



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2012

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 1.1.2010–31.12.2013. Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen tohtori *Jussi Pajujoja* (1.10.2009–30.9.2013) ja oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin* (1.4.2010–31.3.2014).

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

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen tohtori, esittelijäneuvos *Pasi Pölönen* toimikaudeksi 15.12.2011–14.12.2015. Kertomusvuonna Pölönen on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 48 työpäivän ajan.

Kertomuksen luettavuutta on pyritty parantamaan muun muassa uudistamalla sen ilmettä. Rakenteeltaan kertomus on edellisten vuosien kaltainen. Se sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2012 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2012.

Helsingissä 12.4.2013

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

Sisällysluettelo

	Eduskunnalle	3
1	Puheenvuorot	20
	Petri Jääskeläinen	22
	Oikeusasiamies ei vain valvo, vaan myös edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista	22
	Jussi Pajuoja	27
	Kuinka Kansaneläkelaitos palvelee asiakkaitaan?	27
	Maija Sakslin	32
	Vanhusten oikeudesta hoivaan	32
2	Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2012	36
2.1	Katsaus toimintaan	38
2.1.1	Tehtävät ja työnjako	38
2.1.2	Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	39
2.1.3	Toimintamuodot ja painopistealueet	40
2.1.4	Lakiuudistuksen jälkeen	40
2.1.5	Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	42
2.1.6	Toimenpiteet	44
2.1.7	Tarkastukset	45
2.1.8	Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	48
	<i>Kotimaiset tapahtumat</i>	48
	<i>Kansainväliset yhteydet</i>	48
2.1.9	Palvelutoiminnat	52
	<i>Asiakaspalvelu</i>	52
	<i>Viestintä</i>	52
2.1.10	Kanslia ja henkilökunta	52
2.1.11	Kanslian talous	53

3	Perus- ja ihmisoikeudet	54			
3.1	Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti	56			
3.2	Ihmisoikeuskeskus	58			
3.2.1	Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät	58			
3.2.2	Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistäminen	58			
3.2.3	Temaattiset hankkeet: ihmisoikeuskoulutus ja -kasvatus ja yritysten ihmisoikeusvastuu	59			
3.2.4	Kansainväliset yhteydet: tavoitteena YK:n A-status	59			
3.2.5	Ensimmäisen vuoden kokemuksista	60			
3.3	Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa	61			
3.3.1	Kehitys ei ole aina ollut riittävää	61			
	<i>Kansainväliset sopimukset</i>	61			
	<i>Vapaudenriiston kohteena olevien kohtelu</i>	62			
	<i>Tuomioistuimet</i>	62			
	<i>Poliisi ja sisäasiainhallinto</i>	63			
	<i>Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt</i>	63			
	<i>Sotilasasiat ja puolustushallinto</i>	64			
	<i>Tulli</i>	64			
	<i>Sosiaalihuolto</i>	64			
	<i>Terveystenhoito</i>	64			
	<i>Lapsen oikeudet</i>	65			
	<i>Sosiaalivakuutus</i>	65			
	<i>Opetus</i>	66			
	<i>Kieliasiat</i>	66			
	<i>Kirkollisasiat</i>	66			
3.3.2	Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	67			
	<i>Kansainväliset sopimukset</i>	67			
	<i>Tuomioistuimet</i>	67			
	<i>Poliisi</i>	67			
	<i>Vankeinhoito</i>	67			
	<i>Ulosotto</i>	68			
	<i>Rajavartiolaitos</i>	68			
	<i>Tulli</i>	68			
	<i>Sosiaalihuolto</i>	68			
	<i>Terveystenhoito</i>	68			
	<i>Lapsen oikeudet</i>	69			
	<i>Edunvalvonta</i>	69			
	<i>Sosiaalivakuutus</i>	69			
	<i>Työhallinto</i>	70			
	<i>Opetusasiat</i>	70			
	<i>Kieliasiat</i>	70			
	<i>Verotus</i>	70			
	<i>Kirkollisasiat</i>	71			
	<i>Muut asiat</i>	71			
3.3.3	Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset	71			
	<i>Vuoden 2011 ratkaisuja, joihin on saatu viranomaisen ilmoitus vuonna 2012</i>	72			
	<i>Vuoden 2012 hyvitysesityksiä</i>	73			
3.4	Vuoden 2012 erityisteema: yhdenvertaisuus ja tasa-arvo	81			
3.4.1	Johdanto	81			
3.4.2	Palvelujen saatavuus ja laatu omalla äidinkielellä tai ymmärrettävällä kielellä	81			
3.4.3	Asiakaspalvelu	82			
3.4.4	Ostopalveluna tuotetut palvelut	82			
3.4.5	Erityisryhmien palvelujen saatavuus ja laatu	83			
	<i>Vanhukset</i>	83			
	<i>Lapset ja nuoret</i>	84			
	<i>Kehitysvammaiset</i>	84			
	<i>Psykiatriset potilaat</i>	84			
3.5	Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2012	85			
3.5.1	Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa	86			
3.5.2	Kertomusvuoden tuomiot	86			
	<i>Oikeudenloukkaus mielenterveydellisessä vapaudenriistossa ja pakkolääkinnässä</i>	86			
	<i>Sananvapauden loukkaus</i>	87			
	<i>Transsukupuolisen henkilön henkilötunnuksen vaihtaminen</i>	87			
	<i>Ei oikeudenloukkausta kahdessa rikosasiassa</i>	88			
	<i>Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päättyneet jutut</i>	88			
	<i>Muuten jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset</i>	88			
	<i>Korvausmäärät</i>	90			
	<i>Uusista kommunikoiduista valituksista</i>	90			
3.6	Oikeusasiamiehen havaintoja	91			
3.6.1	Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa	91			
3.6.2	Yhdenvertaisuus 6 §	91			
	<i>Syrjintäkielto</i>	92			
	<i>Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun</i>	92			
3.6.3	Oikeus elämään, vapautteen ja koskemattomuuteen 7 §	92			
	<i>Oikeus elämään</i>	93			
	<i>Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus</i>	93			
	<i>Koskemattomuus ja turvallisuus terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa</i>	93			
	<i>Poliisin puuttuminen henkilökohtaiseen vapautteen ja koskemattomuuteen</i>	94			
	<i>Vapautensa menettäneiden olosuhteet</i>	94			
	<i>Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö</i>	94			
3.6.4	Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 §	95			
3.6.5	Liikkumisvapaus 9 §	96			
3.6.6	Yksityiselämän suoja 10 §	96			
	<i>Kotirauha</i>	96			
	<i>Perhe-elämän suoja</i>	97			
	<i>Viestintäsalaisuus</i>	97			
	<i>Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja</i>	97			

3.6.7	Uskonnon ja omantunnon vapaus 11 §	99			
3.6.8	Sananvapaus ja julkisuus 12 §	99			
	<i>Sananvapaus</i>	99			
	<i>Julkisuus</i>	100			
3.6.9	Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 §	100			
3.6.10	Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 §	100			
3.6.11	Omaisuuksien suoja 15 §	101			
3.6.12	Sivistykselliset oikeudet 16 §	101			
3.6.13	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 §	102			
3.6.14	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 §	102			
3.6.15	Oikeus sosiaaliturvaan 19 §	102			
	<i>Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon</i>	103			
	<i>Oikeus perustoimeentulon turvaan</i>	103			
	<i>Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin</i>	103			
	<i>Oikeus asuntoon</i>	104			
3.6.16	Vastuu ympäristöstä 20 §	105			
3.6.17	Oikeusturva 21 §	105			
	<i>Neuvonta- ja palveluvelvollisuus</i>	106			
	<i>Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkain oikeussuojakeinoihin</i>	106			
	<i>Asian käsittelyn joutuisuus</i>	108			
	<i>Käsittelyn julkisuus</i>	109			
	<i>Asianosaisen kuuleminen</i>	110			
	<i>Päätösten perustelevuus</i>	110			
	<i>Asioiden asianmukainen käsittely</i>	111			
	<i>Muita hyvän hallinnon edellytyksiä</i>	112			
	<i>Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet</i>	112			
	<i>Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus</i>	113			
	<i>Virkamiesten käytös</i>	114			
3.6.18	Perusoikeuksien turvaaminen 22 §	114			
3.6.19	Muita valtiosääntöisiä huomioita	114			
	<i>Julkisen hallintotohtävän ulkoistaminen</i>	114			
	<i>Julkisen vallan käytön perustuminen lakiin</i>	115			
4	Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin	116			
4.1	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	118			
4.1.1	Toimintaympäristö	118			
4.1.2	Laillisuusvalvonta	120			
4.1.3	Esitykset ja omat aloitteet	121			
	<i>Vanhentuneiden tietojen poistaminen tuomiolauselmajärjestelmästä</i>	121			
4.1.4	Lausunnot	122			
	<i>OA on huolissaan ehdotetusta syyteneuvottelujärjestelmästä</i>	122			
4.1.5	Ratkaisuja	124			
	<i>Valituslupa-asian kohtuuton käsittelyaika KHO:ssa</i>	124			
	<i>Lapsen tapaamisoikeuspäätöksen täytäntöönpanon kiireellisyys</i>	125			
	<i>Asiakirjapyyntöön ja tiedusteluun vastaaminen</i>	126			
	<i>Prosessinjohto riita-asiassa</i>	126			
	<i>Väestötietojärjestelmäilmoituksen laiminlyönti</i>	126			
	<i>Julkinen oikeusavustaja ei havainnut syyteoikeuden vanhentumista</i>	126			
	<i>Huolimattomuus perunkirjoitustilaisuuteen kutsuttaessa</i>	127			
	<i>Käsittelyn viivästys oikeusaputoimistossa</i>	127			
	<i>Kuluttajariitalautakunnan puheenjohtajan menettely</i>	127			
	<i>Henkilöarviointien salassa pitäminen</i>	127			
4.2	Syyttäjälaitos	129			
4.2.1	Toimintaympäristö	129			
4.2.2	Laillisuusvalvonta	129			
4.2.3	Tarkastukset	130			
	<i>Tarkastushavainnot</i>	130			
	<i>Yhteistyö poliisin kanssa</i>	131			
	<i>Yhteistyö tuomioistuinten kanssa</i>	131			
	<i>Työrikosasiat</i>	131			
	<i>Lapsi rikosprosessissa</i>	132			
4.2.4	Ratkaisuja	132			
	<i>Kiireellisen asian käsittely ja kiireellisyydestä ilmoittaminen</i>	132			
	<i>Uusi syyteharkinta</i>	132			
4.3	Poliisi	133			
4.3.1	Toimintaympäristö	133			
	<i>Poliisin organisaatio</i>	133			
	<i>Yleisiä kehityspiirteitä</i>	133			
	<i>Suuria uudistuksia käynnissä</i>	134			
4.3.2	Laillisuusvalvonta	134			
4.3.3	Tarkastukset	136			
4.3.4	Poliisivankilat	138			
4.3.5	Kotietsinnät	140			
4.3.6	Menettely esitutkinnassa	142			
4.3.7	Tiedottaminen ja julkisuuslaki	143			
4.3.8	Ampuma-aseet	144			
4.3.9	Ratkaisuja	145			
	<i>Vapaudenmenetykselle ei ollut riittäviä perusteita</i>	145			
	<i>Esitys matkustuskieltoa koskevan sääntelyn täsmentämiseksi</i>	146			
	<i>Vaarallisen eläimen lopettamistuomiolle ei löydy täytäntöönpanijaa</i>	146			
4.3.10	Hätäkeskukset	147			
4.4	Sotilasasiat ja puolustushallinto	149			
4.4.1	Puolustusvoimauudistus	149			
	<i>Yleistä</i>	149			
	<i>Tarkastushavainnot uudistuksesta</i>	150			
4.4.2	Muuta toimintaympäristöstä	150			

4.4.3	Laillisuusvalvonta	151
	<i>Kantelut ja omat aloitteet</i>	151
	<i>Tarkastukset</i>	152
4.4.4	Puolustusvoimia koskevia ratkaisuja	154
	<i>Palkanmaksujärjestelmän korjaaminen kesti kohtuuttoman kauan</i>	154
	<i>Varusmiespalveluksen pituuden määräytymisperusteet</i>	155
4.4.5	Rajavartiolaitys	155
4.5	Tulli	157
4.5.1	Toimintaympäristö	157
4.5.2	Laillisuusvalvonta	158
	<i>Tullausmenettely</i>	158
	<i>Hyvitys</i>	160
4.5.3	Tarkastukset	161
4.5.4	Muita ratkaisuja	161
	<i>Valmisteverosaatavan kuittaus veronpalautuksesta</i>	161
	<i>Tehtävän täyttömenettelyssä oli puutteita</i>	162
	<i>Menettely muuttoauton luovutuskiellon päättyessä</i>	162
	<i>Verotakavarikon täytäntöönpanon peruuttaminen</i>	163
4.6	Salainen tiedonhankinta	164
4.6.1	Telepakkokeinot, peitetoiminta ja muu salainen tiedonhankinta	164
4.6.2	Pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen	164
4.6.3	Telepakkokeinot	165
	<i>Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta</i>	165
	<i>Telepakkokeinojen erityisluonteesta</i>	166
	<i>Pakkokeinoista päättäminen</i>	166
4.6.4	Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja	167
	<i>Televalvontapäätöksen puutteelliset perustelut</i>	167
4.6.5	Tarkastukset	168
4.6.6	Valvontatiedot	169
	<i>Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu</i>	169
	<i>Pakkokeinolain mukainen televalvonta</i>	170
	<i>Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain</i>	170
	<i>Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta</i>	171
	<i>Tullilain mukainen televalvonta</i>	171
	<i>Tekninen kuuntelu ja katselu</i>	171
	<i>Hylätyt vaatimukset</i>	171
	<i>Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä</i>	171
	<i>Merkitysarviot</i>	172
	<i>Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto</i>	173
4.6.7	Arviointia	173
4.6.8	Peitetoiminta, valeosto ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen	174
	<i>Valvonta</i>	175
	<i>Valvontatiedot</i>	175

	<i>Arviointia</i>	176
	<i>Sisäiseen valvontaan panostettava</i>	178
4.6.9	Lopuksi	179
4.7	Vankeinhoito	181
4.7.1	Toimintaympäristö	181
4.7.2	Tarkastukset	182
4.7.3	Esitykset ja omat aloitteet	183
	<i>Vankien itsemurhien ehkäisy</i>	183
	<i>Esitys kirjeenvaihtoon puuttumista koskevan sääntelyn tarkistamiseksi</i>	184
	<i>Rikosseuraamuslaitoksen virkakuoressa saapuneen kirjeen tarkastaminen</i>	184
	<i>Esitys vangin tapaamista koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi</i>	185
	<i>Lähiomaisen ja muun läheisen käsitteet</i>	185
	<i>Tutkintavankien kohtelu ja olosuhteet</i>	185
	<i>Henkilönlähtöisyyden päätöspäätösten kirjaaminen</i>	187
	<i>Vangin valvottoman tapaaminen ja henkilönlähtöisyys</i>	187
	<i>Sellitarkastus ilman vangin läsnäoloa</i>	188
	<i>Tarkkailuhaalareiden käyttöä suljetuissa vankiloissa ei tulisi jatkaa</i>	189
	<i>Suljettujen vankiloiden talvivaatekäytännöt</i>	189
	<i>Sadevaatteiden ja suihkutossujen käyttö</i>	190
	<i>Valvotun tapaamisen peruuntuminen</i>	191
	<i>Rangaistusajaksi lukeminen</i>	191
4.7.4	Muut ratkaisut	191
	<i>Laitosjärjestys ja vankien kohtelu</i>	191
	<i>Kirjeenvaihto ja yhteydenpito vankilan ulkopuolelle</i>	193
	<i>Oikeusturva ja hyvä hallinto</i>	194
	<i>Terveystieteet</i>	196
	<i>Muita tapauksia</i>	202
4.8	Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt	205
4.8.1	Lainsäädäntömuutoksia	205
4.8.2	Laillisuusvalvonta	206
	<i>Talous- ja velkaneuvonta</i>	206
	<i>Veronpalautusten ulosmittaus</i>	207
	<i>Julksioikeudellisten maksujen perintä</i>	208
	<i>Ulosoton esteistä</i>	209
	<i>Velallisen kuuleminen ja tiedonsaantioikeus</i>	210
4.8.3	Tarkastukset	211
4.9	Ulkomaalaisasiat	212
4.9.1	Toimintaympäristö	212
4.9.2	Laillisuusvalvonta	213
4.9.3	Tarkastukset	214

4.9.4	Ratkaisuja	214
	<i>Perheenyhdistämishakemukset tulee käsitellä asianmukaisesti ja säädettyssä määräajassa</i>	214
	<i>Ulkomaalaisen maasta poistaminen pitää panna täytäntöön ammattitaitoisesti</i>	215
4.10	Sosiaalihuolto	216
4.10.1	Laillisuusvalvonta	216
	<i>Toimeentulotuki</i>	217
	<i>Vammaispalvelut</i>	219
	<i>Vanhustenhuolto</i>	224
	<i>Omaishoidon tuki</i>	225
	<i>Päivähoito</i>	227
	<i>Hyvä hallinto</i>	229
4.10.2	Tarkastukset	233
4.11	Terveydenhuolto	235
4.11.1	Laillisuusvalvonta	235
4.11.2	Esitykset ja omat aloitteet	236
	<i>Terveyskeskus loukkasi potilaan henkilökohtaista vapautta</i>	236
	<i>Potilas noudettiin terveyskeskukseen aiheettomasti</i>	236
	<i>Salassapidettäviä tietoja julkaistiin verkkosivuilla</i>	237
	<i>Jälkitarkastukset kuuluvat julkiseen terveydenhuoltoon</i>	238
	<i>Myös vähävaraisella henkilöllä on oikeus julkiseen suun terveydenhuoltoon</i>	238
	<i>Vaativien suun terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä puutteita</i>	239
	<i>Hoitotarvikejakelua olisi yhtenäistettävä</i>	240
	<i>Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisessa puutteita</i>	240
	<i>Avastin-syöpälääkkeen käyttö silmälääkkeenä</i>	241
	<i>Esitys neuropsykiatristen potilaiden hoitopaikoista</i>	242
	<i>Poliisin virka-apu potilaan toimittamiseksi sairaalahoitoon</i>	243
	<i>Vaarallisen potilaan karkaamisesta pitäisi voida ilmoittaa</i>	244
	<i>Potilasvahingon korvausta hakevan kuuleminen</i>	244
	<i>Valvomattomat tapaamiset psykiatrisessa sairaalahoidossa</i>	245
	<i>Ensihoitoa koskeva hoito-ohje</i>	246
4.11.3	Tarkastukset	246
	<i>Pitkäniemen sairaalan tarkastus</i>	247
	<i>Vanhan Vaasan sairaalan tarkastus</i>	248
	<i>Kellokosken sairaalan tarkastus</i>	250
4.11.4	Ratkaisuja	251
	<i>Riittävät terveyspalvelut</i>	251
	<i>Oikeus hyvään hoitoon</i>	253
	<i>Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus</i>	254
	<i>Potilasasiakirjat</i>	255
	<i>Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja</i>	256
	<i>Hyvän hallinnon vaatimukset</i>	256

4.12	Lapsen oikeudet	259
4.12.1	Toimintaympäristö	259
4.12.2	Laillisuusvalvonta	260
4.12.3	Ratkaisuja	260
	<i>Viranomaisen velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus, muu ilmoitus ja toimenpiteet</i>	260
	<i>Lastensuojelun avohuollon tukitoimet ja jälkihuolto</i>	261
	<i>Lapsen yhteydenpidon rajoittaminen sijaishuollossa</i>	262
	<i>Muut lapsen olosuhteet sijaishuollossa</i>	263
	<i>Kuuleminen lastensuojeluasiassa ja käsittely tuomioistuimessa</i>	264
	<i>Lastensuojelun tietojen saaminen</i>	264
	<i>Lapsen huolto ja tapaamisoikeus</i>	265
	<i>Koulu ja koulukuljetus sekä poliisin toiminta</i>	266
	<i>Asuminen sekä elatus- ja opintotuki</i>	266
	<i>Muita ratkaisuja</i>	267
4.12.4	Yksittäisiä ratkaisuja	267
	<i>Lastensuojeluasian käsittely KHO:ssa kesti liian pitkään</i>	267
	<i>Kohtelu yksityisessä lastensuojelulaitoksessa loukkasi lapsen perus- ja ihmisoikeuksia</i>	268
	<i>Pienten vammaisten lasten perusoikeus saada huolenpitoa ei toteutunut</i>	269
4.12.5	Tarkastukset	270
4.13	Edunvalvonta	272
4.13.1	Yleistä	272
4.13.2	Lainsäädäntömuutoksia	272
4.13.3	Laillisuusvalvonta	273
4.13.4	Ratkaisuja	274
	<i>Edunvalvontakulut ja pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksu</i>	274
	<i>Vakuuttamisen laiminlyönnistä aiheutui vahinkoa</i>	275
	<i>Edunvalvontaa koskevan lääkärinlausunnon salassapito</i>	275
	<i>Puutteita yhteistoiminnassa päämiehen kanssa</i>	276
	<i>Laiminlyöntejä käyttövarojen antamisessa</i>	276
	<i>Muita ratkaisuja</i>	277
4.14	Sosiaalivakuutus	278
4.14.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	278
4.14.2	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	279
4.14.3	Tarkastukset	280
	<i>Käynnit Kelan toimistoissa</i>	280
	<i>Vakuutusalueiden tarkastukset</i>	280
	<i>Vierailu Kelan keskushallinnossa</i>	281
4.14.4	Ratkaisuja	281
	<i>Kelan saatavan perintä ulosottoteitse veronpalautuksesta</i>	281
	<i>Opintotukipäätöksen tiedoksianto myös alaikäisen huoltajalle</i>	282
	<i>Viivästys elatusavun perinnässä ulkomailta</i>	282

Vammaistukipäätösten perustelevinen	282	Kielelliset oikeudet tulee toteuttaa ennakkoäänestyspaikoilla	305
Valokuvaaminen Kelan toimistossa	283	Vankien kielelliset oikeudet tulee turvata	306
Valituskelpoisen päätöksen antaminen asiakirjapyyntöön	283	Saamenkielisille tv-uutisille parempi lähetysaika	307
		Muita ratkaisuja	308
4.15 Työvoima ja työttömyysturva	284	4.19 Verotus	310
4.15.1 Toimintaympäristö	284	4.19.1 Toimintaympäristö	310
4.15.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	285	4.19.2 Laillisuusvalvonta	311
4.15.3 Tarkastukset	286	4.19.3 Ratkaisuja	313
4.15.4 Ratkaisuja	286	Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymisen hyvittäminen	313
<i>Työttömyyskassojen tulee tiedottaa avoimesti jäsenyysvaihtoehtoista</i>	286	<i>Verotuksen avustavista tehtävistä tuli säätää lailla</i>	313
<i>Kela tiedotti lainvastaisista käsittelyajoista</i>	286		
<i>Kaupungin rekrytointimenettely ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia</i>	287	4.20 Ympäristöasiat	315
<i>Koulutushaun tiedottaminen oli puutteellista</i>	287	4.20.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	315
<i>Työnhakusuunnitelman laatiminen laiminlyötiin</i>	288	4.20.2 Laillisuusvalvonta	316
<i>Työttömyysturvan poistohakemusten lisääntymistä selvitettiin</i>	288	4.20.3 Ratkaisuja	318
		<i>Romulaivan lähtölupa ei rikkonut Suomen kansainvälisiä velvoitteita</i>	318
4.16 Yleiset kunnallisia	289	<i>Naapurin kuulematta jättäminen rakennuslupa-asiassa</i>	319
4.16.1 Kunnallishallinnon perusteet	289	<i>Julkipanoilmoituksen julkaiseminen kunnan verkkosivuilla</i>	319
4.16.2 Laillisuusvalvonta	290	<i>Rantarakentamista koskevien säännösten kiertäminen</i>	320
<i>Tarkastukset</i>	292	<i>Maa-ainesten kotitarveoton valvonta</i>	322
4.16.3 Ratkaisuja	293	<i>Naapurin toimenpidevaatimus käsiteltävä joutuisasti ja ratkaistava</i>	
<i>Keminmaan kunnanjohtaja ylitti toimivaltansa</i>	293	<i>valituskelpoisella päätöksellä</i>	323
<i>Multian kunta menetteli vastoin hankintalakia</i>	294	<i>Virallisten moottorikelkkailureittien perustaminen</i>	324
<i>Turun kaupunki menetteli lainvastaisesti kirjallisen huomautuksen antamisessa</i>	294	<i>Lainvastainen menettely rakennustöiden keskeyttämisasiassa</i>	326
<i>Asukasvalintamenettely oli puutteellista ja Turun kaupunki laiminlöi sen valvonnan</i>	295	<i>Asiakirjapyyntöä käsittelevän viivästymisen</i>	327
<i>Helsingin kaupunki menetteli virheellisesti sosiaalihuollon asiakkaiden</i>		<i>Kirjeeseen vastaaminen</i>	328
<i>asukasvalinnassa</i>	295		
<i>Kuntien uimahallipalveluja koskevia ratkaisuja</i>	296	4.21 Maa- ja metsätalous	329
		4.21.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia	329
4.17 Opetus ja kulttuuri	298	<i>Maatalous</i>	329
4.17.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	298	<i>Metsät</i>	329
4.17.2 Laillisuusvalvonta	298	<i>Kalastus ja riistanhoito</i>	330
4.17.3 Tarkastukset	299	<i>Eläinten hyvinvointi</i>	330
4.17.4 Ratkaisuja	300	4.21.2 Laillisuusvalvonta	330
<i>Ylioppilaskokeen arvostelun julkisuutta tulisi parantaa</i>	300	4.21.3 Tarkastukset	332
<i>Koulutukseen voi hakea ilman oleskelulupaa</i>	300	4.21.4 Ratkaisuja	332
<i>Lentokonemekaanikon lupakirjan saaminen viivästyi</i>	301	<i>Edunvalvontakustannukset tielautakunnan toimituksessa</i>	332
<i>Lukion opiskelijavalinnan tulee tapahtua yhdenvertaisin perustein</i>	301	<i>Tielautakunnan ratkaistavaksi saatettujen asioiden käsittely</i>	333
<i>Taloudelliset syyt eivät vähennä kunnan vastuuta</i>	301		
		4.22 Liikenne ja viestintä	336
4.18 Kieliasiat	303	4.22.1 Toimintaympäristö ja säädösmuutoksia	336
4.18.1 Yleistä	303	<i>Liikenne</i>	336
4.18.2 Laillisuusvalvonta ja muu toiminta	303	<i>Viestintä</i>	336
4.18.3 Ratkaisuja	304	4.22.2 Laillisuusvalvonta	337
<i>Liikennemerkkien tekstien kieli</i>	304		
<i>Liikennevalvontajärjestelmän puutteiden korjaaminen laiminlyötiin</i>	304		

4.22.3	Ratkaisuja	338	Liite 5	369
	<i>Kirjepostin digitoiminen on oikeudellisesti ongelmallista</i>	338	Tarkastukset	369
	<i>Virheitä Trafín lupakäsittelyssä</i>	339		
	<i>Lentoasemien turvatarkastuksissa on noudatettava tasapuolisuutta</i>	340	Liite 6	364
	<i>Turvatarkastusten kirjausmenettely</i>	341	Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	372
	<i>Lentoaseman turvatarkastusalueen valokuvauskielto</i>	341	Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta	373
4.23	Kirkollisasiat	343	Asiahakemisto	374
4.23.1	Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	343		
4.23.2	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	343		
4.23.3	Kantelut ja tarkastukset	344		
4.23.4	Ratkaisuja	345		
	<i>Ei arvosteltavaa arkkipiispan toiminnassa</i>	345		
	<i>Espoon kirjaston rukousnurkkauksessa ei moitittavaa</i>	345		
4.24	Muut asiat	346		
4.24.1	Ratkaisuja	346		
	<i>Kauppojen aukiolo loppiaisena – poikkeuslupien tulee perustua riittävään selvitykseen</i>	346		
	<i>Väestörekisterin asumistietojen korjaaminen</i>	346		
5	Liitteet	348		
	Liite 1	350		
	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)	350		
	Laki eduskunnan oikeusasiamiestä (14.3.2002/197)	352		
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)	358		
	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)	359		
	Liite 2	360		
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	360		
	Liite 3	361		
	Lausunnot ja kuulemiset	361		
	<i>Lausunnot</i>	361		
	<i>Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa</i>	363		
	<i>Muut kuulemiset</i>	363		
	Liite 4	364		
	Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	364		
	<i>Käsiteltävänä olleet asiat</i>	364		
	<i>Ratkaistut asiat viranomaisittain</i>	365		
	<i>Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa</i>	367		
	<i>Saapuneet asiat viranomaisittain</i>	368		

Käytetyt lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
CPT	Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
MAOL	Matemaattisten Aineiden Opettajien Liitto
Migri	Maahanmuuttovirasto
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki
OA	oikeusasiamies
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
OPH	Opetushallitus
OPCAT	Optional Protocol to the Convention against Torture
PVK	Potilasvakuutuskeskus
SM	sisäasiainministeriö
STM	sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TEO	Terveydenhuollon oikeusturvakeskus
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VM	valtiovarainministeriö
VRK	Väestörekisterikeskus
YM	ympäristöministeriö
YSL	ympäristönsuojelulaki

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

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

Kuvat

Aukeamien kuvissa on otoksia taiteilija Aimo Katajamäen teoksesta Puun kansa (2006), joka sijaitsee Pikkuparlamentin sisäntuloaulassa, kuvat Anssi Kähärä / Werklig Oy
Tomas Whitehouse / Tomas Whitehouse Photography Tmi s. 22, 27, 32 ja 39
Agne Petrauskiene s. 50
Simon Woolf / Photography by Woolf s. 51
EOA-kanslian kuva-arkisto s. 49, 137, 139, 160, 182, 198, 271 ja 307

1 Puheenvuorot



Petri Jääskeläinen



Oikeusasiamies ei vain valvo, vaan myös edistää perus- ja ihmis- oikeuksien toteutumista

Suomen perustuslain mukaan ”tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”. Säännös otettiin perustuslakiin vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tuolloin ei luotu uusia institutionaalisia perusoikeuksien valvontajärjestelmiä, mutta oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) tehtäviin katsottiin aiheelliseksi tehdä mainittu korostus.

Oikeusasiamies siis *valvoo* perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toisinaan on kuitenkin katsottu, että oikeusasiamiehen tehtävänä ei olisi edistää perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä käsitys voi johtua perustuslain edellä todetusta muotoilusta ja oikeusasiamiehen perinteisestä laillisuusvalvojan roolista. Nykytila on kuitenkin toisenlainen.

Kysymys perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan ja edistämisen merkityssisällöistä ja niiden eroista ei ole aivan selvä. Käsitteiden mukaan valvonnalla on yleensä tarkoitettu kantelun perusteella tai muutoin tapahtuvaa viranomaisen menettelyn jälkikäteistä tutkintaa ja havaitusta lainvastaisesta tai virheellisestä menettelystä seuraavaa moitetta. Edistämisellä puolestaan tarkoitetaan erityisesti tulevaisuuteen suuntautu-

vaa usein oma-aloitteista toimintaa, jolla pyritään parantamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja ennaltaehkäisemään niiden loukkauksia. Edistäminen ei ole luonteeltaan repressiivistä, vaan sillä on pikemmin positiivinen, viranomais-toimintaa ja oikeustilaa kehittävä luonne.

Näinkin ymmärrettynä valvonnan ja edistämisen välinen ero jää epätarkaksi. Voidaan esimerkiksi todeta, että jälkikäteisen moitteidenkin tarkoitus on viime kädessä preventiivinen: sen tavoitteena on, että moitteen kohteena oleva viranomainen – samoin kuin muutkaan viranomaiset – eivät vastaisuudessa enää toimisi moitittavaksi todetulla tavalla.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen on nimenomaisesti asetettu oikeusasiamiehen tehtäväksi. Lain säännöksen mukaan ”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”. Tämä perus- ja ihmisoikeuksia edistävä näkökulma on

jo pitkään ollut oikeusasiamiehelle hyvin tunnusomaista ja se näkyy kaikessa oikeusasiamiehen toiminnassa.

Kanteluasiat

Oikeusasiamiehelle tehdään vuosittain pitkälti yli 4 000 kantelua. Niistä noin joka viides johtaa johonkin oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Kanteluiden tutkinta ei ole enää vain sen arviointia, onko viranomainen toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Nykyisin kaikissa asioissa arvioidaan sen lisäksi, olisiko viranomainen jollakin muulla tavalla toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Tämä tutkinnan ja näkökulman laajennus nojautuu perusoikeusuudistuksessa omaksuttuihin periaatteisiin ja oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaattiin. Uudistuksella pyrittiin lisäämään perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta ja parantamaan yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota oikeuksiensa tueksi välittömästi perusoikeussäännöksiin. Samalla omaksuttiin perusoikeusmyönteinen laintulkintatapa, jonka mukaan lain tulkintavaihtoehtoista tulee valita sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Lisäksi kaikkien julkisen vallan toimielinten on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien aineellinen toteutuminen.

Oikeusasiamiehen kannanotoissa voi olla kysymys huomion kiinnittämisestä hyvän hallinnon tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taiteiden toteutumiseen. Joissakin tapauksissa oikeusasiamiehen arviointi voi ulottua myös viranomaisen ratkaisun sisältöön, jolloin huomion kohteena voi olla periaatteessa minkä tahansa perusoikeuden toteutuminen tai edistäminen. Usein kysymys ei ole vain yhden perusoikeuden edistämisestä, vaan eri suuntiin vaikuttavien eri perusoikeuksien välisestä punninnasta. Tällöin oikeusasiamiehen kannanotto voi sisältää käsityksen siitä, kuinka tässä punnintatilanteessa eri perusoikeudet voitaisiin optimaalisesti ottaa huomioon.

Jos kysymys on lainvastaisesta menettelystä, joka ei ole vähäistä, oikeusasiamiehen toimenpiteenä voi olla huomautuksen antaminen. Kertomusvuonna huomautus annettiin noin 40 kanteluasiassa. Merkitykseltään vähäisemmästä lainvastaisesta menettelystä tai muusta virheellisestä menettelystä toimenpiteenä voi olla ns. moittiva käsitys, joita annettiin lähes 400 asiassa.

Varsin usein toimenpiteenä on kuitenkin ns. ohjaava käsitys, joita esitettiin kertomusvuonna noin 300. Niissä on tyypillisesti kysymys juuri siitä, että viranomaisen ratkaisu tai menettely ei ole ollut lainvastainen, mutta oikeusasiamiehen käsityksen mukaan jokin muu ratkaisu tai menettely olisi paremmin edistänyt perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. On myös varsin tavallista, että huomautuksen tai moittivan käsityksen sisältävissä päätöksissä esitetään samalla myös ohjaavia käsityksiä. Arvioni mukaan kaikkiaan yli puolet oikeusasiamiehen toimenpidepäätöksistä sisältää myös puheena olevia ohjaavia elementtejä.

Oikeusasiamies voi tehdä kanteluratkaisuisaan myös esityksiä. Esitys voidaan tehdä ensin näkin virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi. Tällainen esitys voidaan tehdä virheen tehneelle tai epäkohdasta vastuussa olevalle viranomaiselle itselleen, mutta myös esimerkiksi korkeimmalle oikeudelle taikka korkeimmalle hallinto-oikeudelle, jos korjaaminen edellyttää ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttöä.

Toiseksi esityksiä voidaan tehdä lainvalmistelusta vastaaville ministeriöille säännösten tai määräysten kehittämiseksi. Näissä tapauksissa on tyypillisesti kysymys siitä, että säännöksiin tai määräyksiin liittyy jokin puute tai epätasällisyys, joka vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen. Tämä on tavallisimpia oikeusasiamiehen esityksen aiheita.

Kolmanneksi esityksissä voi olla kysymys perus- tai ihmisoikeusloukkauksen hyvittämisestä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) taatuihin oikeuksiin kuuluvat tehokkaat oikeussuojakeinot sopimuksessa turvattujen oikeuksien loukkauksia vastaan. Oikeussuojakeinojen tulisi olla ensisijaisesti preventiivisiä, joilla voidaan estää oikeudenloukkaus tai sen jatkuminen, mutta myös reparatiivisia keinoja, joilla voidaan hyvität-

tää jo tapahtunut loukkaus, saatetaan pitää tehokkaina. Myös Suomen perustuslaissa julkiselle vallalle säädetyn velvollisuuden turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan katsoa sisältävän velvoitteen perusoikeusloukkausten hyvittämisestä.

Suomen kansallinen vahingonkorvauslain säädäntö ei kuitenkaan tunnusta oikeutta hyvitykseen edes kaikissa niissä tilanteissa, joissa loukatulla on siihen EIS:n mukaan oikeus. Tämän vuoksi oikeusasiamiehen hyvitysesityksillä on tärkeä periaatteellinen merkitys – hyvityksen täytyy olla mahdollista kansallisella tasolla ilman, että loukattu joutuu viemään asian Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT). Oikeusasiamiehen hyvitysesityksillä pyritään myös juurruttamaan sellaista viranomaiskulttuuria, jossa viranomaiset tunnustavat ja korjaavat virheensä, tai jos se ei ole enää mahdollista, tarvittaessa hyvittävät ne. Hyvitysmahdollisuus on tärkeä paitsi loukatun kannalta, myös siksi, että sillä on yleisemmin loukkauksia ennalta ehkäisevä ja puutteiden korjaamista edistävä vaikutus. Eduskunnan perustuslakivaliokunta onkin tukenut oikeusasiamiehen mahdollisuutta esittää hyvitystä. Kertomusvuonna hyvitysesityksiä tehtiin jo kaikkiaan 24.

Neljänneksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi viranomaisen ja kantelijan välillä. Myös nämä esitykset tähtäävät yksilön oikeuksien edistämiseen ja konkreettiseen toteutumiseen.

Erilaiset esitykset ilmentävät hyvin sitä, että oikeusasiamiehen toiminta on nykyisin paljon muutakin kuin vain jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Esityksillä pyritään edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista paitsi yksittäisen kantelijan kohdalla, myös yleisemmin.

Omat aloitteet

Oikeusasiamiehen vuosittain omasta aloitteestaan tutkittavaksi ottamien asioiden määrä on noussut noin 80 asiaan. Aihe omaan aloitteeseen voi tulla ilmi kantelun tutkinnan yhteydessä, tarkastusta toimitettaessa tai median välityksellä.

Omissa aloitteissa on usein kysymys yksittäistapausta laajemmista, yleistä merkitystä omaavista rakenteellisista ongelmista. Tyypillisiä omien aloitteiden aiheita ovat lainsäädäntöön taikka viranomaisten ohjeisiin tai menettelytapoihin liittyvät puutteet, jotka voivat vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtaosa omista aloitteista johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Usein toimenpiteenä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävä käsitys tai esitys.

Tarkastukset

Oikeusasiamiehen toimittamilla tarkastuksilla on yhä enenevässä määrin kysymys tulevaisuuden suuntautuvasta ohjaavasta toiminnasta, eikä virheiden etsimisestä. Tämä suuntaus tulee yhä korostumaan, kun oikeusasiamiehestä tulee eduskunnan juuri hyväksymän lain mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Valvontaelimen tulee tehdä tarkastuskäyntejä sellaisiin paikkoihin, joissa säilytetään vapautensa menettäneitä ihmisiä. Kysymys voi olla vankiloista tai poliisin säilytystiloista, mutta myös esimerkiksi psykiatristen potilaiden, vanhusten, kehitysvammaisten tai lasten hoitolaitoksista.

Kansallisen valvontaelimen tehtävänä on nimenomaan preventiivinen, ennaltaehkäisevä toiminta. Sen tavoitteena on edistää vapautensa menettäneiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Vuosittainen perus- ja ihmisoikeusteema

Oikeusasiamiehen kansliassa on jo useiden vuosien ajan valittu vuosittainen teema, joka otetaan esille kaikkien tarkastusten yhteydessä. Teema otetaan huomioon myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omien aloitteiden suuntaamista. Tähän mennessä teemoina ovat olleet viranomaisen hyvän hallinnon mukainen neuvonta- ja pal-

veluvelvollisuus sekä yhdenvertaisuuden toteutuminen (vuosina 2006–2007), julkisuusperiaatteen toteutuminen viranomaisten toiminnassa (2008–2009), kielelliset oikeudet ja hyvän kielenkäytön vaatimus (2010–2011) ja viimeisimpänä teemana yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo (2012–).

Oikeusasiamiehen kansliassa valmistellaan etukäteen teeman käsittelyä ja kartoitetaan siihen liittyviä mahdollisia ongelmakohtia. Näin esimerkiksi tarkastusten yhteydessä voidaan käydä jäsentynyt keskustelua, joka tähtää viranomaistoiminnan kehittämiseen teeman sisältämän perus- tai ihmisoikeuden toteutumisen edistämiseksi.

Lausunnot

Oikeusasiamies antaa vuosittain kymmeniä lausuntoja. Tavallisimmin lausuntoja annetaan eri ministeriöille lainvalmistelun eri vaiheissa, mutta myös esimerkiksi eduskunnan valiokunnille. Lausunnot voivat liittyä myös jonkin ihmisoikeusoppimuksen määräaikaisraportointiin.

Lausunnoissaan oikeusasiamies ei yleensä puutu yhteiskuntapoliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluviin kysymyksiin. Sen sijaan lausunnoissa arvioidaan lakiehdotusta tai muuta käsiteltävänä olevaa asiaa nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kertomus

Perustuslain mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Oikeusasiamieslain mukaan kertomuksessa tulee kiinnittää huomiota myös julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilaan sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perusoikeusudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta piti uudistuksen hengen mukaisena, että oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) kertomukseen sisällytetään erityinen jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta

ja oikeusasiamiehen niitä koskevista havainnoista. Tällainen jakso (tässä kertomuksessa jakso 3) on ollut kertomuksessa perusoikeusudistuksen voimaantulosta 1995 lähtien.

Kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjakso on vähitellen kehittynyt yhä laajemmaksi, mikä kuvastaa hyvin oikeusasiamiehen toiminnan painopisteen muutosta viranomaisten velvollisuuksien valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämisen suuntaan. Jaksoon on perinteisesti sisällytetty perusoikeussäännöksittäin systematisoitu tiivis selostus eräistä oikeusasiamiehen havainnoista ja kannanotoista (jakso 3.6). Siinä on myös jo vuosikautia selostettu kaikki EIT:n Suomea koskevat ratkaisut (3.5).

Vuoden 2012 kertomuksessa on nyt neljä kertaa jakso (3.3) ”puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa”, jossa selostetaan oikeusasiamiehen havainnoita eräistä tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa (3.3.1). Toisaalta jaksossa esitetään esimerkkejä sellaisista tapauksista, joissa oikeusasiamiehen toimenpiteet ovat johtaneet tai ovat johtamassa parannuksiin viranomaisten toiminnassa tai lainsäädännön tilassa (3.3.2). Jaksoon on nyt toista kertaa koottu tietoja myös oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä (3.3.3).

Kertomuksessa on kolmatta kertaa oma jaksosensa vuosittaiseen perus- ja ihmisoikeusteemaan liittyvistä oikeusasiamiehen havainnoista (3.4). Nyt kertomukseen on sisällytetty uusi jakso Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen toiminnasta (3.2).

Tiedotus

Oikeusasiamiehen vuosikertomukset ovat myös sähköisessä muodossa oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Siellä on myös luettavissa suuri osa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneista ratkaisuksista sekä lausunnoista. Merkittävimmistä kannanotoista annetaan lehdistötiedote. Sivustolla on myös perustietoa oikeusasiamiesinstituutiosta ja ohjeet kantelun tekemisestä sekä perus- ja ihmisoikeuksia koskevia tietoja ja artikkeleita.

Sivut palvelevat osaltaan perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta. Uusin tiedotuksen kanava on oikeusasiamiehen Facebook-sivut. Niiden avulla pyritään osaltaan parantamaan perus- ja ihmisoikeusasioita koskevaa tiedonkulkua ja tavoittamaan sellaisia ihmisiä, joita perinteiset tiedonvälityskanavat ja verkkosivutkaan eivät ehkä tavoittaisi.

Oikeusasiamiehen kansliassa on kaksi neuvontalakimiestä, jotka antavat puhelimitse tai henkilökohtaisessa tapaamisessa tietoja oikeusasiamiehen toiminnasta. He voivat arvioida, voisiko oikeusasiamies auttaa siinä asiassa, jossa asiakas kokee oikeuksiaan loukatun. He voivat antaa myös ohjausta muun toimivaltaisen oikeussuojaelimen puoleen kääntymiseksi. Lisäksi neuvontalakimiehet osallistuvat Facebookissa käytävään keskusteluun ja tuovat siten interaktiivisen elementin oikeusasiamiehen tiedotustoimintaan.

Oikeusasiamies osana kansallista ihmisoikeusinstituutiota

Edellä esitetyn mukaisesti oikeusasiamies edistää monin tavoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Kansallisia ihmisoikeusinstituutioita koskevien ns. Pariisin periaatteiden näkökulmasta voidaan kuitenkin todeta, että oikeusasiamiehen toiminnasta puuttuu eräitä elementtejä. Ensinnäkin yleistä perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvää kasvatusta, koulutusta ja tutkimustoimintaa on ollut hyvin vähän. Toiseksi, oikeusasiamiesinstituutiosta puuttuu pluralistisuus. Kolmanneksi, oikeusasiamiehen toimivalta rajoittuu viranomaisiin, virkamiehiin ja julkista tehtävää hoitaviin yksityisiin. Puhtaasti yksityiset tahot jäävät toimivallan ulkopuolelle.

Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution luomiseksi perustetut uudet rakenteet korjaavat kaikki nämä puutteet. Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä kertomusvuonna toimintansa aloittaneen Ihmisoikeuskeskuksen laissa säädetynä tehtävänä on muun muassa yleinen perus-

ja ihmisoikeuksia koskeva tiedotus, kasvatusta, koulutus ja tutkimus. Ihmisoikeuskeskuksella olevaan Ihmisoikeusvaltuuskuntaan puolestaan kuuluu 40 jäsentä, jotka edustavat monipuolisesti kansalaisyhteiskuntaa, perus- ja ihmisoikeustutkimusta sekä muita perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvia tahoja. Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävät ja toimivaltuudet ulottuvat myös puhtaasti yksityisiin tahoihin. Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

Käsitykseni mukaan tehokas perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää yleistä kasvatusta, koulutusta, tutkimusta ja tiedotustoimintaa sekä mahdollisuutta antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä, mutta myös mahdollisuutta puuttua yksittäisiin perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin sekä toimittaa tarkastuksia viranomaisissa ja suljetuissa laitoksissa. Kaikki nämä toiminnot yhdistyvät Suomen kansallisessa ihmisoikeusinstituutiossa. Ensimmäisen toimintavuoden perusteella käytännön kokemukset siitä ovat hyvin lupaavat.

Lopuksi

Uskon, että perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen näkökulma tulee edelleen vahvistumaan oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän suuntaan vaikuttaa Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen. Omaksuttu rakenne tarjoaa erinomaiset edellytykset instituution eri osien väliselle tiedonkululle ja niiden keskinäiselle vuorovaikutukselle sekä toiminnan koordinoimille ja yhteiselle strategialle. Samaan suuntaan vaikuttaa myös oikeusasiamiehen nimeäminen kansalliseksi kidutuksen vastaiseksi OPCAT valvontaelimeksi, jolla on nimenomaisesti loukkauksia ennaltaehkäisevä tehtävä.

Jussi Pajuojja

Kuinka Kansaneläkelaitos palvelee asiakkaitaan?



Nimi Kansaneläkelaitos viittaa historiaan. Kun laitos perustettiin vuonna 1937, se oli työuran jälkeisen maksettavia eläkkeitä hoitava eläkelaitos.

Laitoksen nykyistä toimintaa ajatellen nimi on vanhahtava ja tehtävänkuvaltaan suppea. Kansaneläkelaitos viittaa suuriin, ikääntyneisiin ja eläkettä saaviin kansanryhmiin.

Vanhaan nimeen sisältyy myös palveluodotus. Se tuo mieleen mummon ja papan, jotka asioivat perinteisesti paikallisessa toimistossa.

Kela Facebookissa

Aivan toisenlaisen kuvan Kansaneläkelaitoksen asiakasprofiilista ja siihen liittyvistä palveluodotuksista luovat Kelan sähköiset verkkopalvelut. Jo verkkosivujen ulkoasu kertoo painopisteen muutoksesta. Verkkosivuilla erottuu logo Kela suurella, nimi Kansaneläkelaitos pienellä.

Visuaalinen muutos kertoo siitä, että enää kysymys ei ole vain eläkkeistä, vaan suuresta joukosta eri väestöryhmiin kohdistuvia etuuk-

sia. Kela hoitaa muun muassa opiskeluun, lapsiperheeseen, työttömyyteen, ulkomaalaisiin, terveyteen ja kuntoutukseen liittyviä etuuksia ja korvauksia.

Muutoksesta kertoo myös se, että omien verkkosivujen lisäksi Kela on vuodesta 2012 alkaen tarjonnut palveluja Facebookissa. Näiden palveluiden suurin käyttäjäryhmä ovat nuoret ja keskiikäiset aikuiset.

Kelan palvelujen ala on siis viime vuosikymmeninä merkittävästi laajentunut. Samalla ne kanavat, joita uudet asiakasryhmät käyttävät, poikkeavat olennaisesti aikaisemmista. Jos Kelan perinteiset asiakkaat halusivat saada palvelun paikallisesta toimistosta, uudet asiakkaat pyrkivät pikemminkin välttämään toimistossa käyntiä silloin, kun asian voi hoitaa näppärästi verkossa.

Niitä Kelan etuuksia, joissa sähköinen asiointi on yleistä, ovat opintotuet, lapsiperheiden etuudet, asumisen ja työttömyyden tuet. Ne tyypillisesti koskettavat juuri nuoria ikäluokkia.

Kelan palvelut kantelun kohteena

Oikeusasiamiestä on toisinaan arvosteltu siitä, että vain parikymmentä prosenttia kanteluita johtaa toimenpiteisiin. Myös Kelan osalta toimenpideprosentti oli viime vuonna samaa luokkaa.

Asialla on kuitenkin käänttöpuolensa. Kelaa koskevien kanteluiden kohteena on usein ratkaisun lopputulos, se että etuutta ei myönnetty tai sitä myönnettiin vähemmän kuin oli haettu. Näistä kielteisistä ratkaisuista on mahdollista valittaa. Kelan tapauksessa valitus tehdään yleensä sosiaaliturvan, opintotuen tai työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaan. Niiden päätöksistä voidaan edelleen valittaa vakuutusoi-keuteen.

Näin ollen syynä siihen, että Kelaa koskeva kantelu ei anna aihetta toimenpiteisiin, on usein se, että asia on jo vireillä muutoksenhakuelimes-ssä tai että siihen on vielä mahdollista hakea muutosta. Koska kantelu oikeusasiamiehelle on mak- suton ja helppo tehdä, ihmiset ikään kuin var- muuden vuoksi kirjoittavat myös hänelle, vaikka asia olisi jo muutoksenhakuasteessa vireillä.

Usein myös muutoksenhakuelimen, esimer- kiksi vakuutusoi-keuden lopullisesta ratkaisusta kannellaan laillisuusvalvojalle. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi muuttaa tuomioistuimen päätös- tä eikä muutoinkaan puuttua sen harkintavallan puitteissa annettuun ratkaisuun.

Koska Kelan tukiin, etuuksiin ja avustuksiin liittyvä oikeusturva toteutuu muutoksenhaun kautta, nämä asiat eivät ole oikeusasiamiehen teh- täväkentän ytimessä. Sen sijaan niitä kysymyksiä, joihin oikeusasiamies usein puuttuu, ovat Kelan neuvonnan ja palvelun laatu, asioiden käsittely- ajat, päätösten perustelut ja muutoinkin hyvän hallinnon toteutuminen.

Paikallisesta toiminnasta valtakunnalliseen palveluun

Viime vuosien suuri muutos on se, että Kelan palvelut ovat siirtyneet paikalliselta tasolta valta- kunnallisiksi. Vanha paikallisen palvelun periaate, jossa asia otettiin vastaan Kelan toimistossa ja myös käsiteltiin ja ratkaistiin siellä, ei enää päde.

Uutta palvelurakennetta ilmentää Kampin toimisto Helsingissä. Toimistossa käy asiakkaita 350–400 päivässä. Asiakkaita neuvotaan ja heidän hakemuksensa otetaan vastaan, mutta toimisto ei ratkaise niitä, vaan ne toimitetaan sähköisesti muualle käsiteltäväksi.

Uudesta palvelurakenteesta johtuu myös Kelan toimistojen verkkosivuilla oleva teksti, jota eräissä kanteluissa on pidetty tylynä: ”Jos haluat ottaa puhelimitse yhteyttä, soita Kelan palvelu- numeroihin. Toimistoihin ei voi soittaa”.

Esimerkiksi Kampin toimistoon olisikin hyö- dytöntä soittaa, jos haluaa tietoja asiansa käsitte- lyvaiheesta. Koska asia siirretään eteenpäin ja rat- kaisuutoiminta jakautuu koko maahan, myös asian seuranta voi tapahtua vain valtakunnallisesti.

Kela siirtyi valtakunnalliseen puhelinpalve- luun vuonna 2009. Puhelinpalvelusta vastaava Yhteyskeskus toimii Joensuussa, Lieksassa, Jy- väskylässä, Kemijärvellä ja Pietarsaareissa, jonne on keskitetty ruotsinkielinen palvelu.

Kelan valtakunnallisessa puhelinpalvelussa on esiintynyt käynnistysongelmia. Kanteluissa on koettu hankaluutena muun muassa pitkät jonotusajat. Yhteyskeskus on pyrkinyt ratkaise- maan asiaa paitsi kohdentamalla henkilöstöä ruuhkahuippuihin, myös ottamalla käyttöön uu- den palvelun, joka on takaisinsoitto yhteyses- kuksesta asiakkaalle.

Tarkastuksilla on keskusteltu siitä, voisiko Kela myös muilla omilla toimenpiteillään tasoi- ttaa ruuhkahuippuja esimerkiksi myöntämällä määräaika-asetteja päätymään muuna ajan- kohtana kuin vuodenvaihteessa.

Toisaalta on merkille pantavaa, että valtakun- nallisen yhteyskeskuksen avulla voidaan tuottaa aikaisempaa parempaa palvelua. Esimerkiksi ta-

kuueläkettä koskeva laki tuli voimaan vuonna 2011. Eläkettä voi hakea suullisesti soittamalla Kelan eläkeasioiden palvelunumeroon. Käytän- nössä asiakas soittaa yhteyskeskukseen, jossa pal- veluneuvoja täyttää asiakkaan vastaukset hake- muslomakkeen kysymyksiin. Tämän joustavan palvelun käyttöönotto vaati, että oikeusturvasyis- tä Kela tallentaa kaikki asiakkaiden puhelut.

Kuusi palvelukanavaa

Kelalla on kuusi palvelukanavaa, joista neljää hoi- detaan valtakunnallisesti. Valtakunnallisia palve- luita ovat sähköinen verkkopalvelu, puhelinpal- velu, postiasiointi ja suorakorvaus. Paikallisesti hoidettuja palvelumuotoja on kaksi, toimistopal- velu ja palvelu yhteispalvelupisteessä.

Kelan paikallinen palveluverkko on jatkuvasti harventunut. Suositusten mukaan viitenä arki- päivänä avoinna oleva palvelu tarjotaan, jos asiak- kaita on enemmän kuin 20 päivässä. Jos päivittä- siä asiakkaita on 10–20, asiakaspalvelu voidaan järjestää esimerkiksi yhteispalveluna.

Yhteispalvelupiste tarkoittaa Kelan ja mui- den julkisten organisaatioiden yhdessä ylläpitä- mää palvelua. Sieltä saa Kelan hakemuslomakkei- ta ja esitteitä, sinne voi jättää hakemuksen, saada yleistä opastusta etuuksista ja Kelan verkkopal- velujen käytöstä. Kelalla on yhteispalvelupistei- den henkilöstölle tarkoitettu oma palvelusivus- to, jossa on tietoa asiakaspalvelun tueksi.

Yhteispalvelupisteen henkilöstö ei kuiten- kaan pääse Kelan sisäisiin tietojärjestelmiin. Tä- stä syystä yhteispalvelupisteissä neuvonta on yleis- neuvontaa, eikä siinä voida yksityiskohtaisesti kartoittaa asiakkaan henkilökohtaista tilannetta.

Kelan toimistoissa ollaan parhaillaan otta- massa käyttöön uutta toimintamallia. Tämä tar- koittaa kolmea palvelumuotoa. Ensiksi on pika- palvelutiski, jossa voidaan hoitaa yksikertaisia asioita kuten hakemusten jättäminen. Toinen vaihtoehto on jonotusnumeron perusteella saa- tava henkilökohtainen neuvonta. Kolmas palve- lumuoto on ajanvarausjärjestelmä, johon tapaa- misaika voidaan varata sähköisesti verkkosivuil-

ta. Ajanvarauksella on tarkoitus hoitaa asioita, jotka vaativat enemmän aikaa, yleensä 30–45 mi- nuuttia. Lisäksi uuteen palvelukonseptiin kuulu- vat asiakaspäätteet, joilla omia asioita voi hoitaa käyttämällä verkkopankin tunnuksia tai sirullista henkilökorttia.

Asiakastapaamisten yleisperiaatteena on ”ker- ralla kuntoon” eli käynnin jälkeen asia saadaan eteenpäin, mahdollisesti liitteiden hankkimisen jälkeen. Kelan toimistoissa asiakastapaamisia hoi- tavat palveluneuvojat, jotka eivät ole käsiteltävien etuuskien erityisasiantuntijoita. Jos erityisasian- tuntemusta tarvitaan, sitä saadaan esimerkiksi soittamalla taustatukeen.

Ovatko Kelan asiakkaat yhdenvertaisessa asemassa?

Kelan palveluiden saatavuutta ajatellen yhdenver- taisin väline on puhelin. Se on kaikkien helposti saavutettavissa. Oikeusasiamiehelle kanneltiin viime vuonna Kelan puheluiden maksullisuudes- ta. Tilanteen voitiin todeta olevan kunnossa. Kel- lan käytössä olevat puhelinnumerot ovat lisämak- suttomia palvelunumeroita, joihin soittaminen asiakkaalle maksaa vain asiakkaan oman lankapu- helin- tai matkapuhelinliittymän mukaisen pai- kallisverkko- tai matkapuhelinmaksun.

Yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia voivat kuitenkin olla asiakkaiden puhelinpalve- lussa esittämät kiirehtimispyynnöt. Tarkastuksil- la on käynyt ilmi, että kiirehtimispyynnölle saa- tetaan antaa niin suuri merkitys, että hakemus ratkaistaan ennen aikaisemmin vireille tulleita hakemuksia. Tässä asiassa Kelan vakuutuspiireil- lä tulisikin olla yhteneväiset linjaukset.

Saavutettavuutta ajatellen toiseksi yhdenver- taisin väline on internet. Tilastokeskuksen mu- kaan internetiä käyttää noin yhdeksänkymmentä prosenttia 16–74 -vuotiaista suomalaisista. Valtio- neuvoston Laajakaista kaikille -hankkeen tavoit- teena on nopean yhteyden täydellinen kattavuus myös haja-asutusalueilla vuoden 2015 loppuun mennessä.

Kelassa internetin käytön lisääntymistä ovat estäneet eräät käytännön seikat. Vasta äskettäin on päästy siihen, että myös hakemusten liitteet voidaan toimittaa sähköisesti. Asiakkaan kannalta liitteiden muuntaminen sähköiseen muotoon saattaa myös aiheuttaa ongelmia.

Suorakorvausmenettely on asiakkaalle yksinkertainen palvelumuoto. Järjestelmää soveltavat muun muassa ne terveydenhuoltopalvelujen tuottajat, jotka ovat sopineet Kelan kanssa sen käytöstä. Tällöin korvauksen saa jo lääkärin vastaanotolla näyttämällä Kela-kortin. Perittävästä maksusta vähennetään korvauksen määrä, ja maksettavaksi jää omavastuuosuus.

Asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta on jossakin määrin ongelmallista, että suuret palveluntuottajat käyttävät suorakorvausmenettelyä, mutta esimerkiksi yksityispraktiikkaa harjoittavat lääkärit välttämättä eivät. Tällöin asiakkaan on erikseen haettava korvaus Kelalta.

Oma kysymyksensä on sitten se, toteutuuko asiakkaiden yhdenvertaisuus toimistojen ja yhteispalvelupisteiden palvelutarjonnassa. Johtako supistuva palveluverkosto siihen, että asiakkaat ovat eri alueilla erilaisessa asemassa?

Tilanne on moniulotteinen. Kaikki saavat hyvää yleistä neuvontaa Kelan verkkosivuilta. Myös yhteispalvelupisteissä neuvonta voi olla vain yleisneuvontaa. Kelan toimistojen asiakaspalvelijat eivät heikään ole etuusasiiantuntijoita, vaan heidänkin antamansa palvelu on lähtökohtaisesti yleisneuvontaa. Vaikka toimistoissa saattaa olla myös erityisosaamista, se painottuu toimistossa käsiteltäviin etuuksiin.

Eroksi Kelan toimistojen ja muiden palvelumuotojen välille jää lähinnä se, että toimistoissa asiakaspalvelijat voivat etäyhteyden avulla käyttää asiiantuntijoita taustatukena. Tällaista palvelua asiakas ei saa, jos toimistoa ei ole kohtuullisen matkan päässä.

Kelan palveluhaasteet

Kelan palveluketjussa on kaksi haasteellista vaihetta. Ensiksi se, millaista neuvontaa asiakas tarvitsee, jotta hän voisi mahdollisimman hyvin täyttää hakemuksen ja hakea samalla kertaa kaikkia hänelle kuuluvia etuuksia. Toiseksi kyse on siitä, millä tavoin asiakas itse voi tai häneen voidaan olla yhteydessä hakemuksen jättämisen jälkeen sen käsittelyaikana.

Vaikka hyvä hakemus voidaan usein laatia jo verkossa olevan ohjeistuksen perusteella, on tilanteita, joissa vaikeusaste on suurempi. Esimerkiksi sotilasavustukseen voi sisältyä viisi eri avustuksen lajia (perus-, asumis-, erityis- ja opintolainan korkoavustus ja elatusapu). Lisäksi sotilasavustus vaihtelee perhetilanteen mukaan. Sitä voivat saada muun muassa asevelvollinen, avio puoliso, avopuoliso, jos puolisoilla on yhteinen lapsi sekä asevelvollisen huollettavana oleva oma tai aviopuolison lapsi.

Tällöin kokonaistilanteen kartoitus saattaa olla haasteellista jopa Kelan toimistojen asiakaspalvelussa, vaikka etäyhteyden avulla voidaan hyödyntää asiantuntevaa taustatukea. Toisaalta yksittäisistä asiaryhmistä esimerkiksi vammais- ja kuntoutusetuudet saattavat olla haaste toimistojen asiakasneuvonnalle.

Jos hakemuksen jättämistä ennakoiva vaihe ei toimi, asiaa voidaan jossain määrin korjata käsittely- tai oikaisuvaiheen aikana. Jos asian käsittelijä haluaa lisäinformaatiota, esimerkiksi täydennystä hakemuksen liitteisiin, hän voi olla puhelimitse tai kirjeitse yhteydessä asiakkaaseen. Vastaavasti asiakas voi yhteyskeskuksen kautta saada puhelimitse yhteyden asiaa käsittelevään tahoon. Asiakas voi myös seurata asian etenemistä verkkopalvelun kautta.

Kriittinen kysymys on se, miten hyvin etuus-käsittelijä voi hakemuksen ja asianhallintajärjestelmässä olevan tiedon perusteella varmistua, että asiakas on osannut hakea kaikkia hänelle mahdollisesti kuuluvia etuuksia? Jos asiakas ei ole tietoinen mahdollisesti saatavissa olevasta etuudesta ei-

kä asian käsittelijä sitä tiedosta, etuus voi pahimmassa tapauksessa jäädä kokonaan saamatta.

Vaarana myös on, että jos asiakkaat eivät ennen hakemuksen jättämistä tai sen käsittelyaikana saa riittävän yksityiskohtaista neuvontaa, oikaisu- ja muutoksenhakujärjestelmä kuormittuu. Tämä aiheuttaa viiveitä etuuksien saamisessa. Ongelmaa voidaan osin hoitaa tehokkaalla Kelan sisäisellä oikaisumenettelyllä. Jos kuitenkin päädytään siihen, että riittävän substanssineuvonnan puuttumisen vuoksi joudutaan turvautumaan muutoksenhakuasteisiin, järjestelmä on raskas ja aikaa vievä eikä palvele hyvän hallinnon periaatteita.

Palvelujärjestelmän kehitysnäkymiä

Kelan palvelujärjestelmän kehittämiseksi on viereillä monia eri hankkeita. Palveluiden hakemista helpottavat muun muassa uudet hakemuskaavakkeet ja päätösten ymmärrettävyyttä selkokieliset ratkaisumallit.

Asiakkaisiin pyritään myös ottamaan aktiivisesti yhteyttä. Uusi palvelumuoto on työkykyneuvonta, jolla tuetaan sairauden jälkeistä työhön palaamista. Käytännössä se tarkoittaa, että Kelasta otetaan yhteyttä niihin sairauspäivärahaa saaviin, jotka mahdollisesti tarvitsevat kuntoutusta. Toinen uusi palvelumuoto on henkilökohtainen neuvoja, joka huolehtii erityistä tukea tarvitsevan vammaisen asioista.

Kaikkia mahdollisia asiakkaita ei kuitenkaan tavoiteta. Tarkastuksilla Kelan henkilöstö on kantanut huolta siitä, että palveluiden ulkopuolella saattavat jäädä muun muassa yksin asuvat vanhuksat, syrjäytyneet nuoret ja mielenterveysongelmaiset. Vaikka kynnys on matala, he eivät aina hakeudu palveluiden piiriin.

Maija Sakslin

Vanhusten oikeudesta hoivaan



Euroopan neuvoston valvonta

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Nils Muižnieks, jonka tehtävänä on edistää ihmisoikeuksien kunnioittamista, koulutusta ja tietoisuutta ihmisoikeuksista, vieraili Suomessa kesällä 2012. Vierailun pohjalta laatimassaan raportissa hän tarkasteli vanhustenhoitoa ja esitti huolensa ikääntyneiden henkilöiden hyvän ja tasapuolisen hoivan turvaamisesta. Erityisenä huolenaiheena olivat kuntien väliset erot omaishoidon sopimuksissa, palvelumaksuissa, omaishoitajien saamassa tuessa ja useiden kuntien vaikea taloudellinen tilanne. Johtopäätöksissään hän totesi, että samalla kun on kunnioitettava kuntien itsehallintoa, valtion tulee turvata, että kunnat noudattavat hoivaa ja sen saatavuutta koskevia vähimmäisvaatimuksia. Myös omaishoitajien asemaa tulisi uudistaa.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea antoi vuoden 2012 joulukuussa ratkaisunsa kahden Omaishoitajat ja Läheiset -Liiton tekemään kanteluun. Päätelmässään komitea totesi, tukevien ihmisoikeusvaltuutetun havaintoihin, että

Suomi rikkoo omaishoidon tuen myöntämisessä ja palveluasumisen maksujen määräytymisessä peruskirjan määräystä ikääntyneiden henkilöiden oikeudesta sosiaaliseen suojeluun.

Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan 23 artiklan mukaan ikääntyvillä henkilöillä tulee olla mahdollisuus valita elämäntapansa ja pysyä yhteiskunnan täyspainoisina jäseninä mahdollisimman pitkään. Valtion tulee huolehtia heidän tarpeitaan ja terveydentilaansa vastaavien asuntojen ja riittävien asumisen tukipalvelujen saatavuudesta ja tarjota heidän tilansa vaatimia terveydenhoito- ja muita julkisia palveluja. Lisäksi laitoksissa asuville ikääntyneille henkilöille on taattava asianmukainen tuki ja mahdollisuus osallistua elinolosuhteitaan koskevaan päätöksentekoon.

Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien peruskirja tuli Suomessa voimaan vuonna 1991. Sen turvaamia oikeuksia ajantasaistettiin uudistetulla Euroopan sosiaalisella peruskirjalla, joka tuli voimaan vuonna 2002. Sopimukseen on lisäpöytäkirjalla liitetty kollektiivivalitusjärjestelmä, jonka Suomi ratifioi vuonna 1998. Eryitystä asian-

tuntemusta omaavat kansainväliset järjestöt voivat tehdä kantelun sosiaalisen peruskirjan määräysten soveltamisesta. Kantelun tulee koskea valtion lainsäädännön tai käytännön ristiriitaa peruskirjan määräyksen kanssa. Se ei voi koskea yksittäistä soveltamistilannetta. Suomi on ainoa valtio, joka on hyväksynyt myös kansallisten järjestöjen valitusoikeuden.

Omaishoitajat ja Läheiset -Liiton ensimmäisen kantelun mukaan uudistetun sosiaalisen peruskirjan 23 artiklassa turvattua oikeutta sosiaaliseen suojeluun oli rikottu, sillä vanhuksia hoitavia henkilöitä kohdeltiin eri tavoin eri puolilla maata. Lisäksi kantelun mukaan riittämättömästä rahoituksesta johtuvat erot kuntien palvelujen tarjonnassa merkitsivät ikääntyneiden henkilöiden eriarvoista kohtelua.

Sosiaalisten oikeuksien komitea kiinnitti huomiota siihen, että kunnissa oli todettu useiden henkilöiden tuen tarve ja maksettu tukea, joka oli myöhemmin lakkautettu tai sen saamisen ehtoja oli kiristetty. Mitään vaihtoehtoisia palveluja ei kuitenkaan järjestetty. Ainakaan Suomen hallitus ei ollut osoittanut, että korvaavaa hoivaa olisi ollut tarjolla.

Komitea totesi, että vaikka peruskirjassa ei edellytetä, että turvan tason tulisi olla samanlainen koko maassa, komitea edellyttää kohtuullisen yhdenmukaista kohtelua. Tilanne kunnissa on epätydyttävä sen vuoksi, että niillä on laaja harkintavalta, muttei selkeää velvollisuutta myöntää hoitajille etuuksia tai vaihtoehtoisesti ikääntyneille henkilöille palveluita. Tämä kuntien erilaisesta rahoituksesta aiheutuva yhdenmukaisuuden puute ei kuitenkaan ole komitean mukaan 23 artiklan loukkaus. Sen sijaan se, että Suomen lainsäädäntö mahdollistaa sen, että jotkut ikääntyneet henkilöt jäävät ilman omaishoidon tukea tai sille vaihtoehtoista tukea, on tämän artiklan loukkaus.

Toisessa kantelussaan Omaishoitajat ja Läheiset -Liitto väitti, ettei Suomi menetellyt peruskirjan artiklojen 13, 14, 16 ja 23 mukaisesti. Kun palveluasumisen hinnoittelua ei ole säännelty, ikääntyneiden henkilöiden saatavilla ei ollut sellaista asumismuotoa, jota heidän kuntonsa edellyttäisi.

Kantelussa oli kysymys pitkäaikaishoidon uudelleen järjestämisestä siten, että laitoshoidon korvataan palveluasumisella. Näiden palvelumuotojen maksujärjestelyt ovat erilaisia, minkä vuoksi palveluasumisen maksut ovat suurempia kuin laitoshoidon maksut.

Komitea totesi peruskirjan 23 artiklan loukkauksen. Riittämättömän palveluasumisen maksujen sääntely yhdessä sen kanssa, että palvelujen tarve ylittää niiden tarjonnan, ei täytä peruskirjan vaatimuksia siltä osin kuin tämä synnyttää oikeudellista epävarmuutta maksuja koskevien erilaisten käytäntöjen vuoksi. Komitea katsoo, että kun kunnat päättävät maksuista, saatavilla ei ole tehokkaita suojakeinoja sen varmistamiseksi, että henkilö saa tarvitsemansa, kuntonsa edellyttämät palvelut. Tällöin ei toteudu myöskään oikeus saada tietoa palveluista ja mahdollisuus käyttää niitä.

Oikeusasiamiehen valvonta

Omaishoitajat ja Läheiset -Liitto oli aiemmin kannellut omaishoidosta eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelussa. Oikeusasiamies ei vakiintuneesti puutu asiaan, joka on vireillä tuomioistuimissa tai muussa viranomaisessa. Tämä vakiintunut kanta koskee kansallisia tuomioistuimia ja viranomaisia. Samaa periaatetta voidaan lähtökohtaisesti noudattaa myös silloin, kun asia on vireillä kansainvälisessä oikeudellisessa elimessä, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa tai Euroopan komissiossa. Toisaalta se, että asia on vireillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa, ei estä oikeusasiamiestä tutkimasta asiaa.

Harkittaessa asian tutkittavaksi ottamista on mielestäni perusteltua arvioida, onko kysymyksessä sellainen oikeuksien loukkaus, jossa oikeusasiamies voi auttaa, tai olisiko oikeusasiamiehen syytä ohjata viranomaisten toimintaa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi jo ennen kansainvälisen elimen kannanottoa. Koska Euroopan komission valvontamenettely on luonteeltaan osittain myös poliittista, olen aiemmin katsonut,

ettei saman asian oleminen vireillä Euroopan komissiossa, estänyt kantelun tutkimista. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean oikeudelliset johtopäätökset toimitetaan ennen niiden julkaisua ministerikomitealle, joka hyväksyy niiden perusteella päätöslauselman. Tämä päätöslauselma on luonteeltaan poliittinen. Sen vuoksi päätin tutkia kantelun. Koska samaa asiaa koskeva jätökantelu oli vireillä sosiaalisten oikeuksien komiteassa, katsoin että Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkinta kuuluu ensisijaisesti komitealle.

Kanteluun antamassani ratkaisussa totesin, että omaishoidon tuki on määrärahasidonnainen tukitoimi. Kunnalla on siten oikeus päättää sen määräytymisperusteista. Kunta ei kuitenkaan voi muuttaa yksipuolisesti omaishoitosopimuksen ehtoja, mutta se voi irtisanoa sopimuksen esimerkiksi tuen edellytysten uudelleen arvioimiseksi. Näin ollen katsoin, että kunta voi irtisanoa omaishoidon tukea koskevat sopimukset uusien sopimusten tekemistä varten. Samalla kuitenkin korostin, että tällöin kunnan tulee varmistaa, että sosiaalihuollon asiakkaan ja tarvittaessa myös häntä hoitaneen henkilön palvelujen tarve arvioidaan ja asiakkaalle järjestetään hakemuksen perusteella sosiaalipalveluja tai tukitoimia hänen tarpeensa ja olosuhteensa huomioon ottavalla tavalla.

Olin jo aikaisemmin arvioidessani omaishoidontuen epäämistä arvioinut myös, miten tällaisessa tilanteessa asiakkaiden kotihoito ja tukipalvelut järjestetään. Saamani selvityksen perusteella en voinut todeta, että omaishoidon tukeen liittyvien palveluiden tai omaishoidon tukea korvaavien palvelujen järjestäminen olisi laiminlyöty.

Korostin sitä, että omaishoidon tuessa on kysymys kunnan yleiseen järjestämisvelvollisuuteen liittyvästä taloudellisesta tukitoimesta ja siihen liittyvien palveluiden järjestämisestä. Kunnalla on velvollisuus järjestää asukkaalleen lakisääteisiä palveluja ja tukitoimia sekä varaamaan niitä varten talousarviossaan riittävän määrärahan. Yleisen järjestämisvelvollisuuden edellyttämä tarpeen arviointi kunnassa tapahtuu ensisijaisesti talousarvion käsittelyn yhteydessä. Kunnan talousarvion lainmukaisuutta valvotaan kunnal-

lisvalituksen avulla. Arvioitaessa sitä, onko kunta täyttänyt yleisen järjestämisvelvollisuutensa, on tarkasteltava aiempia omaishoidon tuen hakemuksia ja niitä koskevia päätöksiä sekä tukea korvaavia ja täydentäviä palveluja ja tukitoimia. Arvioinnissa tarvittavaa tietoa saa erityisesti palveluntarpeen kartoituksista ja niiden perusteella tehdyistä palvelusuunnitelmista. Kunnan tulee myös aktiivisesti seurata palvelujen ja tuen tarpeessa tapahtuvia muutoksia.

Toisaalta asiakkaan yksilöllistä tarvetta haettavaan palveluun tulee arvioida talousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa. Mikäli määrärahat eivät riitä kaikille tuen myöntämisedellytykset täyttävälle henkilölle, voi kunta kohdentaa määrärahoja ja järjestää palveluja määrittelemässään etusijajärjestyksessä. Tämä on kuitenkin tehtävä perustuslain 6 §:ssä turvattua yhdenvertaisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Olen eräissä toisessa kanteluratkaisussani ohjannut kuntaa siinä, että on tärkeää tiedottaa omaishoidon tuen myöntämisperusteisiin tehdystä muutoksista ja niiden merkityksestä omaaloitteisesti niille henkilöille, jotka ovat olleet tuen piirissä. Parhailaan omasta aloitteesta tutkittavanani on omaishoidon tuen myöntämistä koskevien ohjeiden lainmukaisuus useassa kunnassa.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Neuvontavelvollisuus sisältää myös velvollisuuden ohjata asiakasta tarvittaessa hakemaan hänelle sopivampaa ja tarkoituksenmukaisemmin järjestettyä palvelua tai tukitoimea. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava suunnitelma. Vaikka suunnitelma ei ole kuntaa velvoittava asiakirja, kunnan viranomaisen tulee ohjata asiakasta hakemaan suunnitelman mukaisia palveluja ja tukitoimia.

Eräissä ratkaisemassani kantelussa oli kysymys kaupungin menettelystä palvelurakenteen uudistamisessa. Kantelija piti kyseenalaisena menettelyä, jolla useat vanhusten laitoshoitopaikat oli muutettu palveluasumispaikoiksi. Katsoin, että menettely oli ollut lainvastaista siinä, että muutoksesta ei ilmoitettu asianmukaisesti ja riittävän ajoissa. Tämän vuoksi edunvalvojan mahdollisuus valvoa päämiehensä etua oli estynyt tai vaikeutunut. Lisäksi menettely oli virheellistä, kun hoitomuodon muuttumisen yhteydessä oli tehty asiakasmaksuja koskevat päätökset, muttei muita asiakaskohtaisia päätöksiä. Useiden henkilöiden kohdalla muutos tarkoitti, että laitoshoidon asiakkuus muuttui palveluasumisen asiakkuudeksi. Heille olisi tullut tehdä päätökset, joista olisi ilmennyt, millä tavoin hoidon tarve ja olosuhteet olivat muuttuneet ja miten oli arvioitu se, että he soveltuivat hoidon tarpeen perusteella palveluasumisen asiakkaiksi. Päätöksen saatuaan heillä olisi nähdäkseni ollut halutessaan mahdollisuus saattaa palvelumuodon muuttamisen perusteet myös hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Olen kiinnittänyt näihin kysymyksiin huomiota myös erään vanhainkodin toiminnan lakkauttamisen yhteydessä. Useita vanhuksia, joista osa oli muistisairaita, siirrettiin kaupungin omiin tai ostopalveluina tuotettuihin pitkäaikaissairanhoidon ja tehostetun palveluasumisen paikkoihin. Koska kunnan peruspalvelulautakunta ei ollut riittävästi selvittänyt siirrettyjen vanhusien hyvinvointia, pyysin vielä aluehallintovirastoa muun muassa selvittämään jokaisen siirretyn vanhuksen tilanteen sekä tutustumaan heidän palvelusuunnitelmiinsa. Erityisesti nopealla aikataululla tapahtuva lakkauttaminen luo turvattomuutta. Pidän vanhusten ihmisarvoa loukkaavana heidän siirtämistään, ilman että he itse ja heidän omaisensa voisivat osallistua päätöksentekoon. Katsoin, että tällaisesta sosiaalihuollon sisäisestä siirrosta tulisi tehdä muutoksenhakukelpoisen päätös, mikäli kysymys ei ole lääkärin määräämästä sairaanhoitoon siirtämisestä. Kiinnitin myös huomiota siihen, että hoitomaksuistakin tulee tehdä muutoksenhakukelpoisen päätös, sil-

lä siirrot saattavat vaikuttaa myös vanhusten hoitomaksuihin, erityisesti silloin, kun vanhus siirretään vanhainkodista palveluasuntoon.

Olen kertomusvuoden aikana kiinnittänyt sekä sosiaalihuollon että kunnan taloushallinnon yksiköiden tarkastuksilla huomiota sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen kasaantumisen vaikutukseen monen asiakkaan toimeentuloon. Osa asukkaista joutuu turvautumaan toimeentulotukeen. Tämä voi aiheutua siitä, että maksu on asukkaalle maksettavaksi liian korkea eikä sitä ole alennettu, vaikka asiakasmaksuja koskeva lainsäädäntö ohjaa näin toimimaan. Mielestäni perinnästä huolehtivan tahon tulee yhdessä toimeentulotuen myöntämisestä vastaavan tahon kanssa luoda menettelytavat asiakkaiden sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia vaarantavien tilanteiden tunnistamiseksi ja korjaamiseksi.

Kuten olen kanteluratkaisussani todennut, tämä voi merkitä muun muassa sitä, että toimeentulotukea hoitavan viranhaltijan tulee ohjata asiakasta hakemaan maksun alentamista tai sen poistamista ja tarvittaessa oma-aloitteisestikin selvittää edellytyksiä maksun muuttamiseksi ainakin silloin, kun asiakas ei siihen kykene. Tällainen menettely toteuttaa myös hyvän hallinnon periaatteita. Toimeentulotuen myöntämisen sijasta tai sen ohella on perustellumpaa harkita maksun alentamista tai sen poistamista. Tällaiseen menettelyyn olisi syytä erityisesti silloin, kun asiakkaan elämäntilanteessa, esimerkiksi asumisessa tehostetussa palveluasumisessa, ei ole enakoitavissa muutoksia.



2 Oikeusasiamiesinstituutio
vuonna 2012

2.1

Katsaus toimintaan

Vuosi 2012 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 93. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809. Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäseniä on tällä hetkellä noin 160. Osa oikeusasiamiehistä on kuitenkin alueellisia tai paikallisia, esimerkiksi Saksassa ja Italiassa ei ole parlamentaarista oikeusasiamiestä. Euroopan unioniin perustettiin oikeusasiamies vuonna 1995.

2.1.1 TEHTÄVÄT JA TYÖNJAKO

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

Ylimpien laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Ainoa poikkeus on asianajajien valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan. Vain

oikeusasiamies tai oikeuskansleri voi päättää syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa.

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

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

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

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

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

Vuonna 2012 OA Jääskeläinen ratkaisi asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtio-



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

neuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluivat muun muassa tuomioistuimia ja oikeushallintoa, vankeinhoitoa, terveydenhuoltoa ja kieliasioita koskevat asiat. AOA Pajujan vastuulla olivat muun muassa poliisia, syyttäjälaitosta ja puolustusvoimia, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoima- ja työttömyysturvaa koskevat asiat. AOA Sakslin käsitteli esimerkiksi sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia, alue- ja paikallishallintoa sekä ulosottoa ja ulkomaalaisasioita koskevat asiat. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtävänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain uudistamisen yhteydessä lakia muutettiin apulaisoikeusasiamiehen sijaista koskevan säännöksen osalta siten, että oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä tosiasiallisen tarpeen mukaan riippumatta, onko apulaisoikeusasiamiehen este pitkä- vai lyhytaikainen. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2012 esittelijäneuvos Pasi Pölönen yhteensä 48 työpäivän ajan.

2.1.2 OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN ARVOT JA TAVOITTEET

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

Oikeusasiamiehen tehtäväksi tuli valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Tämä muutti näkökulmaa viranomaisten velvollisuuksista ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeudet ovat olleet esillä lähes kaikissa oikeusasiamiehen käsiteltävänä olleissa asioissa perusoikeusuudistuksen jälkeen. Perusoikeuksien toteutumisen arviointi merkitsee eri suuntiin vaikuttavien periaatteiden punnintaa ja huomion kiinnittämistä perusoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Arvioinneissaan oikeusasiamies korostaa perusoikeusmyönteisen laintulkinnan merkitystä.

Oikeusasiamiehelle säädetyt tehtävät antavat pohjan myös sille, millaisia arvoja ja tavoitteita niin laillisuusvalvonnalle kuin kanslian työlle

muutoin voidaan asettaa. Oikeusasiamiehen kanslian arvot vahvistettiin vuonna 2009. Kanslian keskeisiä arvoja on tarkasteltu asiakkaiden, viranomaisten, eduskunnan, henkilöstön ja johtamisen näkökulmasta.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

2.1.3 TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEALUEET

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Vuonna 2011 voimaan tulleen lakiuudistuksen mukaan oikeusasiamies tutkii sellaiset hänen laillisuusvalvontaansa kuuluvat kantelut, joiden osalta on aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä taikka, jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta aiheelliseksi katsomiinsa toimenpiteisiin. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi esiin tulleita epäkohtia.

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

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Tähän kertomukseen sisältyy erillinen perus- ja ihmisoikeuksia koskeva jakso 3.

Oikeusasiamiehen tulee valvoa myös telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun eli niin sanottujen telepakkokeinojen käyttöä. Telepakkokeinojen käyttö vaatii yleensä tuomio-

istuimen päätöksen, ja niitä voidaan käyttää ensisijaisesti vakavien rikosten esitutkinnassa. Näillä pakkokeinoilla puututaan useisiin perustuslainsa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Lain mukaan sisäasiainministeriön, tulilin ja puolustusministeriön tulee antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus telepakkokeinojen käytöstä.

Poliisilla on lain mukaan tietyin edellytyksin oikeus peitetoimintaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Peitetoiminnassa poliisi hankkii tietoja rikollisesta toiminnasta esimerkiksi soluttautumalla rikollisryhmän toimintaan. Sisäasiainministeriön tulee antaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomus myös peitetoiminnan käytöstä. Telepakkokeinojen ja peitetoiminnan valvontaa käsitellään jaksossa 4.6.

Perusoikeuksien painotus näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa. Oikeusasiamiehelle kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan lisäksi niiden aktiivinen edistäminen. 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 2012 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli tasa-arvo ja yhdenvertaisuus. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.4.

2.1.4 LAKIUUDISTUKSEN JÄLKEEN

Vuoden 2012 aikana oikeusasiamiehen kansliassa kehitettiin edelleen menettelytapoja ja työn vaikuttavuutta 1.6.2011 voimaan tulleen lakiuudistuksen edellyttämällä tavalla. Lakiuudistuksen tavoitteena oli laillisuusvalvonnan tehostaminen. Sen myötä lisättiin oikeusasiamiehen toimintavaihtoehtoja ja harkintavaltaa. Myös kansalaisnäkökulmaa korostettiin ja kanteluiden vanhentumisaikaa lyhennettiin viidestä vuodesta kahteen vuoteen.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

Arvot

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

Tavoitteet

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

Tehtävät

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

Painotukset

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

keusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten näkemysten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityistehtävien ja kansainvälisen yhteistyön painotuksista. Voimavarojen suuntaamisessa otetaan erityisesti huomioon vaikuttavuus, oikeusturva ja hyvä hallinto sekä haavoittuvat ihmisryhmät.

Toimintaperiaatteet

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

Toimintaperiaatteet erityisesti kanteluasioissa

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

Kantelijaa pyritään, mikäli mahdollista, auttamaan esimerkiksi esittämällä tapahtuneen virheen korjaamista. OA Jääskeläinen käsitteli vuoden 2011 kertomuksen alussa olevassa puheenvuorossaan tarkemmin kysymystä siitä, voiko ja millä tavoin oikeusasiamies auttaa kantelun tehnyttä henkilöä.

Kansallista Ihmisoikeuskeskusta ja Ihmisoikeusvaltuuskuntaa koskevat oikeusasiamieslain säännökset tulivat voimaan 1.1.2012. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja, jonka oikeusasiamies oli nimitänyt 21.12.2011 saatuaan asiasta sitä ennen perustuslakivaliokunnan kannanoton, aloitti virassaan 1.3.2012, jolloin keskuksen toiminnan voidaan katsoa varsinaisesti alkaneen. Ihmisoikeuskeskuksen kaksi asiantuntijaa, joiden virat oli perustettu joulukuussa 2011, nimitettiin virkoihinsa 30.3.2012. Heistä toinen aloitti virassaan 3.5. ja toinen 14.5.2012.

Ulkoasiainministeriö antoi 20.12.2012 eduskunnalle pitkään valmisteilla olleen hallituksen esityksen (HE 182/2012) YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja pöytäkirjan soveltamisesta. Hallituksen esitykseen sisältyi myös ehdotus eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta ja oikeusasiamiehen nimeämisestä pöytäkirjan edellyttämäksi kansalliseksi valvontaelimeksi. Pöytäkirjalla luodaan järjestelmä, jonka puitteissa riippumattomat kansainväliset ja kansalliset valvontaelimet tarkastavat säännöllisesti paikkoja, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Pöytäkirja velvoittaa sopimusvaltion perustamaan tai nimeämään yhden tai useamman riippumattoman kansallisen valvontaelimen taikka edelleen ylläpitämään sellaista. Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset 5.4.2013.

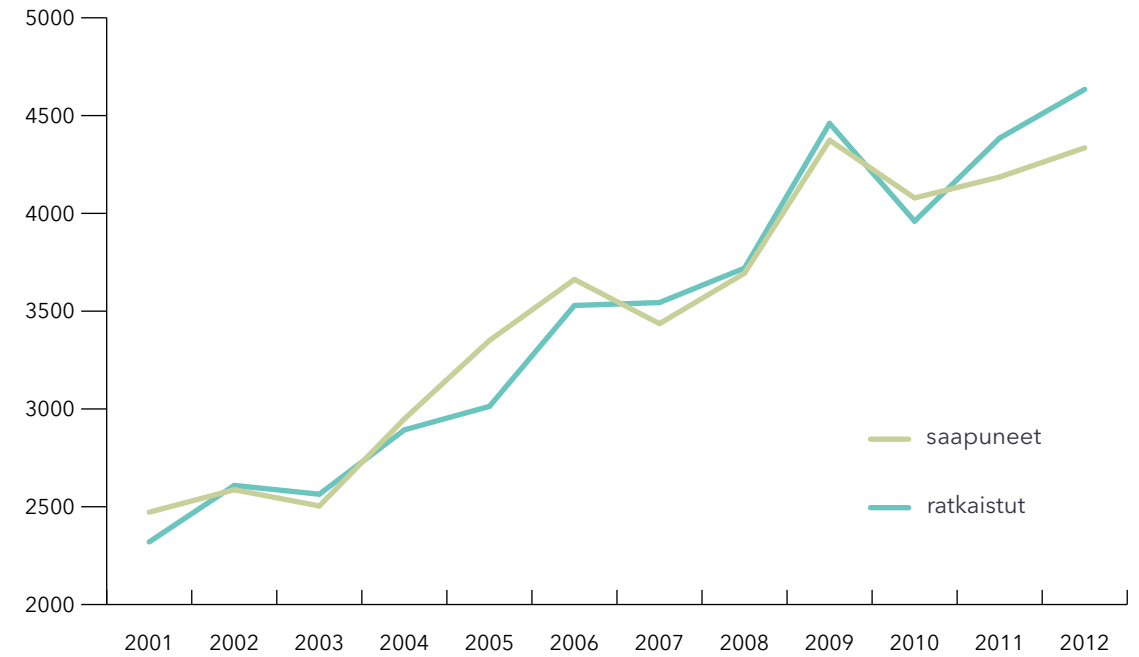
2.1.5 KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2012 kanteluita saapui 4 335 eli noin 150 enemmän kuin edellisellä vuonna. Kertomusvuonna ratkaistiin 4 634 kantelua, mikä on noin 250 enemmän kuin edellisellä vuonna ja noin 300 enemmän kuin vireille tulleiden määrä.

