestäjän päätöksentekovelvollisuus (4230/2019*).

Pohjanmaan poliisilaitokselle

- OA Jääskeläinen katsoi, että esitutkinnan toimittamistarvetta arvioitaessa tulee tehdä esitutkinnan edellytysten huolellinen harkinta ja esitutkintapäätös tulee olla riittävästi perusteltu. OA:n mukaan asiassa olisi perusteltua tehdä uusi esitutkinnan edellytysten harkinta (6881/2019).

Poliisihallitukselle

- OA Jääskeläinen esitti Poliisihallituksen ja Hätäkeskuslaitoksen harkittavaksi, olisiko aihetta täydentää niiden ohjeita itsemurhauhkaan liittyvän hätäilmoituksen käsittelystä (3109/2019*)
- OA Jääskeläinen esitti Poliisihallituksen harkittavaksi ohjeistuksen antamista paprikasumutteen käytöstä ja käytön jälkeisestä ensiavusta (3986/2019*).
- OA Jääskeläinen esitti Poliisihallituksen harkittavaksi, olisiko virkapukumääräystä syytä täsmentää. Poliisihallituksen tulisi myös arvioida, onko lakia alemman asteinen sääntely sopusoinnussa poliisilain ja perustuslain kanssa (923/2020*).
- OA Jääskeläinen pyysi Poliisihallitusta harkitsemaan, olisiko poliisin ohjeistusta syytä täydentää vanhuspalvelulain 25 §:ssä säädettyä ilmoitusvelvollisuutta koskevilla toimintaohjeilla (4712/2020*).

Sisäministeriölle

- OA Jääskeläisen mukaan ministeriön tulisi harkita, voitaisiinko poliisin ennalta estävän toiminnan edellytyksiä kehittää ja esitti harkittavaksi lainsäädännön kehittämistarpeita (2186/2019*).
- OA Jääskeläinen esitti ministeriön harkittavaksi, olisiko aihetta täsmentää poliisilain 2 luvun 10 §:n sääntelyä (6314/2019*).
- OA Jääskeläinen esitti ministeriön harkittavaksi poliisin virka-asujen tekstejä koskevan sääntelyn muuttamista (6685/2019).

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- AOA Sakslin totesi, että pitkäaikaista kipusairautta sairastavien potilaiden kipujen äkillisten pahenemisvaiheiden hoidosta ei ollut yhtenäisiä hoidon perusteita eikä erillisiä kansallisia hoitosuosituksia (5975/2019*).
- AOA Sakslin esitti ministeriölle, että se käynnistäisi selvitystyön kuolleen henkilön potilastietojen luovuttamista koskevan sääntelyn uudistamiseksi siten, että säännös nykyistä paremmin ottaisi huomioon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen yksittäisissä tilanteissa, kuitenkin suojaten vainajan yksityisyyttä (3958/2019*).
- AOA Sakslinin mukaan potilasvahinkoasian käsittelyyn liittyvän tehtävän ulkoistaminen merkitsi julkisen hallintotehtävän subdelegointia, jota ei ole säädetty laissa. AOA katsoi, että Potilasvakuutuskeskuksen ja ministeriön tulee viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin (4557/2019).
- OA Jääskeläinen kiinnitti huomiota siihen, että kehitysvammaisen ylläpitomaksua koskeva lainsäädäntö ja sen pohjalta muotoutuneet käytännöt ovat vaikeaselkoisia ja tulkinnallisia. OA saattoi esityksensä ministeriölle huomioon otettavaksi asiakasmaksulain kokonaisuudistuksen ja vammaislainsäädännön uudistamisissa (6749/2019*).
- AOA Sakslin piti nykyistä kuvaamiseen liittyvää oikeustilaa ongelmallisena terveydenhuollon potilaiden ja henkilökunnan perusoikeuksien toteutumisen kannalta. AOA Sakslin pyysi ministeriötä harkitsemaan sananvapauden ja yksityisyydensuojan turvaamisen terveydenhuollon toimintayksiköissä ja toiminnassa mahdollisesti edellyttämiä lainsäädäntötoimenpiteitä (1190/2020, Ks. myös esitys oikeusministeriölle).
- AOA Sakslin totesi, että tartuntatautilaissa ei ole erikseen säädetty oikeudesta henkilön perusoikeuksien rajoittamiseen muutoin kuin karanteeni- ja eristämistilanteissa, eikä tartuntatautilain 17 §:n nojalla voi antaa sitovia vierailukieltoja asumisyksiköihin. AOA totesi, että sosiaali- ja terveysministeriön antama vanhustenhuollon laitoksia ja asumispalveluyksiköitä