Viime vuosina kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on huomattavasti lisääntynyt. Vuonna 2012 valtaosa, hiukan vajaat 60% kanteluista saapui sähköisesti.

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

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2012 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin 838 eli runsaat 19% kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjettä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2001–2012

Tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä, selvästi perusteettomia kirjoituksia tai toimivaltaan kuulumattomia ja sisällöltään epäselviä samoin kuin nimettömiä kirjoituksia ei käsitellä kanteluina, vaan ne kirjataan omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 6, ns. muut kirjoitukset). Ne luetaan kuitenkin laillisuusvalvonta-asioihin ja jaetaan kirjaamosta apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle, joka jakaa ne edelleen notaareille ja tarkastajille valmisteltaviksi. Tällaisenkin kirjeen lähettäneelle annetaan vastaus ja vastauskonseptit tarkastaa apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö. Vuonna 2012 tähän diaariyhmään kuuluvia kirjoituksia oli 263 kappaletta.

Pelkästään tiedoksi tulleet kirjoitukset niinkään kirjataan, mutta niihin ei vastata. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen pa-

	2011	2012
■ saapuneet ■ ratkaistut		
Kantelut	4 147 4 385	4 302 4 634
Oikeuskanslerilta siirtyneet	38	33
Omat aloitteet	82 64	74 61
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	37 42	51 52
Muut kirjoitukset	239 237	263 255
Yhteensä	4 543 4 728	4 723 5 002

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2011–2012

lautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään näiden periaatteiden mukaan. Vuonna 2012 vastaanotettiin 1018 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

Vuonna 2012 kaikista saapuneista kanteluista 81% kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot kymmenestä suurimmasta kohderyhmästä ovat liitteessä 4.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2012 yhteensä 61. Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 48 asiaa eli 78% asioista.

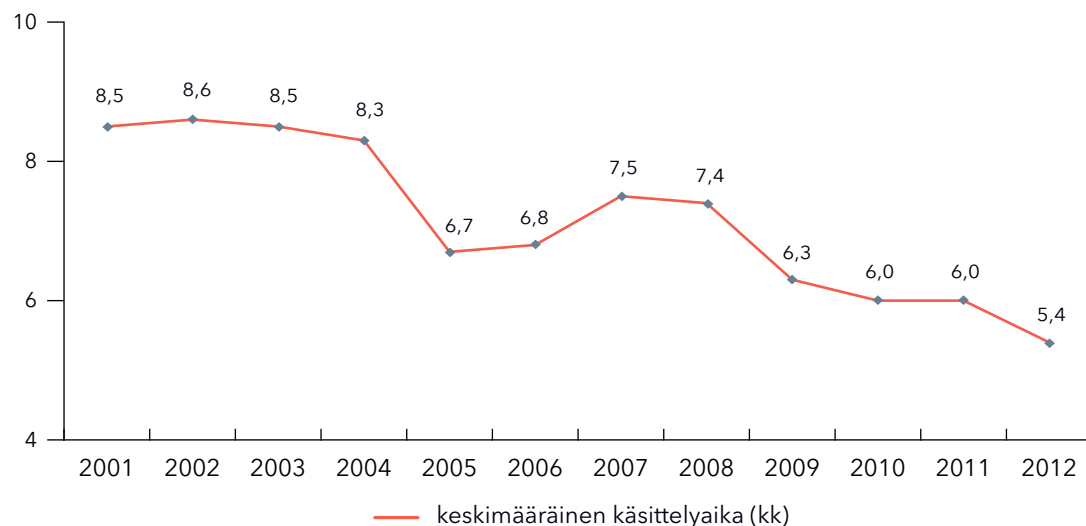
Oikeusasiamiehen kanslian tavoitteena on, että kaikki kantelut käsitellään enintään yhdessä vuodessa. Tätä tavoitetta on vähin erin lähestytty viime vuosien aikana. Vuoden 2008 jälkeen ei vuoden vaihteessa seuraavalle vuodelle ole siirtynyt yhtään yli 2 vuotta vanhaa kantelua. Vuoden 2012 päättyessä seuraavalle vuodelle siirtyi 77 yli puolitoista vuotta vireillä ollutta kantelua ja vastaavasti 133 yli vuoden vireillä ollutta kantelua. Viimeksi mainittujen määrä puolittui edellisvuoteen verrattuna.

Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 5,4 kuukautta, kun se oli vuoden 2011 päättyessä 6 kuukautta.

2.1.6 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 esitutinnan määräämiseen tai oikeusasiamiehen aikaisemman kannanoton saattamiseen viranomaisen tietoon. Lisäksi asiassa saattaa tapahtua korjaus sen tutinnan aikana.

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menettänyt 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.



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2001–2012

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

Vuonna 2012 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 882 eli lähes 19% johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin ns. täysimittaisesti eli hankkimalla asiassa vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto 1 409 asiaa eli 30% asioista. Näistä asioista noin 53% johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Noin 43%:ssa eli noin 2 000 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 461 asiassa eli lähes 10%:ssa. Kantelua ei tutkittu noin 29%:ssa tapauksista (1 340).

Yleisin syy sille, miksi kantelua ei tutkittu, oli se, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista hiukan yli 13% (620). Lisäksi tutkimatta jäivät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat. Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus tutkituista kanteluista oli hiukan vajaat 27%.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 41 ja käsityksiä esitettiin 698. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 43 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 34, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 66 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasia

jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

OA suoritti kertomusvuonna syyteharkinnan vangin kuolemaa koskevassa asiassa, jossa OA oli määrännyt toimitettavaksi esitutinnan. Asiassa oli syytä epäillä, että joku tai jotkut vangin valvonnasta ja terveydenhuollosta vastanneet virkamiehet olisivat syyllistyneet virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen. OA katsoi esitutinnan jälkeen, että asiassa ei saatu riittävä näyttö virkavelvollisuuksien rikkomisesta ja jätti syytteen nostamatta. OA katsoi kuitenkin aiheelliseksi laatia selvityksen laillisuusvalvojana tekemistään havainnoista ja arvioida yleisesti menettelytapoja, joilla voitaisiin ennaltaehkäistä vankiloissa tapahtuvia itsemurhia. Tästä selvityksestä ja sen aiheuttamista toimenpiteistä kerrotaan lähemmin vankijaksossa (2357/2/12* s. 183).

2.1.7 TARKASTUKSET

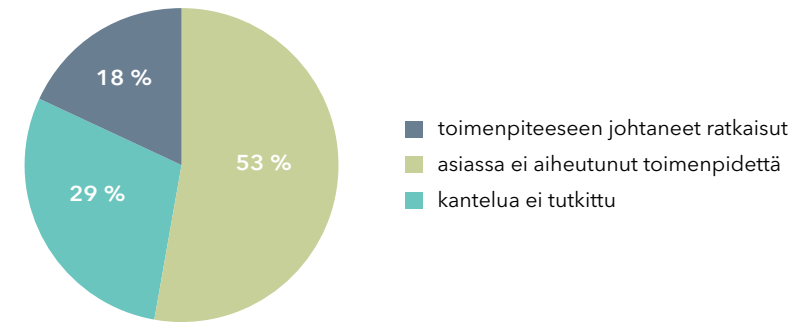
Kertomusvuonna tehtiin tarkastuksia 147 kohteeseen eli lähes 30 enemmän edelliseen vuoteen verrattuna (118). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista vajaa kaksi kolmasosaa tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen johdolla ja yli kolmasosa tehtiin esittelijöiden voimin. Vankiloihin tehtiin 6 ja poliisivankiloihin kymmenen ennalta ilmoittamatonta tarkastusta.

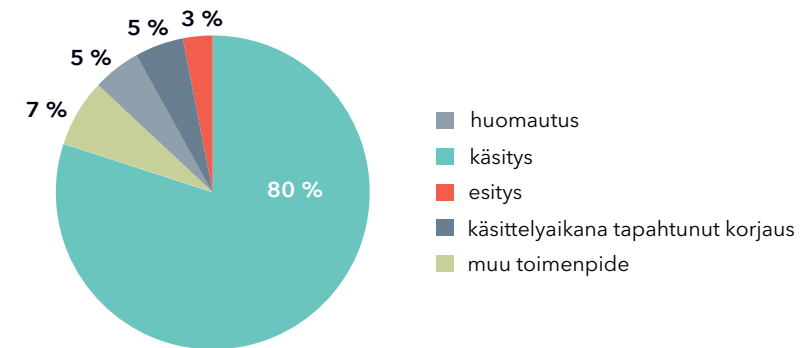
Suljettuihin laitoksiin sijoitetuille henkilöille ja varusmiehille varataan tarkastusten yhteydessä tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun oikeusasiamiehen tai hänen avustajiensa kanssa. Tarkastuksia tehdään myös esimerkiksi koulukoteihin, kehitysvammalaitoksiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon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

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

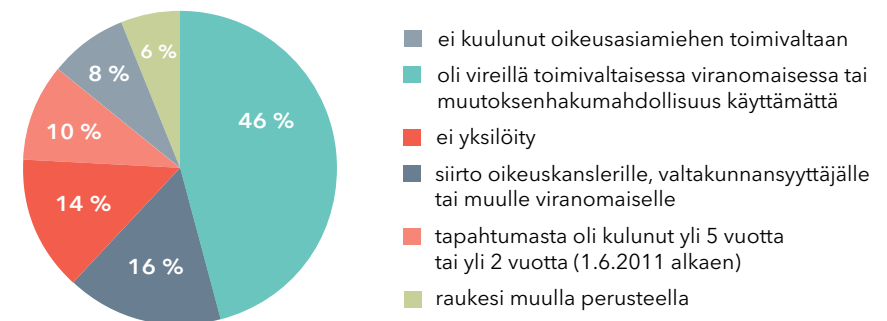
TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide						Ratkaisujen kokonaisuus*	% -osuus*	
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide			Yhteensä
Viranomainen	Sosiaaliturva		9	226		6		241	1 001	24,0
	- sosiaalihuolto		8	162		4		174	663	
	- sosiaalivakuutus		1	64		2		67	338	
	Terveystieteiden viranomaiset		19	83	9	2	15	128	529	24,2
	Vankeinhoitoviranomaiset		5	64	12	3	22	106	380	27,9
	Poliisiviranomaiset		1	74	1	2	5	83	730	11,4
	Työhallinnon viranomaiset			42			1	43	189	22,8
	Opetusviranomaiset			27		11		38	197	19,3
	Ympäristöviranomaiset			30		1		31	166	18,7
	Kunnalliset viranomaiset		4	19	1	2	3	29	170	17,1
	Ulosottoviranomaiset		1	24		2	1	28	146	19,2
	Ulkomaalaisviranomaiset			24		1		25	81	30,9
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			12	2	6	3	23	109	21,1
	Muut valvottavat viranomaiset		1	10	1	4	6	22	156	14,1
	Sotilasviranomaiset			14		1		15	59	25,4
	Tuomioistuimet			11	1		2	14	265	5,3
	- yleiset tuomioistuimet			7	1		1	9	239	
	- erityistuomioistuimet									
	- hallintotuomioistuimet			4			1	5	26	
	Edunvalvontaviranomaiset			9	2		2	13	97	13,4
	Maa- ja metsätalousviranomaiset			12				12	90	13,3
	Tulliviranomaiset			7	2		2	11	30	36,7
	Veroviranomaiset			3	2		2	7	66	10,6
	Julkiset oikeusavustajat		1	3			1	5	42	11,9
	Syyttäjäviranomaiset			3		1		4	81	4,9
	Kirkolliset viranomaiset			1		1		2	19	10,5
Ylimmät valtionelementit				1		1	2	75	2,7	
Valvontaan kuulumattomat yksityiset								17		
Yhteensä		41	698	34	43	66	882	4 695	18,8	



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2012



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2012



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2012

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista

2.1.8 KOTIMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Kotimaiset tapahtumat

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2011 kertomus luovutettiin eduskunnan puhemiehelle 8.6.2012.

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi lukuisia kotimaisia vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta. Eduskunnan puhemies Eero Heinäluoma ja I varapuhemies Pekka Ravi ja II varapuhemies Anssi Joutsenlahti vierailivat kansliassa 14.3. Perustuslakivaliokunnan edustajat vierailivat kansliassa 16.3. ja lakivaliokunnan edustajat 21.3.

Kansliassa järjestettiin 24.1. yhteistyöneuvottelu lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aulan kanssa. Poliisihallituksen edustajia vieraili kansliassa vuoden aikana kaksi kertaa, 21.9. ja 1.11. Ensimmäisen vierailun teemana oli poliisivankilat ja vierailijat olivat poliisihallituksen valvonta- ja hälytystoimintayksiköstä, jälkimmäisen laillisuusvalvonta, jolloin vierailijat olivat poliisihallituksen laillisuusvalvontayksiköstä. Valtakunnan syyttäjänviraston poliisirikostiimi vieraili kansliassa 22.5. ja Ahvenanmaan maakuntahallituksen poliisipäällystä 20.11. Amnesty Internationalin edustajia vieraili kansliassa 2.10.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilöstö tekivät vierailuja tutustuen muiden viranomaisten toimintaan, pitivät esitelmää ja osallistuivat vuoden aikana useisiin kuulemis- ja muihin tilaisuuksiin. Kanslian esittelijät pitivät lisäksi esitelmää lukuisissa eri tilaisuuksissa, seminaareissa ja teemapäivillä.

Kansainväliset yhteydet

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi useita ulkomaalaisia vieraita ja vierasdelegaatioita vuoden aikana. Kenian oikeusasiamies Paul Otiende Muya Amollo seurueineen tutustui oikeusasiamiehen työhön ja kanslian toimintaan 19.–20.3. ja tapasi muiden muassa OA Jääskeläisen sekä molemmat apulaisoikeusasiamiehet. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Nils Muižnieks vieraili kansliassa 11.6.

Latvian oikeusasiamies Juris Jansons ja hänen virastonsa virkamiehiä vieraili kansliassa 25.–27.9. Seurue osallistui yhdessä OA Jääskeläisen ja kanslian virkamiesten kanssa Hämeenlinnan vankilan, Vanajan vankilan, Hämeenlinnan vankisairaalan ja Kellokosken sairaalan tarkastukselle. Viron oikeuskanslerinvirastosta puolestaan neljä lapsen oikeuksien asioiden esittelijää osallistui Helsingin kaupungin Outamon oppilaskodin ja koulun tarkastukselle 6.9.2012. Kansliassa vieraili virkamiehiä myös Ruotsin oikeusasiamiehen kanslian NPM (National Preventive Mechanism) -yksiköstä, joka perustettiin Ruotsin oikeusasiamiehen kansliaan oikeusasiamiehen tultua nimetyksi YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitetuksi kansalliseksi valvontaelimeksi. Vastavuoroisesti OA:n kanslian virkamiehiä vieraili Ruotsin NPM-yksikössä ja yksi virkamies osallistui Viron lapsiasiavaltuutetun määräämälle lastenkodin tarkastukselle Virossa.

Euroopan oikeusasiamies Nikofores Diamandouros tapasi OA Jääskeläisen sekä AOA Pajuojan ja AOA Sakslinin Suomen vierailunsa yhteydessä 5.10. OA Jääskeläinen ja Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio tapasivat Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) uuden pääsyyttäjän Ms. Fatou Bensoudan 28.11.

Kansliassa kävi myös ulkomaisia parlamentaarikkoja ja virkamiesdelegaatioita muun muassa Bhutanista ja Afganistanista. Irakin Kurdistanin parlamentin ihmisoikeusvaliokunnan delegaatio puheenjohtajanaan Mr. Salar Mahmood'n vieraili kansliassa 13.11.



Kenian oikeusasiamies Otiende Amollo (oik.) vieraili Suomessa maaliskuussa ja tutustui seurueineen kahden päivän ajan oikeusasiamiehen työhön. Kuvassa (vas.) apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, sihteeristön päällikkö Leonard Ngaluma, johtaja Vincent Chahale, oikeusasiamies Regina Mwatha ja oikeusasiamies Saadia Mohamed.

Oikeusasiamiehen kanslia isännöi 5.3. osana Keski-Aasian oikeusasiamiesten Helsingissä pidettyä ja ulkoasianministeriön järjestämää konferenssia oikeusasiamiesseminaarin, johon osallistui oikeusasiamiehiä tai vastaavia toimijoita viidestä Keski-Aasian maasta. Konferenssi oli osa kesällä 2011 käynnistettyä Keski-Aasian oikeussektorihanketta ”Equal before the law: Access to justice”. Seminaarissa esiteltiin Suomen oikeusasiamiesjärjestelmää ja viraston toimintaa. Tarkoituksena oli myös seminaarin avulla luoda luottamukselliset suhteet läsnä olevien maiden oikeusasiamiesten kesken. Seminaarin puhujina olivat mm. entinen korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg ja Venetsian komission varapuheenjohtaja professori Kaarlo Tuori.

Pohjoismaiden oikeusasiamiesten joka toinen vuosi järjestettävä kokous pidettiin Färösaarilla 22.–25.5. Kokoukseen osallistuivat OA Jääskeläinen, AOA Pajuoja, AOA Sakslin sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Häkan Stoor.

AOA Maija Sakslin valittiin 27.9.2012 Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) hallintoneuvoston puheenjohtajaksi. Sakslin osallistui perusoikeusviraston toimielinten kokouksiin 24.2., 14.–16.5. ja 25.–28.9. Sakslin on kuullut Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvostoon vuodesta 2010 lukien. AOA Sakslin osallistui 17.–21.6. myös Suomen delegaation jäsenenä Rio de Janeirosa pidettyyn maailmankonferenssiin ”Justice, Governance, and Law for Environmental Sustainability”.

OA Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Pasi Pölönen osallistuivat 19.-20.6. Baltian maiden oikeusasiamiesten kokoukseen Riikassa.

Tadzikistanin presidentti Emomali Rahmon ja oikeusasiamies Zarif Alizoda tapasivat Suomen vierailullaan 24.10. OA Jääskeläisen eduskunnassa. Jääskeläinen osallistui myös vierailun kunniaksi Tasavallan presidentin linnassa pidettyyn lounastilaisuuteen.

OA Jääskeläinen osallistui 30.-31.10. Norjan oikeusasiamiesinstituution 50-vuotisjuhlaan Oslolla. Juhlan kunniaksi Jääskeläinen luovutti Norjan oikeusasiamiesinstituutiolle Suomen oikeusasiamiesveistoksen.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin maailmankonferenssi järjestettiin 9.-19.11. Wellingtonissa Uudessa-Seelannissa. Konferenssiin

osallistuivat OA Jääskeläinen ja kansliapäällikkö Päivi Romanov. Konferenssin teema oli ”Speaking Truth to Power. The role of the Ombudsman in the 21 st Century”. Tilaisuus oli samalla Uuden-Seelannin oikeusasiamiesinstituution 50-vuotisjuhla, minkä kunniaksi OA Jääskeläinen luovutti sille Suomen oikeusasiamiesveistoksen. Edellinen maailmankonferenssi järjestettiin Tukholmassa vuonna 2009.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon. Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorumien ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka toinen



Baltian ja Pohjoismaiden oikeusasiamiesten kansainvälinen konferenssi pidettiin Riikassa 19.-20.6.2012. Kokouksen teemoina olivat vihapuheet, salaiset pakkokeinot ja vankien oikeudet. Kuvassa vas. Latvian oikeusasiamies Juris Jansons, oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Liettuan oikeusasiamies Romas Valentukevičius ja Ruotsin oikeusasiamies Elisabet Fura.



Oikeusasiamiehen roolia 21. vuosisadalla tarkasteltiin marraskuussa pidetyssä kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (IOI) 10. maailmankonferenssissa Wellingtonissa Uudessa-Seelannissa. Järjestön presidentti, Uuden-Seelannin oikeusasiamies Dame Beverley Wakem tervehti osanottajia parlamenttitalossa, vierellään IOI:n pääsihteeri Peter Kostelka.

vuosi, ja niiden järjestelyistä vastaa Euroopan oikeusasiamies kansallisen tai alueellisen kollegansa kanssa. Yhteyshenkilöt, jotka toimivat verkoston yhtymäkohtana kansallisella tasolla, tapaavat joka toinen vuosi Strasbourgissa. Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä osallistui 25.-26.6. verkoston yhteyshenkilöiden kokoukseen.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola valittiin Suomen edustajaksi Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen komiteaan neljän vuoden toimikaudeksi joulukuusta 2011 lukien.

Komitea valvoo vapautensa menettäneiden oikeuksia ja kohtelua EN:n jäsenmaissa ja pyrkii parantamaan vapautensa menettäneiden suojelua tekemällä vierailuja suljettuihin laitoksiin, kuten vankiloihin, poliisiasemille ja psykiatriisiin sairaaloihin. Pirjola osallistui komitean tarkastusmatkoille neljä kertaa vuoden aikana.

Kanslian virkamiehiä osallistui myös muihin ulkomailla järjestettyihin seminaareihin ja konferensseihin.

2.1.9 PALVELUTOIMINNAT

Asiakaspalvelu

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

Kansliassa on kaksi lakimiestä, joiden tehtävänä on neuvoa asiakkaita kantelun tekemisessä. Asiakaspuheluita tuli päivystäville lakimiehille noin 2 000 ja asiakaskäyntejä oli noin 130.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan kantelut ja vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli noin 2 900 puhelua. Asiakaskäyntejä oli noin 240 ja asiakirjatilauksia noin 240. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti kanslian arkisto.

Viestintä

Tiedotusvälineitä informoidaan oikeusasiamiehen ratkaisuihin, joilla on yleistä mielenkiintoa. Vuonna 2012 oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten ratkaisuihin laadittiin tiedote 40 tapauksessa ja lyhyt ns. verkkovinkki 20 tapauksessa. Tiedotteet julkaistaan myös verkossa suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi.

Lisäksi verkossa julkaistaan ratkaisut, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Niitä vietiin verkkoon 238. Myös julkaisut, kuten toimintakertomukset, ovat verkossa.

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

2.1.10 KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

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

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

Vuoden 2012 lopussa kansliassa oli 60 vakinaista virkaa. Virkojen lukumäärä lisääntyi edelliseen kertomusvuoteen verrattuna kolmella Ihmisoikeuskeskuksen virkojen perustamisen myötä. Uudet virat perustettiin 1.1.2012 lukien.

Kansliassa oli vuonna 2012 yksi täyttämätön virka. Virka- ja tehtäväjärjestelyin hoidettiin kestävästi 2012 lukien yhden esittelijäneuvoksen ja arkistonhoitajan tehtäviä virkojen vakinaisten haltijoiden jäätyä eläkkeelle jäämistä edeltävälle vuosilomalle.

Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkamiehiin kuului kansliapäällikkö, 10 esittelijäneuvosta, 8 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, 11 oikeusasiamiehensihteeriä ja 2 päivystävää lakimiestä. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja/verkkotiedottaja, 2 tarkastajaa, 4 notaaria, arkistonhoitaja, kirjaaja, apulaiskirjaaja, 3 osastosihteeriä ja 7 toimistosihhteeriä. Lisäksi kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden määräaikaisessa virkasuhteessa yhteensä neljä henkilöä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kansliassa toimi työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuului oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kansliapäällikkö sekä kolme henkilökunnan edustajaa. Johtoryhmän kokouksissa käsiteltiin henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian

toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui kertomusvuonna 8 kertaa. Kanslian yhteistoimintakokous koko henkilöstölle pidettiin vuonna 2012 kolme kertaa.

2.1.11 KANSLIAN TALOUS

Oikeusasiamiehen kanslian toimintaa varten kanslialle myönnetään vuosittain arviomääräraha. Vuokrat, turvallisuuspalvelut ja osan tietohallinnon kustannuksista maksaa eduskunta eivätkä nämä menoerät näin ollen sisälly oikeusasiamiehen vuotuisen talousarvioon. Ihmisoikeuskeskuksen vuoden 2012 toimintamäärärahat sisältyivät oikeusasiamiehen kanslian määrärahoihin, koska sanottu vuosi oli Ihmisoikeuskeskuksen ensimmäinen toimintavuosi.

Kanslialle myönnettiin vuotta 2012 varten 5 894 000 euron määräraha. Kun näistä määrärahoista vähennettiin Ihmisoikeuskeskuksen palkkakustannukset ja muut keskuksen toiminnan kustannukset sanotulta vuodelta, oikeusasiamiehen määrärahojen osuudeksi jäi 5 634 000 euroa. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2012 yhteensä 5 493 373 euroa.

Oikeusasiamiehen kanslia sijaitsee eduskunnan Pikkuparlamentissa osoitteessa Arkadiankatu 3.

3 Perus- ja ihmisoikeudet



3.1

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti

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

Oikeusasiamiehellä on Suomessa poikkeuksellisen vahva perus- ja ihmisoikeusmandaatti. Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n mukaan oikeusasiamies voi muun muassa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin (ks. laajemmin OA Jääskeläisen puheenvuoro tämän kertomuksen jaksossa 1).

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 havaitsemaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

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

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

Nyt jaksossa on kerrottu oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatin lisäksi Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen toiminnasta (3.2), puutteista ja parannuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa sekä oikeusasiamiehen hyvitysesityksistä (3.3), kertomusvuoden 2012 perus- ja ihmisoikeusteemaan liittyvistä oikeusasiamie-

hen havainnoista (3.4) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevista ratkaisuksista (3.5). Jakson päättää laaja, perusoikeuksittain systematisoitu katsaus oikeusasiamiehen havaintoihin ja kannanottoihin, jotka perustuvat kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin ja omiin aloitteisiin sekä tarkastuskäynneillä esille tulleisiin tietoihin (3.6).

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

3.2

Ihmisoikeuskeskus

Ajatus kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamisesta heräsi Suomessa jo 2000-luvun alussa. Perus- ja ihmisoikeuksia käsittelevät tahot totesivat silloin eri yhteyksissä järjestelmämme hajanaisuuden ja koordinaation puutteen sekä resurssien niukkuuden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Myös eri kansainvälisiltä elimiltä saatiin suosituksia YK:n ns. Pariisin periaatteiden mukaisen ihmisoikeusinstituution perustamiseksi.

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

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta muodostavat yhdessä Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution.

3.2.1

IHMISOIKEUSKESKUKSEN TEHTÄVÄT

- Edistää perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tiedotusta, koulutusta, kasvatusta ja tutkimusta.
- Laatii selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.
- Tekee aloitteita ja antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi.
- Osallistuu perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön.

- Huolehtii muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.
- Keskus ei käsittele kanteluja eikä muitakaan yksittäistapauksia, jotka kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaan.

3.2.2

IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINNAN KÄYNNISTÄMINEN

Ihmisoikeuskeskuksen toiminta käynnistyi 1.3.2012 johtaja *Sirpa Raution* otettua tehtävänsä vastaan. Ihmisoikeusvaltuuskunta kokoontui ensimmäisen kerran huhtikuussa 2012.

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteiset tehtävät ovat laajat ja henkilöstöresurssit pienemmät kuin keskuksen perustamista selvittänyt oikeusministeriön työryhmä oli esittänyt. Johtajan lisäksi Ihmisoikeuskeskuksella on kaksi asiantuntijan virkaa. Yksi keskuksen perustamisen keskeisistä kotimaisista tavoitteista oli parantaa yhteistyötä ja tiedonkulkua eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden välillä. Ensimmäisen toimintavuoden aikana on keskitytty Ihmisoikeuskeskuksen ja sen toiminnan tekemiseen tunnetuksi sekä Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminnan käynnistämiseen. Ihmisoikeuskasvatus, -koulutus ja tiedottaminen ovat Ihmisoikeuskeskuksen alkuvaiheen toiminnan painopistealueita.

Ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyy keskuksen vuosittaisen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen ja tällä tavoin ohjaa ja tukee keskuksen toimintaa. Ihmisoikeusvaltuuskunta toimii alan yhteistyöelimenä ja auttaa tiivistämään eri toimijoiden välistä tiedonkulkua. Ihmisoikeusvaltuuskunta myös käsittelee laajakan-toisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Nykyisen valtuuskunnan toimikausi on 1.4.2012–31.3.2016. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja ja varapuheenjohtajana valtuuskunnan jäsen *Pentti Arajärvi*. Ihmisoikeusvaltuuskunnan koko toimikauden läpileikkaavaksi teemaksi valittiin ihmisoikeuksien toteutuminen käytännön tasolla eli *Pääsy oikeuksiin*.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokoonpanossa on pyritty monipuoliseen asiantuntemukseen ja edustavuuteen sekä nimitysmenettelyssä avoimeen valintaprosessiin. Valtuuskunnan jäsenet, joilla on lailla turvattu erottamattomuus, on valittu henkilökohtaisen asiantuntemuksensa perusteella muuan muassa alan järjestöjen, tutkimuslaitosten, neuvottelukuntien ja muiden perus- ja ihmisoikeustoimijoiden ehdolle asettamista henkilöistä. Erityisvaltuutetut ja Saamelaiskäräjät ovat valtuuskunnassa edustettuina lain nojalla pysyvästi.

3.2.3

TEMAATTISET HANKKEET: IHMISOIKEUSKOULUTUS JA -KASVATUS JA YRITYSTEN IHMISOIKEUSVASTUU

Ihmisoikeuksia koskevan tiedotuksen, kasvatuksen, koulutuksen ja tutkimuksen sekä näihin liittyvän yhteistyön edistäminen on yksi Ihmisoikeuskeskuksen laissa määrättyistä tehtävistä.

Keskus ryhtyi kartoittamaan ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumista Suomessa heti toimintansa käynnistyttyä. Selvitys valmistuu kesällä 2013, ja se tulee kattamaan laajasti suomalaisen koulutusjärjestelmän. Selvityksen pohjalta keskus tekee toimenpide-ehdotuksia ihmisoikeuskoulutuksen systemaattiseksi kehittämiseksi Suomessa ja suunnittelee myös omaa toimintaansa perus- ja ihmisoikeuksien edistämisenä koulutuksen ja kasvatuksen alalla.

Jo ensimmäisen toimintavuoden aikana on käynyt ilmi, että kysyntää laadukkaalle ihmisoikeuskasvatukselle ja koulutukselle on Suomessa runsaasti ja tarjontaa melko vähän. Keskus on käynyt kouluttamassa ja puhumassa perus- ja

ihmisoikeuksista lukuisissa tilaisuuksissa vuoden 2012 aikana.

Toinen teema, johon Ihmisoikeuskeskus on keskittynyt työnsä alkutaipaleella, on yritysten ihmisoikeusvastuu. Syksyllä 2012 Ihmisoikeuskeskus aloitti alan keskeisten sidosryhmien tapaamiset. Ihmisoikeuskeskus myös kommentoi valtioneuvoston yhteiskuntavastuun periaatepäättöksen uudistamista marraskuussa 2012 ja aihetta esiteltiin myös Ihmisoikeusvaltuuskunnassa joulukuussa 2012.

Syksyllä 2012 tehtiin päätös tätä teemaa koskevan julkaisun tuottamisesta vuonna 2013 Suomen tarpeisiin, koska ajan tasalla olevaa tietoa tästä aiheesta ei ole tarjolla kotimaisilla kielillä. Julkaisussa on tarkoitus avata YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevia periaatteita ja esitellä muita aiheeseen liittyviä aloitteita, asiakirjoja ja toimijoita.

3.2.4

KANSAINVÄLISET YHTEYDET: TAVOITTEENA YK:N A-STATUS

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu myös osallistuminen eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen. Oikeusasiamiehellä säilyvät ne kansainväliset yhteydet, jotka liittyvät hänen tehtäviinsä.

Yhteistyötä viriteltiin ensimmäisen vuoden aikana YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimiston, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, Euroopan Neuvoston ja Euroopan Union Perusoikeusviraston kanssa. Ihmisoikeuskeskus järjesti marraskuussa 2012 seminaarin UM:n kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunnan kanssa Euroopan Neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kesäkuussa 2012 Suomeen tehdyn vierailun raportin suosituksista, johon osallistui yli 150 henkeä.

Ihmisoikeuskeskus on verkostoitunut muiden maiden kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kanssa ja osallistunut erityisesti eurooppalaisten ihmisoikeusinstituutioiden väliseen

yhteistyöhön ja toimintaan. Keskus on ollut yhteydessä myös YK:n alaiseen kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden koordinoitavien (ICC) ja osallistui marraskuussa 2012 joka toinen vuosi pidettävään ihmisoikeusinstituutioiden kansainväliseen konferenssiin Ammanissa, Jordaniassa. Keskus myös kävi Genevessä heinäkuussa 2012 tapaamassa ICC:n sihteeristön ja YK:n edustajia, joille kerrottiin Suomen uudesta kansallisesta ihmisoikeusinstituutiosta ja sen toiminnasta.

Vuoden 2013 aikana Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle tullaan hakemaan ICC:n akkreditoitua. Tavoitteena on saada A-status, joka myönnetään niille instituutioille, jotka täyttävät täysin YK:n Pariisin periaatteiden kriteerit. A-status antaa osallistumisoikeuden ja puheoikeuden muun muassa YK:n ihmisoikeusneuvostossa.

3.2.5 ENSIMMÄISEN VUODEN KOKEMUKSISTA

Jo ensimmäisen vuoden kokemukset ovat osoittaneet että oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta tukevat ja täydentävät toistensa työtä perus- ja ihmisoikeuksien edistämässä ja turvaamisessa Suomessa. Yhteistyö on alkanut lupaavasti. Kesäkuussa 2012 eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian uudessa työjärjestyksessä säädettiin yhteistyön muodoista ja mahdollisuudesta antaa tehtäviä puolin ja toisin oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen välillä.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen saralla Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminta laajentaa ja monipuolistaa sitä työtä, mitä oikeusasiamies oman toimintansa puitteissa tekee perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi. Edistämisen lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen yleinen seuranta ja seurannan systemaattinen kehittäminen ovat luontevia tehtäviä Ihmisoikeuskeskukselle ja sen valtuuskunnalle.

Vuoden 2013 aikana Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle kirjoitetaan yhteinen strategia, joka edelleen kirkastaa Suomessa omaksutun mallin synergiaetuja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa ja niiden edistämässä.

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio on kokoonpanoltaan tiittävästi ensimmäinen laatuaan maailmassa. Se onkin herättänyt melko lailla kiinnostusta kansainvälisissä yhteyksissä. Viime kädessä Ihmisoikeuskeskuksen – kuten koko Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution – tulee sopia kansalliseen kontekstiin ja osoittaa hyödyllisyytensä perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaana edistäjänä ja niiden turvaajana Suomessa.

3.3 Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

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

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

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

Tiettyjen epäkohtien toistuvuus osoittaa, että julkisen vallan reagointi esille nostettuihin puutteisiin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

ei aina ole ollut riittävää. Periaatteessahan tilanteen pitäisi olla sellainen, että OA:n päätöksessä tai esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tuomiossa todettua loukkausta ei vastaisuudessa enää pitäisi tapahtua uudelleen. Julkisen vallan vastuulla on reagoida perus- ja ihmisoikeusepäkohtiin sellaisin toimenpitein, jotka ennaltaehkäisevät vastaavien tilanteiden syntymisen.

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

3.3.1 KEHITYS EI OLE AINA OLLUT RIITTÄVÄÄ

Kansainväliset sopimukset

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointi ei kaikilta osin ole edennyt riittävän nopeasti. Tässä voidaan mainita ILO:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskeva sopimus nro 169 vuodelta 1989 ja YK:n vammaisten oikeuksia koskeva sopimus (Suomi allekirjoittanut 30.3.2007). Näiden ratifiointi on viivästynyt, mikä sen lisäksi, että siitä voi aiheutua ongelmia ihmisoikeuksien täysimääräisessä toteutumisessa, on kansainvälisesti ajatellen epätydyttävää.

Vapaudenriiston kohteena olevien kohtelu

Vuosien ajan niin OA kuin myös kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) on arvostellut Suomen vankiloissa vankien asuttamiseen käytettäviä ns. paljusellejä ihmisarvoa loukkaaviksi. Sellien uudistamisaikataulua on siirretty aina vain eteenpäin, ja osittaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta paljusellejälle oli kertomusvuoden lopussa vielä 198 (vrt. 222 vuonna 2011 ja 338 vuonna 2009).

Kertomusvuonnakin jouduttiin aikaisempien vuosien tapaan toteamaan, että jotkut vangit joutuvat viettämään jopa 23 tuntia vuorokaudessa sellissään. Käytännössä heidän ainoana sellin ulkopuolisena toimintanaan saattaa olla päivittäinen yhden tunnin mahdollisuus ulkoilla. Syinä tilanteeseen voi olla vankilan osaston luonne, vangin pelko muita vankeja kohtaan, vangin hallittomuus osallistua toimintoihin tai vankilan puutteelliset mahdollisuudet järjestää vangeille sellin ulkopuolisia toimintoja. Tällaisia olosuhteita ei voida pitää hyväksyttävänä. Esimerkiksi CPT:n mukaan vankien sellin ulkopuolinen aika tulisi olla 8 tuntia tai enemmän.

Eräissä vankiloissa on runsaasti yliasutusta. Samaan selliin on jouduttu asuttamaan niin monta vankia, että kansainvälisten standardien mukaiset vähimmäisvaatimukset asumisolosuhteista eivät täyty.

OA on tehnyt yli kolmekymmentä (kertomusvuonna kolme) esitystä vuonna 2006 voimaan tulleen vankeuslainsäädännön tarkistamiseksi. Oikeusministeriö (OM) on asettanut työryhmän lainsäädännön tarkistamiseksi, mutta tarkistuspaketti on viivästynyt, minkä vuoksi havaitut epäkohdat ja epäselvyydet eivät ole poistuneet. Joissakin tapauksissa tämä on johtanut siihen, että lainvastainen olosuhde tai käytäntö jatkuu.

Tiukasta ja tarkasta lain sääntelystä huolimatta vankiloissa ei kiinnitetä asianmukaista huomioita vankien kirjeenvaihdon tarkastamiseen. Jälleen tuli esille tapauksia, joissa on puu-

tuttu vangin ja hänen asiamiehensä tai vangin ja valvontaviranomaisen väliseen kirjeenvaihtoon avaamalla kirjeitä. OA on antanut virheellisistä menettelyistä lukuisia huomautuksia.

Vankeinhoidon kansainvälisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen, ja joihin liittyy tutkintavangin painostamisen vaara. Tutkintavankien liialliseen säilyttämiseen poliisivankiloissa ovat sekä OA että CPT kiinnittäneet huomiota vuosikautia, mutta ongelma ei näytä poistuvan. Vuoden 2008 määräaikaiskäynnin yhteydessä CPT painotti, ettei ole hyväksyttävää, että yli 16 vuoden aikana tässä asiassa ei ole saavutettu merkittävää edistystä.

Terveysneuvonhoidossa, vanhustenhuollossa ja kehitysvammahuollossa esiintyy lukuisia tosiasiallisia pakkokeinoja, joilla rajoitetaan hoidettavan vapautta ilman, että niistä on säädetty laissa tai että niitä edes mielletään pakkokeinoiksi. Oikeusasiamies on nostanut toistuvasti esiin näitä muun muassa henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta ongelmallisia menettelyjä. Tällä hetkellä ei ole esimerkiksi perustuslain edellyttämää lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi puuttumisen vanhuksen itsemääräämisoikeuteen. Käytännön hoitotilanteissa henkilökunta kuitenkin joutuu turvautumaan toimenpiteisiin, joihin sillä ei ole lainsäädännön antamaa valtuutusta. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on asettanut sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan itsemääräämisoikeus -työryhmän. Sen määräajan piti päättyä syksyllä 2012, mutta aikaa on jatkettu 31.12.2013 saakka. Työn tavoitteena on saada aikaan lainsäädäntö, jolla edellä mainittu puute korjautuisi.

Tuomioistuimet

Oikeudenkäyntien viivästyminen on vakiintuneesti ollut ongelma Suomessa, mikä on tullut esille niin kansallisessa laillisuusvalvonnassa kuin EIT:n ratkaisukäytännössä. Oikeudenkäyntien viivästyksiä silmälläpitäen oikeudenkäymiskäärteen on lisätty uusi 19 luku, jossa säädetään asian

kiireelliseksi määräämisestä. Lisäksi on säädetty laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä. Nämä uudistukset ovat hyviä ja tärkeitä. Ne eivät kuitenkaan ratkaise itse ongelmaa – oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan.

Hovioikeuksien tekemien tarkastusten pöytäkirjoissa kiinnitetään toistuvasti huomiota puutteisiin usean tuomioistuimen turvajärjestelyissä. Niiden korjaamiseen ei ole tulosneuvotteluissa tehdyistä esityksistä huolimatta aina saatu tarvittavia määrärahoja. Resurssisyty rajoittavat myös käräjäoikeuksien mahdollisuuksia järjestää istuntoja kolmen tuomarin kokoonpanossa.

Poliisi ja sisäasiainhallinto

Useiden vuosien ajan laillisuusvalvonnassa on tullut esiin tilanteita, joissa poliisin tietojärjestelmien yhteensopimattomuus syyttäjien ja tuomioistuinten tietojärjestelmien kanssa aiheuttaa ongelmia toiminnassa. Poliisilla on esimerkiksi vaikeuksia saada selville, mitä tuomioistuimien määrännyt poliisin esitutkinnan yhteydessä takavarikoiman omaisuuden osalta. Tähän odotettiin parannusta poliisin tietojärjestelmien uudistamisen myötä (ns. VITJA-hanke), jolloin tietojärjestelmät olisivat yhteensopivia koko rikosprosessiketjun läpi. Valitettavasti OM:n VITJaa vastaava AIPA-hanke (syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke) ei ole edennyt niin, että se voisi tulla käyttöön yhtä aikaa VITJAn kanssa vuoden 2014 alussa. AIPAn valmistumista jouduttaneen odottamaan vuosia.

Tarkastuksilla on aiempien vuosien tapaan havaittu, että etenkin talousrikosasioiden esitutkinnot saattavat kestää niin pitkään, että lain vaatimus ilman aiheutonta viivytystä suoritettavasta esitutkinnasta ei toteudu. Useissa tapauksissa viivästys alkaa jo esitutkinnan aloittamisessa, kun jutun tutkintaa ei esimerkiksi resurssien puutteen vuoksi pystytä välittömästi aloittamaan.

Eräistä yksittäistä hyvää kehitystä osoittavista toimenpiteistä huolimatta (ks. jäljempänä) tarkastuksilla on jouduttu toteamaan, että useimmat poliisivankilat ovat soveltumattomia pitkäaikaiseen asumiseen muun muassa puutteellisen varustuksen vuoksi eikä kehitystä olosuhteissa ole tapahtunut, vaikka asia on ollut jatkuvasti esillä.

Elokuussa 2011 voimaantulleesta kotietsintää koskevasta pakkokeinolain uudistuksesta – jonka mukaan se, jonka luona kotietsintä on toimitettu, voi saattaa kotietsinnän edellytykset ja menettelyn tuomioistuimen arvioitavaksi – huolimatta on kysymyksenalaista, onko luotu oikeussuojakeino EIS:n edellyttämällä tavalla käytännössä tehokas ja kotietsinnän kohteen oikeusturva sillä tasolla kuin sen pitäisi olla. Yleisin arvostelun aihe kotietsintöjä koskevissa kanteluratkaisuissa oli edellisvuosien tapaan se, että asunnon haltijalle ei ollut annettu tilaisuutta olla läsnä etsinnässä tai kutsua siihen omaa todistajaansa.

Ulkomaalaisasioiden käsittelyviiveet Maa- ja metsätalouden ministeriön kanteluratkaisuissa ovat tulleet esille useissa kanteluratkaisuissa.

Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt

OA kiinnitti jo vuonna 2005 huomiota talous- ja velkaneuvontapalvelujen riittämättömyyteen ja siihen, että niiden saannissa ei ole voitua turvata edes kohtuullisen yhdenvertaisia palveluja. Edelleenkin asiassa ei ole ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi koko maassa. Talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä on ongelmia ainakin jatkuvassa aliresurssoinnissa; siinä, että yli kymmenen vuoden aikana ei ole löydetty yleisesti hyväksytyjä uusia valtionkorvauksen jakoperusteita; epäyhteisissä toimintatavoissa; liian pienissä palvelun tuottamisyksiköissä ja ohjauksen ohuudessa ja sopimusvalvonnan puutteellisuudessa.

Sotilasasiat ja puolustushallinto

Tampereen yliopistossa suoritetun tutkimuksen mukaan noin kolmannes miespuolisista varusmiehistä ja noin puolet naisvarusmiehistä on satunnaisesti kokenut epäoikeudenmukaista kohtelua tai kiusaamista. Siviiliasiantuntijatehtävissä olevat naiset kokivat yleisesti, ettei heidän osaanmistaan arvosteta. Naisupseereista runsas kolmannes oli kokenut sukupuolista häirintää, mikä oli tavallisesti ollut epäasiallista kielenkäyttöä.

Tarkastuksilla esitettiin myös huoli tasa-arvoasioiden seurannan järjestämisestä tulevaisuudessa, kun rakenneuudistuksen yhteydessä oltiin lakkauttamassa tasa-arvosuunnittelijan ja sosiaalipäällikköiden virkoja.

AOA kiinnitti jo vuonna 2008 tekemässään ratkaisussa huomiota puolustusvoimien räjähdeturvallisuuden puutteisiin. Myönteisestä kehityksestä huolimatta säännösten mukaista tavoitetilaa ei saavutettu määräaikaan 31.12.2012 mennessä.

Sotilaslääketieteen Keskuksen tarkastuksen yhteydessä tuotiin esiin puolustusvoimien huonolaikaritilanne. Erityisesti Sodankylään ja Kajaniin oli ollut vaikeata saada lääkäreitä. Myös ostopalvelulääkärien kerrottiin vaihtuvan usein. Lisäksi ongelmana oli hoitohenkilökunnan nopea vaihtuvuus ja väsyminen.

Tulli

Tullipiirin käytäntönä oli kuitata omat saatavansa verovelvollisen veronpalautuksista ilman että asiasta oli säädetty laissa. AOA katsoi, että Tullin noudattama menettely veron kuittauksessa on ongelmallinen lailla säätämistä koskevan vaatimuksen kannalta ainakin silloin, kun ei ole kyse viranomaisen oma-aloitteisen itseoikaisun yhteydessä suoritetusta kuittauksesta esimerkiksi Tullin saatavan ja Tullin maksuvelvoitteen välillä. Valtiovarainministeriö (VM) ilmoitti, ettei se ainakaan vielä tässä vaiheessa ryhdy valmistelemaan valmisteverotuslain muuttamista.

Sosiaalihuolto

AOA korosti päivähoidon järjestämistä koskevissa ratkaisuissaan lapsen huoltajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen toteutumista. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella muualla asuvan huoltajan (ns. etähuoltaja) tiedon saamiselle lapsen päivähoidon järjestämisestä ei löydy selkeää ratkaisua. Hyvään hallintomenettelyyn kuuluvan palveluperiaatteen kannalta ja huoltajalle kuuluvien tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi parempi menettely olisi, että päivähoitoa koskeva päätös annetaan tiedoksi myös etähuoltajalle.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyssä on vuodesta toiseen havaittu viivästyksiä eri kunnissa, minkä johdosta perustuslaissa säädetty oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei kaikilta osin toteudu lainmukaisesti. Erot eri kuntien kyvyssä käsitellä näitä hakemuksia johtavat myös ihmisten kotipaikasta riippuvaan eri-arvoiseen kohteluun.

Vanhustenhuollon ratkaisuissa ja vanhusten hoivayksiköitten tarkastuksissa kiinnitettiin huomiota annettavan hoidon ja huolenpidon järjestämiseen, hoidon sisältöön ja sen laatuun sekä vanhusten osallistumisoikeuksien toteutumiseen. Laillisuusvalvonnassa havaittiin ongelmia ja puutteita vanhusten riittävien ulkoilumahdollisuuksien ja sosiaalisten vuorovaikutusten ylläpitämisen toteuttamisessa. Puutteita ilmeni myös hoivayksiköissä asuvien vanhusten asuinhuoneiden yksityisyyden järjestelyissä sekä vanhusten pitkäaikaishoitoa antavissa yksiköissä kuntoutuspalvelujen järjestämisessä.

Terveydenhuolto

Hoidon saatavuudessa on edelleen ongelmia. Hoidotakuulainsäädännön takaama hoitoon pääsy ei toteudu vielä täysimääräisesti. Huolestuttavaa on, että lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa hoitotakuun toteutumisessa on edelleen puutteita, vaikka hoitotakuu näissä terveyspalveluissa on ollut voimassa jo 1.1.2001 lukien. Samoin

on puutteita hoitotakuun toteutumisessa suun terveydenhuollossa. Esimerkkejä näistä puutteista on esitetty jaksossa 3.6.15).

Hoidon saatavuutta saatetaan rajoittaa terveyspalvelujen järjestämistä koskevalla kunnan omilla soveltamisohjeilla. Ohjeet ovat lähtökohteisesti tarpeellisia ja perusteltuja, koska niillä voidaan yhtenäistää soveltamiskäytäntöä ja lisätä siten kuntalaisten yhdenvertaisuutta. Ohjeet voivat olla kuitenkin vain lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä turvattuihin oikeuksiin. Siltä osin kuin ohjeet eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ohjeet ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Ohjeet, joilla esimerkiksi etukäteen kaavamaisesti rajoitetaan hoitotarvikkeiden, kuten diabetespotilaiden verensokeriliuskojen määriä, ovat lainvastaisia.

Ongelmalliseksi on noussut myös vartijoiden käyttö ja heidän toimivaltuutensa terveydenhuollon toimintayksiköissä. OA on kiinnittänyt asiaan huomiota erityisesti psykiatriin sairaaloihin tekemillään tarkastuksilla. OA on päättänyt selvittää asiaa omasta aloitteestaan.

Jatkuvat puutteet potilasasiakirjamerkinöissä saattavat vaarantaa hyvän hoidon toteutumisen ja vaikeuttavat terveydenhuollon laillisuusvalvontaa.

Lapsen oikeudet

Sijaishuollossa olevalla lapsella on oikeus sijoituksen aikana pitää yhteyttä ja tavata vanhempiaan ja muita hänelle läheisiä henkilöitä. Lapsen sijoittaneella kunnalla ja lapsen sijaishuoltopaikalla on velvollisuus tukea ja edistää tämän lapselle kuuluvan oikeuden toteutumista. Jos yhteydenpidosta ei ole voitu sopia lasta koskevassa asiakassuunnitelmassa ja lapsen oikeutta yhteydenpitoon rajoitetaan, tulee asiasta tehdä valituskelpoinen päätös. Useassa kantelussa oli kysymys lapsen ja hänen läheisensä yhteydenpidon rajoittamisesta ilman, että asiassa olisi tehty lain edellyttämää päätöstä.

Lapsen huoltoon liittyvissä kanteluissa kiinnitettiin, kuten aikaisempina vuosinakin, huomiota tuomioistuinten pyytämien lasta koskevien olosuhdeselvitysten valmistelun kestoon.

Oulun kaupungin sosiaalitoimi viivytteli aiheettomasti käräjäoikeuden pyytämän lasten olosuhteita koskevan selvityksen valmistelussa. Kaupunki ei voinut vedota resurssien puutteeseen, vaan sen tuli turvata asianmukaiset voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen mm. kohdentamalla resurssinsa oikein. Kaupunkia oli moitittu jo 2009 OA:n ratkaisussa olosuhdeselvityksen viivästyttämisestä (4040/4/08). Tuolloinkin kaupunki oli vedonnut resurssien puutteeseen. AOA lähetti päätöksensä tiedoksi aluehallintovirastoon, jotta se voisi valvoa kaupungin menettelyä olosuhdeselvitysten valmistelussa (2000/4/10).

Sosiaalivakuutus

Sosiaaliturva-asioissa hakemusten ruuhkautuminen ja käsittelyajat ovat jatkuvasti laillisuusvalvonnassa esillä. Kansaneläkelaitoksen (Kela) osalta erityisesti työttömyysturva-asiat ovat olleet viimeisten vuosien aikana usein arvioitavana. Työttömyysturva on suhdanneherkkä etuus, jossa asiamäärä saattaa kasvaa voimakkaasti hyvinkin lyhyessä ajassa. Esimerkiksi Kela ilmoitti kesällä 2012 jälleen hakemuskäsittelyn ruuhkautumisesta mainiten käsittelyajaksi jopa 8 viikkoa. Lakiin on kuitenkin säädetty 30 päivän käsittelyaikatakuu, josta poikkeamiseen ei kesälomakausikaan oikeuta. Lisäksi AOA:n saama selvitys osoitti, että käsittelyajat Kelan eri vakuutuspiireissä vaihtelivat suuresti, mikä vaarantaa Kelan asiakkaiden yhdenvertaisuutta.

Opetus

Kanteluita tutkittaessa ja opetustoimen tarkastusten yhteydessä on havaittu edelleen (vrt. kertomus vuodelta 2011, s. 82), ettei alueelliseen sivistyshallintoon ole saatu lisää voimavaroja. Siten kuntauudistukseen valmistautuvat kunnat eivät ole saaneet riittävää tukea muun ohella kotien ja koulujen ristiriitatilanteiden, koulukiusaamistapausten ja yleensäkin oikeusturva-asioiden selvittämiseksi. Lisäksi koulujen kurinpitokeinojen pohdinta ja ammatillisen koulutuksen oppilaspaiikkojen tuleva vähennys ovat luoneet epävarmuutta oppilaitosten arkeen.

Lähes joka viidennessä Suomen koulussa on merkittäviä kosteus- ja homevaurioita, jotka vievät opettajat ja oppilaat sairauskierteeseen.

Perustuslakivaliokunta oli (PeVL 59/2010) pitänyt tärkeänä, että kansainvälistä suojelua hakvien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen turvataan lainsäädännöllä mahdollisimman nopeasti. Kansainvälisen suojelun kohteena olevien lasten oikeus perusopetukseen sisältyi myös Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan. Kysymys on PL 16 §:n ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa jokaiselle lapselle tunnustetusta oikeudesta. Tämän vuoksi AOA kiirehti lakiehdotuksen valmistelua erään omana aloitteenaan tutkittavaksi ottamansa asian yhteydessä. Opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) kanta lasten oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen oli toinen kuin perustuslakivaliokunnan ja AOA:n kanta. AOA:n pyydettyä selitystä ministeriö ilmoitti, että opetuksen järjestämisessä ilmenneet ongelmat ovat aiheutuneet lain virheellisestä tulkinnasta, ja että se aikoo tehostaa informaatio-ohjausta oikean laintulkinnan löytämiseksi.

Kieliasiat

OA joutui jälleen huomauttamaan liikenteen automaattisen kameravalvontajärjestelmän kielellisistä puutteista (ks. kertomus vuodelta 2011, s. 83) siitäkin huolimatta, että järjestelmä oli sittemmin ilmoitettu saatetun kuntoon. Tämä oli kuitenkin lopulta kestänyt järjestelmän alkuperäisestä käyttöönotosta lukien yli neljä vuotta ja vielä OA:n aiemman huomautuksen jälkeenkin lähes puolitoista vuotta. OA piti tapausta valitettavana esimerkkinä – eikä ainoana – siitä, miten uusien tietojärjestelmien suunnittelussa kielellisiin perusoikeuksiin ei kiinnitetä asiaan kuuluvaa huomiota.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) tietoon on useamman kerran saatettu käsitys, että hyvää tilintarkastustapaa koskevien suositusten kääntäminen ruotsiksi olisi perusteltua julkiselle vallalle asetetun perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta, vaikka ministeriöllä ei olekaan nimenomaista laista johtuvaa velvoitetta kääntää tällaisia yksityisoikeudellisen yhdistyksen julkaisemia suosituksia. Kannanotoista huolimatta ministeriö ei ole ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin.

Kirkollisasiat

Suomen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksen päätös hyväksyä naispappuus vuonna 1986 on tuomioistuinten ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta muuttanut asian opillisesta kysymyksestä virkamies- ja hallinto-oikeudellisesti arvioitavaksi asiaksi. Naispapputeen liittyvä virkakysymys aiheuttaa kuitenkin edelleen joissakin seurakunnissa työyhteisöongelmia ja ristiriitoja.

3.3.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

OA ja AOA:t ovat tehneet kertomusvuoden aikana noin sata sellaista päätöstä, joissa viranomaista on pyydetty ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt ratkaisussa esitetyn kannanoton tai siinä tehdyn esityksen johdosta. Näitä viranomaisten vastauksia on selostettu tämän toimintakertomuksen asiaryhmittäisessä jaksossa 4 esitettyjen ratkaisujen yhteydessä. Kaikkia vastauksia ei tämän kertomuksen valmistumiseen mennessä ollut vielä saatu.

Seuraavassa esitetään kootusti eräitä esimerkkejä tällaisista tapauksista eri hallinnonaloilta. Koosteella on tarkoitus antaa yleiskuvaa OA:n toiminnan vaikuttavuudesta esittämällä ensin OA:n tai AOA:n kannanotto tai esitys ja sen jälkeen viranomaisen vastaus tai kuvaus oikeustilan taikka viranomaistoiminnan myönteisestä kehityksestä. Oikeusasiamiehen esityksiä virheiden tai loukkausten hyvittämisestä on koottu jaksoon 3.3.3. Nämä esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

Kansainväliset sopimukset

YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen lisäpöytäkirjan (OPCAT, Suomi allekirjoittanut 23.9.2003) voimaansaattamiseksi annettiin kertomusvuonna viimein hallituksen esitys (HE 182/2012 vp) eduskunnalle.

Tuomioistuimet

Oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyttämiä vastaan laajennettiin hallintolainkäyttöön. Jatkossa viivästyshyvitys tulee mahdolliseksi myös hallintotuomioistuimissa ja muutoshakulautakunnissa käsiteltävissä asioissa.

Poliisi

Poliisivankiloita koskevat tarkastushavainnot on saatettu Poliisihallituksen tietoon muun muassa sen vuosittaisella tarkastuksella. Poliisihallitus onkin ilmoittanut laativansa muun muassa uudet ohjeet poliisin säilytystiloille ja koulutuspaketin, joka on suunnattu poliisipäälliköille ja tilojen esimiehille.

Myös yksittäisissä poliisilaitoksissa on reagoitu tarkastushavaintoihin. Esimerkiksi Pasilan poliisivankilan tapaamisjärjestelyjä muutettiin niin, että poliisivankilan henkilökunta, eikä rikostutkinta, päättää ja järjestää asianajajatapaamiset. Lisäksi Pasilan poliisivankilan peruskorjaushanke on käynnistymässä.

Vankeinhoito

Vantaan vankilassa on jatkuvasti ollut huomattavasti vankilan paikkamäärää enemmän vankeja. OA piti tarpeellisena, että Vantaan vankilan ylläpidon ongelmien osalta ryhdytään toimenpiteisiin, koska ilmeisesti ainakin osittain sen seurauksena vankien kohtelu ei kaikilta osin ole lainmukaista.

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoittivat Vantaan vankilan ylläpidon ongelmien takia ryhdytyn useisiin erilaisiin toimiin. Ylläpidon helpottamiseksi tutkintavankeja voidaan nykyään sijoittaa myös Riihimäen ja Helsingin vankiloihin. Tutkintavankipaikkojen sijoittumisesta ja tarpeesta eri puolilla Suomea tullaan tekemään kokonaisarviointi. Vankeusvankien siirto EU:n sisällä on helpottumassa, mikä osaltaan tulee vapauttamaan vankilapaikkoja tutkintavankien käyttöön. Tarkoituksena on muun muassa selvittää Vantaan vankilan psykiatrisen osaston paikkojen siirtämistä Turun psykiatrisen vankisairaalaan sekä selvittää kuljetustehtävän vaatimia henkilöresursseja. Rikosseuraamusalue esitti myös lisäpaikkojen rakentamista Vantaan vankilan tontille. OM ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö eivät nykyisessä taloudellisessa tilanteessa pitäneet mahdollisuutta lisäresursien saamiseen todennäköisenä.

Ulosotto

Ulosoton lomakkeiden sisältöön ja esitysasun selkeyteen on jo useampana vuonna kiinnitetty huomioita.

Valtakunnanvoudinvirasto on ryhtynyt toimiin puutteen korjaamiseksi täsmentämällä velallisle maksun johdosta ilmoitettavia tietoja. Jatkossa velallisille lähetetään jakoilmoituksena kaksi asiakirjaa, kuitti maksusta ulosottomiehelle ja saldoerittely.

Rajavartioloaitos

Rajavartioloaitos pyrkii edistämään naisten mahdollisuutta hakeutua palvelukseen. Rajavartijan peruskurssin rekrytointijärjestelmää on muutettu siten, että naiset voivat hakeutua koulutukseen jo ennen vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamista.

Tulli

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta on ainakin jo vuodesta 2005 kiinnitetty huomiota tullilain toimivaltasäännöksiin ja erityisesti henkilötarkastuksen sääntelyyn. Toimenpiteen kohteeksi joutuneiden perusoikeuksien turvaamiseksi sekä Tullin virkamiesten velvollisuuksien ja oikeuksien selkiyttämiseksi asiasta on syytä säätää laissa riittävän tarkasti.

VM:ssä on aloitettu lainsäädäntöuudistuksen valmistelu. AOA antoi tullilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon. Luonnos sisältää ehdotuksia laillisuusvalvonnan osoittamien puutteiden korjaamiseksi.

AOA katsoi elokuussa 2011 tekemässään päätöksessä, että Tullin tulisi korjata ne virheelliset autoveropäätökset, jotka vielä voitiin korjata asiavirheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti (1664/4/09).

AOA:n päätöksen jälkeen Tulli on koonnut tullipiirien käyttöön taulukon liian korkeaksi vahvistetuista autoveroprosenteista ja virheelliset verotus-

päätökset on korjattu ja liikaa kannetut verot palautettu viiden vuoden ajalta siitä lähtien, kun Tulli oli havainnut virheen veroprosenttitaulukossa.

Sosiaalihuolto

AOA katsoi kanteluun antamassaan päätöksessä, että Helsingin kaupungin sosiaaliviraston käytäntö omaishoitajalle kuuluvien vapaapäivien laskemisessa oli virheellinen ja pyysi sosiaalivirastolta selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin virheellisen toimintakäytännön johdosta on ryhdytty (2324/4/11*).

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto ilmoitti täydentävänsä asiaa koskevia työhjeitaan.

Terveydenhuolto

Lääketieteellisesti perustellun toimenpiteen jälkitarkastukset kuuluvat julkisen terveydenhuollon vastuulle eikä niitä saa siirtää yksityislääkärille ja potilaan itsensä maksettaviksi. OA piti epätyytyttävänä nykytilannetta, jossa potilaiden oikeus tarpeellisiin jälkitarkastuksiin ei näyttänyt toteutuvan yhdenvertaisesti julkisessa terveydenhuollossa eri puolilla Suomea (3283/4/10*).

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ilmoitti OA:n pyynnöstä selvittäneensä erikoissairaanhoidon valtakunnallisia jälkitarkastuskäytäntöjä ja niiden perusteita Suomen sairaanhoitopiireissä. Valvira oli lähettänyt kaikille sairaanhoitopiireille ohjeen, jossa se totesi jälkitarkastusselvityksen johtopäätökset sekä ohjasi sairaanhoitopiirejä menettelemään lainmukaisella tavalla jälkitarkastuksia järjestäessään.

OA korosti, että myös vähävaraisella henkilöllä on oikeus julkiseen suun terveydenhuoltoon. Hoitoon pääsyä koskevissa säännöksissä ei oteta kantaa potilaan taloudelliseen tilanteeseen tai maksukykyyn, vaan ainoa kriteeri, jolla hoitoon pääsyä arvioidaan, on potilaan yksilöllinen terveydentila ja siitä johtuva hoidon tarve. Hoitoon pääsyn edellytyksiksi ei siis voida asettaa eräänäntien asiakasmaksujen suorittamista eikä sosi-

aalitoimiston antamaa maksusitoumusta. Useissa terveyskeskuksissa näytti olevan tässä suhteessa lainvastaista käytäntöä (3323/4/10*).

Valvira ilmoitti OA:n pyynnöstä selvittäneensä yhteistyössä aluehallintovirastojen kanssa terveyskeskusten suun terveydenhuoltoon pääsyssä noudatettavien käytäntöjen lainmukaisuutta. Terveyskeskuksilta pyydettiin selvitystä siitä, onko hoitoon pääsyä rajoitettu maksamattomien asiakasmaksujen vuoksi sekä siitä, onko hoitoon pääsyä rajoitettu tai priorisoitu muilla perusteilla. Aluehallintovirastot olivat saattaneet OA:n päätöksen terveyskeskusten tietoon, minkä seurauksena sellainen epäasianmukainen menettely, jossa hoitoon pääsyä oli rajoitettu maksamattomien asiakasmaksujen vuoksi, oli purettu useissa terveyskeskuksissa.

Sairaanhoitopiireissä ilmeni puutteellista ohjeistusta sikiön mahdollisen veren hyytymishäiriön huomioon ottamisessa (18/4/10).

Valvira ilmoitti OA:n pyynnöstä selvittäneensä asiantilaa sairaanhoitopiireissä. Yhdeksän sairaanhoitopiirin ohjeistus oli puutteellinen. Valvira kehotti Kymenlaakson, Etelä-Karjalan, Itä-Savon, Keski-Suomen, Vaasan, Keski-Pohjanmaan, Kainuun ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirejä sekä Ålands hälso- och sjukvårdia ohjeistamaan alueensa neuvoloita lähettämään raskaana olevat naiset äitiyspoliklinikalle, mikäli jommallakummalla vanhemmalla tai heidän lähisuvussaan on verenvuototautia, joka voi periytyä sikiölle.

Lapsen oikeudet

AOA kiinnitti ratkaisuisaan ja tekemissään lastensuojelulaitosten tarkastuksissa huomiota lapsen laitoksessa aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen. AOA:n mukaan käsitys, jonka mukaan lapsen käyttövaroja voitaisiin käyttää lapsen aiheuttaman vahingon korvaamiseen lapsen kanssa tehdyn sopimuksen perusteella, ei ole lainmukainen. AOA lähetti päätöksensä tiedoksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) (3572/4/11*).

THL ilmoitti antaneensa valtion koulukodeille ohjeen lapsen velvollisuudesta korvata aiheuttamansa vahinko.

Edunvalvonta

Edunvalvontahakemuksen tiedoksi-antaminen oli viivästynyt. Maistraatti ja käräjäoikeus olivat sittemmin kehittäneet yhteistoimintaansa tavalla, joka oli edistänyt edunvalvonta-asioiden tiedoksi-antoa (2799/4/12*).

Sosiaalivakuutus

Kela onnistui syksyn kuluessa suhteellisen lyhyessä ajassa purkamaan syntyneen hakemusruuhkan ja myös tasaamaan vakuutuspiirien välisiä eroja käsittelyajoissa. Se ilmoitti myös tehostavansa hakemusmäärien tasaamista vakuutuspiirien välillä (3145/4/11). Kela onkin pääsääntöisesti aina reagoinut nopeasti käsittelyaika-erojen pidentymistä koskeviin kanteluihin ja omiin aloitteisiin. Suurten hakemusmäärien hallinnassa ruuhkien ennakoiminen ja niihin reagoiminen nopeasti on ensiarvoisen tärkeää. Siinä vaiheessa kun asiasta kannellaan oikeusasiamiehelle, hakemusruuhka on yleensä jo päässyt syntymään. Tässä mielessä Kelalla on varaa parantaa hakemusmäärien seuranta. Kelan julkaisemista tilastotiedoista on lisäksi pääteltävissä, että ajoittain erot vakuutuspiirien välisissä käsittelyajoissa ovat niin suuria, että Kelan asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu vaarantuu. Tähän nähden hakemusmäärien tasaamisen tehostaminen onkin tarpeen.

Hakemusmäärien kasvu voi olla seurausta myös lainsäädäntömuutoksista. Näin kävi työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan osalta, kun sille vuosittain tulevien poistohakemusten määrä kasvoi yli tuhannella. Lisäys oli estänyt lautakuntaa saavuttamasta käsittelyaikavoitetta. Määrän kasvu selittyi Kelan tekemien hakemusten lisääntymisellä tilanteissa, joissa henkilö oli ollut poissa työllistymistä edistävästä palvelusta. Muun muassa Kela oli kuitenkin reagoinut asiaan nopeasti esittäen ministeriölle lainsäädännön muuttamista, mikä toteutuikin vuoden 2013 alusta (289/2/12*).

Asioiden asianmukainen ja viivytyksetön käsittely edellyttää myös riittävien henkilöstö-

resurssien turvaamista. Kela reagoi tässä suhteessa esimerkiksi Helsingin perintäyksikön ulkomaanperintöjen ruuhkautumiseen kiittävästi lisäämällä henkilöstöään yhdestä neljään (47/4/11*).

Työhallinto

Työhallinnon alalla viranomaiset muuttivat ja paransivat nopeasti asiakkailleen antamaansa informaatiota, kun siinä ilmeni puutteita. Tampereen kaupunki selkeytti rekrytointimenettelyään, kun sen menettelystä oli saanut aiemmin käsityksen, että avoimien työpaikkojen hakeminen onnistuisi vain sähköisessä menettelyssä (1468/4/11*). TEM ilmoitti puolestaan uudistavansa lainsäädännön muuttamisen yhteydessä koulutuksesta antamaansa ohjeistusta siten, että jatkossa hakuilmoituksessa on mainittava koulutukseen sisältyvästä kartoitusjaksosta ja sen jälkeen mahdollisesti tapahtuvasta opiskelijavalinnasta ja siitä annettavasta päätöksestä (957/4/11*).

Opetusasiat

Myönteisenä seikkana on pidettävä sitä, että peruskoulujen riittämätöntä oppilashuoltoa pyritään kehittämään ja peruskoulujen oppimistulokset ovat edelleen kansainvälisessä PISA-arvioinnissa pysyneet hyvällä tasolla.

Kieliasiat

OA arvioi omasta aloitteestaan, onko liikenteen ohjauslaitteiden kieliä koskeva sääntely PL:ssä säädetyn asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn mukainen. Sääntelyn uudistamiselle oli OA:n mukaan vanhat perusteet. Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoitti käynnistäneensä tieliikennelain uudistamista valmistelevan hankkeen, jossa OA:n esittämät näkökohdat tulevat otettaviksi huomioon (2903/4/12 ja 3109/2/12*).

Tarkastuksilla sellaisiin vankiloihin, joissa on kaksikielinen osasto, oli ilmennyt puutteita keskeisten asiakirjojen ja lomakkeiden saatavuudessa ruotsin kielellä. OA oli myös omasta aloitteestaan selvittänyt laajemmin kielellisten oikeuksien toteutumista vankeinhoidossa (3459/2/10*). Tilanne oli ollut lainvastainen, kun kaikissa sellaisissa vankiloissa, joihin on perustettu kaksikielinen osasto, ei ollut esimerkiksi järjestyssääntöä tai tulo-opasta taikka erilaisia lomakkeita tarjolla ruotsiksi. Sittemmin tilanne on näiltä osin korjautunut mainittujen asiakirjojen kääntämisen myötä. Myös vankiloiden ilmoitustauluilla tapahtuvan tiedottamisen osalta on odotettavissa parannusta Rikosseuraamuslaitoksen kiinnitettyä asianomaisten vankiloiden huomiota asiaan (3656/4/11* ja 3459/2/10*).

OA:n kanslian saatettua poliisilaitoksen tietoon havainnon, että palvelupuhelimen nauhoite oli vain suomeksi, poliisilaitos korjasi nauhoitteen viipymättä (3851/2/12).

AOA:n annettua päätöksensä kielellisistä oikeuksista hätätiedottamisessa (ks. kertomus vuodelta 2010, s. 103) Sisäasiainministeriö oli jatkoselvittänyt asiaa asettamassaan työryhmässä, ja sittemmin eduskunnalle annettiin lakiesitys, joka koski myös vaaratiedottamisessa käytettävää kieltä (3141/2/10*).

Ylioppilastutkintoon kuuluvien kokeiden ruotsinkielisissä tehtävissä oli ilmennyt toistuvasti virheitä. Lautakunta oli OA:n aiemman päätöksen (3753/4/09*) jälkeen ryhtynyt toimiin turvatakseen ruotsinkielisten koekysymysten asianmukaisuuden ja ministeriö oli ottanut asian esiin tulossopimuksessa (3506/4/11* ja 1302/2/12*).

Verotus

AOA katsoi, että VM:n tuli ryhtyä lainvalmistelutoimiin, jotta oikeudesta antaa Verohallinnon lomakkeiden optinen lukupalvelu yksityisen yhtiön hoidettavaksi säädettäisiin laissa. Kun tehtävää ei hoideta lain nojalla, lukupalvelussa ei ole velvollisuutta noudattaa hallinnon yleislakeja eivätkä

yhtiössä verotustietoja käsittelevät henkilöt toimi virkavastuulla (848/2/11*).

VM ilmoitti 31.10.2012, että hallitus antoi eduskunnalle esityksen (HE 76/2012 vp), jossa ehdotettiin, että Verohallinnosta annettuun lakiin lisätään uusi 2 b §. Pykälässä säädettiin Verohallinnon oikeudesta siirtää Verohallinnolle säädettyihin tehtäviin liittyviä julkisia hallintotehtäviä yksityiselle. Lakiin sisällytettiin kaikki sellaiset avustavat tehtävät, jotka Verohallinto oli teettänyt yksityisellä taholla ja joilla voi olla merkitystä verovelvollisen etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien kannalta. Eduskunta hyväksyi lain verohallinnosta annetuun lain muuttamisesta 4.12.2012 ja laki tuli voimaan 1.1.2013.

Kirkollisasiat

Kirkkohallituksen tarkastuksella (853/3/12) maaliskuussa 2012 tuli esille kirkollislainsäädännön muutoshankkeiden verkkainen eteneminen OKM:ssä. Esimerkiksi ehdotus kirkkolain virkamiesoikeudellisten säännösten uudistamiseksi oli ollut vireillä ministeriössä tammikuusta 2010. Tarkastuspöytäkirja lähetettiin tiedoksi OKM:lle.

Kirkon virkamiesoikeudellisten säännösten sisältävä kirkkolain muutos tulee voimaan kesäkuun alussa 2013. Kun virkasuhdetta koskevat säännökset ovat kirkkolaissa ja kirkkojärjestyksessä, kirkon viranhaltijoiden oikeudellinen asema ja oikeus turva saadaan ajanmukaiselle tasolle.

Muut asiat

AOA piti Väestörekisterikeskuksen (VRK) ilmoitusta turvakiellon päättymisestä epätasomaisena sekä kiellon luonteen että päättymisajan osalta. Väestötietolakia tulisi myös kehittää siten, että turvakiellon voimassaolo säädettäisiin toistaiseksi voimassaolevaksi (1755/4/10).

VRK ilmoitti täsmentäneensä turvakiellon päättymisilmoituksen sanamuotoa ja käynnistäneensä VM:n kanssa keskustelut sääntelyn muutostarpeista.

3.3.3 OIKEUSASIAMIEHEN HYVITYSESITYKSET

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

Vuonna 2012 tehtiin 24 hyvitysesitystä. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin vuoden 2011 kertomuksessa (s. 88).

Kertomusvuonna korkein oikeus antoi ratkaisun (KKO 2012:81), jossa se tarkensi julkisyhteisön korvausvastuuta tilanteessa, jossa viranomaisen on loukannut perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) turvaamia oikeuksia. KKO viittasi aikaisempiin ratkaisuihinsa, joiden mukaan kärsimyksen korvaaminen on mahdollista perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan avulla myös ilman nimenomaista säännöksen tukea, kunhan vahingonkorvausvastuulla on riittävä oikeudellinen perusta. Ratkaisussaan KKO katsoi, että vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta puoltaa tulkintaa, jonka mukaan henkilöllä tulee olla oikeus vahingonkorvaukseen virantoimituksessa olevien henkilöiden vakavien perus- ja ihmisoikeusloukkausten aiheuttamasta kärsimyksestä myös tilanteessa, jossa loukkaus ei perustu tahalliseen tekoon. KKO:n ratkaisemassa tapauksessa oli kuitenkin kysymys erehdyksessä tapahtuneesta loukkauksesta, jon-

ka vaikutukset olivat jääneet vähäiseksi. Tämän vuoksi tässä tilanteessa oikeutta korvaukseen karsimyksestä ei syntynyt.

Vuoden 2011 ratkaisuja, joihin on saatu viranomaisen ilmoitus vuonna 2012

Tulli korjasi noin 300 virheellistä autoveropäätöstä

AOA katsoi elokuussa 2011 tekemässään päätöksessä Tullihallituksen menetelleen virheellisesti, kun se ei enää vuodesta 2008 lähtien ollut korjannut julkaisemiensa autoveroprosenttitaulukoiden virheitä. Se ei ollut myöskään oikaissut verotuspäätöksiä, joissa veroa oli peritty liikaa virheellisen veroprosentin takia. AOA katsoi, että Tullin tulisi korjata ne virheelliset päätökset, jotka vielä voitiin korjata asiavirheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti.

Kanteluratkaisu koski vain yhtä ajoneuvomerkkiä ja mallia. Autoveron muutoksenhakupyntöjen yhteydessä Tullihallituksen tietoon oli kuitenkin tullut myös muita virheitä veroprosenteissa. AOA:n päätöksen jälkeen Tulli oli koonnut tullipiirien käyttöön taulukon liian korkeaksi vahvistetuista autoveroprosenteista. Virheelliset verotuspäätökset oli korjattu ja liikaa kannetut verot oli palautettu viiden vuoden ajalta siitä lähtien, kun Tulli oli havainnut virheen veroprosenttitaulukossa (1664/4/09*).

Korjattavia päätöksiä oli löytynyt noin 300 kappaletta. Pienin palautettu vero oli ollut 21,90 euroa ja suurin 2157,93 euroa. Palautusten keskiarvo oli 221,39 euroa. Yhteensä veroja palautettiin 65 310,36 euroa. Tullihallitus julkaisi taulukon virheellisistä veroprosenteista verkkosivuillaan. Mikäli automaattinen poiminta ei ole löytänyt kaikkia yksittäisiä virheitä, ne korjataan verovelvollisen pyynnöstä, ilmoitti Tullihallitus.

Verotusta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyminen hyvittäminen

AOA totesi päätöksessään, että kantelijan oikaisuvaatimusten käsittely yritysvero-oikaisuasioiden käsittelyssä oli viivästynyt lainvastaisesti. Kantelija sai 27.1.2005 tekemiinsä oikaisuvaatimukseen verotuksen oikaisulautakunnan päätökset vasta 1.7.2010 eli viiden vuoden ja viiden kuukauden kuluttua. Kantelijan perusoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheutonta viivytystä oli loukattu. Veroviraston laiminlyöntien vuoksi hänen omaisuuttaan oli nyt myös ulosmittattu. AOA esitti Verohallinnolle, että sen tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle näillä lainvastaisilla laiminlyönneillä aiheutettu vahinko sekä haitta ja vaiva (1330/4/10).

Verohallinto ja kantelija olivat 21.2.2012 tehneet sopimuksen, jolla Verohallinto korvasi kantelijalle oikaisuvaatimuksen käsittelyn aiheuttamasta viivästyksestä aiheutuneesta työstä ja vaivasta taloudellisena vahinkona 11 000 euroa. Sopimuksessa todettiin, että korvaus liittyi AOA:n päätökseen, jossa hän esitti hyvitystä.

Ulosottoviraston virheellisen kirjauksen hyvittäminen

Ulosottovirastossa viivästyskoron kirjaamisessa tehdystä virheestä aiheutui velalliselle vahinkoa. Virheellisesti loppuun perityksi merkittyä saatavaa olikin suorittamatta ja se oli kasvanut korkoa. AOA esitteli ulosottoviraston harkittavaksi, miten se voi hyvittää velalliselle virheestä aiheutuneen vahingon (3578/4/10).

Ulosottovirasto ilmoitti, että OM:n määräyksen nojalla enintään 500 euron suuruinen vahinko voidaan korvata ulosottoviraston päätöksellä. Ulosottovirasto päätti suorittaa velalliselle tämän 500 euron hyvityksen.

Vuoden 2012 hyvitysesityksiä

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

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen

Poliisin aiheuttamat vapauden riistot

OA piti lainvastaisena Pohjanmaan poliisilaitoksen menettelyä pitää asianomistajaa säilössä. Poliisilaitos tutki epäiltyä törkeää petosta, jossa kantelija oli asianomistaja. Poliisi oli ottanut kantelijan kiinni hänen suojaamiseen poliisilain perusteella. Hänelle oli jo aiemmin määrätty väliaikaisesti edunvalvoja, joka oli ilmaissut poliisille huolensa päämiehensä tilanteesta. Kantelija oli tavattu kaukaa varsinaiselta kotiseudultaan, minkä lisäksi poliisi perusteli toimintaansa havainnoillaan kantelijan puheista, olemuksesta ja käyttäytymisestä. Vapaudenmenetyks oli kestänyt 23 tuntia.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella mikään ei kuitenkaan edes viitanut siihen suuntaan, että kantelijan henki, ruumiillinen koskemattomuus, turvallisuus tai terveys olisi ollut uhattuna. OA:n mukaan kiinniottoa ei voitu perustaa huoleen asianomistajan omaisuudesta. OA antoi kiinniotosta määränneelle rikoskomisariolle huomautuksen vastaisen varalle ja kehotti poliisilaitosta vakavasti harkitsemaan, kuinka se voisi hyvittää kantelijalle häneen kohdistetun oikeudettoman vapaudenriiston (1317/4/11*).

Pohjanmaan poliisilaitos ilmoitti pyytäneensä menettelyä kantelijalta anteeksi ja maksaneensa tälle 200 euron hyvityksen.

AOA arvosteli kahdessa päätöksessään Helsingin (2756/4/10*) ja Varsinais-Suomen (2495/4/10*) poliisilaitoksia perusteettomista vapaudenriistoista. Helsingin tapauksessa AOA arvosteli erityisesti sitä, että aamuyöllä kiinniotettu henkilö oli pääs-

tetty vapaaksi vasta myöhään seuraavana iltapäivänä. Saaduissa selvityksissä ei esitetty seikkoja, joiden nojalla ainakaan näin pitkälle säilössä pidolle olisi ollut poliisilain mukaiset perusteet.

Varsinais-Suomen tapauksessa henkilöä epäiltiin huoltoasemalle tehdystä murtovarkaudesta, kun hänen DNA:taan oli löydetty noin puolitoista vuotta jälkeenpäin tyhjistä juomatölkistä, joka oli otettu talteen huoltoaseman pihalta tekopäivänä. Anastetuksi oli kuitenkin ilmoitettu vain kaksi sikarilaatikkoa, ei siis lainkaan juomia. AOA arvosteli rikosepäilylle esitettyjä perusteita ja myös sitä, että tutkinnanjohtaja etsintäkuulutti henkilön määräten hänet pidätettäväksi, vaikka epäillyn ei ollut esitetty olleen vaikeasti tavoitettava tai karttavan esitutkintaa. Hän oli pidätetty nä vajaan vuorokauden.

AOA kehotti Helsingin ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksia harkitsemaan, voisivatko ne ihmisoikeussopimuksen nojalla hyvittää kantelijan vapaudenriiston.

Helsingin poliisilaitoksen mukaan mahdollinen oikeudenloukkaus oli niin vähäinen, ettei vahingonkorvauksen maksamiselle ole riittäviä perusteita.

Varsinais-Suomen poliisilaitos puolestaan ilmoitti maksaneensa kantelijalle 150 euron hyvityksen.

Yksityisen lastensuojelulaitoksen lainvastaiset rajoitustoimet

Kantelija kanteli nöyryyttävästä kohtelusta, jonka kohteeksi hän mielestään joutui sijoituspaikassaan lastensuojelulaitos Konstan Koti ja Koulu Oy:n Lahden ja Heinolan toimintayksiköissä. Kantelija koki, että häntä ei ole kohdeltu asianmukaisesti, kun häneen on kohdistettu rajoitustoimenpiteitä yli vuoden kestäneen sijoitusajan aikana. Hän oli tuolloin 13-14-vuotias. Saadun selvityksen mukaan kantelijan sijoitusaikaan sisältyi yli kymmenen 1-2 viikon pituista liikkumisvapauden rajoitusta koskevaa päätöstä, joista valtaosa sisälsi osan ajasta ns. vierihoidon. Hoitajien kirjaamista asiakasasiakirjoista ilmeni, että vierihoidon ja liikkumisvapauden rajoituksiin oli

sisältynyt paikallaan istuttamista vain alushousut päällä, saman ruuan tarjoamista usean päivän ajan ja wc-tilojen siivoamista.

AOA:n mukaan kysymys oli ollut eristämisen kaltaisesta menettelystä, mutta se oli toteutettu ankarampana ja pitkäkestoisempana kuin silloinen lainsäädäntö mahdollisti. AOA totesi vielä, että myös eristäminen edellytti, että laitoksen kasvatus- ja hoitohenkilökunta huolehtii erityisen hyvin lapsen huolenpidosta ja hoidosta sekä siitä, että lapsi saa mahdollisuuden halutessaan keskustella hoitajan kanssa. Hän katsoi, että ns. vierihoidolla oli puututtu kantelijan henkilökohtaiseen vapauteen tavalla, joka on merkinnyt perus- ja ihmisoikeuden rajoittamista. Lisäksi AOA totesi, että lastensuojelulaitoksen henkilökunnan tehtävänä on kasvattaa lasta ja opettaa tätä käyttäytymään toivotulla tavalla. Lapsen nöyryyttäminen ei kuitenkaan ole lapsen kasvatusta eikä milloinkaan sallittua. AOA piti ns. vierihoidon liittyneitä rangaistuksia kiellettyinä ja kantelijaa nöyryyttävänä. Menettely oli ollut lainvastaista ja moitittavaa.

Koska kantelijaan oli kohdistettu lainvastaisia ja häntä nöyryyttäviä rajoitustoimenpiteitä, yhtiön tulisi AOA:n mukaan jollakin tavalla hyvittää hänelle hänen perus- ja ihmisoikeuksien sa loukkaamisesta aiheutunut kärsimys. AOA esitti, että yhtiö suorittaisi kantelijalle harkintansa mukaan hyvitystä lainvastaisen menettelynsä vuoksi (4547/4/10*).

Yhtiö ilmoitti, että kantelijalle oli lähetetty hyvityskirje, jossa yhtiö pahoitteli menettelyään ja pyysi sitä anteeksi.

Potilaan noutaminen aiheettomasti terveyskeskukseen

OA totesi, että potilaan noutaminen Espoon terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta merkitsee voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen vapauteensa. Tämän vuoksi toimenpiteeseen ei saa ryhtyä ilman luotettavaa selvitystä toimenpiteen välttämättömydestä. Vastuu asian selvittämisestä on viranomaisella.

Kantelijan kuljettaminen päivystykseen vastoin hänen tahtoaan oli muodollisesti perustunut mielenterveyslakiin, mutta sitä oli OA:n mukaan sovellettu väärin. Tämän vuoksi OA katsoi, että kantelijalta oli riistetty vapaus perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen vastaisesti. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan valtion ohella muun muassa kuntia ja kuntayhtymiä. OA pyysi kaupungin terveyspalveluita harkitsemaan, voisiko se hyvittää kantelijalle häneen kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset (4407/4/11).

Potilaan henkilökohtaisen vapauden loukkaus ulkoistetussa terveydenhoitopalvelussa

Potilas kertoi, että hänet vietiin aamuyöllä Lohjan terveyskeskukseen ja suljettiin siellä ”koppiin” ainakin kahdeksi tunniksi. Suljettujen paikkojen pelkonsa vuoksi hän sai paniikkikohtauksen. Hän huusi ja itki, mutta kukaan ei kiinnittänyt häneen mitään huomiota. Myöhemmin hänet siirrettiin keskussairaalaan. Hän oli koko 300 kilometrin matkan sidottuna. Perillä sairaalan lääkäri suostui kuuntelemaan häntä, ja hänet päästettiin kotiin. Kantelija piti kohteluaan terveyskeskuksessa törkeänä ja kertoi edelleen näkevänsä painajaisia tapahtumista.

OA katsoi, että potilaan henkilökohtaista vapautta oli loukattu enemmän kuin olisi ollut tarpeen. Hänet siirrettiin aiheettomasti eristys-huoneeseen ja hänelle oli aiheutettu ylimääräistä kärsimystä, kun häntä ei valvottu siellä asianmukaisesti ja kun hänet kuljetettiin sidottuna ambulanssissa pidempään kuin olisi ollut tarpeen. Toimenpiteet olivat siten olleet osin perusteettomia ja osin suhteellisuusperiaatteen vastaisia. Menettelyllä oli siten loukattu potilaan henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta sekä ihmisoikeussopimuksen mukaista yksityiselämän suojaa.

OA:n mielestä oli selvää, että kantelijan kohdelusta terveyskeskuspäivystyksessä oli aiheutunut hänelle sellaisia ahdistuksen ja pelon tuntei-

ta, joita ei voida hyvittää pelkästään loukkauksen toteamisella tai valvottaviin kohdistettavilla moitteilla. Kaupungin terveyskeskuspäivystys oli virka-ajan ulkopuolella ulkoistettu yksityiselle lääkäripalveluyhtiölle Attendo Terveyspalvelut Oy:lle. Loukkauksen oli aiheuttanut julkista tehtävää hoitava yksityinen taho, jonka korvausvastuu voidaan siten rinnastaa viranomaiseen. AOA pyysi yhtiötä harkitsemaan, voisiko se hyvittää kantelijalle hänen kärsimän perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen (1319/4/11*).