koskeva ohjeistus on ollut virheellistä. AOA esitti, että ministeriössä aloitetaan viipymättä huolellinen lainsäädännön muutosten valmistelu (3232/2020*).
- AOA Sakslin esitti ministeriölle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, onko lainsäädäntöä perusteltua täydentää siten, että terveydenhuollon toimintayksiköiden olisi ilmoitettava potilasturvallisuutta vakavasti vaarantaneesta tapahtumasta terveydenhuollon valvontaviranomaisille (8066/2020).

Tampereen kaupungille

- AOA Sakslin totesi, että kaupungin tulee huolehtia siitä, että myös hoidon sisältö sen ostamassa korvaushoidossa on asianmukaista sekä siitä, että henkilöstöresurssit ovat riittävät suhteessa asiakasmäärään ja korvaushoidon vaativuuteen (877/2019*).

Työ- ja elinkeinoministeriölle

- AOA Pölösen mukaan osakeyhtiön kaupparekisterimerkinnän poistamista koskevia oikeussuojakeinoja on tarpeen selkiyttää (1737/2019*).
- AOA Pölönen kiinnitti huomiota mahdolliseen tarpeeseen säännellä alaikäisen ja muun vajaavaltaisen oikeudesta elinkeinon harjoittamiseen ja sen edellytyksistä sekä kaupparekisteri-ilmoituksen tekemisestä (5025/2019*).

Valtakunnanvoudinvirastolle

- AOA Pölösen mukaan ulosottomies on ulosmitatun kiinteistön vapaan myynnin järjestämisessä nettihuutokaupalla velvollinen huolehtimaan siitä, että ostajaehdokkaita kohdellaan yhdenvertaisesti (1674/2019*).

Verohallinnolle

- AOA Sakslin pyysi kuolinpesän ennakkoverohakemuksen käsittelyssä tapahtuneista lainvastaisista laiminlyönneistä johtuen Verohallintoa vielä harkitsemaan, tulisiko kantelijalle korvata nämä Verohallinnon omasta laiminlyönnistä johtuneet seuraamukset (5372/2019*).

Ylioppilastutkintolautakunnalle

- AOA:n sijainen Sarja katsoi, että vammaisten henkilöiden esteettömyys on turvattava ylioppilaskokeen järjestelyissä. Hän esitti Ylioppilastutkintolautakunnalle ohjeiden kehittämistä edelleen siten, ettei kohtuullisten mukautusten keinovalikoimaa rajoiteta tarpeettomasti ennalta (2356/2019*).

Tarkastukset

* = tarkastuspöytäkirja OA:n verkkosivuilla (suomenkielinen, ellei toisin mainita)
#) = ennalta ilmoittamaton tarkastus

Syyttäjälaitos

- 17.9.2020 Länsi-Suomen syyttäjäalue, Vaasan toimipaikka – asiakirjatarkastus (4569/2020)
- 19.11.2020 Pohjois-Suomen syyttäjäalue, Rovaniemen toimipaikka - asiakirjatarkastus (3188/2020)

Poliisihallinto

- 2.3.2020 Pasilan poliisiaseman poliisivankila (1706/2020)
- 9.3.2020 Poliisihallitus, Vitja-projekti (1750/2020)
- 3.11.2020 Lapin poliisilaitos (2957/2020*)
- 3.11.2020 Lapin poliisilaitos, salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta - asiakirjatarkastus (4722/2020)
- 1.12.2020 Pohjanmaan poliisilaitos (4602/2020*)

Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos

- 14.10.2020 Pääesikunta, salainen tiedonhankinta ja tiedustelutoiminta (6719/2020)

Rikosseuraamusala

- 24.2.2020 Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö (1039/2020)
- 27.2.2020 Oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto (1040/2020)

Sosiaalihuolto/lapset

- 12.–14.2.2020 Sairilan koulukoti#), Mikkeli (883/2020*)

Sosiaalihuolto/vammaiset henkilöt

- 1.6.2020 Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö, Rinnekoti – asiakirjatarkastus, kuulemistilaisuus puhelimitse (3649/2020)
- 1.6.2020 Vaalijalan kuntayhtymä – asiakirjatarkastus, kuulemistilaisuus puhelimitse (3650/2020)
- 1.6.2020 Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän sosiaalipalvelujen toimialue, vammaisten henkilöiden laitos- ja asumispalvelut sekä Antinkartanon kuntoutuskeskus – asiakirjatarkastus, kuulemistilaisuus puhelimitse (3651/2020)
- 1.6.2020 Lopen kunnan kehitysvammaisten asumispalvelut ja kehitysvammaisten asumisyksikkö Pajukoti – asiakirjatarkastus, kuulemistilaisuus puhelimitse (3652/2020)
- 1.6.2020 Validia Oy:n asumispalvelut, Lahden Validia-talo – asiakirjatarkastus, kuulemistilaisuus puhelimitse (3654/2020)
- 22.6.2020 Pietarsaaren kaupunki, kehitysvammaisten henkilöiden laitos- ja asumispalvelut – asiakirjatarkastus, kuulemistilaisuus puhelimitse (3653/2020)

Sosiaalihuolto/vanhukset

- 11.3.2020 Siun sote, Koivupiha[#)], Joensuu (1760/2020*)
- 11.3.2020 Hoitokoti Annala Oy[#)], Kesälahti (1823/2020*)
- 11.3.2020 Annalakodit Oy[#)], Kesälahti (1824/2020)
- 9.10.2020 Siun sote, ikäihmisten palvelut – etätarkastus, kuulemistilaisuus puhelimitse (1389/2020*)
- 5.10.2020 Siun sote, Koivupiha[#)], Joensuu – jatkotarkastus etäyhteydellä (1760/2020*)
- 19.11.2020 Hoitokoti Annala Oy[#)], Kesälahti – jatkotarkastus etäyhteydellä (1823/2020*)
- 19.11.2020 Annalakodit Oy[#)], Kesälahti – jatkotarkastus etäyhteydellä (1824/2020)

Sosiaalivakuutus

- 10.9.2020 Kela, yhteistyötapaaminen (5975/2020)

Muut tarkastuskohteet

- 5.3.2020 Pirkanmaan ELY-keskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (1442/2020)
- 9.3.2020 Uudenmaan ELY-keskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (1443/2020)
- 5.11.2020 Lapin Ely-keskus, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue (1445/2020)

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

Kansliapäällikkö

Romanov Päivi OTK, VT
Länsisyrjä Riitta OTK, VT (ma. 10.11. alkaen)

Esittelijäneuvokset

Eteläpää Mikko OTK, VT
Haapamäki Juha OTK, VT
Hirvonen Jarmo OTK, VT
Hännikäinen Erkki OTK
Kurki-Suonio Kirsti OTT
Lindström Ulla-Maija OTK
Länsisyrjä Riitta OTK, VT (virkavapaalla 10.11. alkaen)
Niemelä Juha OTK, VT
Pirjola Jari OTT, FM
Pölönen Pasi OTT, VT (virkavapaalla)
Rita Anu OTK, VT
Räty Tapio OTK
Sarja Mikko OTL, VT
Stoor Håkan OTL, VT
Suhonen Iisa OTK, VT
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK
Verronen Minna OTK, VT

Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit

Arjola-Sarja Terhi OTK, VT
Burrell Riitta OTT (1.7. alkaen)
Castrén Elina OTM, VT (ma. 29.2. saakka)
Holman Kristian OTM, HTM
Hämeen-Anttila Lotta VTM, OTM
Ilkka Anne OTK, VT (1.12. alkaen)
Jackson Riikka OTM (virkavapaalla 30.1.–8.12.)
Judström Marja-Liisa OTK, VT (ma. 31.3. saakka)
Ketola Minna OTM, VT
Koli Johanna VTM (22.6. alkaen)
Konttinen Juha-Pekka OTK
Laurila Heidi OTK, VT
Lehtikangas Kaisu YTM (ma. 30.4. saakka ja 1.–30.6.)
Pihlajisto Päivi OTK, VT
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT (virkavapaalla 1.3.–31.5.)
Tamminen Mirja OTK, VT
Toivola Jouni OTK (24.5. saakka)
Vartia Matti OTK, VT
Wirta Pia OTK, VT (1.6. alkaen)
Wähä Susanna HTM

Oikeusasiamiehensihteerit

Ilkka Anne OTK, VT (ma. 1.9.–30.11.)
Karjalainen-Michael Heli OTM (ma. 7.1.–8.12.)
Kouros Kristiina OTK (ma. 1.3. alkaen)
Saukonoja Päivi OTL, VT (ma. 1.11. alkaen)

Neuvontalakimiehet

Romakkaniemi Jaana OTK, VT
Wirta Pia OTK, VT (31.5. saakka)

Tiedottaja

Dahl Citha FM

Tietohallintoasiantuntija

Madetoja Janne HTM

Tarkastajat

Fagerholm Peter HTM
Finnberg Annika HTM (ma. 31.1. saakka)
Laakso Reima (virkavapaalla 31.1. saakka)

Notaarit

Frantti Sanna-Kaisa
Koli Johanna VTM (ma. 31.3. saakka)
Koskiniemi Taru HN
Lehtikangas Kaisu YTM (virkavapaalla 30.4. saakka ja 1.–30.6.)

Tuominen Eeva-Maria HTM, VN
Tuominen Riina HTM

Hallintosihteeri

Einola Eija

Kirjaaja

Kataja Helena

Apulaiskirjaaja

Forsell Anu

Osastosihteerit

Ahola Päivi (31.12. saakka)
Rautala Matti (ma. 1.9. alkaen)
Stern Mervi

Asianhallintasihteeri

Tapio Anna-Liisa (ma. 15.8. alkaen)
Palmén Taneli HuK, FM (1.10. alkaen)

Kansainvälisten asioiden assistentti

Mäkinen Tiina (HuK)

Toimistosihteerit

Haapaniemi Minna
Hellgren Johanna
Holappa Sari
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Salminen Virpi

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

Johtaja

Rautio Sirpa OTK, VT

Asiantuntijat

Ahola Sanna OTK
Joronen Mikko VTM
Kouros Kristiina OTK
(virkavapaalla 1.3. alkaen)
Leikas Leena OTK, VT
Villa Susan YTM

Avustava asiantuntija

Kupiainen Emmi LL.M, LL.B (ma. 11.5. alkaen)

Assistentti

Huhta Katariina

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat			8 985
Vuonna 2020 vireille tulleet asiat		7 241	
– kantelut oikeusasiamiehelle	6 962		
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	97		
– omat aloitteet	66		
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	116		
Edellisiltä vuosilta siirtyneet asiat		1 913	
Ratkaistut asiat			7 212
Kantelut		6 982	
Omat aloitteet		78	
Lausunto- ja kuulemispyynnöt		107	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat			977
Muut käsitellyt asiat			1 108
Tarkastukset		28	
Kanslian hallintoasiat		1 048	
Kansainväliset asiat		32	

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat		7 027
Sosiaalihuolto	1 161	
Poliisi	871	
Terveys	759	
Sosiaalivakuutus	444	
Rikosseuraamusala	397	
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	355	
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	351	
Ylimmät valtionelimet	340	
Kunnallishallinto	239	
Ulosotto	236	
Lainkäyttö	228	
Ympäristöministeriön hallinnonala	181	
Verotus	172	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	171	
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	144	
Edunvalvonta	102	
Syyttäjät	96	
Puolustusministeriön hallinnonala	95	
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	79	
Oikeusministeriön hallinnonala	74	
Sisäministeriön hallinnonala	40	
Valtiovarainministeriön hallinnonala	36	
Tulli	12	
Ulkoministeriön hallinnonala	12	
Yksityiset valvottavat	2	
Muut hallinnonalat	430	