Attendo Terveyspalvelut ilmoitti, että se on päättänyt maksaa kantelijalle 300 euron suuruisen hyvityksen.

Muusta lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon hyvittäminen

Taloudellisen tuen virheellinen peruste ja maksamisen aiheeton viivyttely

Kantelija oli Helsingin sosiaalitoimen hakemuksesta määrätty käräjäoikeuden tuomiolla huoltajaksi ystäväperheen lapsille. Lapset olivat äitinsä kuoleman jälkeen jääneet ilman huoltajaa. Sosiaalitoimi oli kuitenkin katsonut, että lasten asuminen kantelijan luona perustui hänen aiemman antamansa suostumuksen mukaisesti yksityiseen sijoitukseen ja maksoi tällä perusteella hoitotukea toimeentulotukena. Hallinto-oikeus kumosi sosiaalitoimen päätöksen ja velvoitti sosiaalitoimen maksamaan taloudellista tukea perhehoitajalain palkkioita koskevien periaatteiden mukaisesti.

AOA mukaan asian käsittelyssä oli sosiaalitoimessa tapahtunut selviä virheitä. Kantelijaa ei neuvottu lasten huoltoa koskevan hakemuksen tekemisessä laissa edellytellä tavalla. Hänelle ei kerrottu aiotun huoltoratkaisun vaikutuksia eikä selostettu eri vaihtoehtoja. Lisäksi hänelle kuuluvasta korvauksesta annettiin päätös, joka perustui ilmeiseen väärään lain soveltamiseen. Vielä sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli muuttanut päätöstä, kantelijalle kuuluvien korvausten ja palkkioiden maksaminen viipyi aiheettomasti

useita kuukausia. AOA:n mukaan sosiaalitoimen tuli jollakin tavalla hyvittää kantelijalle aiheutettu haitta ja vaiva (801/4/10).

Sosiaalitoimi ilmoitti, että se oli päättänyt maksaa kantelijalle viivästyskoron mukaisesti hyvitystä yhteensä noin 3 500 euroa.

Nuoren korvausvastuu lastensuojelulaitoksessa tapahtuneesta vahingosta

Nuoren kantelun mukaan hänen oli korvattava sijoituspaikassaan rikkoutunut ikkuna, vaikka hän ei mielestään ollut sitä tahallisesti rikkonut. AOA totesi, että sijoitetulla lapsella on lastensuojelulain mukaan oikeus itse päättää käyttövarojen käytöstä. Lapsen käyttövaroja ei voi käyttää lapsen yksin antamalla suostumuksella vahingon korvaamiseen. Alaikäisellä lapsella ei ole kelpoisuutta tehdä oikeudellisesti pitäviä sopimuksia tai muita oikeustoimia. Vajaavaltaisen tekemät sopimukset ja oikeustoimet eivät sido häntä. Alaikäinen voi kuitenkin tehdä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä.

AOA:n mukaan lastensuojelulaitos oli menettelyt lainvastaisesti, kun kysymyksessä olleen vahingon korvaamisesta oli päätetty henkilökunnan yksipuolisella päätöksellä. Vahingonkorvausvastuusta ja korvauksen määrästä olisi tullut sopia lapsen huollosta vastaavien henkilöiden tai edunvalvojan kanssa. Sovittua korvausta ei voida periä lapsen käyttövaroista. Lapsen asioista vastaavien sijoituskunnan sosiaalityöntekijöidenkään ei olisi tullut hyväksyä menettelyä. AOA esitti lastensuojelulaitokselle, että se harkitsisi, miten se voi hyvittää lainvastaisesta menettelystään lapselle aiheutuneen vahingon. AOA piti myös tarpeellisena, että lastensuojelulaitoksille annettaisiin ohjeet vahingonkorvausasioiden käsittelystä ja lapsen käyttövarojen käytöstä (3572/4/11*).

Lastensuojelulaitos ilmoitti, että sen näkemyksen mukaan ei voitu yksiselitteisesti todeta, että nuoren tilanteessa olisi toimittu väärin. Laitos tulee kuitenkin tarkentamaan ja tarkistamaan korvauksiin liittyviä käytäntöjä huomioiden AOA:n päätök-

sen sisältö. Lisäksi laitos viittasi valmisteilla olevaan korvausasioita koskevaan ohjeistukseen. THL ilmoitti myöhemmin AOA:lle, että valtion koulukohteille oli annettu toimintaohje lasten aiheuttamien vahinkojen käsittelyn periaatteista. Lisäksi yksikkö ilmoitti, että AOA:n päätös otetaan huomioon sähköisen Lastensuojelun käsikirjan toimitustyössä.

Virheellinen menettely elätustukivelan maksuvapautusasiassa

AOA:n mukaan Nurmeksen sosiaalitoimen viranhaltijoilla ei ollut riittävästi tietoa siitä, miten 1.4.2009 voimaan tullutta elätustukilakia sovelletaan maksuvapautuksiin. Tämä oli johtanut kantelijalle annettuun puutteelliseen neuvontaan ja selvitykseen. Sosiaalitoimen selvityksessä pidettiin todennäköisenä, että kantelijalle olisi annettu maksuvapautus, jos hän olisi hakenut sitä oikeaan aikaan toimivaltaiselta kunnan viranhaltijalta. AOA katsoi, että kantelijalle aiheutui mahdollisesti taloudellista vahinkoa hänen saamansa puutteellisen ja riittämättömän neuvonnan johdosta. Tämän vuoksi AOA ehdotti, että kaupungin sosiaalitoimi arvioisi, voisiko se jollakin tavalla korvata kantelijalle aiheutuneen vahingon (380/4/11).

Sosiaalitoimi ilmoitti, että se korvasi kantelijalle maksuvapautuksen kohteena olleen elätusvelan määrän eli 714,54 euroa.

Virheellinen menettely omaishoitajien vapaiden järjestämisessä

Kantelijan mukaan Helsingin sosiaalitoimen vanhustenkeskuksen ryhmäkodissa noudatetaan käytäntöä, jonka mukaan päivät, jolloin hoidettava on tuotu lyhytaikaishoittoon tai haettu sieltä, lasketaan omaishoitajan vapaapäiviksi, vaikka todellisuudessa tuonti- ja hakupäivä ovat puolikaita. Kantelun mukaan hoidettavan saa viedä lyhytaikaishoittoon vasta klo 14.00 ja paluupäivänä hoidettava kotiutetaan klo 13.00.

AOA:n mukaan omaishoitajalla on omaishoitolain mukaan ehdoton oikeus saada vapaata kolme täyttä kalenteripäivää niinä kalenterikuukausina, joina hoitoon käytetty sidonnaisuus on täytännyt omaishoitolaissa säädetyt edellytykset. Omaishoitajalla on oikeus pitää kertynyt vapaa joko kuukausittain tai kerätä niitä pitempää vapaata varten. Laissa ei ole säännöksiä siitä, milloin kertynyt vapaa on pidettävä. Hallinto-oikeuskäytännössä on katsottu, että kunta on velvollinen korvaamaan joissain tilanteissa saamatta jääneet vapaapäivät.

AOA katsoi, että Helsingin sosiaalitoimi ei järjestänyt kantelijalle omaishoitolain edellyttämässä laajuudessa hänelle kuuluvaa vapaata. AOA esitti Helsingin kaupungin sosiaalitoimen harkittavaksi, kuinka se voisi hyvittää lainvastaisen menettelynsä kantelijalle. Sosiaalitoimen selvityksestä ilmeni, että kerrottu menettely vanhuskeskuksen ryhmäkodissa koski kaikkia asiakkaita. Tämän vuoksi AOA pyysi sosiaalitoimea ilmoittamaan myös, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on näiden muiden asiakkaidensa kohdalla ryhtynyt (2324/4/11).

Terveyspalvelujen järjestämisen laiminlyönti

Kantelija arvosteli sitä, että hänet oli ohjattu HYKS Silmätautien klinikalta ja Jorvin sairaalasta leikkausten jälkeisiin jälkitarkastuksiin yksityissektorille omalla kustannuksellaan. Lisäksi hän oli tyytymätön siihen, ettei Espoon terveyskeskus mitannut hänen silmänpaineitaan eikä antanut lääkärille vastaanottoaikoja.

OA:n mukaan HYKS Silmätautien klinikan ja HYKS Jorvin sairaalan olisi tullut järjestää tarpeelliset jälkitarkastukset kantelijalle joko itse tai käyttämällä laissa säädettyjä muita vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisääteiset terveyspalvelut, esimerkiksi ostamalla jälkitarkastukset yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kaupungin terveyskeskus ei puolestaan kyennyt turvaamaan kantelijan oikeutta riittäviin terveyspalveluihin, kun se ei voinut antaa hänelle lääkärin vastaanottoaikoja. Terveyskeskuksen menettely ei ollut lain mukais-

ta. OA korosti sitä, että kunnalla on lain mukaan useita vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisääteiset terveyspalvelunsa.

OA esitti HUS:n ja Espoon terveyskeskuksen harkittavaksi, miten niiden lainvastaisesta menettelystä kantelijalle aiheutuneet kustannukset voitaisiin hyvittää hänelle. OA pyysi HUS:ä ja Espoon terveyskeskusta olemaan asiassa tarvittavalla tavalla yhteydessä ja kantelijaan ja ilmoittamaan, mihin lopputulokseen asiassa on päädytty (3283/4/10*).

HUS:n hallintoylilääkäri päätti, että HUS korvaa kantelijalle yksityissektorilla suoritetuista gynekologian ja silmätautien jälkitarkastuskäynneistä yhteensä 152 euroa.

Salassa pidettävien henkilö- ja terveydenhuollon asiakkuustietojen julkaiseminen

Ylöjärven kaupunginhallituksen esityslista koski OA:n kaupunginhallitukselle lähettämää lausunto- ja selityspyyntöä kantelijan asiassa. Esityslistasta ilmeni, että kantelija ja hänen puolisonsa olivat olleet hammashoidon tarpeessa. Esityslista oli julkaistu kaupungin internet-sivuilla. OA totesi, että kaupunginhallitus menetteli lainvastaisesti, kun se julkaisi nämä salassa pidettävät tiedot verkkosivuillaan. Yksilön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen haltuun luovutetut salassa pidettävät tiedot eivät joudu sivullisten tietoon. OA esitti kaupunginhallituksen harkittavaksi, kuinka se voisi hyvittää kantelijalle sen lainvastaisesta menettelystä tälle aiheutuneen yksityisyyden suojan loukkauksen (4420/4/10*).

Ylöjärven kaupunginhallitus ilmoitti pyytäneensä 22.5.2012 kantelijalta kirjallisesti anteeksi hänelle aiheutettua kärsimystä.

Vastaavasti OA totesi myös Riihimäen seudun terveyskeskuksen kuntayhtymän menettelleen lainvastaisesti julkaistessaan kantelijan nimen kuntayhtymän internet-sivuilla. Kantelijan nimi päätyi myös sanomalehteen, joka oli saanut tiedot julkaisemaansa juttuun kuntayhtymän internet-sivuilta. OA esitti yhtymähallituksen harkittavaksi,

kuinka se voisi hyvittää kantelijalle sen lainvastaisesta menettelystä tälle aiheutuneen yksityisyyden suojan loukkauksen. Hän pyysi yhtymähallitusta ilmoittamaan, mihin lopputulokseen asiassa oli päädytty (4092/4/11*).

Yhtymähallitus ilmoitti, että kantelijalle oli esitetty anteeksipyyntö tapahtuneen virheen johdosta ja hänen kanssaan oli päästy sopimukseen vahingon korvaamisesta.

Edunvalvojan laiminlyönnistä päämiehelle aiheutuneen vahingon korvaaminen

OA esitti OM:lle, että se arvioisi yleisen edunvalvojan menettelyn julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun näkökulmasta. Edunvalvoja ei ollut hankkinut päämiehen ostamaan mopoon vakuutusta ajallaan sillä seurauksella, että päämiehen jouduttua onnettomuuteen vakuutuskorvauksia ei ollut maksettu. Asiassa oli vahvoja perusteita sen tueksi, että edunvalvojan toiminta oli osaltaan voinut myötävaikuttaa päämiehelle epäedullisten taloudellisten seurausten syntymiseen (2748/4/10*).

OM arvioi asiaa selvitettyään, että päämieheltä oli edunvalvojan laiminlyönnin seurauksena jäänyt saamatta liikennevakuutuslain mukaisia korvauksia yhteensä 5 240 euroa, minkä summan OM ilmoitti maksavansa päämiehelle vahingonkorvauksena.

Kelan vakuutuspiirin selvitysvelvollisuuden laiminlyönti etuushakemuksen käsittelyssä

Kelan vakuutuspiirin toimihenkilöt eivät käsitelleet hakijan etuushakemuksia huolellisesti siten, että estävä etuus olisi huomioitu päätöksenteossa. Selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä ja huolimattomuudesta johtuen kantelijalle annettiin vuosien 2007–2009 aikana neljä kertaa opintotukilain tai asumistukilain vastainen etuuspäätös. Näiden päätösten perusteella kantelijalle maksettiin kesään 2009 asti etuuksia, joihin hänellä ei estävän etuuden saajana ollut oikeutta. Päätös-

ten oikaisu ja etuuksien takaisinperintä tapahtui vasta noin 2,5 vuotta sen jälkeen kun tieto kantelijalle myönnetystä estävästä etuudesta oli Kelan rekisterissä käytettävissä.

AOA antoi Kelan vakuutuspiirille huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä. AOA:n mukaan Kelan Satakunnan vakuutuspiirin lainvastainen menettely heikensi kantelijan luottamusta Kelan toimintaa kohtaan (1867/4/10).

Kela suoritti kantelijalle hyvitystä 700 euroa.

Poliisin virhe tietojen siirtämisessä aserekisteriin

Siirrettäessä tietoja manuaalisesta ampuma-aserekisteristä valtakunnalliseen aserekisteriin oli tapahtunut virhe ja tiedot kantelijan luvista olivat jääneet siirtämättä. Tämän huolimattomuuden johdosta kantelijalle ei ollut myönnetty hänen hakemiaan ampuma-aselupiansa kaksoiskappaleita, kun niitä ei ollut löytynyt poliisin rekistereistä. Hallinto-oikeus hylkäsi kantelijan valituksen poliisilaitoksen kielteisestä päätöksestä. Kantelija oli sittemmin löytänyt kadonneiksi luulemansa luvat, joiden perusteella hänen rinnakkaislupansa merkittiin valtakunnalliseen aserekisteriin (2085/4/11).

Kantelua selvitetäessä poliisilaitos ilmoitti olevansa valmis korvaamaan kantelijalle poliisilaitoksen päätöksestä ja hallinto-oikeuden päätöksestä aiheutuneet yhteensä 157 euron kulut.

Oikeusrekisterikeskuksen tuomiolausejärjestelmän lainvastaiset tiedot

Kantelija oli selvittänyt Oikeusrekisterikeskuksen kautta mahdolliset rikosrekisteri- ja sakkorekisteritietonsa ennen rauhanturvaamistehtäviin hakeutumistaan. Kun hänen nuoruudessa tekemänsä ”kolttoiset” ja niistä tulleet seuraamukset olivat poistuneet rekistereistä, oli hän päättänyt hakea rauhanturvaamistehtäviin. Hakemus oli kuitenkin hylätty ja hänen ryhdyttyään selvit-

tämään asiaa ilmeni, että hakemuksen johdosta laaditussa turvallisuusselvityksessä oli merkitty hänen syyllistyneen pahoinpitelyihin.

Turvallisuusselvityksessä olleet tiedot olivat perustuneet sellaisiin tuomiolausejärjestelmän tietoihin, jotka olisi tullut poistaa viiden vuoden määräajassa. AOA:n sijainen piti selvitysten perusteella ilmeisenä, että kantelijaa koskevalla tuomiolausejärjestelmän merkinnällä oli hänelle kielteisiä vaikutuksia; hänen hakemuksensa kriisinhallintatehtäviin on selvityksen valossa keskeisesti hylätty sellaisen rekisteritiedon perusteella, joka olisi jo tullut poistaa rekisteristä. Tuomiolausematiedon virheellisen välittymisen tosiasialliset vaikutukset jäivät viime kädessä epätasalliseksi. Lainvastainen menettely viranomais toiminnassa oli kuitenkin kiistatta aiheuttanut kantelijalle vähintäänkin aineetonta haittaa. Asiassa aiheutunutta puuttumista perustuslaissa turvattuun kantelijan henkilötietojen suojaan ei voitu pitää periaatteelliselta merkitykseltään vähäisenä asiana. AOA:n sijainen katsoi, että OM:n oli asianmukaista ottaa kantelijaan yhteyttä sen selvittämiseksi, oliko hänellä asiassa vaatimuksia, ja päättää mahdollisista jatkotoimista tämän jälkeen (150/4/11*).

OM:n selvityksen mukaan kantelija ei ollut vastannut ministeriön yhteydenottoihin.

Uimahallin käyttökielto oli lainvastainen

Kauhajoen kaupungin uimahallin henkilökunta oli päättänyt, ettei se myy pääsylippua uimahalliin henkilölle, jonka uskontoon liittyvät puheet aiheuttivat henkilökunnan näkemyksen mukaan häiriötä.

AOA:n mukaan uimahallin käyttöä rajoitettiin PL:ssä turvaton uskonnon ja omantunnon vapauden ja sananvapauden piiriin kuuluvan toiminnan perusteella. Kunnallisen liikuntapalvelun käyttöä voi rajoittaa vain poikkeuksellisesti. Kun porttikielto liittyi perusoikeuden käyttämiseen, kaupungilla oli korostettu velvollisuus osoittaa, että kiellolle oli hyväksyttävä peruste. Menettely

ei täyttänyt PL:ssä turvaton oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia muun muassa, koska henkilöä itseään ei kuultu asiassa, asiaa ei ollut muutoinkaan selvitetty asianmukaisella tavalla eikä kiellosta tehty valituskelpoista päätöstä. Kaupunki ei ollut osoittanut, että sillä olisi ollut asialliset ja hyväksyttävät perusteet kieltää kantelijan uimahallin käyttö.

Koska menettely oli selvästi virheellinen, AOA esitti kaupunginhallitukselle, että se harkitsi mahdollisuutta jollain tavalla hyvittää kantelijalle lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen ja vääräkokemuksen (2720/4/11*).

Kauhajoen kaupunginhallitus esitti kantelijalle pahoittelut tapahtuneen johdosta ja tarjosi hänelle kuukauden vapaan käyttöoikeuden Kauhajoen virkistysuimalaan.

Sähköisen asunnonhakujärjestelmän virheellisyys ja asuntohakemuksen asianmukaisen käsittelyn laiminlyönti

AOA oli kantelijan ensimmäisen kantelun johdosta pyytänyt VVO:lta selvitystä siitä, miksi kantelijan perheen suuresta asunnontarpeesta huolimatta he eivät olleet saaneet pyytämäänsä vuokra-asuntoa. VVO antoi tähän kanteluun selvityksen, jonka mukaan kantelijat olivat hakeneet vuokra-asuntoa vain yhdestä kohteesta ja että tämän kohteen asukasvalintoihin ei sovellettu aravalainsäädäntöä. AOA vastasi kantelijalle tämän selvityksen mukaisesti. Myöhemmin ilmeni että VVO antoi ylimmälle lainvalvojalle väärää tietoa. Tosiasiassa kantelijat olivat hakeneet VVO:lta asuntoa vuoden 2010 alusta lähtien yhdeksästä arava- ja korkotukilainoilla rahoitetusta kohteesta ja kahdesta vapaarahoitteisesta kohteesta. He olivat päivittäneet hakemuksiaan 47 kertaa.

VVO:n sähköinen asunnonhakujärjestelmä ei täyttänyt PL:n asian asianmukaisen käsittelyn eikä hallintolain hyvän hallinnon perusteiden asettamia vaatimuksia. Julkisella rahoituksella tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalinnoissa VVO:n tulee noudattaa aravarajoituslaissa

ja muussa asukasvalintanormistossa säädettyjä asukasvalinnan perusteita. Asunnon hakijan tuli voida luottaa siihen, että hänen hakemuksensa käsitellään asianmukaisesti hänen ilmoittamiensa asunnontarvetta ja kiireellisyyttä koskevien tietojen perusteella. OA esitti, että VVO hyvittää kantelijalle jollakin tavalla menettelystä aiheutuneen haitan ja vaivan (4333/4/10).

VVO ilmoitti, että se on muuttanut asunnonhakujärjestelmää. AOA:n esityksen mukaisesti VVO oli hyvittänyt kantelijalle menettelystä aiheutuneen haitan ja vaivan yhtiön asiakkuusjohtajan kirjeellä, jossa pyydettiin anteeksi lainvastaista asukasvalintamenettelyä.

Aiheeton maksuhäiriömerkintä

Päijät-Hämeen ulosottoviraston kihlakunnan ulosottomiehen virheellisestä menettelystä aiheutui kantelijalle aiheeton maksuhäiriömerkintä. Kantelija ei esittänyt korvausvaatimuksia (604/4/11).

Hyvitykseksi johtava kihlakunnanvouti esitti kantelijalle anteeksipyyntöä.

Takavarikon yhteydessä tapahtunut matkapuhelimen lukkiutuminen

Pohjanmaan poliisilaitoksen poliisimiesten kerhohuoneessa suorittaman kotietsinnän yhteydessä kantelijan matkapuhelimen SIM-kortti oli lukkiutunut eikä kantelija saanut enää puhelinta auki. Puhelimessa oli prepaid-liittymä, johon ei ollut saatavissa PUK-koodia, jolla SIM-kortin saisi auki. AOA totesi, että kantelija ei ollut esittänyt mitään kärsimänsä vahingon määrästä. AOA esitti, että poliisilaitoksen tulisi vielä erikseen selvittää kantelijan kanssa, oliko SIM-kortin lukkiutumisesta aiheutunut vahinkoa ja jos oli, millä tavoin se oli korvattavissa (2202/4/11).

Poliisilaitos korvasi takavarikon takia syntyneen vahingon sekä valitti vahingon syntyjä ja pyysi sitä kohteliaimmin anteeksi.

Verohallinnon ulkoistamassa optisessa lukupalvelussa tapahtunut virhe

Kantelussa arvosteltiin sitä, että kantelijan yrityksen tiedot olivat siirtyneet toisen ulkopuolisen yhtiön verolomakkeelle. Kantelun tutkinnan yhteydessä oli ilmennyt, että Verohallinto oli antanut veroilmoitusten optisen lukupalvelun Itella Oyj:n hoidettavaksi. AOA otti Verohallinnon menettelyn lainmukaisuuden tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

AOA oli kantelijalle antamassaan päätöksessä todennut, että Verohallinnon selvityksistä ei ilmennyt, että se olisi asianmukaisella tavalla otanut vastuuta kantelijan yrityksen tietojen optisessa lukupalvelussa tapahtuneesta virheestä. Vaikka virhe korjattiin, kun Verohallintoon otettiin yhteyttä, virheen syytä ei selvitetty kantelijalle eikä hänen yritykselleen eikä hänelle esitetty pahoittelua tapahtuneesta. Verohallinto ei siten ollut pyrkinyt palauttamaan kantelijan luottamusta toimintansa asianmukaisuuteen. AOA esitti Verohallinnolle, että se hyvittää kantelijalle virheellisestä menettelystä johtuneen haitan ja vaivan (3314/4/10*).

Verohallinto ilmoitti 30.10.2012, että se oli esittänyt kantelijalle anteeksipyyntönsä ja pahoittelunsa pääjohtajan allekirjoittamalla kirjeellä.

Valvotun tapaamisen peruuntumisen korvaaminen

Kantelijan Kylmäkosken vankilassa oleva puoliso oli joutunut eristämistarkkailuun. Kantelija oli valvottua tapaamista edeltävänä päivänä varmistanut, oliko vangilla tapaaminen. Puhelintiedusteluun vastattiin, että tapaaminen on kello 13.00. Valvottu tapaaminen ei kuitenkaan toteutunut, koska eristämistarkkailu oli vielä jatkunut. Kantelija ilmoitti tullessaan tapaamiseen turhaan 120 kilometrin päästä.

Selvityksissä oli tuotu esiin kantelijan tietoisuus eristämistarkkailuun joutumisesta. OA arvioi kuitenkin, että maallikon lienee vaikea miel-

tää toimenpiteen kestävä useita päiviä. Siihen nähden OA katsoi kantelijan voineen perustellusti luottaa vankilavirkailijan tapaamista koskevaan ilmoitukseen. OA esitti vankilan johtajalle, että hän arvioisi asiassa ilmenneen valossa, oliko vankilan syytä hyvittää kantelijalle toteutumattoman tapaamisen osalta kohtuulliset matkakustannukset (302/4/11*).

Kylmäkosken vankilan johtaja ilmoitti arvioineensa kohtuulliseksi hyvittää kantelijalle julkisen liikenteen maksujen mukaisesti matkakustannukset turhasta tapaamismatkasta.

Valtiokonttorin neuvonnasta aiheutuneiden ylimääräisten puhelinkulujen korvaaminen

Kantelija sai Valtiokonttorista ohjauksen soittaa Oikeushallinnon palvelukeskuksen vanhaan puhelinumeroon. Hänelle aiheutui tästä ylimääräisiä kuluja, koska kyseinen vanha numero oli vielä maksullinen yrityspuhelulinja.

Oikeusasiamiehen kanslian kirjeessä Valtiokonttorille sitä pyydettiin arvioimaan aluksi, voisiko ongelma olla soviteltavissa keskinäisin keskusteluin kantelijan kanssa esimerkiksi sopimalla hyvityksestä. Jos tässä onnistutaan, Valtiokonttoria pyydettiin ilmoittamaan siitä ja sovittelun tuloksesta oikeusasiamiehelle (2556/4/12).

Valtiokonttori toimitti vastauksensa OA:n sovitteluesitykseen. Valtiokonttori ilmoitti päässeensä asiassa sovintoon kantelijan kanssa ja ilmoitti korvanneensa kantelijalle puhelinkuluista 74,04 euroa.

3.4

Vuoden 2012 erityisteema: yhdenvertaisuus ja tasa-arvo

3.4.1 JOHDANTO

Kanslian erityisenä teemana vuonna 2012 oli yhdenvertaisuus ja tasa-arvo. Teema otetaan esille kaikilla tarkastuksilla ja perehtymiskäynneillä sekä huomioidaan myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita (teeman käsittelystä ja sen esille ottamisesta oikeusasiamiehen toiminnassa yleisesti, ks. kertomus vuodelta 2010, s. 105–106).

Teema osoittautui erittäin monitahoiseksi ja laajaksi. Tämän vuoksi vuosikertomuksessa teeman käsittelyä on jouduttu rajaamaan. Jaksossa esitellään kokoavasti tarkastuksilla ja perehtymiskäynneillä tehtyjä havaintoja kansalaisten yhdenvertaisuudesta siitä näkökulmasta, miten palvelujen saatavuus ja laatu vastaavat erilaisten asiakkaiden tarpeita. Alkuun on koottu eri hallinnonaloilta tehtyjä tarkastushavaintoja tietyissä asiakokonaisuuksissa (kielelliset oikeudet, asiakaspalvelu ja ostopalveluna tuotetut palvelut). Loppuun on koottu havaintoja tiettyjen erityisryhmien, kuten vanhusten ja lasten, palvelujen saatavuudesta ja laadusta.

3.4.2 PALVELUJEN SAATAVUUS JA LAATU OMALLA ÄIDINKIELELLÄ TAI YMMÄRRETTÄVÄLLÄ KIELELLÄ

Sairaalan erityistehtävänä oli ruotsinkielisten potilaiden hoitaminen, mutta sairaalan ilmoitustauluilla oli miltei pelkästään suomenkielisiä aineistoa, muun muassa potilasasiamiehen

toimintaa koskeva tiedottaminen oli ainoastaan suomen kielellä (992/3/12).

OA kehotti sairaalaa parantamaan potilaille suunnattua ruotsinkielistä tiedottamista ainakin niillä osastoilla, joilla hoidetaan ruotsinkielisiä potilaita.

Poliisilaitoksen säilytystiloissa päiväjärjestys ja vapautensa menettäneiden oikeuksista annettava kirjallinen informaatio oli saatavilla vain suomeksi (3388 ja 3389/3/12).

Oikeusavun asiakkaiden osuus kasvaa koko ajan, mikä tarkoittaa sitä, että tulkkipalveluja tarvitaan yhä enemmän. Yleisenä ongelmana oikeusaputoimistossa koettiin tulkkien koulutustaso ja saatavuus. Lisäksi huolestutti se, että tulkin toiminnan kontrollointi oli käytännössä mahdotonta (1406/3/12).

Myös ulosottoasioissa muodostavat kasvavan haasteen vieraskieliset asiakkaat. Ulosottoselvityksen tekeminen käyttäen tulkkia velallisen ystävää tai sukulaista ei aina takaa sitä, että velallinen ymmärtää täysin asian luonteen (3771/3/12).

Saamelaisenemmistöisessä kunnassa ei ollut mahdollista saada kiinteistörekisteriin saamenkielisiä kiinteistöjen ja teiden nimiä, mikä ilmeisesti johtui tietojärjestelmän puutteista (2336/3/12).

AOA otti omana aloitteena selvittäväksi kysymyksen tilojen saamenkielisten nimien merkityksestä kiinteistörekisteriin.

Väestötietojärjestelmään voi ilmoittaa vain yhden äidinkielen. Saamen kielen kohdalla on mahdollista ilmoittaa vain yleisesti saamen kieli, vaikka Suomessa puhutaan kolmea eri saamelaiskieltä (2341/3/12).

AOA otti erikseen selvittäväksi väestötietojärjestelmässä kysymyksen mahdollisuudesta merkitä

väestötietojärjestelmään äidinkieleksi pohjoissaamen, inarinsaamen tai koltansaamen kielen saamen kielen sijasta.

Lappiin suuntautuneen tarkastuskierroksen yhteydessä AOA esitti yleisenä näkemyksenään pitävänsä tärkeänä, että ministeriöt omalla hallinnonalallaan kiinnittäisivät huomiota siihen, että keskeinen lainsäädäntö käännetään saameksi. Esimerkiksi hallintolakia ei ole käännetty saamen kielelle (2341/3/12).

3.4.3 ASIAKASPALVELU

Erään oikeusapupiirin asiakkaila ei ollut mahdollisuutta asioida sähköisesti – kun se taas oli kaikissa muissa oikeusapupiireissä mahdollista. Asiakkaat joutuivat myös eriarvoiseen asemaan siinä, että sähköisesti asioitaessa hakijalta ei lähtökohtaisesti edellytetty tuloksetyksiä, kun taas toimistossa asioitaessa sellainen aina vaadittiin (1406/3/12).

Uuden tietojärjestelmän käyttöönotosta seurasi laskutuksen viivästyminen. Kaupungin tiedottamisen tuli olla yhtä tehokasta myös niiden osalta, joilla ei ole mahdollisuutta tai kykyä sähköisten tietovälineiden käyttöön (1507/3/12).

Kirjastopalveluiden johtaja piti kirjastojen käyttämää varausmaksua epätasa-arvoisena, koska esimerkiksi ulkomaalaistaustaiset voivat joutua varaamaan muita enemmän oman kielensä aineistoa muista kirjastoista (2187/3/12).

Poliisilaitoksen yhdessä palvelupisteessä ei ollut säännöllisiä lupapalveluita, vaan nämä pyrittiin hoitamaan poliisilaitoksen lupa-autolla, jolla oli vastaanottoaika kerran viikossa. Autossa ei kuitenkaan voinut hoitaa kaikkia asioita, kuten ampuma-aseluvan hankintaan kuuluvaa soveltuvuustestiä. Asiakkaat olivat valittaneet, että autossa asioiva joutui jonottamaan ulkona. Auto toimi varausperiaatteella, minkä vuoksi saattoi käydä myös niin, että aikaa varaamaton ei ehtinyt asioida auton pysähdysten aikana (1289/3/12).

Erään toisen poliisilaitoksen palvelupisteessä hoidettiin lupa-asioita kesän aikana vain kolmena päivänä (2340/3/12).

Poliisilaitoksen toimipisteessä työskenteli vain yksi poliisimies. Tämä aiheutti ongelmia esimerkiksi kiireellisissä hälytystehtävissä, koska poliisimies ei voinut mennä vaaralliseen hälytystehtävään yksin ja virka-avun saanti muualta saattoi kestää, jos sitä oli ylipäänsä saatavilla (2340/3/12).

Syyttäjävirston suuresta työmäärästä johtuen asioiden käsittelyn joutuisuus ei ollut yhdenvertainen muihin maan virastoihin nähden (1598/3/12).

Sosiaalivakuutuksen asiakkaan näkökulmasta katsottuna vakuutusalueen eri vakuutuspiirien keskinäisille käsittelyaikaeroille ja vakuutuspiirin sisäisille eri toimistojen välisille käsittelyaikaeroille ei ollut hyväksyttävää perustetta (1085 ja 1086/3/12).

3.4.4 OSTOPALVELUNA TUOTETUT PALVELUT

Yleisen edunvalvonnan yksityistämisen seurauksena ostopalvelun piiriin ehkä vastoin tahtoaankin siirretylle päämiehelle aiheutui kuluja enemmän kuin valtion tuottaman edunvalvonnan piirissä olevalle päämiehelle. Päämies joutui nimittäin maksamaan myös arvonlisäveron osuuden edunvalvojalle maksamastaan edunvalvontapalkkiosta, kun taas oikeusaputoimiston omana palveluna tuottamasta edunvalvonnasta ei peritty veroa. Ostopalveluun siirtyminen oli aiheuttanut oikeusaputoimiston henkilökunnassa levottomuutta ja pyrkimystä hakeutua muualle, minkä seurauksena edunvalvoja oli voinut vaihtua kolmestikin yhdellä päämiehellä. Palvelun laadun osalta oikeusaputoimistossa oli herännyt epäily siitä, oliko kaikkien palveluntuottajien kokemus edunvalvonnasta riittävän vankka, koska edunvalvojana toimiminen edellytti esimerkiksi päämiehelle kuuluvien etuuksien (kaikkiaan 69 eri haettavaa etuutta) tuntemisen (1260/3/12).

AOA esitti yleisenä näkemyksenään, että jos yksityistämisen voidaan havaita aiheuttavan jotta-

kin sellaista, joka suoraan tai välillisestikin vaikuttaa edunvalvonnassa olevan ja jo lähtökohtaisesti muihin ihmisiin nähden haavoittuvassa asemassa olevan päämiehen etuun sitä heikentävästi tai loukkaa edunvalvonnassa olevien yhdenvertaisuutta, oikeusasiamiehellä on toimivaltuuksiensa puitteissa mahdollisuus puuttua tilanteeseen. AOA otti tutkittavaksi omana aloitteena yleisen edunvalvonnan yksityistämiseen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

AOA teki tarkastuksen erääseen yleisen edunvalvonnan palveluita ostopalveluna tuottavaan asianajotoimistoon. Tarkastuksella kiinnitettiin palveluntuottajan huomiota tarpeeseen tehostaa päämiesten olosuhteiden tapauskohtaista kokonaiskartoitusta sen varmistamiseksi, että kukin päämies saisi lukuisten erilaisten olemassa olevien etuuksien joukosta ne, joihin hän on lain mukaan oikeutettu (4157/3/12).

Kaupungin sosiaalitoimi oli kilpailuttanut sosiaalitoimen asiakkaille hankittavat hautauspalvelut. Palvelun tuottajaksi oli kilpailutuksen perusteella valittu yrittäjä, jonka toimialaan hautauspalvelu ei kuulunut, eikä yrittäjällä myöskään ollut alan kokemusta. Kantelijalle oli myönnetty täydentävää toimeentulotukea hautauskuluihin. AOA:n mukaan kunnan järjestäessään sosiaalihuollon asiakkaiden hautauspalvelut tulee varmistua siitä, että valittavalla palveluyrittäjällä on hautausalan tuntemusta tai kokemusta taikka että yrittäjä muutoin on osoittanut ymmärtävänsä alan vaatimukset ja velvollisuutensa suorittaa hautauspalvelu hautaustoimilaisissa säädettyjä yleisiä periaatteita noudattaen siten, että edesmennyttä kohdellaan arvokkaasti, hänen muistoaan ja hänen läheistensä tunteita kunnioittaen (4195/4/11).

Ruotsinkielisessä varuskunnassa ei ollut vakiuista lääkäriä, minkä vuoksi jouduttiin turvautumaan vuokralääkäreihin. Joillakin heistä ilmeni vaikeuksia ruotsin kielen käytössä (3379/3/12).

Saamenkielisten vanhusten palvelukodin terveydenhuolto oli ulkoistettu. Vuokralääkäriyrityksen palveluksessa ei ollut kuitenkaan saamenkielentaitoista lääkäriä (2334/3/12).

3.4.5 ERITYISRYHMIEN PALVELUJEN SAATAVUUS JA LAATU

Vanhukset

Tehostettua vanhuspalvelua tarjoaviin hoivakoteihin suunnattujen tarkastusten yhteydessä AOA kiinnitti huomiota siihen, että ympärivuorokautisessa hoidossa olevat vanhukset ovat aiempaa iäkkäämpiä ja huonokuntoisempia ja kärsivät fyysisten sairauksien ohella lisääntyvässä määrin dementoivista sairauksista. Nämä haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset eivät kykene itse huolehtimaan perus- ja ihmisoikeuksistaan eivätkä oikeudestaan hyvään hoitoon, hoivaan ja arvokkaaseen kohteluun. AOA korosti, että vanhusten pitkäaikaista hoivaa ja huolenpitoa järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota annettavan hoidon ja huolenpidon laatuun. Oikeus yksityisyyteen, asumisen ja hoidon turvallisuus ja sen merkityksellisyys, asiakkaan kohtelu sekä vanhuksen sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen sekä muu iäkkään henkilön tavanomaiseen elämään kuten esimerkiksi ulkoiluun ja asiointiin osallistuminen ovat eräitä järjestettävien palvelujen laatuun vaikuttavia tekijöitä.

Useissa tarkastetuissa yksiköissä ei pystytty turvaamaan sellaisten hoidettavien vanhusten yksityisyyttä, jotka oli sijoitettu kahden tai kolmen hengen huoneisiin (esim. 2638*, 2642* ja 4225/3/12). Tilanpuutteen vuoksi yksityisyydestä ei voitu huolehtia huoneissa tapahtuvissa hoitotilanteissa edes näköesteillä (2635/3/12*). Myöskään omaisten vierailujen aikaisesta yksityisyydestä ei näissä olosuhteissa pystytty huolehtimaan (esim. 2641/3/12*).

Hyvään vanhusten hoivapalveluun kuuluu, että apua tarvitseva vanhus pääsee useammin kuin kerran viikossa suihkuun, mikä ei näyttänyt toteutuvan yhdessä hoivakodissa (2644/3/12*). Yhdessä yksikössä kerrottiin kaupungin sosiaalitoimen vähentäneen vanhusten vaippojen määrää, mitä yksikössä ei pidetty riittävänä (2643/3/12*).

Lähes jokaisen tarkastetun yksikön kohdalla van-
husten ulkoilun säännönmukaisuus eri vuoden-
aikoina ei ollut riittävää (esim. 2639*, 4224, 4226
ja 2334/3/12). Kolmessa yksikössä ei ollut lisäksi
järjestetty riittävästi tai ei lainkaan kuntoutusta
(2638*, 2641* ja 2644/3/12*).

*AOA:n toimenpiteistä tarkastushavaintojen
suhteen kerrotaan sosiaalihuollon jaksossa.*

Lapset ja nuoret

Sosiaalivirastossa ei koulun rehtorin mielestä
kiinnitetty huomiota lapsen opetuksen järjestä-
mismahdollisuuksiin sijoituspaikkaa valittaessa.
Koululla ei ollut mahdollisuutta esimerkiksi
järjestää muille kuin suomea äidinkielenään pu-
huville oppilaille äidinkielen opetusta (3175/3/12).

Lastensuojelulaitoksen henkilökunnan mie-
lestä opettajat sivuuttivat usein oppilaan heikon
osaamisen ja siirsivät tämän luokalta toiselle,
vaikka oppilas ei olisi omaksunut riittävällä tavalla
lukuvuoden aikana opetettuja asioita (2302/3/12).
Myös peruskoulun psykologin mielestä kouluun
tuli jatkuvasti myös sellaisia lapsia, joiden osaa-
minen ja taidot eivät lainkaan vastanneet opetus-
suunnitelmassa määriteltyjä tasoja, mutta lap-
si oli silti aina vain siirretty seuraavalle luokalle
(3175/3/12).

Perusopetukseen valmistava opetus ei näyt-
täisi tarjoavan kaikissa tapauksissa riittävää suo-
men kielen opetusta. Tämä ilmeni siinä, että
maahanmuuttajataustaisilla oppilailla oli usein
puutteellinen suomen kielen taito, vaikka he oli-
sivat asuneet Suomessa jo pitkäänkin (2302 ja
4596/3/12).

Oppilaskoti ei ollut löytänyt tahoja, joka ra-
hoittaisi maahanmuuttajataustaisten lasten neu-
ropsykologiset tutkimukset. Tämän seurauksena
nämä lapset jäivät tutkimatta, diagnosoimatta
ja kuntouttamatta (3175/3/12). Peruskoulun psy-
kologin mukaan kodin ulkopuolelle sijoitettujen
lasten oppimisvaikeuksien diagnosoimisessa oli
puutteita. Ei ollut olemassa toimivaa rakennetta,
jolla lapsille saataisiin heidän oppimisvaikeuk-
siaan kuvaavat diagnoosit ja niiden edellyttämä

kuntoutus – erityisesti keskittymisvaikeuksien
diagnosointi oli ollut psykologin mielestä erityi-
sen puutteellista (3175/3/12).

Perhetukikeskukseen sijoitettua nuorta oli
lähes mahdoton saada tutkimusjaksolle psykiat-
rian poliklinikalle, koska poliklinikan kanta oli,
että oireilevaa lasta ei oteta tutkimusjaksolle en-
nen kuin hän oli riittävästi kiinnittynyt ”pysy-
vään” sijoituspaikkaan, jollaisena tukikeskusta
ei pidetty. Kuitenkin tukikeskuksessa keskimää-
räinen asiakkuuden kesto oli 53 vuorokautta
(37 vuorokautta sellaisilla, jotka palasivat kotiin)
ja pitkäaikaisin sijoitus oli kestänyt jopa yhdek-
sän kuukautta (3596/3/12).

*AOA esitti kannanottonaan, että nuorten riittä-
vä hoito on turvattava myös sijoituksen aikana per-
hetukikeskuksessa.*

Kehitysvammaiset

Kehitysvammahuollon palvelukodissa, joka oli
suunnattu autisteille, vaikeasti kehitysvammai-
sille aikuisille ja keskiasteisesti kehitysvammai-
sille käytöshäiriöisille aikuisille (ikäjakauma
20–70 vuotta) oli liikaa asukkaita samassa tilassa
kun kuusi autistia jakoi saman solun. Lisäksi
kaikkien asukkaiden omat huoneet olivat niin
pieniä, että ne soveltuivat ainoastaan nukkumi-
seen (4366/3/12).

Psykiatriset potilaat

Kaikkia tahdosta riippumattomassa hoidossa
olevia psykiatrisen sairaalan potilaita ei voitu
tuoda karkaamisvaaran takia edes aidatulle ul-
koilualueelle. He olivat voineet joutua olemaan
sisätiloissa jopa viikkoja (3155/3/12).

*OA esitti aiemman kannanottonsa, jonka mu-
kaan kaikille potilaille tulisi turvata jokapäiväinen,
vähintään tunnin kestävä ulkoilumahdollisuus,
jos potilaan terveydentila sen sallii. OA otti omana
aloitteena tutkittavaksi, miten tahdosta riippumat-
tomassa hoidossa olevien potilaiden ulkoilu oli jär-
jestetty sairaalassa.*

3.5

Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2012

Vuonna 2012 Suomea vastaan kirjattiin EIT:ssä
kaikkiaan 317 uutta valitusta (edellisenä vuonna
432). Hallituksen vastausta pyydettiin 24 (24)
valituksen johdosta. Vuodenvaihteen jälkeen
vireillä oli 289 asiaa. Suomesta tehdyt valitukset
ovat siis vähentyneet.

Valitusten seulontaa ja käsittelyä EIT:ssä on
tehostettu vuonna 2010. Yksinkertaiset asiat voi-
daan käsitellä kevennetyissä kokoonpanoissa
(yhden tuomarin kokoonpano ja komiteakokoon-
pano), ja käyttöön on otettu uusi valitusten tut-
kittavaksiottamiskriteeri (”merkittävä haitta”).
Euroopan neuvoston (EN) ihmisoikeusvaltuute-
tululle on annettu sivuväliintulo-oikeus eli oikeus
esittää kirjallisia huomioita ja osallistua suulliseen
käsittelyyn kaikissa jaostoissa tai suuressa jaostos-
sa käsiteltävissä asioissa.

Erittäin suuri osuus, noin 95%, EIT:hen teh-
dyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta.
Tämä tapahtuu joko yhden tuomarin kokoon-
panossa tai ns. komiteapäätöksellä (3 tuomaria).
Tällaista päätöstä ei anneta tiedoksi vastaajavalti-
olle, vaan siitä ilmoitetaan vain valittajalle kir-
jeitse. Asia ei siis anna valtioon nähdä aihetta
toimenpiteisiin. Vuonna 2012 valitus jätettiin tut-
kimatta tai poistettiin juttulistalta 620 (485) Suo-
mea koskevassa tapauksessa. Lähes kaikki niistä
eli 603 valitusta päätettiin kevennetyissä kokoon-
panoissa. Suomen liityttyä EIS:n osapuoleksi
kaikkiaan 3 974 sitä koskevaa valitusta on jätetty
tutkimatta.

Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkitta-
vaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko ko-
miteakokoonpanossa tai jaostokokoonpanossa
(7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa
sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialista-
ta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea-
tai jaostokokoonpanossa tahi suuressa jaostossa

(17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä
ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vah-
vistaa sovinnon.

Kertomusvuonna EIT antoi viisi (7) Suomea
koskenutta tuomiota. Niistä kahdessa vahvistet-
tiin oikeusloukkaus.

Tuomioiden lisäksi EIT antoi 24 (16) päätöstä.
Niistä puolet eli 12 annettiin jaostokokoonpanos-
sa ja puolet komiteakokoonpanossa.

Päätöksistä kahdeksan (14) päätettiin valitta-
jan ja hallituksen päästä sovintoon ja neljä (6)
tapausta poistettiin EIT:n asialistalta Suomen
myönnettyä ihmisoikeusloukkauksen (kolmessa
tapauksista oli kyse prosessin kestosta ja yhdessä
kotietsinnän oikeussuojakeista). 12 jaostopää-
töksessä oikeudenloukkausta ei todettu, tai vali-
tus jätettiin tutkimatta prosessuaalisin perustein.
EIT antoi 42 (98) päätöstä väliaikais määräys-
shakemuksiin, joista vain kaksi hyväksyttiin.

Vuoden 2012 loppuun mennessä Suomi oli
saanut EIT:ltä yhteensä 163 tuomiota, ja 89 vali-
tusta oli päätetty (päätöksellä tai tuomiolla) so-
vinnon tai hallituksen yksipuolisen julistuksen
johdosta. Suomen EIT:ltä saamien langettavien
tuomioiden kokonaismäärä 1.11.1998–31.12.2012
on huomattavan suuri eli 126. Langettavien tuo-
mioiden määrä viime vuosina on kuitenkin vä-
hentynyt. Verrattuna muihin Pohjoismaihin vas-
taavana aikana ne ovat saaneet yhteensä 99 lan-
gettavaa tuomiota (vuonna 2012 muut Pohjois-
maat saivat yhteensä 21 tuomiota, joista 8 oli lan-
gettavaa).

On vielä liian aikaista arvioida, mistä valitus-
ten ja langettavien tuomioiden vähentyminen
johtuu.

3.5.1 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

EN:n ministerikomitea valvoo EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa. Ministerikomitean valvonta kohdistuu kolmeen eri asiaan: hyvityksen maksaminen sekä yksilölliset toimenpiteet ja yleiset toimenpiteet tuomion johdosta. Valvonnan keinot ovat ensisijaisesti diplomaattisia. Ministerikomitea voi tarvittaessa saattaa täytäntöönpanokysymyksen EIT:n vahvistettavaksi.

Valvontajärjestelmää uudistettiin 1.1.2011 lukien. Valtioiden tulee toimittaa kuudessa kuukaudessa EIT:n tuomion lopulliseksi tulemisesta joko toimintaraportti tai toimintasuunnitelma, eli raportoida toteutetuista ja/tai suunnitelluista toimenpiteistä. Raportit julkaistaan ministerikomitean verkkosivuilla.

Kertomusvuonna ministerikomitea saattoi päätökseen useiden Suomea koskevan EIT:n tuomion täytäntöönpanon valvonnan. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille vielä 52 Suomea koskevaa tuomiota.

Rikos- ja riita-asioiden kohtuutonta kestoa ja tehokkaita oikeussuojakeinoja niiden varalta koskevien, vuosina 2004-2011 annettujen, kaikkiaan 35 EIT:n tuomion valvonta päätettiin kesäkuussa 2012 (johtava tapaus *Kangasluoma*-tuomio). EN:n ministerikomitea katsoi Suomen hallituksen ryhtyneen asiassa riittäviin toimenpiteisiin (Resolution CM/ResDH(2012)75).

Myös seuraavien EIT:n tuomioiden täytäntöönpanon valvonta päätettiin:

- vuonna 2009 annettu itsekriminointisuoja koskenut *Marttinen*-tuomio (Resolution CM/ResDH(2012)22)
- vuonna 2010 annetun suullista käsittelyä korkeimmassa oikeudessa ja oikeudenkäynnin kestoa koskenut *Suuripää*-tuomio (Resolution CM/ResDH(2012)23).

3.5.2 KERTOMUSVUODEN TUOMIOT

Oikeudenloukkaus mielenterveydellisessä vapaudenriistossa ja pakkolääkinnässä

Tapauksessa X. (3.7.2012) lastenlääkäri oli määrätty tahdonvastaiseen hoitoon psykiatriseen sairaalaan, jossa häntä lääkittiin tahdonvastaisesti. Lääkärin epäiltiin auttaneen erästä äitiä lapsensa kaappaamisessa, kun äiti epäili lapsen tulleen isänsä toimesta seksuaalisesti hyväksikäytetyksi. Käräjäoikeus määräsi valittajan mielentilatutkimukseen häntä vastaan nostetun rikosasian puitteissa. Valittaja tuomittiin sittemmin avunannosta törkeään vapaudenriistoon, mutta jätettiin rangaistukseen tuomitsematta syyntakeettomuutensa takia.

EIT totesi asiassa 5 artiklan 1 kappaleen e-kohdan loukkauksen. Oikeudenloukkausta ei ollut ensimmäisen tahdonvastaiseen hoitoon koskevan päätöksen kohdalla. Sitä vastoin EIT katsoi, että tahdonvastaisen hoidon jatkamista koskevasta päätöksenteosta puuttuivat riittävät oikeussuojatakeet mielivaltaa vastaan. Erityisesti EIT kiinnitti huomiota siihen, että päätöksen tekivät kaksi kyseisen sairaalan omaa lääkäriä eikä päätöksenteossa ollut mukana riippumatonta asiantuntijaa. EIT kiinnitti huomiota myös siihen, ettei kansallinen laki mahdollistanut sitä, että valittaja olisi voinut itsenäisesti riitauttaa jatkamispäätöstä, vaan asiasta päätettiin kuuden kuukauden välein viranomaisaloitteisesti. EIT:n mielestä tilannetta pahensi vielä se, että tahdonvastaiseen psykiatriseen hoitoon sisältyy samalla automaattinen pakkolääkinnän mahdollisuus, josta ei ole valitusoikeutta. Pakkolääkinnän osalta EIT totesi tuomiossaan myös 8 artiklan loukkauksen.

EIT määräsi valittajalle 10 000 euroa kärsimyskorvauksena ja 8 000 euron kulukorvaukset.

Tuomio johti poikkeuksellisen moniin toimenpiteisiin. Suomen hallitus haki asian uudelleen käsittelemistä EIT:n suuressa jaostossa. Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi syyskuussa 2012 täysistunnossa päätöksen eräässä toisessa

mielenterveydellistä hoitoa koskeneessa asiassa, jossa se käsitteli nimenomaisesti X.-tuomiota (KHO:2012:75). KHO:n mukaan X.-tuomion perusteluista ei ole todettavissa, että EIT olisi ottanut huomioon kansalliseen lakiin perustuvien oikeussuojakeinojen ja menettelyn asianmukaisuutta turvaavien muiden takeiden kokonaisuuden. KHO:n mukaan mielenterveyslain järjestelmän ei voida katsoa olevan yhteensopimaton EIS 5 artiklan kanssa.

EIT kuitenkin hylkäsi hallituksen pyynnön X.-tuomion käsittelemisestä suuressa jaostossa marraskuussa 2012. EIT on valinnut tuomion julkaistavaksi Reports of Judgments and Decisions -sarjassa, eli on nähnyt tuomion erityisen tärkeäksi. Kuopion hallinto-oikeus antoi tammikuussa 2013 täysistuntopäätöksen, jossa se ei hyväksynyt KHO:2012:75 ratkaisun linjausta.

STM ilmoitti joulukuussa 2012 käynnistävänä pikaisesti lain muutosten valmistelun ja antoi väliaikaisen menettelytapaohjeen mielenterveyslain soveltamisesta. Ohjeen mukaan tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle potilaalle on varattava mahdollisuus saada sairaalan ulkopuolisen lääkärin arvio hoidon tarpeesta ennen kuin hoidon jatkamisesta tehdään päätös. Arvion voi tehdä terveyskeskuslääkäri, mutta ensisijaisesti suositetaan psykiatrian erikoislääkäriä tai muuta psykiatrian lääkäriä.

Sananvapauden loukkaus

Tapauksessa *Lahtonen* (17.1.2012) oli kyse journalistisen sananvapauden rajoista oikeudenkäyntiselostuksen yhteydessä. Sanomalehdessä oli julkaistu valittajan kirjoittama artikkeli, joka perustui käräjäoikeudesta saatuihin julkisiin asiakirjoihin. Artikkelissa mainittiin muun muassa erään rikoksesta tuomitun poliisimiehen nimi, syntymävuosi, taustatietoja ja hänen tuolloinen työpaikkansa. Julkisen sanan neuvosto antoi valittajalle varoituksen tuomitun nimen ja psykologisen tutkimuksen paljastamisen vuoksi. Valittaja tuomittiin yksityiselämää loukkaavan tiedon le-

vittämisestä sakkorangaistukseen. Myöhemmin hänet veloitettiin erillisessä oikeudenkäynnissä maksamaan poliisimiehelle korvauksia henkisestä kärsimyksestä.

EIT katsoi, että mainitussa lehtiartikkelissa tapahtumista oli kerrottu objektiivisesti. Esitettyjä tosiseikkoja ei ollut riitautettu. Siinä oli kirjoitettu kokeneen poliisin menettelystä vapaa-aikanaan, jolloin hän oli käyttänyt julkisia valtuuksiaan. Poliisin yksityiselämästä ei ollut kerrottu muuta kuin hänen nimensä ja se, että hän oli halunnut päästä mielentilatutkimukseen ja että siitä oli määrätty oikeuden päätöksellä. Nämä tiedot poliisi oli jo antanut toiselle lehdelle myöntämässään haastattelussa. EIT:n mukaan valittajan artikkeli ei objektiiviseen kirjoitustapaansa nähden ollut ongelmallinen syyttömysolettaman kannalta, vaikka se oli julkaistu ennen tuomiota. EIT piti myös valittajalle tuomittuja seuraamuksia kohtuuttomina, ja katsoi EIS 10 artiklaa loukatun.

Transsukupuolisen henkilön henkilötunnuksen vaihtaminen

Tapauksessa *H.* (13.11.2012) oli kyse naimisissa olleen transsukupuolisen valittajan yksityiselämän suojasta ja väitetystä syrjinnästä erityisesti sillä perusteella, että hän ei saanut uutta sukupuoltaan vastaavaa henkilötunnusta puolisoiden halutessa jatkaa avioliittoaan. Kotimainen laki olisi mahdollistanut uuden naissukupuolta osoittavan henkilötunnuksen saamisen vain, jos valittajan puoliso olisi suostunut avioliiton muuttamiseen rekisteröidyksi parisuhteeksi. EIT tutki tapauksen yksityiselämän suojan kannalta. Valittajan intressien vastapainona oli perinteisen avioliittoinstituution koskemattomuuden säilyttämiseen perustunut valtion intressi. EIT totesi, että EIS 8 tai 12 artiklat eivät perusta sopimusvaltioille velvollisuutta myöntää samaa sukupuolta oleville oikeutta avioliittoon, eikä todennut asiasa oikeudenloukkausta.

Ei oikeudenloukkausta kahdessa rikosasiassa

Tapauksessa *Keskinen ja Veljekset Keskinen Oy* (5.6.2012) oli kyse suullisen käsittelyn tarpeellisuudesta rikosjutussa valitusasteissa. Taustalla oli KKO:n ennakkoratkaisu KKO:2008:119, jossa oli päädytty sakkorangaistukseen arpajaislain rikkomisesta ns. Miljoona Pilkki -tapahtuman johdosta. Asiaa käsittelee hovioikeus tai KKO eivät olleet järjestäneet suullisia pääkäsittelyitä. EIT totesi, että hovioikeudessa ja KKO:ssa oli tutkittu vain oikeuskysymyksiä, joista oli voitu päättää muutoksenhakuasteissa ilman valittajan henkilökohtaista kuulemistä.

Tapauksessa *Huhtamäki* (6.3.2012) EIT hylkäsi valittajan väitteet rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen loukkauksesta. Taustalla oli asetelma, jossa henkilö A oli tuomittu törkeästä velallisen petoksesta ja valittaja tuohon rikokseen liittyen törkeästä kätkemisrikoksesta. KKO purki sittemmin A:n saaman tuomion (KKO 2009:80) EIT:n *Marttinen*-tapauksessa (ks. EOA 2009 s. 47) antaman tuomion johdosta. Sitä vastoin valittajan tuomionpurkuhakemus hylättiin (KKO 2010:41), mitä ratkaisua EIT:n nyt antama tuomio koski. EIT katsoi, että valittajan tuomitsemisen aikaan rikoslain mukainen tunnusmerkistö oli ollut olemassa eikä häntä ollut tuomittu EIS 7 artiklan vastaisesti. Tuomionpurkuhakuksen kohdalla oli kyse uudesta tilanteesta, jossa KKO:n tuli ensimmäistä kertaa ottaa kantaa siihen, saattoiko itsekriminointisuojalla olla vaikutuksia myös muihin kuin asianomaiseen rikokseen osallisiin. EIT katsoi KKO:n pysyneen ratkaisunsa puitteissa eikä EIS 7 artiklaa ollut rikottu.

Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päättyneet jutut

Sovintoteitse päättyneissä asioissa valittaja oli peruuttanut valituksensa EIT:ssä, kun Suomen valtio oli tarjoutunut maksamaan valittajalle hyvitystä ja oikeudenkäyntikulujen korvauksen. Kertomusvuonna näin päätettiin seuraavat valitusasiat (ks. ylempi taulukko seuraavalla sivulla).

EIT voi päättää valituksen käsittelyn myös hallituksen yksipuoliseen julistukseen eli ihmis-oikeusloukkauksen myöntämiseen, joihin liittyy tarjous hyvityksen ja/tai korvausten maksamisesta. Näin päätettiin seuraavat valitusasiat (ks. alempi taulukko seuraavalla sivulla).

Muuten jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset

Kaikkiaan 12 (11) valitusta hylättiin tai jätettiin tutkimatta jaosto- tai komiteakokoonpanossa joko sen takia, että oikeudenloukkausta ei todettu, tai erilaisilla prosessuaalisilla perusteilla.

Rikosprosessin kesto koskeneen valituksen tapauksessa *Rautonen* (15.5.2012) EIT jätti tutkimatta sen vuoksi, ettei valittajan katsottu täyttävän EIS 34 artiklan mukaista uhri-edellytystä. Tämä johtui siitä, että kansallisessa prosessissa hovioikeus oli ottanut keston asianmukaisesti huomioon jättäen valittajan rangaistukseen tuomitsematta. EIT hyväksyi tapauksen olosuhteissa sen, että vaatimus viivästyshyvityksestä oli hylätty.

Tapauksessa *S.V.* (24.1.2012) siviiliprosessin kesto koskenut valitus jätettiin tutkimatta kansallisiin oikeussuojakeinoihin turvautumatta jättämisen takia ja muilta osin perusteettomana. *Kesko Oyj* -tapauksessa (25.9.2012) EIT hylkäsi verotusasian käsittelyn kohtuutonta kesto, päätösten perusteluja ja syrjintää koskevat väitteet.

EIT hylkäsi perusteettomina väitteet perhe-elämän suojan loukkaamisesta, syrjinnästä, lasten kuulematta jättämisestä ja prosessin kestosta lasten kiireellistä huostaanottoa koskeneessa *M.I. ym.* -tapauksessa (13.11.2012). Tapauksessa

K.	lapsen huostaanotto	5 000 €
Tolppanen	hallintomenettelyn kesto ja oikeussuojakeinot	2 000 €
Panajoti	kotietsintä ja henkilöntarkastus	4 000 €
Kanerva	rikosprosessin kesto ja oikeussuojakeinot	12 500 €
Åberg	kotietsintä ja oikeussuojakeinot	4 000 €
Majuri	kotikuntalaista johtuneet liikkumisvapauden rajoitukset	4 900 €
Kivioja	isyyslain kannemääräaika	8 600 €
J.N.	puolustautumisedellytykset rikosprosessissa	3 500 €

Sovintoteitse päättyneet jutut.

Sillanpää	rikosprosessin kesto	2 850 €
Jalava	kotietsintä ja oikeussuojakeinot	2 850 €
Kangasluoma	rikosprosessin kesto	2 850 €
Räty	siviiliprosessin kesto	2 850 €

Yksipuoliseen julistukseen päättyneet jutut.

A.A.S. (3.7.2012) EIT hylkäsi perusteettomina EIS 8 artiklaan perustuneet väitteet lapsen tapaamis-oikeuden rajoituksia koskevassa asiassa.

Tapauksessa *E.J.* (6.11.2012) oli kyse kurditautaisen iranilaisen henkilön turvapaikkahakemuksen hylkäämisestä ja käännättämisestä takaisin kotimaahansa. EIT piti perusteettomina valittajan väitteitä riskistä joutua EIS 3 artiklan vastaisesti kohdelluksi Iranissa ja hallinto-oikeuden päätöksen perusteluiden puutteista.

Tapauksessa *Suzi* (10.1.2012) EIT jätti valituksen tutkimatta kuuden kuukauden säännön johdosta eli liian myöhään tehtynä. Tapauksessa oli kyse vanhan ja terveydentilaltaan heikon valittajan käännättämisestä Venäjälle. Tapauksessa *H.A.U.* (10.1.2012) somalialainen turvapaikanhakija oli päätetty käännättää Italiaan ns. Dublin II -järjestelmän mukaisesti. EIT jätti muun muassa epäinhimillisen kohtelun riskiä koskeneen vali-

tuksen tutkimatta katsoen tapauksen olosuhteissa (Italiassa myönnetty oleskelulupa ja valittajan tuleminen täysi-ikäiseksi), ettei valituksen tutkimiselle ollut EIS 37 artiklan 1 kappaleen c-kohdassa tarkoitettuja perusteita.

EIT jätti Saksaa ja 26 muuta EU-jäsenvaltioita, mukaan lukien Suomea, vastaan nostettua *Lechouritou ym.* -valituksen (3.4.2012) tutkimatta perusteettomana. Valituksen kohteena oli EY-tuomioistuimen hylkäävä tuomio (C-292/05) korvausvaatimukseen, jotka perustuivat Saksan armeijan toisessa maailmansodassa kreikkalaisessa kylässä tekemään joukkotuhontaan.

Tapauksissa *Kärkkäinen, Puttonen ja Kaikko* (kaikki 4.12.2012) EIT jätti valitukset Suomen pankin varhaiseläkejärjestelmän väitetyistä sukupuolisyrvyydestä tutkittamatta pääosin kansallisiin oikeussuojakeinoihin turvautumatta jättämisen takia ja osin perusteettomina.

Korvausmäärät

Langettavilla tuomioilla Suomen valtio velvoitettiin suorittamaan valittajille korvauksia yhteensä 25 650 (noin 59 700 euroa vuonna 2011). Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päättyneistä asioista koitui 55 900 euron maksuvelvoite (19 500). Ihmisoikeusvalituksista koitui Suomen valtiolle kertomusvuonna näin ollen kaikkiaan 81 550 (79 000) euron maksuvelvoitteet.

Uusista kommunikoiduista valituksista

Hallituksen vastausta pyydettiin 24 (17) uuteen valitukseen. Näistä viidessä tapauksessa EIT ehti antaa päätöksen jo kertomusvuonna sovinnon ja/tai hallituksen yksipuolisen julistuksen perusteella.

Kahdessa tapauksessa hallitusta pyydettiin lausumaan väitteistä, joiden mukaan Pääministerin morsian -kirjasta aiheutuneilla oikeudel-

lisillä seuraamuksilla (KKO 2010:39) loukattiin kirjan kirjoittaneen henkilön ja kustannusyhtiön sananvapautta. Sananvapauden loukkaus oli aiheena kahdessa muussakin uudessa valituksessa; niistä toisessa on kyse KHO:2009:82 ratkaistusta verotustietojen julkaisemista koskevasta asiasta, jossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on antanut 16.12.2008 tuomion ennakkoratkaisupyynnöön (C-73/07).

Neljä kommunikointia valitusta koski oikeus-suojakeinoja kotietsintätilanteissa ja yksi vastavasti henkilöntarkastuksen kohdalla. Kolmessa asiassa on kyse väitetystä kaksoisrangaistuksen kiellon loukkauksesta veronkorotuksen ja verotuksen yhdistelmätilanteessa. Eräässä asiassa on kyse puolustautumisedellytyksistä rikosprosessissa, kun hovioikeus oli jättänyt valituksen tutkimatta valittajan poissaolon johdosta, vaikka tämän oikeudenkäyntiavustaja oli läsnä.

Uusissa kommunikoiduissa valituksissa on kyse lisäksi muun muassa henkilön käännättämisestä Iraniin ja lapsen huostaanotto prosessista.

3.6

Oikeusasiamiehen havainnot

3.6.1 PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Seuraavassa selostetaan OA:n laillisuusvalvonnan tehtyjä havainnot ihmisen ja perusoikeuksien toteutumisesta. Havainnot perustuvat kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin ja omiin aloitteisiin sekä tarkastuskäynneillä esille tullessiin tietoihin. Jäljempänä olevan esityksen ei ole tarkoitus olla OA:n kokonaisnäkemys perus- ja ihmisoikeuksien tilasta Suomessa. Kanteluiden kautta esille tulee vain rajoitettu otos hallinnon toimivuutta kuvaavista tiedoista.

Jakson tarkoituksena on hahmottaa yleiskuvaa perusoikeuksien toteutumisesta hallinnossa ja muussa OA:n valvontavaltaan kuuluvassa toiminnassa. Ratkaisusta tuodaan esille nimenomaan niiden keskeinen perus- ja ihmisoikeus-sisältö – usea ratkaisu tulee seikkaperäisemmin käsitellyksi jäljempänä asiaryhmäkohtaisissa jaksoissa, joissa tarkastelukulma on laajempi. Kaikkia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä ratkaisuja ei ole sisällytetty tähän jaksoon, vaan myös asiaryhmäkohtaisissa jaksoissa on selostettu tästä näkökulmasta tärkeitä ratkaisuja.

3.6.2 YHDENVERTAISUUS 6 §

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

Yhdenvertainen kohtelu otettiin esille useissa terveydenhuollon puutteellista järjestämistä koskevissa ratkaisussa. Potilaalla on oikeus hänen terveydentilansa edellyttämään sekä kiireelliseen että kiireettömään hoitoon riippumatta hänen taloudellisesta tilanteestaan tai maksukyvystään taikka siitä, minkä sairaanhoitopiirin alueella hän asuu (3323/4/10*, 2106/4/11* ja 4012/2/12*). Myöskään potilaan vankeusrangaistus tai vankeusrangaistuksen kesto ei voi olla ratkaisevana perusteena hänen hoidostaan ja sen kiireellisyydestä päätettäessä (3797/4/10).

Alueellinen yhdenvertaisuus tuli esille myös tullauspalveluiden maanlaajuista saavutettavuutta koskevassa asiassa, jossa todettiin, että Tullin palvelun yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseksi tulisi harkita mahdollisuutta kehittää muunkinlaisia kirjallisia tulliselvitysmenettelyjä kuin ainoastaan internet-tullaukseen perustuvaa (3911/4/11*).

Yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista on asettaa henkilö lähtökohtaisesti eri asemaan tuen saajana sen vuoksi, että hän on opiskelija. Koska opiskelijoille oli kaupungin ohjeistuksessa määriteltä lähtökohtaisesti huomattavasti alempi kohtuullisten asumismenojen määrä kuin muille yksinasuville, voi se ohjata toimeentulotukea myöntävien viranhaltijoiden päätöksentekoa sillä tavoin, että yksittäisen opiskelijan oikeus viimeisjaiseen toimeentuloturvaan vaarantuu (4171/4/11*). Päivähoitolaki takaa vanhemmille ehdottoman oikeuden saada kunnan järjestämää kokoaikaista päivähoitoa ilman, että vanhempien tulisi esittää kokoaikaista päivähoitoa tarpeesta tarkempaa selvitystä. Kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös lapsen päivittäisen hoitoajan rajauksesta, joka koski niitä perheitä, joissa

toinen tai molemmat vanhemmista on päätoimisesti kotona, oli ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta (1172/4/11*).

Syrjintäkielto

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

Syrjintäkielto ei estä ns. positiivisia erityistoimia, joilla pyritään edistämään muodollisen yhdenvertaisuuden sijasta myös tosiasiallista ja käytännössä toteutuvaa yhdenvertaisuutta. Tällä erityiskohtelulla tulee aina olla hyväksyttävä tarkoituksena ja muita suopeamman kohtelun on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Hyväksyttävää oli uskontoon perustuva järjestely kaupunginkirjastossa, jossa islaminuskoisille oli varattu Ramadan-aikana hiljentymispaikka. Kirjaston järjestely oli tilapäinen ja lyhytaikainen (3031* ja 3033/4/10*).

Erilaiseen asemaan asettamisesta kielen perusteella oli kysymys Kelan menettelyssä, jossa ruotsin kielellä asioiva asiakas joutui varaamaan erikseen ajan riippumatta siitä, mitä hänen asiansa koski. Järjestely oli omiaan luomaan mielikuvan siitä, että asiakkaat asetetaan kielen perusteella eriarvoiseen asemaan keskenään, jos toista kotimaista kieltä käyttävä asiakas joutuu tosiasiasa näkemään ylimääräistä vaivaa palvelua saadakseen (2216/2/10*).

Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun

PL:n yhdenvertaisuussäännöksessä muistutetaan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun ja heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaanlaisina ja aikuisväestöstä heikompana ryhmänä erityistä suoje-

lua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan myös lasten positiiviselle erityiskohtelulle, jotta lasten tasa-arvoinen asema aikuisväestöön nähden voidaan turvata.

Sosiaalipäivystyksen työntekijät olivat tehneet kotikäynnin 7-vuotiaan lapsen lastensuojelutarpeen selvittämiseksi. Virka-apua antanut poliisipartio vei lapsen tämän jälkeen poliisi-asemalle, jossa häntä kuultiin asianomistajana pahoinpitelyn esitutkinnassa. Poliisi ei ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita sille, että lasta kuulusteltiin ennen kuin hänelle oli haettu edunvalvojan sijaista (4570/4/11).

3.6.3 OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

Valtion keskeisenä tehtävänä on turvata ihmisarvon loukkaamattomuus yhteiskunnassa. Tämä on kaikkien perus- ja ihmisoikeuksien lähtökohta. Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot.

Perusoikeussuoja koskee yksilön henkeä ja vapautta sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta. Fyysisten perusoikeuksien turvaamisessa on kaksi olottuvuutta: toisaalta julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia, toisaalta sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä olottuvuudesta on kysymys muun muassa suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Tarkastustoiminnassa on kiinnitetty erityistä huomiota sotaväen simputusperinteen katkaisemiseen. Henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus ovat myös olleet keskeisesti esillä psy-

kiatrisissa sairaaloissa, poliisilaitoksissa, vankiloissa ja puolustusvoimissa tehdyissä tarkastuksissa. Poliisikohteiden tarkastuksilla on erityishuomion kohteena ollut tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle jäävien henkilökohtaiseen vapautteen kohdistuvien pakkokeinojen, kuten kiinnottojen ja pidätysten käyttö.

Oikeus elämään

PL 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään.

Vankilan velvollisuudesta suojata vankia tämän itse aiheuttamalta vaaralta ja oikeudesta elämään oli kysymys päätöksessä, jossa OA katsoi vankien itsemurhien ehkäisyn vaativan ohjeet menettelytavoista, joilla voidaan ennaltaehkäistä vankilassa tapahtuvia itsemurhia (2357/2/12*).

Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus

PL 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentissa kielletään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen ja vapauden riistäminen mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta. Momentti sisältää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmäntäviä sääntöjä. Ne kohdistuvat sekä lainsäätäjään että -soveltajaan. Kaikkien vapaudenriistojen ja puuttumisten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tulisi perustua eduskunnan säätämiin lakeihin, eivätkä ne saisi olla mielivaltaisia. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, joka suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Koskemattomuus ja turvallisuus terveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa

Lukuisissa terveydenhuoltoa sekä vanhusten- ja kehitysvammaisten hoitoa koskevissa tapauksissa on ollut tosiasiallisesti kysymys itsemääräämisoikeuden rajoituksista, joista ei ole säädetty laissa ja joita sen vuoksi on jouduttu arvioimaan hätävarjelua tai pakkotilaa koskevien säännösten näkökulmasta.

Terveyskeskuksella ei ole oikeutta rajoittaa potilaan itsemääräämisoikeutta. Rajoittaminen saattaa kuitenkin olla sallittua ns. pakkotilana, mutta silloin toimenpiteiden on oltava ehdottoman välttämättömiä ja hyvän hoitokäytännön mukaisia (1319/2/11*).

Sairaalan päivystyspoliklinikan lääkärillä ei ollut mielenterveyslakiin tai potilaslakiin perustuvaa oikeutta estää potilasta poistumasta poliklinikalta tilanteessa, jossa potilasta oltiin lähettämässä sairaalaan tarkkailtavaksi. Myöskään poliklinikalla vartiointitehtävää suorittaneen yksityisen vartiointiliikkeen vartijalla ei ollut vartijan toimivaltuuksiin perustuvaa oikeutta puuttua potilaan henkilökohtaiseen vapauteen, vaikka lääkäri pyysi vartijaa estämään potilaan poistumisen. Menettely voi kuitenkin olla oikeutettua pakkotilaa koskevien säännösten nojalla (2810/4/10).

Näyttötaakka siitä, että potilasta ei ole kohdeltu epäinhimillisesti tai halventavasti on valtiolla, ja toimenpiteiden välttämättömyydestä on oltava vakuuttavaa näyttöä. Tämän vuoksi psykiatrisen potilaan sitomisesta tehdyistä merkinnöistä on selvästi käytävä ilmi, että menettely on ollut ehdottoman välttämätöntä potilaan käyttäytymisen vuoksi ja syy, miksi huone-eristys ei ole ollut riittävä toimenpide (4102/4/11*). Kaikessa viranomaistoiminnassa noudatettavasta suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että henkilön saattamiseksi terveyskeskukseen mielentilan arvioimiseksi on ensisijaisesti käytettävä lievempiä keinoja kuin noutaminen ambulanssilla tai poliisin virka-avulla. Ensisijainen toimenpide on potilaan kutsuminen terveyskeskukseen tai lääkärin kotikäynti potilaan luona (3365/4/10*).

Poliisin puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Vakiintuneesti suuri osa PL 7 §:n alaan kuuluvista kanteluista koskee toimenpiteitä, joita poliisi kohdistaa yksittäisen henkilön vapauteen. Kanteleissa arvostellaan joko sitä, että poliisin toiminnalle ei ole ollut laillista perustetta tai että se on ollut lainsäännöksiin sisältyvien suhteellisuutta korostavien periaatteiden vastaista. Poliisitoimeen kohdistuvilla tarkastuksilla on jatkuvasti kiinnitetty huomiota vapauden menetyksen perusteiden asianmukaiseen kirjaamiseen, joka liittyy tässä jaksossa myöhemmin selostettavaan PL 21 §:stä johtuvaan perusteluvelvollisuuteen.

Poliisi oli tutkittavanaan olevan epäillyn törkeän petoksen yhteydessä ottanut kiinni rikoksen asianomistajan hänen suojaamiseksi perustellen kiinniottoa poliisilain säännöksellä, joka koskee tahdonvastaista vapauden rajoittamista henkilön itsensä suojaamiseksi. Mikään ei kuitenkaan edes viitannut siihen suuntaan, että kantelijan henki, ruumiillinen koskemattomuus, turvallisuus tai terveys olisi ollut uhattuna. Asianomistaja oli ilman laillista perustetta menettänyt vapautensa ja ollut vapautensa menettäneenä tavalla, jota voitiin selkeästi pitää perus- ja ihmisoikeutena suojatun henkilökohtaisen vapauden loukkauksena. Kyse oli vakavasta asiasta ottaen huomioon myös vapaudenriiston kesto, noin 23 tuntia (1317/4/11*).

Vapautensa menettäneiden olosuhteet

PL 7 §:n 3 momentin viimeinen virke sisältää perustuslaillisen toimeksiannon, joka merkitsee sitä, että vapaudenmenetyksen alaisten henkilöiden kohtelun tulee täyttää muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. OA:n laillisuusvalvonnan yksi erityinen alue ovat sinänsä laillisin perustein vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet vapauden menetyksen aikana. Näitä koskevia asioita ratkaistaan lukuisia määriä vuosittain. Vapautensa menettäneidenkään perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Tutkintavankien olosuhteet kahdessa vankilassa olivat lainvastaisia. Tutkintavangeilla ei ollut käytännössä mitään vapaa-ajan toimintaa ja mahdollisuudet muutoinkin viettää aikaa sellin ulkopuolella olivat erittäin vähäiset. Tutkintavangit olivat lain edellyttämää ulkoilua lukuun ottamatta olleet lähes ympäri vuorokauden suljettuina selleihinsä. Oikeuksien rajoittamiselle ei ollut esitetty lain mukaisia perusteita. Voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida perustella toimintaa, joka ei vastaa PL:n vaatimusta siitä, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen (4732/2/09* ja 377/4/12).

Ns. tarkkailuhaalareiden käyttö vankiloissa rajoittaa vangin tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta eri tavalla kuin esimerkiksi videovalvonta. Haalareiden käyttö on sellainen perusoikeuksien rajoitus, josta tulisi välttämättä olla laissa selkeä säännös (2011/2/10*).

Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto

PL 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua ja on tarkoitettu kattamaan kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot. Säännös on pääosin samansisältöinen kuin EIS 3 artikla, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tavalla. Arvioitaessa sitä, mikä on ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, ollaan jossain määrin sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin, eivätkä PL ja EIS soveltamiskäytännössään saa aina samanlaista sisältöä.

Ihmisarvoisen kohtelun merkitys voi tulla esille varsin moninaisissa tilanteissa. OA:n tulee eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan toimittaa tarkastuksia muun muassa vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvokseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua. Toisinaan tarkastuksilla nousevat esille ihmisarvoisen kohtelun vaatimukset.

Vierihoidon ja liikkumisvapauden rajoituksiin oli sisällynyt lapsen paikallaan istuttamista vain alushousut päällä, saman ruuan tarjoamista usean päivän ajan ja wc-tilojen siivoamista hammas-harjalla. Lapsi ei ollut saanut puhua mitään nostamatta ensin kättään ylös, jolloin valvoja antoi hänelle luvan puhua tai pyytää esimerkiksi lupaa käydä wc:ssä. Lastensuojelulaitoksessa lapseen voidaan kohdistaa rajoitustoimenpiteitä ainoastaan lastensuojelulaissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Lastensuojelulaitoksen henkilökunnan tehtävänä on kasvattaa lasta ja opettaa tätä käyttäytymään toivotulla tavalla. Lapsen nöyryyttäminen ei kuitenkaan ole lapsen kasvatusta eikä milloinkaan sallittua (4547/4/10*).

Ihmisarvoisen kohtelun mukaista ei ollut, että vanginkuljetusten taukotiloissa vangit joutuivat suorittamaan wc-käynnit muiden läsnä ollessa. Myös käsihygieniamahdollisuuksien puuttuminen erityisesti wc-käyntien tai ruokailun yhteydessä sekä lyhyttä pidempiaikainen oleskelu täydessä sellissä, jossa ei ollut mahdollisuutta muuhun kuin seisokeluun tai lattialla istumiseen antoi aihetta arvosteluun ihmisarvoisen kohtelun näkökulmasta (4012/4/11).

Kehitysvammahuollon hoitoyksiköissä asuvien henkilöiden yhteydenpitoa läheisiin voidaan rajoittaa vain siinä määrin kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii. Rajoitustoimenpiteiden tulee olla kehitysvammaisen hoidon kannalta perusteltuja ja välttämättömiä tai välttämättömiä toisen henkilön turvallisuuden kannalta. Kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköiden henkilöstöresurssien tulee olla sillä tavoin mitoitettuja, ettei rajoitustoimenpiteisiin jouduta turvautumaan liian vähäisen henkilökunnan vuoksi. Kehitysvammaisten asumisyksiköissä asukkaisiin ei saa kohdistaa rangaistustoimenpiteitä (4626/4/10).

Poliisimies kommentoi poliisin toiminnasta kertovassa tv-ohjelmassa tapahtumapaikalla kadulta löytyneen vainajan kuolinsyytä arvelleen tämän kuolleen runsaaseen alkoholin nauttimiseen. Poliisin toiminnassa noudatettava vähimmän haitan periaate sekä kielto tarpeettoman vahingon ja haitan aiheuttavasta tiedottamisesta

ta velvoittaa olemaan varovainen siinä, mitä arvioita kuolinsyyistä ilmaistaan. Myös hienotunteisuus ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan eräistä lausunnoista ilmenevä mahdollisuus, että perustuslain sisältämä ihmisarvoisen kohtelun vaatimus ulottaa vaikutuksensa laajemmalle kuin vain elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun, puoltavat tällaisissa tilanteissa pidättäytymistä julkisista arvioista, jotka saattaisivat loukata vainajan muistoa tai läheisiä (3374/4/10*).

Kaupungin sosiaalitoimi oli kilpailuttanut sosiaalitoimen asiakkaille hankittavat hautauspalvelut. Palvelun tuottajaksi oli kilpailutuksen perusteella valittu yrittäjä, jonka toimialaan hautauspalvelu ei kuulunut. Yrittäjällä ei ollut alalta kokemusta. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata ja hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioiteta. Kunnan tulee järjestäessään sosiaalihuollon asiakkaiden hautauspalvelut varmistua siitä, että valittavalla palveluyrittäjällä on hautausalan tuntemusta tai kokemusta taikka että yrittäjä muutoin on osoittanut ymmärtävänsä alan vaatimukset ja velvollisuutensa suorittaa hautauspalvelu hautausoimilaisissa säädettyjä yleisiä periaatteita noudattaen siten, että edesmennyt kohdellaan arvokkaasti, hänen muistoaan ja hänen läheistensä tunteita kunnioittaen (4195/4/11).

3.6.4 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Yksi oikeusvaltion perusperiaatteita on, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Rikoksesta ei myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tätä kutsutaan rikosoikeudelliseksi laillisuusperiaatteeksi. Sitä koskevia ongelmia tulee vain harvoin OA:n arvioitavaksi.

3.6.5 LIKKUMISVAPAAUS 9 §

Liikkumisvapauden eri ulottuvuuksista on perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädetty entistä yksityiskohtaisemmin. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sääntely.

Liikkumisvapautta koskevilla kanteluissa on usein kysymys passin myöntämiseen liittyvistä viranomaisratkaisuksista tai -menettelyistä. Myös asuinpaikasta riippuvat erilaiset sosiaaliset tuet saattavat johtaa ongelmiin liikkumisvapauden näkökulmasta.

Lapsi oli ollut lastensuojelulaitoksessa vierihoidon ajan valvottuna yhdessä huoneessa. Hän oli liikkunut huoneen ulkopuolella esimerkiksi ulkoilemassa tai ruokailemassa vain valvojan kanssa eikä hänen tuolloinkaan sallittu keskustella muiden lasten kanssa. Myös lapsen sosiaalisten yhteyksien katkaiseminen oli erottanut laitoksen käyttämän vierihoidon liikkumisvapauden rajoittamisesta. Laitoksen käyttämällä vierihoidolla puututtiin lapsen henkilökohtaiseen vapauteen tavalla, joka oli merkinnyt perus- ja ihmisoikeuden rajoittamista. Hänen vapauttaan oli rajoitettu siten, että asiassa olisi tullut tehdä lapsen liikkumisvapautta koskeva rajoitus päätös (4547/4/10*).

3.6.6 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

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

julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityiselämään puuttumista tai siihen liittyvien seikkojen paljastamista.

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

Kotirauha

Poliisin toimittamat kotietsinnät

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

Pakkokeinolakia muutettiin 1.8.2011 lukien. Muutoksen mukaan se, jonka luona kotietsintä on toimitettu, voi saattaa kotietsinnän edellytykset tai menettelyn kotietsinnässä tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämä vaikuttaa jossain määrin oikeusasiamiehen selvitettäväksi tulevien kotietsintäkanteluiden määrään.

Kotietsinnällä puututaan säännönmukaisesti muun muassa kotirauhan sekä yksityis- ja perhe-elämän suojaan. Näin ollen niihin puuttumisia vastaan tulee olla tehokas oikeussuojakeino kansallisen oikeusjärjestyksen puitteissa. Kun hyvällä syyllä voidaan kysyä, onko em. lain muutoksen myötä luotu oikeussuojakeino EIS:n edellyttämällä tavalla käytännössä tehokas (ks. tästä tarkempaa selostusta Poliisi-jaksossa), esitutkintaviranomaiset voivat myös omin toimenpitein parantaa oikeusturvaa kotietsinnässä. Kotietsintää koskevassa päätöksessä tulisi pyrkiä rajaamaan ja kohdistamaan etsintää siten, ettei sillä puututa

tarpeettoman laajasti kohteen oikeuksiin. Tämä tarkoittaa nykyistä yleisemmin kirjallisen kotietsintämääräyksen laatimista. Toiseksi olisi syytä pyrkiä siihen, että aina kuin se vain suinkin on mahdollista, kotietsinnästä päättäisi pidättämiseen oikeutettu virkamies (3236/2/11*).

Perhe-elämän suoja

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

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

Psykiatrinen sairaala ei voi täysin kieltää avio- puolisoilta tai muilta perhe-elämän suojan piirissä olevilta pariskunnilta valvomattomia tapaamisia, jos sairaalassa on tähän tarkoitukseen soveltuvat tilat ja potilaan terveydentila ei estä tapaamisen järjestämistä (903/4/11*).

Viestintäsalaisuus

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

Usein viestintäsalaisuuden suojan rajat tulevat esille esitutkintaviranomaisten suorittamassa rikosten tutkinnassa ja suljettuihin laitoksiin sijoitettujen henkilöiden viestinnässä. Vankien viestintäsalaisuudella on useissa tapauksissa merkitystä myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen.

Viestin luottamuksellisuus sekä viestin lähettäjän että sen vastaanottajan perusoikeutena tuli esille tapauksessa, jossa vangin lähettämä kirje oli – sinänsä laillisin perustein – luettu ja asiasta oli ilmoitettu vangille, mutta ei kirjeen saajalle. Sääntelyn ilmoitusvelvollisuudesta todettiin olevan puutteellista. Lähtökohtaisesti molemmilla

osapuolilla tulee olla oikeus saada tieto siitä, jos viranomainen on puuttunut luottamuksellisen viestin suojaan. OM:n tietoon saatettiin käsitys, että ilmoittamisvelvollisuudesta tai siitä poikkeuksellisesta tilanteesta, että sitä ei ole, tulisi säätää lailla (437* ja 2659/4/10).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Viranomaiselle säädettyyn velvollisuuteen edistää hyvää tiedonhallintatapaa kuuluu keskeisesti tietosuojasta huolehtiminen. Yksilön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen haltuun luovutetut salassa pidettävät tiedot eivät joudu sivullisten tietoon.

Salassa pidettävien tietojen julkaisemisesta oli kysymys tapauksessa, jossa kaupungin verkkosivuilla oli julkaistu kaupunginhallituksen kokouksen esityslista, josta ilmeni kantelijan ja hänen puolisonsa hammashoidon tarve (4320/4/10). Toisessa tapauksessa kunnan julkinen pöytäkirja oli tulkinnanvarainen sen suhteen, oliko kantelija puuttunut kunnan kuljetuspalveluiden järjestämiseen vain yleisellä tasolla vai saiko hän myös itse kuljetuspalvelua. Tällainen tulkinnanvaraisuus ei ole hyvän tiedonhallintatavan mukaista, kun otetaan huomioon, että tieto kuljetuspalvelun saamisesta on salassa pidettävä (3793/4/10).

Kaupungin uimahallin käytännön mukaan uimahallipalvelun käyttäjillä oli erivärinen ranneke sen mukaan, maksavatko he uimahallipalvelusta täyden hinnan vai ovatko he alennettuun maksuun oikeutettuja. Alennettuun maksuun oikeutettuja ovat muun muassa eläkeläiset, vammaiset ja työttömät, jotka eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen päivärahaan. Punaiseen, alennettuun maksuun oikeutettavaan rannekeeseen on talletettu tieto alennuksen perusteesta. Kaupunki perusteli käytäntöään valvonnallisilla syillä ja tavoitteella vähentää lipunmyynnin kustannuksia. Nämä syyt eivät kuitenkaan ole lain mukainen peruste kohdella uimahallin käyttäjiä eri tavalla sen mukaan, että he saavat alennetun hinnan sosiaalisin, terveyden tai muuten henkilöön liittyvin perustein. Menettely ei myöskään ollut

henkilötietolain henkilötietojen käsittelyn vaatimusten eikä julkisuuslain salassapitovelvoitteiden mukainen. Ranneke ilmaisi salassa pidettävää tietoa koko uimahallissa oloajan (3514/4/11*).