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet		**78**
Sosiaalihuolto	17	
Terveys	12	
Poliisi	10	
Rikosseuraamusala	9	
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	8	
Kunnallishallinto	4	
Sosiaalivakuutus	3	
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	2	
Syyttäjät	2	
Oikeusministeriön hallinnonala	1	
Puolustusministeriön hallinnonala	1	
Sisäministeriön hallinnonala	1	
Verotus	1	
Ulkoministeriön hallinnonala	1	
Ylimmät valtioelimet	1	
Muut hallinnonalat	1	
Ratkaistut asiat yhteensä		**7 105**

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Kantelut			**7 027**
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut			963
– syyte		–	
– esitutkinnan tarpeen arviointi		2	
– huomautus		49	
– käsitys		680	
– moittiva	423		
– ohjaava	257		
– esitys		54	
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	9		
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	26		
– loukkauksen hyvittämiseksi	17		
– sovitteluksi	2		
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		28	
– muu toimenpide		150	
– sovittelu	–		
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska			3 161
– virheellistä menettelyä ei todettu		215	
– ei aihetta		2 946	
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 678		
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1 268		
Kantelua ei tutkittu, koska			2 903
– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan		270	
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		1 034	
– ei yksilöity		550	
– siirto oikeuskanslerille		45	
– siirto valtakunnansyyttäjälle		6	
– siirto aluehallintovirastolle		76	
– siirto ely-keskukselle		1	
– siirto muulle viranomaiselle		133	
– tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta		161	
– raukesi muulla perusteella		48	
– ei vastausta		124	
– vastaus ilman toimenpiteitä		455	

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Omat aloitteet			**78**
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut			60
– syyte		–	
– esitutkinnan tarpeen arviointi		–	
– huomautus		2	
– käsitys		38	
– moittiva	14		
– ohjaava	24		
– esitys		7	
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	1		
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	5		
– loukkauksen hyvittämiseksi	1		
– sovitteluksi	–		
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		3	
– muu toimenpide		10	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska			12
– virheellistä menettelyä ei todettu		–	
– ei aihetta		12	
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1		
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	11		
Omaa aloitetta ei tutkittu, koska			6
– vireillä		–	
– siirto muulle viranomaiselle		–	
– raukesi muulla perusteella		1	
– ei vastausta		5	

SAAPUNEET KANTELUT HALLINNONALOITTAIN

Sosiaalihuolto	1 196
Poliisi	852
Terveys	802
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	466
Sosiaalivakuutus	383
Rikosseuraamusala	377
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	369
Ylimmät valtionelimet	328
Lainkäyttö	254
Kunnallishallinto	239
Ulosotto	224
Ympäristöministeriön hallinnonala	160
Verotus	157
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	149
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	126
Edunvalvonta	102
Puolustusministeriön hallinnonala	100
Oikeusministeriön hallinnonala	96
Syyttäjät	95
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	62
Valtiovarainministeriön hallinnonala	49
Sisäministeriön hallinnonala	34
Tulli	19
Ulkoministeriön hallinnonala	11
Yksityiset valvottavat	1
Muut hallinnonalat	408

Asiahakemisto ratkaisuista

A
ajokortit….211, 308
alaikäiset….183, 279, 319
apuvälineet….77, 80, 81, 183, 298, 346
arvonlisävero….373
asepalvelus….244
asevelvollisuus….244, 245, 391
asiakaspalvelu….208, 278, 293, 345–347, 364, 369
asiakassuunnitelmat 73, 76, 201, 316
asiakirjapyynnöt….236, 277, 297, 353, 359–360, 392, 395
asiakirjat….236, 318, 343
asiavirheet….184, 267, 279
asuinpaikat….164
asukavalinta….355
asuminen….318, 355, 380–381
asumispalvelut 76–77, 204–205, 330
avolaitokset….271
avustajat….220, 359