Kunnan sivistystoimessa oli vakiintunut tapa vaatia huumausainetestiä kaikilta vakituiseen työ- ja virkasuhteeseen valittavilta. Menettelyä arvosteltiin, koska työnantajan on jo huumetestejä koskevan tiedon käsittelemistä suunnitellun arvioitava tapauskohtaisesti, onko näiden tietojen käsittely tarpeellista ja perusteltua kussakin tehtävässä. Työnantajan tulee yhteistointimenettelyssä käsitellä ne yksilöidyt työtehtävät, joissa työntekijä on velvollinen tai voi suostumuksensa perusteella esittää huumausainetestiä koskevan todistuksen (4036/4/10).

Henkilön valokuva on henkilötietolaissa tarkoitettu henkilötieto, jos henkilö on siitä tunnistettavissa. Mikäli itse valokuvaamiselle ei ole olemassa lainmukaista perustetta, ei myöskään siihen liittyvä henkilötietojen kerääminen ja käsittely ole lainmukaista. Oikeutuksen valokuvien ottamiseen ja käsittelyyn on perustuttava viranomaisen toimivaltuudet riittävän täsmällisesti säätävään lakiin. Kantelijoihin sekä heidän vaatteisiinsa ja kulkuneuvoihinsa kohdistettuun valokuvaukseen rajatarkastuksen suorittamisen yhteydessä ei ollut oikeudellisia perusteita (2595/4/11).

Tietojen poistaminen rekisteristä laissa säädettyssä määräajassa tuli esille tapauksessa, jossa rauhanturvaamistehtäviin hakeutuneen henkilön hakemus hylättiin vedoten sellaisiin tuomiojärjestelmän tietoihin, jotka olisi tullut poistaa jo ennen rekisterikyselyä. Lainvastainen menettely oli aiheuttanut henkilölle aiheutonta haittaa. Rekisteröityä koskevat tiedot tulee poistaa rekisteristä sen jälkeen kun niiden säilyttämiselle ei enää ole lainmukaista perustetta, koska kysymys on yksityisyyden suojasta henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä sekä rekisteröidyn oikeusturvasta (150/4/11*).

Yksityisyys terveydenhoidossa ja sosiaalitoimessa

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

Potilaan yksityisyyden suoja loukkasi nuorisopsykiatrian osaston menettely osaston ylikuormitustilanteessa sijoittaa potilaan sänkykäytävälle (2164/4/11) ja menettely, jossa sairaalan potilasta ei etukäteen informoitu opiskelijan läsnäolosta vastaanottotilanteessa opetustarkoituksessa eikä siihen pyydetty hänen suostumustaan. Virheellisen menettelyn johdosta kyseiselle sairaanhoidon opiskelijalle, joka oli potilaslaisa tarkoitettulla tavalla sivullinen, paljastui kantelijaa koskevia salassa pidettäviä potilastietoja (3427/4/11 ja 3534/4/12*).

Terveyskeskuksen ensiavussa vartiointitehtävää suorittaneen vartijan tehtäviin ei kuulunut potilaan hoitoon osallistuminen eikä hän ollut sellainen muu terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevä, jota potilaslaissa tarkoitetaan. Vartijan salassapitovelvollisuus perustui yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain salassapitoa koskeviin säännöksiin ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin. Vartija rikkoi salassapitovelvollisuutensa ilmoittaessaan poliisille terveyskeskuksessa asioineen henkilön nimen samalla kun luovutti poliisille henkilön hallussa olleen humeruiskun, sillä hän ei olisi saanut antaa toimeksiantotehtävää hoitessaan saamaansa tietoa henkilön asiakkuudesta terveydenhuollon yksikköön tai tämän elintavoista, kuten huumeiden käytöstä (2953/4/10*).

Vanhusten pitkäaikaista hoivaa ja huolenpitoa järjestettäessä tulee kiinnittää huomiota annettavan hoidon ja huolenpidon laatuun. Oikeus yksityisyyteen, asumisen ja hoidon turvallisuus ja sen merkityksellisyys, asiakkaan kohtelu sekä vanhuksen sosiaalisten vuorovaikutuksen ylläpitäminen sekä muu iäkkään henkilön tavanomaiseen elämään osallistuminen ovat eräitä järjestettävien palvelujen laatuun vaikuttavia tekijöitä.

Hoitokodin asukashuoneisiin oli sijoitettu niimonta asukasta, ettei hoitokodilla ollut mahdollisuutta huolehtia hoidossa olevien vanhusten yksityisyydestä eikä heidän mahdollisuudestaan asua kodinomaisessa ympäristössä (2641/3/12*).

3.6.7 USKONNON JA OMANTUNNON VAPAUS 11 §

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

Sekä positiivinen että negatiivinen uskonnonvapaus – oikeus harjoittaa uskontoa mutta myös oikeus olla osallistumatta toisen uskonnonharjoitukseen – voi myös merkitä julkiselle vallalle aiheuttavia positiivisia toimintavelvoitteita, kun perusoikeussäännösten tavoitteena on edistää tosiasiallista eikä ainoastaan muodollista tasa-arvoa. Uskonnon- ja sananvapauden taustalla vaikuttavat yleiset ajatukset moniarvoisesta ja suvaitsevasta yhteiskunnasta. Läntisen demokraattisen yhteiskunnan perusarvoihin luetaan useasti moniarvoisuus, suvaitsevuus ja avarakatseisuus. Kyseiseen arvopohjaan kuuluu oleellisesti myös vähemmistöjen oikeuksien kunnioittaminen. Kun monet valtaväestön uskonnosta poikkeavat vähemmistöryhmät ovat useasti samalla myös etnisiä tai rotuvähemmistöjä, vähemmistöjen uskonnonvapauden turvaaminen auttaa osaltaan ehkäisemään myös rasistista suvaitsemattomuutta ja syrjintää. Edellä oleva huomioon ottaen arvosteluun ei ollut aihetta menettelyssä, jossa kaupungin kirjastoon oli järjestetty hiljentymispaikka islaminuskoisten asiakkaiden käyttöön Ramadan-aikana (3031 ja 3033/4/10*).

3.6.8 SANANVAPAUS JA JULKISUUS 12 §

Sananvapaus

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

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

Kantelija oli ottanut Kelan toimistossa valokuvia toisen henkilön asiakaspalvelutapahtumasta ja julkaissut kuvan internetissä. Kela oli pyytänyt poistamaan kuvan ja ilmoittanut, ettei Kelan toimistossa saa kuvata. Ratkaisussa todettiin, että Kelan asiakaspalvelutila on julkinen tila, jossa valokuvaamista ei voi kokonaan kieltää. Kuvaamiseen ei voida vaatia myöskään ennakkolupaa. Kelan asiakkaiden yksityisyyden suojan kannalta on kuitenkin perusteltua, että Kela ohjeistaa ennen kuvaamista olemaan yhteydessä toimiston henkilökuntaan (1140/4/11*).

Kaupungin liikuntaviraston liikuntapaikka-kohtaisiin ohjeisiin kuuluu valokuvaamisen kieltä ilman lupaa sekä uimahalleissa että maauimaloissa. Liikuntavirastolla katsottiin olevan yksityisyyden suojasta sekä rangaistavaksi säädetystä julkisrauhan rikkomisesta ja salakatselusta johdettavia perusteita antaa uimahalleissa ja maaui-

maloissa käyttäytymisohjeita valokuvaamisesta. Kysymys ei ole velvoittavista määräyksistä vaan käyttäytymisohjeista ja suosituksista, joiden perusteena on toisaalta yksityisyyden suojan turvaaminen ja toisaalta rangaistavaksi säädetyn julkisrauhan rikkomisen ja salakatselun ehkäiseminen. Kielto voi olla perusteltu myös esimerkiksi haavoittuvien asiakasryhmien, kuten lasten suojaamiseksi (2504/4/10*).

Julkisuus

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

Tallennejulkisuutta koskevia kanteluita on tullut OA:lle paljon, joskin useimmiten kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus käyttää laissa säädettyä mahdollisuutta saattaa asia toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi. Tällöin OA on ohjannut kantelijan yleensä käyttämään ensisijaisesti tätä oikeuskeinoa.

Kun lähiomainen pyytää saada käyttöönsä vainajan potilaskertomuksen, perusteluksi riittää mahdollisen hoitovirheen selvittäminen. Viranomaisen harkintavaltaa sen suhteen, mitkä asiakirjat ovat tähän tarkoitukseen välttämättömät, ei voi tulkita laajasti, koska viranomainen voisi muuten jättää antamatta asiakirjat, jotka ovat sen kannalta epäedullisia (4084 ja 4248/4/10). Jälkimmäisessä tapauksessa oli kysymys myös Ahvenanmaan asiakirjajulkisuuslaista, jossa ei säädetä siitä, missä määräajassa asiakirjapyyntöön on vastattava. Kun otetaan huomioon, että asiakirjajulkisuus on turvattu perusoikeutena, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa olevia asiakirjapyynnön vastaamiselle säädettyjä määräaikoja on pidettävä suuntaa antavina myös Ahvenanmaalla.

Kaupungin perusturva menetteli henkilötietolain vastaisesti edellyttäessään, että omaisen tuli pyytää kirjallisesti äitiään koskevia sosiaali-

huollon asiakastietoja. Henkilötietolain mukainen tarkastusoikeus ei edellytä kirjallista pyyntöä, vaan pyynnön voi esittää henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona (3990/4/10*).

3.6.9 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISVAPAAUS 13 §

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säädettiin kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta entistä täsmällisemmin. Myös mielenosoitusoikeus ja ammatillinen yhdistymisvapaus turvattiin nimenomaisesti. Yhdistymisvapauden osana määritettiin myös oikeus olla kuulumatta yhdistyksiin eli ns. negatiivinen yhdistymisvapaus.

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

AOA katsoi kanteluratkaisussaan, että työttömyyskassojen tulee antaa avoimen puolueetonta tietoa eri liittymisvaihtoehdoista: kassaan voi liittyä samalla, kun liittyy ammattiliittoon, tai kassaan voi liittyä yksilöjäseneksi. Kassojen tulisi myös tarjota samanlainen liittymismenettely riippumatta siitä, kumman jäsenyyden henkilö valitsee. Siksi kassojen internet-sivuilla pitäisi olla perustiedot yksilöjäsenyydestä ja linkki sitä koskevaan liittymislomakkeeseen (2256/4/11*).

3.6.10 VAALI- JA OSALLISTUMISOIKEUDET 14 §

Poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet on yhä selvemmin mielletty yksilön perusoikeuksiksi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä näistä poliittisista osallistumisoikeuksista haluttiin nimenomaan säätää PL:n tasolla. Äänestysoikeus kuuluu vain PL:ssä erikseen mainituille henkilöille, esimerkiksi valtiollisissa vaaleissa vain Suomen kansalaisille. Tämän ohella julkiselle

vallalle on asetettu velvollisuus edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perusoikeutena turvatun äänioikeuden käyttäminen on niin perustavanlaatuinen asia, että kunnan keskusvaalilautakunnan tulee huolehtia riittävästä kaksikielisestä palvelusta äänestyspaikalla esimerkiksi vaalitoimitsijoita valitessaan sekä työvuorojärjestelyillä ja kirjallisia ohjeita laatimalla (218/4/12*).

Vanhusten hoidon järjestämisessä tapahtuvilla muutoksilla on asukkaille ja heidän omaisilleen suuri merkitys ja heillä on oltava todellinen eikä vain muodollinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Sairaalan toiminnan lakkauttamisen ja asukkaiden hoidon uudelleen järjestelyn nopeutetulla aikataululla tultua ajankohtaiseksi, olisi asiasta tullut tiedottaa vanhuksille, omaisille ja henkilökunnalle niin hyvissä ajoin, että heillä olisi ollut todellinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Tiedotustilaisuuden järjestäminen kaksi päivää ennen asiaa käsittelevän lautakunnan kokousta ei täyttänyt tätä vaatimusta (3577/4/10*).

Hoitoaikan vaihtuminen merkitsee sosiaalihoollon asiakkaalle monenlaista elinympäristön muuttumista. Asuinpaikan fyysisen muuttumisen lisäksi muutto merkitsee suhteen katkeamista tuttuihin hoitajiin ja usein myös muihin asukkaisiin. Ennen tällaisten merkittävien päätösten tekoa tulee vanhuksille, omaisille ja henkilökunnalle taata mahdollisuus tulla kuulluksi jo päätöksenteon valmisteluvaiheessa (3179/4/11).

3.6.11 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

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

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

Puolustusvoimilta kului palkanmaksujärjestelmän virheiden korjaamiseen kohtuuttoman pitkä aika. Kysymys oli henkilökunnan perustoimeentulosta, ja oikeus palkkaan on keskeisin virkamiehelle lain mukaan kuuluva oikeus. Sopimussuhteisiin perustuvien varallisuusarvoisten oikeuksien on katsottu olevan yksityishenkilön omaisuutta myös perustuslain tarkoittamassa mielessä (2357/2/11*).

3.6.12 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET 16 §

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

Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus huolehtia fyysisesti, psyykkisesti ja sosiaalisesti turvallisen opiskeluympäristön toteutumisesta.

Edellä mainitun velvollisuuden johdosta ennaltaehkäisevä työ kiusaamisen mahdollisimman varhaiseksi tunnistamiseksi on olennainen osa koulun jokapäiväistä toimintaa. Tämä edellyttää

esimerkiksi sitä, että oppilaat ovat kaikessa koulun toiminnassa ja myös välitunnilla riittävän valvonnan alaisina ja koulun henkilöstö aktiivisesti ja oma-aloitteisesti seuraa, millaista oppilaiden kanssakäyminen on myös koulun käytävillä ja oppituntien välillä (2816/4/10).

Oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ei toteutunut, kun kunnan toimet koulun sisäilmaongelmien poistamisessa olivat riittämättömiä. Kunnan taloustilanteeseen liittyville seikoille ei voitu antaa merkitystä niin, että ne vähentäisivät opetuksen järjestäjän vastuuta oppilaiden opiskeluympäristön turvallisuudesta. Tämän lisäksi kysymys on koulukiinteistöissä työskentelevien henkilöiden työturvallisuudesta (2822/4/10*).

3.6.13 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

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

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

Kielellisillä oikeuksilla on kytkentöjä muihin, erityisesti yhdenvertaisuutta, sananvapautta, opetusta, elinkeinovapautta sekä oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa koskeviin perusoikeuksiin. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä velvollisuus huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan ulotettiin koko ”julkiseen valtaan”, ei ainoastaan valtioon. Hallinnon rakennemuutoksen ja yksityistämiskeskeytyksen jatkuessa tällä laajenuksella on huomattava merkitys.

Saamenkielisten uutisten lähetyksajankohdalla on yhtymäkohtia yhdenvertaiseen kohteluun, syrjinnän kieltoon sekä kansallisen vähemmistön ja alkuperäiskansan oikeuksien turvaamiseen. Kysymys on saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tähän nähden Yleisradio Oy:n menettely lähettää uutiset puolenyön aikaan entisen Lapin läänin eteläpuolella on ongelmallinen siellä asuvien saamelaisten kannalta (3709/2/10*).

Laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja kielisten perusoikeuksien toteutumisesta selostetaan toimintakertomuksen jaksossa Kieliasiat.

3.6.14 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAAUS 18 §

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä turvattiin jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lähtökohtana on ollut yrittämisen vapauden periaate ja yleensäkin yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkisella vallalla on tältä osin kuitenkin turvaamis- ja edistämismääräykset. Lisäksi perusoikeussäännöksessä asetetaan julkiselle vallalle velvoite huolehtia työvoiman suojelusta. Säännöksellä on merkitä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa.

3.6.15 OIKEUS SOSIAALITURVAAN 19 §

Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet on turvattu PL 19 §:ssä. Jokaisella on PL:n mukaan oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa taataan lisäksi jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan siten kuin laissa säädetään. Julkisen vallan tulee myös lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Erikseen mainitaan myös julkisen vallan velvollisuus edis-

tää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Toimeentulotukilaki ei erottele hakijoita kansalaisuuden perusteella, vaan ratkaisevaa on hakijan tuen tarve ja kunnalle kuuluvan järjestämisvastuun osalta hakijan oleskelun luonne kunnassa. Arvioitaessa kunnassa oleskelun luonnetta on kiinnitettävä huomiota oleskelun pysyvyyttä kuvaaviin tekijöihin, esimerkiksi kunnassa oleskelun syihin, kunnassa oleskelun pituuteen, hakijan asumiseen, hänen perhesuhteisiinsa tai muihin kiinteisiin yhteyksiin, työmarkkinoille hakeutumiseen, opiskeluun ja hakijan elämäntilanteeseen. Toimeentulotukea myöntävän viranomaisen on toimeentulotukea myöntäessään sovellettava toimeentulotukilakia. Ulkomaalaislaista tai asumiseen perustuvan sosiaaliturvan soveltamisesta annetusta laista ei voi johtaa toimeentulotuen myöntämiselle lisäehtoja. Toimeentulotuen edellytyksenä ei voida pitää sitä, että henkilön on katsottu olevan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain mukaisesti Suomessa pysyvästi asuva. Tällainen edellytys on lakiin perustumaton (3312/4/10).

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

Oikeus perustoimeentulon turvaan

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

Yleisen edunvalvonnan palveluita ostopalveluna tuottavaan asianajotoimistoon tehdyllä tarkastuksella kiinnitettiin palveluntuottajan huomiota tarpeeseen tehostaa päämiesten olosuhteiden tapauskohtaista kokonaiskartoitustensa varmistamiseksi, että kukin päämies saisi lukuisten erilaisten olemassa olevien etuuksien joukosta ne, joihin he ovat lain mukaan oikeutettuja (4157/3/12).

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

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

Koulukiusaamisesta kärsineen lapsen kouluterveydenhoitajan vastaanotolla kertomaan uupumukseen ja itsetuhoisiin ajatuksiin ei suhtauduttu riittävällä vakavuudella ja lapsi jäi tilanteessa vaille riittävää ja oikea-aikaista tukea. Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa lapsen huoltajien kanssa tullut ohjata lapsi välittömästi esimerkiksi koululääkärin tai päivystävän terveyskeskuslääkärin vastaanotolle tarkemman tilanearvion saamiseksi (1791/4/11).

Lapsen oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut, koska hän joutui odottamaan nuorisopsykiatriseen hoitoon pääsyä runsaat viisi kuukautta. Terveyskeskuslääkärin olisi tullut pyrkiä tapahtunutta aktiivisemmin selvittämään lapsen terveydentilaa. Siinä vaiheessa, kun hän sai tietää lapsen mahdollisesta psykoottisesta oireilusta,

hänen olisi tullut aktiivisemmin pyrkiä henkilökohtaisesti tutkimaan lapsi ja ohjata tämä tarvittaessa jo päivystyksellisesti nuorisopsykiatrin arvioitavaksi. Näin menetellen olisi turvattu lapsen oikeus riittäviin terveyspalveluihin. Tätä olisi turvannut myös erikoissairaanhoidon ja kouluterveydenhuollon sekä lastensuojelun välinen aktiivisempi yhteistyö hoidon järjestämisessä (4623/4/10*).

Viranomaisen tulee lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan ottaa huomioon lapsen etu. Viranomaisen on oma-aloitteisesti huolehdittava siitä, ettei lapsi jää vanhempiensa antamien tai viranomaisen hankkimien puutteellisten tietojen vuoksi vaille niitä palveluja, joihin hänellä on oikeus (1523/4/10).

Osa sairaanhoitopiirin ja terveyskeskusten laatimista toimintakäytännöistä rajoittaa lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamista asumispalveluyksikössä asuville henkilöille tavalla, jota voidaan pitää apuvälineasetuksen vastaisena. Riittävien terveyspalvelujen toteutumisen valvonta on keskeisen tärkeä keino tämän perusoikeuden turvaamisessa. STM:n tulee käytettävissään olevin keinoin ohjata tiedossaan olevat sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset apuvälineasetuksen mukaiseen toimintakäytäntöön (2495/4/11).

Diabeetikoille ei ollut jaettu verensokerin mittauksessa käytettäviä pistovälineitä eli lansetteja. Tätä perusteltiin sillä, että kesken vuotta voimaan tulleen terveydenhuoltolain kustannuslisäystä ei ollut voitu ottaa kaupungin terveydenhuollon käyttösuunnitelmaan. Kaupunki menetteli lainvastaisesti, kun se ei huolehtinut terveydenhuoltolaissa säädetyn tehtävän, hoitotarvikkejakelun, lainmukaisesta hoitamisesta (3737/4/11*). Terveyskeskuksen kuntayhtymä oli ohjeistanut terveyskeskukset rajoittamaan joidenkin hoitotarvikkeiden jakelua siten, että potilaan tuli itse maksaa enimmäismäärän ylittävät tarvikkeet. Ohje koski esimerkiksi diabetespotilaiden verensokeriliuskoja. Menettely oli lainvastainen, sillä se ei jättänyt tilaa potilaan yksilöllisille tarpeille (4092/4/11*).

Kertomusvuonna tuli aikaisempien vuosien tapaan esiin useita tapauksia, joissa hoitotakuulainsäädännön takaama hoito ei toteutunut. Näitä tapauksia on selostettu Terveidenhuolto-jaksossa.

Oikeus asuntoon

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

Kaupungin huomiota kiinnitettiin siihen, että mikäli vanhemman asunnottomuus tai puutteelliset asuinolosuhteet vaikeuttavat sijaishuollossa olevan lapsen yhteydenpito-oikeuden toteutumista tai mikäli ne ovat lapsen huostassapidon lakkaamisen esteenä, kunnan on pyrittävä kaikin keinoin järjestämään tarpeen mukainen asunto tai korjaamaan asumisolosuhteissa olevia puutteita (1188/4/12*).

Yleishyödyllinen vuokra-asuntoyhtiö ei ollut perheen asukasvalintaa tehdessään ja arvioiessaan heidän asunnontarpeen kiireellisyyttä ja etusijalle asettamista ottanut lainkaan huomioon asuntohakemuksissa ilmenevistä terveydellisistä syistä johtuvaa suurta asunnontarvetta. Tässä arvioinnissa ei myöskään ollut otettu huomioon perheen kokoa sekä lasten iästä, lukumäärästä ja sukupuolesta johtuvaa asunnontarvetta. Asukasvalinta ei ollut asukasvalintanormiston mukainen. Myös yhtiön sähköisessä asunnonhakujärjestelmässä oli puutteita ja virheitä, joiden vuoksi asunnonhakijoiden asukasvalinta ei toteutunut asianmukaisesti. Sähköinen asunnonhakujärjestelmä ei täyttänyt asunnonhakijoiden oikeusturvan vaatimuksia eikä julkisen tehtävän hoidolta edellytettäviä asianmukaisuuden ja luotettavuuden vaatimuksia. Järjestelmä oli siten ollut lainvastainen (4333/4/10).

3.6.16 VASTUU YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

Ympäristön tulee säilyä elinkelpoisena, jotta kaikki muut perusoikeudet voivat toteutua. Oikeutta terveelliseen ympäristöön voidaan nykyään pitää kansainvälisenä ihmisoikeutena. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sisällytettiin perusoikeusluetteloon tätä asiaa koskeva erityinen säännös. Siinä on kaksi ainesosaa: ensinnäkin kaikille kuuluva vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä toiseksi julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

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

Romulaivalle Suomessa annettua lähtölupaa koskevaan kanteluun annetussa ratkaisussa AOA totesi laivanromutustoiminnassa havaitun useita ihmisoikeuksien vakavia loukkauksia ja ympäristön pilaantumista. Kantelun kohteena olevassa menettelyssä ei kuitenkaan havaittu Suomen viranomaisten toimineen lainvastaaisesti (4543/4/10*).

3.6.17 OIKEUSTURVA 21 §

Oikeusturvalla tarkoitetaan tässä yhteydessä lähinnä prosessuaalisia perus- ja ihmisoikeuksia eli ns. menettelyllistä oikeusturvaa. Kyse on siitä, että viranomaiset noudattavat laadullisesti moitteettomia ja oikeudenmukaisia menettelytapoja. Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovatkin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

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

Hyvän hallinnon vaatimus seuraa viime kädessä PL:stä ja laintasoisista säännöksistä (EIS 6 artikla koskee vain tuomioistuimia sekä tuomioistuimeen rinnastuvia viranomaisia eikä hallintoviranomaisia). Hallintolaissa säädettyillä hyvän hallinnon perusteilla ja menettelysäännöksillä toteutetaan perustuslaillista toimeksiantoa hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoisesta vahvistamisesta. Myös vankeuslaissa säädetään useasta PL 21 §:n alaan kuuluvasta asiasta.

Tuomioistuinten – niin yleisten tuomioistuinten kuin hallinto-oikeuksien – menettelyistä puhuttaessa oikeusturvavaatimukset perustuvat prosessilainsäädännön ohella edelleen pitkälti PL:n säännöksiin ja ihmisoikeusnormeihin.

Suomen järjestelmässä virkamiehen rangaitusuhalla tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita siltä osin kuin ne ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä” (rikoslain 40 luvun 7–10 §). Rangaitusuhun ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonai-

suutena arvosteltuna vähäisenä”. Tällä ei-kriminalisoidulla vyöhykkeellä on oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla erityinen merkitys. Oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu sitä paitsi myös niiden julkista tehtävää hoitavien elinten toimintaan, joiden työntekijöillä ei ole virkavastuuta.

Seuraavassa mainitaan oikeusasiamiehen työssä paljon esillä olevia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueita. Ratkaisuiden suuresta määrästä johtuen tarkasteluun ei ole otettu mukaan läheskään kaikkia kertomusvuonna annettuja ratkaisuja, joissa on käsitelty PL 21 §:ssä turvattuja oikeuksia. Toisaalta yksittäisen ratkaisun eri piirteitä on saatettu käsitellä useammassa eri asiayhteydessä. Esitys rakentuu oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvien perus- ja ihmisoikeusvaatimusten ja hyvän hallinnon kriteereiden yhteistarkastelulle.

Neuvonta- ja palveluvelvollisuus

Hyvään hallintoon kuuluu neuvonta- ja palveluvelvollisuus. Huomiota voidaan kiinnittää siihen, miten neuvontatoiminta on järjestetty viranomaisessa, ja toisaalta neuvonnan sisältöön. Hyvän hallinnon edellyttämässä neuvonnassa ei ole kysymys asianajollisten neuvojen antamisesta, vaan lähinnä siitä, että kansalaisille kerrotaan, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia heillä on ja miten heidän pitäisi menetellä saadakseen asiansa vireille ja vaatimuksensa tutkituiksi. Asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset on myös pyrittävä oikaisemaan oma-aloitteisesti.

Joka vuosi ratkaistaan varsin paljon tiedusteluihin vastaamista koskevia kanteluita. Hyvä hallinto edellyttää, että viranomaiselle osoitettuihin asiallisiin kirjeisiin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (2635/4/10* ja 2314/4/11).

Eräissä asiassa oli kyse velkaneuvontapalvelujen saatavuudesta talous- ja velkaneuvojan lomien aikana yhden henkilön neuvontayksikössä. Ainoan velkaneuvojan loman aikana ei ollut järjestetty minkäänlaisia ajanvaraus- tai neuvontapalveluita. Kuntayhtymän menettely ei ollut

palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden mukaista eikä vastannut AVI:n ja kuntayhtymän välisessä toimeksiantosopimuksessa vaadittua järjestämisvelvollisuutta myös sairaus- ja vuosilomien aikana. Kuluttajaviraston on järjestettävä seuranta siten, että voidaan varmistua, että talous- ja velkaneuvonnan järjestämissopimuksen ja hallintolain mukaisia velvoitteita noudatetaan (2704/4/10*).

Siinä, miten viranomaiset verkkosivuillaan ilmoittavat sähköpostiosoitteensa muodostamistavan ihmisten yhteydenottoja varten, on kyse palveluperiaatteen toteuttamisesta ja neuvonnasta. Neuvonnan ja opastuksen tulee olla sillä tavoin yksiselitteistä ja täsmällistä, että henkilö kykenee asianmukaisesti muodostamaan viranomaisen virkasähköpostiosoitteen (3560/4/11*).

Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin

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

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

Tässä asiaryhmässä on tyypillisesti kyse valituskelpoisen ratkaisun saamisesta tai, harvemmin, valituskiellon soveltamisesta. Molemmat seikat vaikuttavat siihen, voiko henkilö ylipäätään saada asiansa tuomioistuimen tai muun

viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt yleisluonteisia ja erittelemättömiä valituskieltoja ongelmallisina PL 21 §:n 1 momentin kannalta (esim. PeVL 70/2002 vp, s. 5–6). Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten. Muutoksenhakuoikeuden käyttämisen kannalta olennaisessa asemassa ovat lisäksi ratkaisun perustelut.

Oikeussuojakeinon tehokkuus voi eräissä tapauksissa edellyttää oikeudenloukkauksesta aiheutuneen haitan hyvittämistä tavalla tai toisella. Oikeudenkäyntimenettelyissä EIS 13 artikla jättää valinnanvaraa hyvityksen toteuttamistavan valinnassa. Oikeusasiamies ei voi puuttua tuomioistuinten ratkaisuihin eikä siten myöskään vaikuttaa tarkoitettun hyvityksen suorittamiseen. OA:lla on kuitenkin mahdollisuus erilaisen hyvityksiin tähtäävien esitysten tekemiseen. Rikosprosessien aiheuttomasta viivästyisestä aiheutuva aineeton vahinko on tietyissä tapauksissa korvattavissa oikeudenkäyntimenettelyissä (ks. KKO 2005:73, 2006:11 ja 2011:38).

Lakiin on nyttemmin otettu säännökset oikeudenkäynnin viivästyksiä ehkäisevistä ja hyvittävästä oikeussuojakeinoista. Asian kiireelliseksi määrittämisestä kärkeäoikeudessa säädetään oikeudenkäymiskaaren (OK) 19 luvussa. Laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hake- tai rikosasiassa viivästyy (ks. KKO 2011:87). Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen tulee mahdolliseksi myös hallintotuomioistuimissa kesäkuusta 2013 lähtien vireille tuleviin uusiin asioihin.

Eräissä asiassa kantelija väitti terveystieteiden tutkimuskeskuksen lääkäriin rikokseen vaitiolovelvollisuutensa paljastettuaan poliisille kantelijan potilassuhteen lääkäriin. Lääkäri ilmaisi tämän seikan kantelijasta tekemissään rikosilmoituksissa. OA piti

PL 6 §:n ja 21 §:n vastaisena, jos joltakin ammattiryhmältä viedään kokonaan mahdollisuus saada itselleen oikeusturva, jos he eivät voi saattaa itseensä kohdistuvia tekoja poliisin tutkittavaksi sillä perusteella, että niin tekemällä he joutuvat paljastamaan jonkin vaitiolovelvollisuuteen kuuluvan seikan. OA katsoi, että lääkäriellä oli oikeutava peruste paljastaa poliisille, että henkilö, josta hän teki rikosilmoitukset, oli ollut hänen potilaanaan (1480/4/10).

Psykiatrasta tahdosta riippumatonta hoitoa koskevan päätöksen tehneiden lääkäreiden tulee varmistua siitä, että päätös annetaan potilaalle asianmukaisesti tiedoksi ja että hän on tietoinen valitusoikeudestaan. Eräissä tapauksissa päätös oli joutunut potilaan sairauskertomuskansioon siten, että sitä ei ollut esitetty potilaalle yli kahdeksan kuukauteen (2675/4/10*).

Kantelijat olivat kunnan rakennusvalvonnalle osoittamissaan kirjeissä vaatineet rakennusvalvontaa ryhtymään toimenpiteisiin luvottomana pitämänsä naapurin rakennuksen poistamiseksi. Heidän kirjallinen vaatimuksensa olisi tullut viedä kunnan rakennusvalvontaviranomaisena toimivan ympäristölautakunnan valvontajaoston ratkaistavaksi muutoksenhakulaisella päätöksellä. Näin heillä olisi ollut mahdollisuus saattaa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi kysymys siitä, olisiko kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tullut ryhtyä toimenpiteisiin rakentamistilanteen johdosta (4551/4/10).

Vankilassa oli menetelty virheellisesti sijoittamalla vanki olosuhteisiin, jotka tosiasiallisesti merkitsivät tutkintavankeuslaissa tarkoitettua erillään pitämistä tekemättä tästä kuitenkaan lain mukaista päätöstä. Menettelystä aiheutui se, että vangilla ei ollut lain mukaista mahdollisuutta saattaa erillään pitämisen perusteiden lainmukaisuus oikaisuvaatimuksella aluevankilan johtajan ja mahdollisesti vielä valituksella hallinto-oikeuden tutkittavaksi (531/4/11).

Asian käsittelyn joutuisuus

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

Asian käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esillä. Joutuisuusperiaatteeseen on kiinnitetty viranomaisen huomiota ohjausmielessä usein myös silloin, kun konkreettisessa asiassa kyse ei ole ollut varsinaisesta virkavelvollisuuden rikkomiseksi leimattavasta menettelystä. Oikeusasiamies on pyrkinyt selvittämään viivästysten syyt ja monesti myös suosittamaan parannuskeinoja tai ainakin kiinnittämään ylempien viranomaisen huomiota voimavarojen puutteeseen.

Kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Toimeentulotukiasioiden käsittelyssä joutuisuusvaatimus on erityisen korostettu. Erityisen nopeasti tulee ratkaista myös esimerkiksi perhe-elämän suojaan, asianosaisen terveydentilaan, työsuhteeseen, ammatinharjoittamisoikeuteen, työ- ja virkasuhteeseen, eläkkeeseen tai vahingonkorvaukseen liittyvät asiat. Joutuisuuden toteutumisella on erityistä merkitystä myös silloin, kun asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta heikossa asemassa.

Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömydestä. Resurssien niukkuus oli ainakin osittain viivästyksen syynä erityisesti eräissä Kelaa ja KHO:ta koskevissa asioissa. Resurssipula tuli esille myös Valviraa, Terveysten- ja hyvinvoinnin laitosta ja aluehallintovirastoja koskevissa asioissa. Useissa tapauksissa viivästyksiä aiheuttivat myös henkilöstön poissaolot loma-aikoina. Pelkkä viittaus ”yleiseen työtilanteeseen” ei kuitenkaan riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiseksi.

Toisaalta viivästyminen voi olla seurausta asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä

käsitlemisestä. Tällöin asiassa voi usein olla viivästyksen lisäksi myös muita ongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyaika oli jälleen lainvastainen useassa kunnassa. Toimeentulotuen käsittelyaikaa koskevia ratkaisuja selostetaan sosiaalihuoltoa koskevassa jaksossa s. 216.

Kela

Kelan vakuutuspiirin perintäyksikön suorittamassa elatusapuvelan ulkomaanperinnässä oli kuuden viikon passiivinen ajanjakso, jonka aikana asialle ei tapahtunut mitään. Vakuutuspiirin henkilöstöresursoinnin alimitoitus (pääasiassa vain yksi toimihenkilö hoiti vaativan ulkomaanperinnän) ei ollut hyväksyttävä syy asian käsittelyn viivästykselle. Silloin, kun kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä, kuten lapsesta, on viranomaisen arvioitava tarkasti, ovatko valitut toimenpiteet ja ratkaisut lapsen edun mukaisia ja edistävätkö ne lapsen oikeuksien toteutumista. Kelan vakuutuspiiri lisäsi toimihenkilöiden määrää ulkomaanperinnässä yhdestä henkilöstä neljään, minkä jälkeen tilanne parani vakuutuspiirissä (47/4/11*).

Poliisi ja syyttäjä

Syyteoikeus vanhentui ennen kuin asia jaettiin syyteharkinnan tekeväälle syyttäjälle. AOA korosti sen tärkeyttä, että toisaalta poliisin ja syyttäjän ja toisaalta syyttäjän ja käräjäoikeuden välillä sovitaan vanhentumisvaarassa olevien juttujen osalta menettelytavat, joilla varmistetaan, että syyttäjänvirastossa ja myös käräjäoikeudessa havaitaan niiden käsiteltäväksi tulleen asian kiireellisyys (3730/4/11*).

Syrjintärikoksen syyteoikeus vanheni esitutkinna, eikä tutkinnanjohtaja ottanut kantaa rikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen. Asiassa oli ilmeistä, ettei tutkinnanjohtaja ollut arvioinut esitutkinnan edellytyksiä mahdollisen virkarikok-

sen kannalta, jonka syyteoikeuden viiden vuoden vanhentumisaika ei ollut vielä kulunut. Kante-lua selvitellessä poliisi aloitti asian esitutkinnan epäilyllä virkarikoksesta (717/4/11*).

Tuomioistuimet

Veroasian valituslupa-asian lähes kolmen vuoden käsittelyaika KHO:ssa oli kohtuuton. KHO:n puolesta asiassa tuotiin esille resurssien riittämättömyys. OA totesi, että julkisen vallan voimavarakysymykset näyttävät perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä ja siten myös laillisuuskyseksiä viimeistään siinä vaiheessa, jos viranomaisen tai tuomioistuimen ei ole käytettävissään olevien resurssien puolesta mahdollista turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. OA saattoi viimeksi mainitun käsityksensä OM:n tietoon (3897/4/11*).

Lasten huostaanottoasiassa tehdyn valituksen käsittely KHO:ssa kesti vuoden ja seitsemän kuukautta. Viivästys johtui käsiteltävinä olevien asioiden suuresta määrästä suhteessa KHO:n henkilöstövoimavaroihin erityisesti vuonna 2010, mikä heijastui vuoteen 2011 (2307/4/11*).

Sen turvaaminen, että asia käsitellään ilman aiheutonta viivytystä ja että käsittely tapahtuu laissa kiireellisenä käsiteltäviksi säädetyissä asioissa kiireellisenä, on tuomioistuimen vastuulla. Lapsen tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskeva asia oli täytäntöönpanosovittelijan kertomuksen jälkeen jäänyt noin puoleksi vuodeksi odottamaan asianosaisten reagoiteja. OA katsoi, että asian käsittely ei ollut sovittelijan kertomuksen saavuttua tapahtunut lain edellyttämien tavoin kiireellisenä (301/4/12).

Muut viranomaiset

Valvira ryhtyi sisäisessä asiakirjaliikenteessään olleen puutteen vuoksi tutkimaan lääkäriä koskevaa valvonta-asiaa vasta neljän kuukauden kuluttua siitä, kun se oli saanut tietää hoitovirheestä epäiltyä lääkäriä koskevan rikosasian lainvoimaisesta,

syytteet hylkäävästä, ratkaisusta (3652/4/11*). Ulkomailla hammaslääkärin koulutuksen saaneen henkilön ammatinharjoittamisoikeuden selvittämiseen olisi tullut ryhtyä välittömästi sen jälkeen, kun Terveystieteiden oikeusturvakeskuksen (TEO) tietoon oli tullut väärennysepäily, joka kohdistui henkilön laillistamishakemuksensa tueksi Ruotsissa ja Virossa esittämiin asiakirjoihin (687/4/11).

Vakuutuslääketieteellisen lausuntoasian käsittely TEO:ssa ja Valvirassa kesti yhteensä 19 kuukautta. Käsittelyaika ylitti selvästi vakuutuslääketieteellisten lausuntoasioiden keskimääräisen käsittelyajan ja oli kohtuuttoman pitkä. Valviran ruuhkaa vakuutuslääketieteellisissä lausuntoasioissa saatiin purettua vuoden 2010 aikana, kun asioiden käsittelyyn saatiin lisää resursseja (163/4/11*).

Työttömyyssetuutta koskeneen valitusasian käsittely kesti 19 kuukautta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa, jossa asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6 kuukautta (2968/4/10).

Maistraatin käräjäoikeudelle tekemän edunvalvojan määräämistä koskevan hakemuksen tiedoksianto edunvalvontaan haetulle kesti runsaat kolme kuukautta, mikä oli hyvin pitkä aika asian erityinen luonne huomioon ottaen. Toimintatapoja saatiin kehitettyä vastaavanlaisten tilanteiden välttämiseksi (2799/4/12*).

Pitkittynyt B2-lentolupakirjan hakeminen Liikenteen turvallisuusvirastossa oli viivästynyt kohtuuttomasti viraston vaadittua lentokone-asetajilta koehyvyysraportteja entisestä ammatitopistostaan, jolla ei edes ollut lakisääteistä velvoitetta sellaisten laatimiseen (548/4/11*).

Käsittelyn julkisuus

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

Kunnallisvalitusasiassa ei ollut perusteltua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeidenkaan kannalta lähettää viranhakijoiden henkilöarviointeja tiedoksi kahdelle kunnan jäseninä valittaneelle henkilölle ja valittamatta jättäneelle virkaan valitulle apulaisrehtorille (529/4/11*).

Asianosaisen kuuleminen

Kantelijalle oli annettu porttikielto uimahalliin uskonnon ja sananvapauden suojan piiriin kuuluneen toiminnan perusteella. Uimahallin henkilökunta oli katsonut kantelijan häiritsevän muita asiakkaita uskonnon asioista puhumisellaan. Kaupungilla katsottiin olevan erityisen korostettu velvollisuus selvittää ja osoittaa, että kiellon perusteet olivat olleet asialliset ja hyväksyttävät ja että asian käsittely oli täyttänyt oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset. Uimahallin käyttökielto oli perustettu yksinomaan uimalan henkilökunnan keskenään päättämään toimintaohjeeseen. Ennen kieltoa kantelijalle olisi tullut varata tilaisuus tulla kuulluksi ja asiassa olisi tullut tehdä perusteltu päätös muutoksenhakuosoitukseen. Menettelyä pidettiin lainvastaisena (2720/4/11*).

AOA katsoi Valtakunnanvoudinviraston menetelleen virheellisesti, kun velalliset eivät saaneet ennakoilmoitusta veronpalautuksen ulosmittauksesta eivätkä myöskään ilmoitusta ulosoton vireille tulosta. Ennakoilmoituksen lähettämistä velallisille oli luovuttu vuonna 2011 kustannussyistä. Lain mukaan ilmoitusta ei tarvitse antaa, mikäli vireilletuloilmoitus on annettu. Mainitun muutoksen yhteydessä ei havaittu, että erään aikaisemman päätöksen perusteella vireilletuloilmoitusta ei kuitenkaan enää lähetetty. Menettely vaaransi velallisen oikeusturvaa, sillä hyvän hallinnon peruseriaatteisiin kuuluu asianosaisten oikeus tulla kuulluksi. Veronpalautusten massaluonne ja kiireinen aikataulu eivät voi olla esteenä perusoikeuksien toteutumiseksi (4139/4/11*).

Yleinen edunvalvoja ei ollut toiminut riittävässä yhteistyössä päämiehensä kanssa, kun hän

ei ollut edes pyrkinyt keskustelemaan henkilökohtaisesti päämiehensä kanssa tämän oman kodin myymisestä (2709/4/10*). Yleisen edunvalvojan menettely ei ollut holhoustoimilain kuulemis- ja yhteistoimintasäännöksen mukainen, kun hän oli lopettanut ja avannut pankkitilejä päämiehensä mielipidettä tiedustelematta (3943/2/11).

Kaupungin ympäristölautakunta ei varannut naapuritontin omistavalle asunto-osakeyhtiölle tilaisuutta tulla kuulluksi valmisteltaessa kahden paritalon rakentamista tarkoittavaa lupa-asiaa. Lupa-asiaa ei voitu katsoa olleen kysymys selaisesta tilanteesta, jossa naapurin kuuleminen olisi hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ollut naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta (550/4/10).

Päätösten perustelevuus

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

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

Puutteita esitutkimuspäätösten perustelevuudessa tuli jälleen esille useissa tapauksissa (4085/4/10 sekä 138, 3223 ja 3335/4/11). Perusteluiden saaminen sille, että asiassa ei aloiteta esitutkimusta, on merkityksellistä asianomistajan itsensä syyteoikeuden käytölle. Perusteluilla on

merkitystä myös ratkaisijan oman itsekontrollin kannalta, sillä ratkaisija joutuu perusteluja kirjoittaessaan pohtimaan päätöksensä oikeudellista merkitystä (5/4/11).

Kirjallisesta televalvontavaatimuksesta ei käynyt ilmi mitään seikkoja, miksi nimenomaan kohdehenkilö A:ta olisi ollut syytä epäillä törkeästä vahingonteosta. Käräjätuomarin mukaan rikoskomisario täydensi vaatimustaan pakkokeinoistunnossa. Lisäperusteluja ei kuitenkaan kirjattu mihinkään. Käräjätuomarin muistikuvat lisäperusteluista olivat varsin yleisluontoisia eikä asiassa saatu selvitys osoittanut, että televalvonnalle olisi ollut hyväksyttävät perusteet. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä, että käräjäoikeus ei kirjaa päätöksensä vaikuttaneita seikkoja näkyviin. AOA arvosteli myös rikoskomisariota siitä, että kirjallisessa pakkokeinovaatimuksessa ei ollut esitetty epäilyt A:han yksilöiviä seikkoja (1514/2/12).

Kelan toimihenkilö kirjoitti hylkävään sairauspäivärahopäätöksen perusteluihin, että hakijalla on todettu lääke- ja päihderiippuvuus. Toimihenkilö oli tulkinut päätöksenteossa käytettävää Kelan asiantuntijalääkärin arviota hakijan työkyvyttömyydestä väärin. Päätöksen perusteluissa ei kerrottu, millä perusteella riippuvuus oli todettu ja kenen toimesta. Perusteluista puuttui myös selvitys siitä, mikä vaikutus hakijan lääkkeiden käytöllä oli ollut ratkaisuun (4525/4/10*).