C
COVID-19….182, 183, 192–194, 197–198, 200–202, 205–206, 208, 211–212, 272, 329

D
digitointi….365

E
edunvalvonta….170, 218, 338–340, 342–343
elatus….292
elinkeinovapaus….183, 279
elintarviketurvallisuus….230
elvytys….181, 239
eläinsuojelu….386
ensihoito….181, 239, 330
eristäminen….163, 201, 266, 268–269, 289, 313
erityinen huolenpito 74
erityishuolto 75–76, 205–206
erityishuolto-ohjelma 75–76
esiopetus….174
esitutkinnan rajoittaminen….223, 233
esitutkinta….177, 233, 234–235, 237, 268, 319
esitutkintayhteistyö….233, 237
esteellisyys….307
esteettömyys….82, 175, 279
EU-oikeus….321–322, 397, 399–400

H
hallintokantelut….396
hallintopakko….381
hallussapito….268–269
hammashuolto….204, 330
hankinta….352
henkilökohtainen apu 76–78, 206
henkilönkatsastus….268–272
henkilötiedot….183, 235, 346, 374
hoito 76, 205, 303–304, 309–310, 327, 329
hoitopäätökset….205, 310
hoitotarvikkeet….299
hoitovirheet….297
huolellisuus….166, 171, 182, 239, 277–278, 349
huoltajat….167, 173, 183, 279, 289, 321
huostaanotto….163, 167, 289, 317–319
huumeet….231
huumetestit….270, 309
huutokauppa….278
hyvitys….168, 170–171, 289–291, 338
hyvä edunvalvontatapa….340
hyvä hallinto….165, 173, 211, 272, 359–360, 362–364, 376
hälytykset….181–182, 239

I
ihmisoikeudet….322, 399
ilmailu….399
ilmoitusvelvollisuus….205, 238, 328–329, 367
Internet….211, 273
itsemääräämisoikeus….164, 200, 204

J

jaksotus....292
julkinen hallintotehtävä....278, 280, 298, 364
julkiset maksut....276
julkisuus....218, 235–236, 359, 362, 392, 395
jälkihuolto....318

K

kaavoitus....380
kameravalvonta....389
kansalaisuus....197
kantelut....169, 306, 380
kehitysvammaisuus 74–76, 78–79, 205–206
kielenkäyttö....211
kieli....175, 179, 181, 211, 318–320, 362–365
kiinniotto....182, 219, 230–231, 237
kiinnipitäminen....230, 317
kiinteistöt....279–280
kiinteistövero....175
kiireellinen sijoitus....167, 289, 316, 319
kirjastopalvelut....211
kirjeenvaihto....182, 271
kirjesalaisuus....182, 271, 273
kirkko....391–392
kohtuulliset mukautukset....80, 181, 360
kokoontumisvapaus....183, 192
kolmiportainen tuki....359
konkurssi....278
korkeakoulut....359–360, 364
korvaukset....167, 217, 289
kotietsintä....229, 231
kotihoito....204, 330
kotirauha....231–232
koulutus....80, 179–181
kuljetus....265, 312
kuljetuspalvelut....77–78, 165
kulttuuri....318–319
kuluttajat....362
kuntouttava työtoiminta....349
kuntoutus....80, 183, 346
kuolema....265, 312, 329
kuolinpesät....276, 278
kurinpitomenettely....267–269
kuuleminen....267–268, 316, 318–319
kuulustelu....229, 233–234
käsittelyaika....80, 166, 170, 177–178, 209, 234, 284, 294, 345, 349, 399
käyttäytyminen....230, 269, 272–273
käyttövarat....340
kääntäminen....362

L

laillisuusperiaate....184, 279, 369
lapset 73, 78, 80, 163, 165, 167–168, 173–175, 198, 205, 211, 230, 233–234, 268, 270–272, 289, 292, 307, 316–322, 358–359, 399
lastensuojelu 74, 163, 167–168, 173, 198, 289, 316–320, 322, 399
lastensuojeluilmoitukset....321
lastensuojelulaitokset 74, 316–318
lausunnot....380
lentoliikenne....353
liikenne....175, 364
liikennevakuutus....345
liikennevalvonta....183, 235
liikkumisvapauden rajoittaminen....182, 193
liikkumisvapaus....183, 192, 205
loma....309
luottamuksensuoja....170, 174, 340
lupamenettely....359
luvat....273
lääkinnällinen kuntoutus....81, 298
lääkkeet....168, 170, 230, 273, 289–291, 311
lääkärinlausunnot....308, 313, 345

M

maankäyttö....380
maastakarkotus....283–284
maksusitoumukset....168, 289–291
maksut....79, 171, 220, 276, 278
melu....349
metsät....380
mielenosoitukset....238
mielenterveys....81, 231, 265, 310, 330
muistutukset 74, 76, 78, 342
muutoksenhaku....165, 168, 171–172, 174, 178, 268, 371, 380
määräaika....216

N

neuvonta….77, 170, 276, 343, 345, 364, 369
nimet….278, 363

O

ohjeet….81, 171, 181, 239, 298
oikaisut….171, 276, 399
oikeudenkäynti….217, 380
oikeusapu….172
oikeussuojakeinot….78, 172, 184, 279
oikeusturva….168, 174, 359
oleskeluluvat….318
omaishoito 74, 77
opetus….391
opiskelijat….273, 349, 360
oppilaat….359
oppilashuolto….211

P

pakkokeinot….216, 320
palkat….220, 268
palveluperiaate….343, 362, 364
perhe-elämän suoja….164, 200, 204
perintä….276–277
perusoikeudet….165, 182, 211–212, 239, 359–360
perusopetus….165, 175, 211, 233–234, 316, 358–359
perusteleminen….267, 349
pidättäminen….230
poikkeusluvat….380
poikkeusolot….164, 166, 174, 182, 193, 198–206, 209, 211–212, 273, 318, 329, 380
poistumislupa….267, 270
poliisitutkinta….235, 237, 319
poliisivankila….229–230
posti….182, 271, 388
potilaat….300, 313
potilasasiakirjat….297, 301, 312–313, 321, 365
potilasturvallisuus….297
potilasvahingot….298
prosessinjohto….217
puhelinpalvelut….175
puhelut….271–272
pysäköinninvalvonta….355
päihdehuolto….316, 318
päivystys….301, 330
päiväjärjestys….266, 272
päivätoiminta….206
päämiehen etu….170, 338, 340
päätöksenteko 73–74, 76–77, 80, 174, 268–269, 292, 316–318, 359, 380
päätökset….168, 172, 211, 217–218, 235, 272, 317, 349, 359, 362, 380, 399
pöytäkirjat….354

R

raideliikenne….247
rajavalvonta….182, 194, 247, 397
rajoitustoimenpiteet….81, 163, 289, 310, 316–317, 319
rakennusluvat….380
rakentaminen….380, 386
rangaistusajan suunnitelma….267–268, 271
rekisterit….165, 183–184, 279, 299, 359, 365, 3 88, 392
resurssit….177–179, 181, 201, 234, 265, 273, 349, 365
rikesakko….365
rikosilmoitukset….177, 224, 233
rokotus….314
ruoat….211, 273

S

saamelaisuus….386
salassapito….217, 235, 270, 293, 320–321, 349, 354, 359, 391
sananvapaus….296, 401
siirto….268
sijaishuolto 74, 163, 173, 198, 289, 316–320
sijoittaminen….167, 266–268, 271, 289, 319
sisäilma….267
sitominen….268–269
sopimukset….280, 396
sosiaalihuollon ammattihenkilöt 74, 321
sovittelu….173
suljetut laitokset….280
suostumus….320, 322
suullinen käsittely….217
syrjintä….179, 181, 235, 245, 365
syyteharkinta….224, 233–234
syyteoikeus….177
sähköinen asiointi….364–365, 392

sähköposti….273, 321, 364
säilöönotto….182, 194, 219, 230–231

T

tahdosta riippumaton hoito….81, 231, 303–305, 310
takavarikko….216
tallennus….313
tapaamiset….164, 200–202, 204, 268, 270–272
tapaamisoikeus….320
tapaturmavakuutus….345
tarkastus….268–273, 307
tarkkailu….268
tarkoitussidonnaisuus….396
televalvonta….256
televisio- ja radiotoiminta….164, 266
terveydenhuollon ammattihenkilö….245, 301, 311
terveys….81, 169, 174, 199, 229–230, 266, 273, 301, 306–307, 310, 313–314, 329
terveyshaitat….314, 380–381
tiedoksianto….173, 278, 317, 365, 392
tiedonsaantioikeus….318, 342, 365, 386, 395
tiedotus….175, 211, 217–218, 362, 364–365, 396
tiedustelu….166, 313, 343, 349, 353
tietojärjestelmät….173, 218, 388
tietosuoja….173–174, 321, 346, 388, 391–392
tietoturva….233
tilintarkastus….343
toimeentulotuki….168, 174, 198, 289–294
toimivalta….279–280, 369, 397
tulkkaus….80, 318–319
tullivalvonta….247
tuomarit….216–217
tupakkatuotteet….268–269
turvakiellot….299
turvapaikanhakijat….172, 178, 284–285, 319
tutkinnanjohtajat….233, 237
tutkinnot….80, 179, 181
tutkintavankeus….265, 268, 270–272
työttömyysturva….166, 178, 209, 289, 293, 349
työvoimapalvelut….166, 178, 289, 349, 391
täytäntöönpano….77, 218, 292

U

ulkoilu….271–272
ulkomaalaiset….178, 283–285, 318
ulosmittaus….277–278
ulosotto….276–278
uskonnonvapaus….358, 391

V

vaalit….82
vaatteet….230
vahingonkorvaus….292
vaitiolovelvollisuus….270
valokuvaus….296, 301
valtuutus….342
valvomaton tapaaminen….267–270, 272–273
valvonta….79, 297, 299, 380, 382
valvottu tapaaminen….268, 272, 320
vammaiset henkilöt 73–82, 164, 181, 183, 200–206, 231, 298, 310, 316, 319, 322, 330, 342, 346, 360, 396
vammaispalvelut 73–80, 206
vammaistuet….80, 173, 183, 346
vangit….80, 179, 182, 218, 265–273, 311–313, 391
vangitseminen….216
vanhemmuus….173
vanhentuminen….177, 235, 237
vanhukset….77, 164, 199–205, 310, 327, 329–330, 365
vanhuspalvelut….164, 200–201, 204, 238, 327–328, 330, 365
vapaudenriisto….229
varhaiskasvatus….80, 174, 179, 181, 365, 391
varoitukset….401
varusmiehet….314
velkaneuvonta….276–277
verkkopalvelut….364, 396
verotus….169, 178, 247, 367, 371–374, 376–377, 399
viivästys 74, 80, 166, 170, 177, 220, 294, 343, 349, 373
viranomaisyhteistyö….238, 328
virat….396
virka-apu….219, 230–231
virkamerkit….238, 362
virkarikokset….224, 233, 279
voimankäyttö….230, 284, 317
vuokrat….279
väestötietojärjestelmät….278

Y

yhdenvertaisuus….80, 82, 164, 179, 181, 202–203, 211, 265, 349, 358, 364–365
yhdistymisvapaus….399
yhteistoiminta….400
yhteydenpidon rajoittaminen….81, 316–319
yhteydenpito….173, 198, 320
yksilönsuoja….268, 270–272, 346–347
yksityisesti sijoitettu lapsi….167, 289
yksityiset palveluntuottajat….163, 173, 276, 289, 316–319
ympäristöluvat….382
ympäristönsuojelu….349, 380–381

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta
PUHELIN 09–4321
TELEFAX 09–432 2268
oikeusasiamies@eduskunta.fi
www.oikeusasiamies.fi