Asioiden asianmukainen käsittely

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

Hallinto-oikeus oli katsonut henkilön olevan vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa tarkoitettu vaikeavammaisen, jolle kunnan tuli järjestää kuljetuspalvelu. Kunnan omalla käsityksellä tuomioistuimen antaman ratkaisun oikeellisuudesta ei ole merkitystä sen käsitellessä lainvoimaisesti ratkaistua asiaa. Hallintoviranomaisen tekemä tuomioistuinten ratkaisujen uudelleen arvioiminen on ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa ja vesittää muutoksenhakujärjestelmän (2178/4/10*).

Laillisuusvalvojalle tehty kantelu ei sellaisenaan vaikuta esitutkimusviranomaisen esitutkimustalakiin perustuviin velvollisuuksiin. OA ei ole esitutkimusviranomaisen ja voi määrätä esitutkimusta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa. Mikäli OA:n käsiteltävänä olevassa kanteluasiassa on kysymys siitä, tulisiko esitutkimusta aloittaa tai sitä jatkaa, ei yleensä ole estettä sille, että poliisi aloittaa esitutkimuksen tai jatkaa sitä jo kanteleen käsittelyn aikana. Olisi kuitenkin perusteltua, että poliisi ottaisi yhteyttä laillisuusvalvojan, jolloin muun muassa varmistetaan, ettei synny epäselvyyksiä tai tehdä turhaa päällekkäistä työtä. On myös mahdollista, että OA haluaa valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa itse ratkaista, toimitetaanko esitutkimusta (1590/2/11).

Asian käsittelykieltä koskevaan kysymykseen oli kiinnitetty huomiota hallinto-oikeudessa vasta asiakirjojen siirrettyä asian esittelijälle. Tätä ennen toimistosihteri oli huolehtinut osapuolten kirjallisesta kuulemisesta suomeksi, vaikka valittajana oli Norjasta kotoisin oleva henkilö, joka oli ilmoittanut, ettei hän osaa suomea. Vaikka hallinto-oikeudella oli harkintavaltaa siinä, miten se käytännössä huolehtii asian selvittämisestä, oikeusturvan näkökulmasta menettely, jossa kirjallisen kuulemisen toteuttaa käytännössä muu henkilö kuin asian esittelijä, ei saa rutiininaimaisuudessaan johtaa siihen, että yksittäisen asian erityispiirteet – kuten kielelliset kysymykset – jäävät vaille asianmukaista huomiota (4155/4/11*).

Eräissä asiassa korostettiin sitä, että kun poliisin suorittaman kotietsinnän aikana asunnossa ei ollut kuin yhdeksänvuotias lapsi samanikäisen ystävänsä kanssa, olisi tullut pyrkiä varmistamaan,

ettei lapsi jää ainakaan pitkäksi aikaa yksin virkapukuisen poliisipartion käynnin herättämien tunteiden ja kysymysten kanssa (2393/4/11).

Hyvän hallinnon vaatimukset ulottuvat myös kunnan ostopalveluihin. Sairaanhoidopiirin kuntayhtymä ei ollut varmistunut siitä, että optikoliikkeiltä ostopalveluna hankitut palvelut vastasivat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (4067/4/10*). Ostopalveluista oli kyse myös muun muassa käyttövarojen maksatusta koskeneessa tapauksessa, jossa palveluja tuotti asianajotoimiston yleinen edunvalvoja (4386/4/11* ja 2052/4/12*). Eräissä asiassa oli kyse Suomen Nigerian suurlähetystön menettelystä avioliittotodistusten laillistamisessa. Kantelija piti suurlähetystön käyttämän asianajotoimiston palveluja kohtuuttoman kalliina. AOA katsoi, että edustustojen tulisi pyrkiä valitsemaan yhteistyökumppaninsa siten, että Suomen hallinnossa asioiva saa varallisuudesta riippumatta asianmukaisesti hallintolain mukaisia hallinnon palveluita (3715/4/11).

Potilasasiakirjoihin tulee tehdä erillinen merkintä silloin, kun somaattisessa hoidossa olevan potilaan itsemääräämisoikeutta on jouduttu rajoittamaan esimerkiksi pakkotilassa (2576/4/11). Puutteita potilasasiakirjamerkinnoissa havaittiin jälleen useassa muussakin asiassa (2124, 2262* ja 3638/4/11).

Hyvän hallinnon vastaista menettelyä työvoimapoliittisten lausuntojen laadinnassa esiintyi useissa tapauksissa (2164/4/10 sekä 588, 2063, 2359 ja 2721/4/11). TE-toimisto oli laiminlyönyt laatia yhdessä kantelijan kanssa kantelijalle työnhakusuunnitelman viimeistään siinä vaiheessa, kun kantelijan työttömyys oli kestänyt viisi kuukautta (1797/4/11*).

AOA piti lainvastaisena Kelan menettelyä olla lähettämättä 15–17-vuotiaalle antamaansa opintotukipäätöstä erikseen tiedoksi myös opiskelijan vanhemmalle (4529/4/10*).

Muita hyvän hallinnon edellytyksiä

Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että kauppojen aukioloaikoja koskeva poikkeuslupakäytäntö ei voi kokonaisuutena arvioiden muodostua sellaiseksi, että se vaarantaa lainsäätäjän tahdon toteutumisen sen asetettua rajoitukset liikkeiden aukioloajalle (72/4/11*).

Suhteellisuusperiaatteen vastaisuudesta oli kyse tapauksessa, jossa terveyskeskus kieltäytyi hampaiden oikomishoidon jatkamisesta. Terveyskeskuksen päätös perustui sen omiin kriteereihin ja oli menettelynä kaavamainen. Hoitopäätöstä tehtäessä ei otettu huomioon potilaan yksilöllistä tilannetta eli sitä, että toisessa kunnassa aloitettu oikomishoito oli jo loppuvaiheessa (2507/4/11).

Luottamuksensuojasta oli kyse tapauksessa, jossa kihlakunnanulosottomies oli lakkauttanut velalliselle tämän aikaisemman vastaavan ulosottomiehen vahvistaman maksusuunnitelman pian suunnitelman vahvistamisen jälkeen. Ainoa muutos siihen, mikä velallisen tilanne oli maksusuunnitelmaa vahvistettaessa ollut, näytti olleen vastaavan ulosottomiehen vaihtuminen (558/4/11).

Vanki siirrettiin vastoin tahtoaan vankilasta toiseen sillä perusteella, että hän oli tehnyt rikosilmoituksen vankilan virkamiehistä. Kyse oli laillisten oikeussuojakeinojen käytöstä. Menettely oli ongelmallinen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kannalta, koska vangin siirtoa koskevan sääntelyn tavoitteena on vankeuden täytäntöönpanon yleisten tavoitteiden ja vankeuden täytäntöönpanon sisällölle asetettavien vaatimusten toteutuminen (62/4/10*).

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

EIS 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetyille kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluvat myös PL 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole nimittäin yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. PL:n rikosprosessua-

linen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska perustuslaki takaa prosessuaalisia oikeuksia myös asianomistajan esittämän rangaistusvaatimuksen käsittelemiseksi.

Syyttäjä teki esitutkiminnan rajoittamispäätöksen vähäisyysperusteella. Asiassa tehtiin tämän jälkeen uusi rikosilmoitus, joka sisälsi – sinänsä varsin vähäisiä – lisäyksiä aiempaan. Rikoskomisario päätti uuden asian syyttäjän rajoituspäätökseen viitaten, ettei asiassa toimiteta esitutkimintaa. AOA piti perusteltuna, vaikka asiasta ei ole säädetty, että arvion ja päätöksen siitä, onko tutkinta syytä aloittaa, tekee syyttäjä tai toimenpiteistä ainakin neuvotellaan hänen kanssaan (4566/4/10).

Yhtenä tärkeimpänä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osana on oikeus käyttää avustajaa. AOA arvosteli poliisilaitosta asiamiehen tutkintavangille lähettämän kirjeen käsittelyssä. Poliisivankilassa oli ohjeena, että vapautensa menettäneelle saapuneen kirjeen saapumisesta ilmoitetaan sähköpostitse tutkinnanjohtajalle sekä tutkijalle. AOA piti poliisivankilan ohjeistusta yksioikoisena, kun se ei ottanut riittävästi huomioon avustajakirjeiden perille toimittamisen erityisvaatimuksia. Lisäksi, jos kirjeen perille toimittaminen jää riippuvaksi tutkijan tai tutkinnanjohtajan reagoimiseen, on mahdollista, että kirjeen perille toimittamisessa aiheutuu tarpeetonta viivästystä (1638/4/11*).

Kysymys siitä, mikä on merkityksellistä aineistoa rikosasiassa, ei voi jäädä pelkästään tutkintaviranomaisen tai syyttäjän päätettäväksi. Todistajan esitutkimintaan antamasta asiakirjasta olisi tullut tehdä merkintä esitutkimintapöytäkirjaan, kun asiakirjaa ei otettu esitutkimintapöytäkirjan liitteeksi. Poliisin kannalta ”tulokseton” tai ”merkityksetön” esitutkimintatoimenpide tai -aineisto voi jonkun muun mielestä puhua syyttömyyden puolesta (4741/4/11).

Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

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

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

OA piti yleisellä tasolla ongelmallisena, jos palveluntuottajana toimivan asianajotoimiston yleinen edunvalvoja ostaa päämiehilleen asianajopalveluita samasta toimistosta. Voidaan nimittäin aiheellisesti kysyä, kykenisikö yleinen edunvalvoja tällöin uskottavasti päämiehensä puolesta valvomaan toimeksiannon hoitamisen (mukaan lukien asianajokulut) asianmukaisuutta (4157/3/12).

Eräissä asiassa kiinnitettiin huomiota siihen, että virkalääkäri ei saa ohjata potilasta omalle yksityisvastaanotolleen siten, että ohjaus on ristiriidassa hänen virkavelvollisuuksiensa kanssa (4067/4/10*).

Palvelukseen ottamista koskevien päätösten tarkastaminen kuului hallintopäällikön tehtäviin. Hallintopäällikkö oli esteellinen tarkastamaan vaimoaan koskevan virkamääräyksen. Arvioon ei vaikuttanut, että hallintopäällikön vaimon palkkauksestaan tekemä huomautus oli sinänsä aiheellinen (1075/4/11*).

Virkamiesten käytös

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

Poliisimiestä arvosteltiin tämän kiroiltua 14-vuotiaalle mopopojalle. Silloinkin, kun moite on perusteltu, tulee se antaa asiallisesti ilman kirosoanoja ja huutamista. Erityisesti tämä koskee lapsia (2617/4/11).

Toimitusinsinööriin huomiota kiinnitettiin asialliseen kielenkäyttöön toimituskokouksessa. Hänen sanavalinnat olivat epäonnistuneita tilanteessa, jossa keskusteltiin toimituksesta ja sen maastotöistä tiedottamisesta (2284/4/10).

3.6.18 PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMINEN 22 §

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

Eduskunnan budjettivallan käytöllä on keskeinen merkitys sille, miten julkinen valta kykenee suoriutumaan perustuslaillisista velvoitteistaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. VM:llä on vastuu huolehtia muun muassa siitä, että aluehallintovirastoilla on riittävät voimavarat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Eräässä asiassa kanteluasian käsittely lääninhallituksessa ja sen tilalle tullessa aluehallintovirastossa kesti 3 vuotta 8 kuukautta. Asian kohtuuttoman pitkä käsittelyaika johtui pääasiassa

organisaatiomuutoksesta ja tässä yhteydessä syntyneestä resurssipulasta sosiaalihuollon asiantuntijajhenkilöstön vähennyttyä kahdella henkilötyövuodella tilanteessa, jossa asiantuntijajhenkilöstöstä oli jo entuudestaan merkittävä vajuus. VM ei ollut myöntänyt lupaa korvausrekrytointiin (4019/4/11*).

Eräässä asioissa vainajien omaiset arvostelivat oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen viipymistä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksella. Kuolintodistuksen laatiminen kesti toisessa tapauksessa yli yhdeksän kuukautta ja toisessa runsaan vuoden. Viivästyksen syiksi esitettiin kohtuuttoman suuri oikeuslääkärinkohdantainen ruumiinavausmäärä, väkivaltaisten kuolemantapausten selvittämisen kiirehtiminen ja hallinnolliset tehtävät. Oikeuslääketieteellisen kuolemansyyn selvittämisen tavoitteena on ihmisten oikeusturvan ja kuolemansyyn oikeellisuuden varmistaminen. OA kiinnitti huomiota siihen, että taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa velvollisuutensa turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. OA:n mukaan STM:n tulee huolehtia siitä, että THL:llä on riittävät voimavarat sille kuuluvan lakisääteisen tehtävän hoitamiseen (203* ja 871/4/11).

3.6.19 MUITA VALTIOSÄÄNTÖISIÄ HUOMIOITA

Julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen

Kunnan terveyskeskuspäivystys oli virka-ajan ulkopuolella ulkoistettu terveydenhuoltopalveluita tuottavalle osakeyhtiölle. Kun yksityinen taho hoitaa julkista tehtävää, sen toiminta kuuluu tältä osin oikeusasiamiehen valvontaan ja sen korvausvastuu voidaan rinnastaa viranomaiseen (1319/2/11*).

Kaupungilla ei ollut selkeää toimintatapaa varmistaa palvelusetelituottajiensa palvelujen laatua. Palvelujen tulee vastata vähintään kunnalliselta toiminnalta edellytettävää tasoa. Kunnan

seurantavastuu korostuu, koska palvelun tuottaja hoitaa julkista tehtävää silloin, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja annetaan palvelusetelillä (1218/4/11*).

Yksityistettyyn yleiseen edunvalvontaan liittyy monia vakavia huolenaiheita ja oikeudellisesti ongelmallisia kysymyksiä. OA:n mukaan yksityistämiskehitystä ja siitä saatavia kokemuksia on seurattava tarkasti (1260/3/12* ja selvityspyyntö 3108/2/12*).

Verovelvollisten Verohallinnolle toimittamien kirjallisten lomakkeiden optinen lukupalvelu on viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvä avustava tehtävä. Optisessa lukupalvelussa verovelvollisten veroilmoituslomakkeilla antamat tiedot muunnetaan sähköiseen muotoon ja siirretään Verohallinnon järjestelmiin ja toimitettavien verotusten perusteiksi. Tällainen julkinen hallintotehtävä voidaan PL 124 §:n mukaan antaa yksityisen yhtiön tehtäväksi vain lailla tai lain nojalla. Asiasta ei kuitenkaan ollut säädetty laissa. Kun tehtävää ei hoidettu lain nojalla, lukupalvelussa ei ole velvollisuutta noudattaa hallinnon yleislakeja eivätkä yhtiössä verotustietoja käsittelevät henkilöt toimineet virkavastuulla (848/2/11*).

Julkisen vallan käytön perustuminen lakiin

PL 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Eräässä asiassa oli kysymys mainitun lainalaisuusperiaatteen noudattamisesta ja toteutumisesta kunnan hallinnossa. Päätösvalta kunnan konsernipankin perustamisesta kuului ylimmälle päätöksentekelimelle eli kunnanvaltuustolle. Koska toimivaltaa konsernipankin perustamisesta ei ollut konserniohjeessa siirretty valtuustolta kunnanhallitukselle tai kunnanjohtajalle, kunnanjohtajalla ei ollut oikeutta pankin perustamiseen. Myöskään toimivaltaa lainan myöntämisestä ei ollut delegoitu pois kunnanvaltuustolta. Allekirjoittaessaan tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajan ominai-

suudessa velkakirjan kunnanjohtaja sivuutti valtuustolle kuuluvan toimivallan, kunnanhallituksen päätöksen ja laiminlöi kunnanjohtajan velvollisuuden huolehtia kunnanhallituksen päätöksen asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Kunnanhallituksen enemmistö oli selvityksissään hyväksynyt kunnanjohtajan lainvastaiset toimintatavat. AOA antoi huomautuksen kunnanjohtajalle tämän lainvastaisesta menettelystä ja saattoi kunnanhallituksen tietoon käsityksensä sen lainvastaisesta piittaamattomuudesta valvoa, että lainalaisuusperiaate toteutuu kunnan hallinnossa (3473/4/11).

PL 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. PL 21 §:ssä säädetty oikeusturva ja yksilön oikeudet ovat täysin sääntelemättä valmisteveron kuittausta koskevassa asiassa. AOA katsoi, että Tullin noudattama menettely veron kuittaussessa oli eräin osin ongelmallinen lailla säätämistä koskevan vaatimuksen kannalta. AOA esitti VM:n harkittavaksi toimenpiteisiin ryhtymistä valmisteverotuslain täydentämiseksi kuittausta koskevilla säännöksillä. Samassa yhteydessä tulisi harkita myös tullilain täydentämistä muiden Tullin saatavien ja maksuvelvoitteiden kuittausta koskevilla säännöksillä (941* ja 4167/4/10*).



4 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

4.1

Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistuuja, oikeusministeriötä (OM) ja oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, kirjataan verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus-oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyys-turva-asioihin. Lisäksi osa tuomioistuuja koskevista asioista tilastoidaan OM:n hallinnonalalle. Tuomioistuuja koskevia kanteluita on huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää. OM:n hallinnonalan asiat eivät sisälly Toimenpiteet viranomaisittain -taulukossa s. 46 Tuomioistuinasioihin vaan Muut valvottavat viranomaiset -ryhmään.

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

4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Hallituksen vuosien 2013–2016 kehyspäättös sisältää menoleikkauksia oikeusministeriön hallinnonalalle vuodelle 2013 yhteensä runsaat 14 miljoonaa euroa, missä on lisäleikkausta 5 miljoonaa euroa vuoteen 2012 verrattuna. Oikeuslaitoksen osalta säästötoimenpiteet kootaan hallitusohjelman edellyttämän oikeusturvaohjelman yhteydessä.

Oikeusprosessien kesto on edelleen huolen aihe. Perustuslakivaliokunta on uudistanut (PeVM 8/2012 vp) aikaisemman kannanottonsa siitä, että hallituksen tulee laatia kokonaissuunnitelma esitutkiminnan, syyteharkinnan ja oikeudenkäyntien joutuisuuden parantamiseksi. Valtioneuvoston piirissä ollaan laatimassa oikeusturvaohjelmaa oikeudenkäyntien kokonaiskeston lyhentämiseksi

ja oikeusturvan parantamiseksi. OM:n asettaman neuvottelukunnan on määrä saada ehdotuksensa valmiiksi helmikuussa 2013.

OA on oikeusturvaohjelmasta antamassaan lausunnossa (561/5/12*) pitänyt oikeusturvaohjelmaa luonteeltaan sellaisena politiikkaohjelmalla, jossa valtiollaan tulisi ottaa nimenomainen kanta toiminnan resursointiin. Tehokkaan oikeusturvan saaminen ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttävät, että valtiolta tuo konkreettisesti esille tahtotilansa riittävien voimavarojen osoittamiseen oikeuslaitokselle. Oikeuslaitoksen tehtävät perustuvat perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussitoumuksiin, ja oikeuslaitokseen kohdistuu aivan erilaiset vaatimukset kuin hallintoviranomaisiin.

Esimerkiksi jäljempänä lähemmin käsiteltävässä asiassa (3897/4/11*) korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) puolesta on todettu, että veroasioiden käsittelyajat ovat yleisesti kohtuuttoman pitkiä, ja syyksi on nähty viime kädessä resurssien riittämättömyys. OA on saattanut asiassa OM:n tietoon käsityksensä siitä, että julkisen vallan voimavarakysymykset näyttävät perus- ja ihmisoikeuskysymyksinä ja siten myös laillisuus-kysymyksinä viimeistään siinä vaiheessa, jos viranomaisen tai tuomioistuimen ei ole käytettävissä olevien resurssien puolesta mahdollista turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa. Toisessa tapauksessa lapsen huostassapidon lopettamista koskevan valituksen käsittely viivästyi KHO:ssa kestäen vuoden ja seitsemän kuukautta. Tuosakin asiassa KHO:n puolesta tuotiin esille, että kysymyksessä olevien asioiden käsittelyajat ovat yleisestikin liian pitkiä (keskimäärin toista vuotta), mikä johtuu kiireellisesti käsiteltävien asioiden suuresta määrästä ja käytettävissä olevien resurssien pieniuudesta (2307/4/11*; ks. s. 267).

Oikeussuojakeinoja oikeudenkäynnin viivästyksiä vastaan laajennettiin hallintolainkäyttöön. Jatkossa viivästyshyvitys tulee mahdolliseksi myös hallintotuomioistuimissa ja muutoksenhakulautakunnissa käsiteltävissä asioissa. Oikeusasiamiehen esityksestä lakivaliokunta täsmensi (LaVM 13/2012 vp), että erityisen nopeaa käsittelyä vaativissa asioissa, lähinnä vapaudenriistoasioissa, voi hyvityksen saaminen olla mahdollista, vaikka kyse olisi alle vuoden mittaisesta viivästyksestä. Hallintolainkäyttöön lisättiin säännös valitusviranomaisen velvollisuudesta antaa asianosaisen pyynnöstä arvio asian käsittelyajasta.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja sitä edeltänyt Terveystieteiden tutkimuskeskus ovat antaneet niin sanottuja vakuutus-oikeudellisia lausuntoja tuomioistuimille tapaturmaan liittyvistä syy-yhteyskysymyksistä, haittaluokka-arvioinneista ja ammattitaudin kriteereistä. Valvira ilmoitti marraskuussa 2011 luopuvansa vakuutuslääketieteellisten lausuntojen antamisesta tuomioistuimille. Tuomioistuimet ovat kokeneet lausunnot tärkeiksi erityisesti lääketieteellisesti vaativissa asioissa. OM ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat käyneet neuvottelevia asian ratkaisemiseksi. Valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut asian tutkittavakseen.

Organisaatiouudistukset oikeushallinnossa jatkuvat. Hallitus antoi marraskuussa 2012 esityksen hovi- ja hallinto-oikeuksien rakenneuudistukseksi (HE 153/2012 vp). Esityksen mukaan hovioikeuksien määrä vähenisi yhdellä ja hallinto-oikeuksien määrä kahdella. Kouvolan hovioikeus ja Kuopiossa sijaitseva Itä-Suomen hovioikeus yhdistettäisiin ja uuden tuomioistuimen sijaintipaikka olisi Kuopio. Myös Kouvolan ja Kuopion hallinto-oikeudet yhdistettäisiin ja uusi tuomioistuin sijoitettaisiin Kuopioon. Yhdistettävä Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeus sijoitettaisiin Ouluun. Uudistus tulisi voimaan vuoden 2014 alusta.

Valtion oikeusaputoimistoja päätettiin yhdistää niin, että oikeusaputoimistojen määrä vähennee 41:stä 34:een. Lakanneiden oikeusaputoimistojen toimipisteet säilytettiin. Muutokset tulevat voimaan pääosin vuoden 2013 alusta; yksi yhdis-

tyminen toteutuu vuoden 2014 alusta. Asiallisesti oikeusaputoimeen tehtiin muutos turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluiden osalta – ne siirtyivät oikeusaputoimistojen hoidettaviksi vuoden 2013 alusta.

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke AIPA eteni. Vuonna 2010 alkaneen hankkeen tavoitteena on luoda syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten yhteinen tietojärjestelmä, joka mahdollistaa poikkihallinnollisen sähköisen yhteistyön muiden viranomaisten kanssa. Sähköiseen aineistopankkiin kerätään syyttäjien, käräjäoikeuksien, hovioikeuksien ja korkeimman oikeuden lainkäyttöön liittyvät asiakirjat, joita voivat hyödyntää kaikki järjestelmässä mukana olevat.

Oikeusrekisterikeskus ja Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus päätettiin yhdistää osittain toisiinsa 1.4.2013 lähtien. Oikeusrekisterikeskus vastaa jatkossa myös tietojärjestelmien tuottamisesta, ylläpidosta ja kehittämisestä. Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksen on tarkoitus keskittyä hallinnonalan perustietotekniikkapalveluiden tuottamiseen.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettuun lakiin perustuva oikeudenkäyntiavustajalautakunta asetettiin loppuvuonna 2012. Lautakunta aloitti toimintansa vuoden 2013 alussa, jolloin oikeudenkäyntiasiamiesten ja -avustajien toiminta muuttui lähtökohtaisesti luvanvaraiseksi. Samalla asiamiehen käyttö tuli pakolliseksi korkeimmassa oikeudessa purku- ja kanteluasioissa. Asiamiespakko ei koske menetetyt määrääjän palauttamista koskevia hakemuksia.

Vireillä oli useita oikeudenkäyntiin liittyviä uudistushankkeita. Hallintolainkäytön kehittämistä pohtivan toimikunnan, vakuutus-oikeuden toiminnan kehittämisyöryhmän ja tuomioistuinten organisaatiosäädösten uudistamistyö jatkuivat. Todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamistyö eteni; todistelutoimikunnan laaja mietintö valmistui ja siitä on pyydetty lausuntoja 1.2.2013 mennessä. Tuomioistuinlakityöryhmä antoi loppuvuodesta 2012 väliraporttinsa (OMML 72/2012). Työryhmän tehtävänä on laatia hallituksen esityksen

muotoon kirjoitettu ehdotus tuomioistuimia ja tuomareita koskevaksi laiksi, jolla tuomioistuimia ja niiden henkilökuntaa koskeva keskeinen sääntely siirtyisi laintasoiseksi.

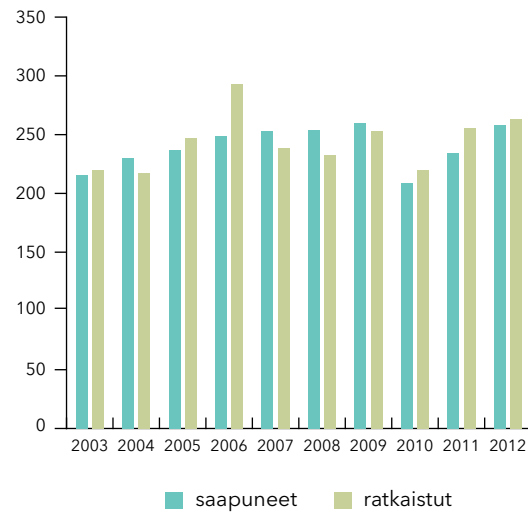
4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuranta, että jokaiselle perus- ja ihmis-oikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

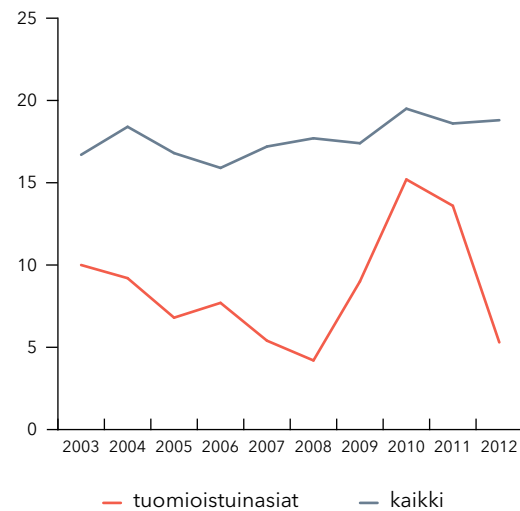
Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailta on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja.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

Tuomioistuihin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusurvatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tyypillisiä esimerkkejä ovat tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu sekä ohjaus ja neuvonta. Myös julkisuuslainsäädännön toteutumiseen on kiinnitetty huomiota. Oikeusasiamies on kannanotoillaan erityisesti pyrkinyt kehittämään niin sanottua hyvää tuomioistuintapaa.

Tyypillisesti kanteluita tehdään myös tuomioistuimen suorittamasta näytön arvioinnista, väitetystä menettelyn puolueellisuudesta, asiakirjojen tiedoksiantomenettelyistä, haastemiehen menettelyistä, prosessin johdosta suullisessa käsittelyssä, tuomion perusteluista ja tuomioistuinkäsittelyn viivästyksestä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

Vuoden 2012 aikana tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden määrä kasvoi jonkin verran. Niitä ratkaistiin kaikkiaan 356 (330 vuonna 2011). Uusia asioita tuli vuoden aikana vireille yhteensä 344 (303). Päätetyistä asioista OA:n toimenpiteisiin johti 24 asiaa (6,7%).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli 270 (259). Ratkaisuista 243 (222) koski yleisiä tuomioistuimia ja 27 (37) hallintotuomioistuimia. Vireille tuli 265 (236) uutta tuomioistuinasiata. Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden osuus, 5,2% kaikista tuomioistuinasioista, laski edellisvuosisista. Toimenpideprosentti on 2000-luvulla ollut keskimäärin noin 8%.

Ratkaistuissa tuomioistuinasioissa 23:ssa eli 8,5%:ssa hankittiin oikeusasiamieslaissa tarkoitettu selvitys. Tällä tavoin täysimittaisesti tutkittujen asioiden osuus oli merkittävästi edellisvuotta vähäisempi (19% vuonna 2011). Toisaalta kahta asiaa lukuun ottamatta kaikki täysimittaisesti tutkitut asiat johtivat OA:n toimenpiteisiin.

Virheellistä menettelyä ei ollut aihetta epäillä 131 asiassa (48,5%), ja virheellistä menettelyä ei todettu 10 (3,7%) asiassa. Tutkimatta jätettiin 100 asiaa (37%) joko vireilläolon takia, yksilöimättömänä tai vanhentuneena.

Edellisten lisäksi OM:n hallinnonalalle kirjattuja muita kuin tuomioistuimia koskevia kanteluita ja asioita saapui 79 (67) ja ratkaistiin 87 (71) kappaletta. Toimenpiteisiin johti 10 (10) kantelua, joiden lisäksi annettiin 12 lausuntoa, eli toimenpiteisiin johti 25,3% ratkaisuista (28,1 vuonna 2011).

Merkittävä osa asiaryhmän kanteluista koskee oikeusaputoimistoja (40), minkä lisäksi suuri asiaryhmä olivat OM:n hallinnonalalla annetut 12 lausuntoa. Tämän hallinnonalalla ratkaistuissa asioissa oli kysymys myös kuluttajariitalautakunnan (9), OM:n (5), Oikeusrekisterikeskuksen (4) ja tietosuojavaltuutetun (1) menettelyistä.

OA teki kertomusvuonna tarkastuksen Helsingin oikeusaputoimistossa. AOA Pajuoja teki telepakkokeino- ja kotietsintäasioihin keskittyneen tarkastuksen Oulun käräjäoikeudessa.

4.1.3 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Vanhentuneiden tietojen poistaminen tuomiolauselmajärjestelmästä

Kantelija oli selvittänyt Oikeusrekisterikeskuksen kautta mahdolliset rikosrekisteri- ja sakkorekisteritietonsa ennen rauhanturvaamistehtäviin hakeutumistaan. Kun hänen nuoruudessa tekemänsä ”kolttoiset” ja niistä tulleet seuraamukset olivat poistuneet rekistereistä, oli hän päättänyt hakea rauhanturvaamistehtäviin. Hakemus oli kuitenkin hylätty ja hänen ryhdyttyään selvittämään asiaa ilmeni, että hakemuksen johdosta laaditussa turvallisuus selvityksessä oli merkitty hänen syyllistyneen pahoinpitelyihin.

Turvallisuus selvityksessä olleet tiedot olivat perustuneet sellaisiin tuomiojärjestelmän tietoihin, jotka olisi tullut poistaa viiden vuoden määräajassa. Tämä oli johtanut siihen, että kantelijan saamaa tuomiota koskevat tiedot olivat tuomiolauselmajärjestelmässä ajankohtana, jolloin Oikeusrekisterikeskus lähetti Pääesikunnan tutkintaosastolle tiedon rekisterin sisällöstä. Syynä tähän oli se, että kyseisenä vuonna tietojen niin sanottu massaluonteinen poistoajo suoritettiin tietojen lähettämisen jälkeen eikä järjestelmässä ollut erillistä merkintää yksittäisen merkinnän poistopäivälle. OM totesi kantelun johdosta antamassaan lausunnossaan, ettei nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ole mahdollista suorittaa poistoajoja tuomiolauselmajärjestelmästä useammin. Taloudellinen tilanne ei OM:n mukaan myöskään mahdollista tuomiolauselmajärjestelmään tehtävää poistopäivää koskevaa lisäystä vastaavasti kuin se on toteutettu rikosrekisterin osalta.

AOA:n sijainen piti ilmeisenä, että kantelijaa koskevalla tuomiolauselmajärjestelmän merkinnällä oli hänelle kielteisiä vaikutuksia; hänen hakemuksensa kriisinhallintatehtäviin oli keskeisesti hylätty sellaisen rekisteritiedon perusteella, joka olisi jo tullut poistaa rekisteristä. Hyväksyminen toimintavalmiuteen ei toki vielä välttä-

mättä merkinnyt valintaa kriisinhallintatehtäviin. Tuomiolauselmatiedon virheellisen välittymisen tosiasialliset vaikutukset jäivät siten viime kädessä epätasällisiksi. Lainvastainen menettely viranomaistoiminnassa oli kuitenkin kiistatta aiheuttanut kantelijalle vähintäänkin aineetonta haittaa. Asiantilan moitittavuutta korosti se, että kysymys oli perustuslaissa turvatusta yksityisyyden suojasta henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä sekä rekisteröidyn oikeusturvasta.

Asiassa aiheutunutta puuttumista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun kantelijan henkilötietojen suojaan ei voitu pitää periaatteelliselta merkitykseltään vähäisenä asiana. AOA:n sijainen katsoi, että OM:n olisi asianmukaista ottaa kantelijaan yhteyttä sen selvittämiseksi, oliko hänellä asiassa vaatimuksia, ja päättää mahdollisista jatkotoimista tämän jälkeen.

AOA:n sijainen saattoi moittivan käsityksensä OM:n tietoon.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 4.7.2012,
DNRO 150/4/11*, ESITTELIJÄ KRISTIAN HOLMAN

Erään kantelun johdosta OA esitti OM:lle matkustuskieltoa koskevan sääntelyn täsmentämistä 31.12.2012 antamassaan päätöksessä (3512/4/11*; ks. s. 146).

Omina aloitteina tutkittiin tuomioistuimen perusteluvollisuutta tevalvontavaatimukseen annettuun päätökseen (1514/2/12*, ks. s. 167) sekä käräjäoikeuksien menettelyä kotietsinnän laillisuudesta päätettäessä (3236/2/11*, ks. s. 141).

4.1.4 LAUSUNNOT

Merkittävä osa kaikista oikeusasiamiehen kansliaan vuonna 2012 tulleista 51 lausunto- tai kuulemispyynnöstä liittyi oikeushallinnon alaan. Niitä annettiin kaikkiaan 12.

OA on huolissaan ehdotetusta syyteneuvottelujärjestelmästä

Yhdenvertaisuus ja oikeudenmukaisuus vaarantumassa

OA pelkää, että OM:ssä valmisteltavana oleva syyteneuvottelujärjestelmä loukkaa yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta niin, että yleinen luottamus rikosoikeudelliseen järjestelmään vaarantuu.

Ehdotetussa järjestelmässä syyttäjää ja rikoksesta epäilty neuvottelevat rikosasian lopputuloksesta, jonka tuomioistuin vahvistaa. Syyttäjällä on kauppatavarana rangaistuksen ankaruus ja epäillyllä rikoksen tunnustaminen. Neuvottelun tuloksena määrättävä rangaistus olisi jopa kolmanneksen normaalia rangaistusta lievempi.

Yhdenvertaisuus uhattuna

Rangaistuksen ankaruuden tulee olla yhdenvertaisesti ja ennustettavasti oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen moitittavuuteen ja tekijän syyllisyyteen. Syyteneuvottelujärjestelmässä rangaistuksen ankaruus määräytyisi kuitenkin osittain neuvottelun perusteella eikä vain rikoksen moitittavuuden ja tekijän syyllisyyden perusteella. Tämän vuoksi samanlaisista rikoksista voitaisiin määrätä erilaiset rangaistukset osittain sattumanvaraisin perustein.

Monenlaiset seikat vaikuttaisivat siihen, minkälaisen sopimuksen syyttäjää on valmis tekemään. Koska järjestelmällä pyrittäisiin sääntämään viranomaisten voimavaroja, syyttäjän neuvotteluhaluuteen vaikuttaisi etenkin se,

kuinka vaikeasti selvitettävä rikos on kyseessä ja kuinka ruuhkautuneita rikosprosessin viranomaiset sattuvat tiettyinä ajankohtana tai tietyllä alueella olemaan.

Yhdenvertaisuusongelmia lisäksi se, että kaikille epäillyille ei annettaisi mahdollisuutta syyteneuvotteluun ja sen tarjoamaan rangaistuksen lievennykseen. Jo pelkästään se, että rikoksen asianomistaja ei anna suostumustaan neuvotteluun, sulkisi pois mahdollisuuden käyttää sitä. Todennäköisesti syyteneuvottelu tarjoaisi etuja etenkin taitaville talousrikollisille.

Oikeusturvauhkia

Syyteneuvottelujärjestelmä johtaisi siihen, että esitutunnusta tulisi tunnustamishakuista. Tähän liittyy monenlaisia oikeusturvauhkia.

Työryhmä ei ole ehdottanut sääntelyä neuvotteluiden kulusta ja ehdoista eikä se ole pohjittanut niitä moninaisia tekijöitä, joiden johdosta syyteneuvottelujärjestelmä on omiaan tuottamaan epäjohdonmukaisia, sattumanvaraisia ja joskus väärä tuloksia.

OA:n mukaan syyteneuvottelujärjestelmä myös heikentäisi oikeudenkäynnin julkisuuteen liittyvää kontrollia, ja se voisi heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän legitimitettä. Syyttäjän ja syytetyn välisissä neuvotteluissa syntyneeseen sopimukseen perustuva tuomio ei herätä luottamusta samalla tavalla kuin tuomio, joka on annettu julkisen oikeudenkäyntimenettelyn jälkeen, jota yleisö on itse tai median välityksellä voinut seurata ja vakuuttua menettelyn asianmukaisuudesta ja ratkaisun oikeellisuudesta.

Peruuttamaton järjestelmämuutos?

Syyteneuvotteluihin siirtyminen muuttaisi rikosoikeudellisen järjestelmämme peruseräiteitä. Niin sanottuja klassisia oikeudenmukaisuusarvoja eli yhdenvertaisuutta, ennustettavuutta ja suhteellisuutta on pidetty erityisen tärkeinä juuri rikosoikeudessa, jossa valtion pakkovalta näytetty ankarimmillaan.

Kaikki järjestelmään liittyvät ongelmat huomioon ottaen OA ei pitänyt hyväksyttävänä, että järjestelmä otettaisiin heti käyttöön lähes täydessä mitassa. Syyteneuvottelu olisi käytettävissä jopa rikoksissa, joista saattaa seurata kuuden vuoden vankeusrangaistus.

OA on huolissaan myös siitä, että kerran omaksutusta järjestelmästä ei käytännössä voida luopua, vaikka se osoittautuisi virhearvioksi. Viranomaisten voimavarat tulitaisiin mitoittamaan ja työskentelytavat sovittamaan syyteneuvottelujärjestelmän mukaisiksi.

Tunnustamiselle voidaan antaa merkitystä

OA pitää sinänsä perusteltuna, että rikoksen tunnustamiselle annetaan nykyistä suurempi merkitys rangaistuksen lieventämisen perusteena. Tunnustamista ei kuitenkaan pitäisi käyttää kaupanteon välineenä.

Syyttämättäjättämispäätösten seuraamusluonne säilytettävä

Lausunnoissaan OA vastusti ehdotusta poistaa syyttämättäjättämispäätöksistä rikoksen syyksilukeva elementti. Kyse olisi merkittävästä järjestelmämuutoksesta, jolle ei ole esitetty perusteita tai tarvetta. OA vastusti jyrkästi muutosta, joka puuttuisi OA:n mahdollisuuteen tehdä rikoksen syyksilukevia päätöksiä, ja joka heikentäisi ylimmän laillisuusvalvojan toimintamahdollisuuksia ja toiminnan vaikuttavuutta.

OA:n lausunto 18.6.2012 (1797/5/12*) työryhmän mietinnöstä Syyteneuvottelu ja syyttämättäjättäminen (OMML 26/2012).

Lisäksi OA tai AOA antoivat seuraavat lausunnot

- 11.1.2012 (26/5/12) OM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitien ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutunnin ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (OM 1/481/2009)

- 23.3.2012 (561/5/12*) OM:lle luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi vuosille 2012–2016 (OM 11/03/2012)
- 5.6.2012 (1742/5/12) OM:lle työryhmän mietinnöstä Sananvapausrikokset, vainoaminen ja viestintärauhan rikkominen (OMTRM 24/2012)
- 5.6.2012 (1767/5/12) OM:lle arviomuistiosta raiskausrikosten lainsäädännöllisistä muutostarpeista (OM 15/41/2011)
- 9.8.2012 (2024/5/12*) OM:lle luonnoksesta hallituksen esitykseksi käsittelyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi (OM 12/41/2007)
- 9.8.2012 (1337/5/12*) OM:lle yhdyskuntaseuraamustoimikunnan mietinnöstä Yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus (OMML 12/2012)
- 13.8.2012 (1807/5/12*) OM:lle työryhmän mietinnöstä Kantelutyöryhmän loppuraportti (Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2012)
- 12.9.2012 (2527/5/12) OM:lle hallituksen esityksen luonnoksesta esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöä täydentävästä lainsäädännöstä
- 11.10.2012 (3167/5/12) OM:lle työryhmän mietinnöstä Vakavan väkivallan vähentäminen (OMTRM 37/2012)
- 24.10.2012 (3941/5/12) lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 85/2012 vp Eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta
- 11.12.2012 (4049/5/12) OM:lle ihmiskauppatyöryhmän mietinnöstä (OMTRM 63/2012).

Oikeusasiamiehen kanslian edustaja osallistui 2.3.2012 OM:n kuulemistilaisuuteen ehdotuksesta EU:n tietosuojalainsäädännön uudistamisesta (368/5/12).

4.1.5 RATKAISUJA

Eräs Valtiokonttorin menettelyä puhelinneuvonnassa koskenut asia päätettiin OA:n esityksestä kantelijan ja Valtiokonttorin välisellä sovinnolla. Kantelija oli saanut Valtiokonttorista ohjauksen soittaa Oikeushallinnon palvelukeskuksen vanhaan puhelinnumeroon. Tästä aiheutui ylimääräisiä kuluja, koska kyseinen vanha numero oli vielä maksullinen yrityspuhelulinja. Valtiokonttori korvasi aiheutuneet ylimääräiset kulut kantelijalle. Kun asia saatiin näin korjattua, ei asia edellyttänyt OA:n puolelta enempiä toimenpiteitä (2556/4/12).

Kielellisten oikeuksien toteutumista oikeusaputoimiston asiakaspalvelussa (2789/4/10) koskevaa ratkaisua sekä pohjoismaisen kielisopimuksen soveltamista koskevaa ratkaisua (4155/4/11*) käsitellään s. 308. Vaalivirkailijan menettelyä vankeudessa koskevaa päätöstä (421/4/12) käsitellään s. 202.

Huolellisuuden noudattamisesta ja oikeudenkäymiskaaren 24 luvun 10 §:n noudattamisesta kirjoitusvirhettä korjattaessa oli kyse tapauksessa, jossa käräjätuomari oli antanut samasta televalvontapäätöksestä kaksi versiota, jotka poikkesivat puhelinnumeron viimeisen numeron osalta (2063/4/11).

Valituslupa-asian kohtuuton käsittelyaika KHO:ssa

Kantelijayritys arvosteli KHO:n käsittelyaikaa valituslupa-asiaa veroasiassa. Yritys oli hakenut 24.2.2009 valituslupaa veroasiassa, jossa verotoimisto oli toimittanut jälkiverotuksen 31.12.2004. Hallinto-oikeus oli kumonnut verotuksen oikaisulautakunnan päätöksen ja palauttanut asian verotoimistoon uudelleen käsiteltäväksi. KHO päätti 16.1.2012, että asiassa ei myönnetä valituslupaa. Verotus oli ehditty toimittaa palautetussa asiassa lainvoimaisesti jo ennen KHO:n valituslupapäätöstä.

OA totesi, että valituslupahakemusta oli käsitelty lähes kolme vuotta KHO:ssa. Valituslupaa ei myönnetty, jolloin lopputulokseksi jäi se, että hallinto-oikeuden vuoden 2009 alussa antama päätös, jolla verotuksen oikaisulautakunnan päätös kumottiin ja asia palautettiin verovirastoon uudelleen käsiteltäväksi, jäi voimaan.

Asian kokonaiskäsittelyajan suhteen OA piti lähtökohtaisesti kestävämmänä, että verovuotta 2000 koskeva vuonna 2004 ensimmäisen kerran toimitettu verotus oli säännönmukaisessa muutoksenhaussa käsiteltävänä vielä vuonna 2012. Saadussa selvityksessä oli tuotu esiin asian monimutkaisuus ja laajuus. OA:lla ei ollut aihetta epäillä tätä. Hän ei silti voinut nähdä, että näin pitkä kokonaiskäsittelyaika voisi olla olematta perustuslain 21 §:n vastainen.

KHO:n kansliapäällikön lausunnossa oli todettu, että veroasioiden keskimääräiset käsittelyajat ovat hallintotuomioistuimissa yleensäkin ottaen kohtuuttoman pitkiä. Viime kädessä syyksi tähän nähtiin hallintotuomioistuinten resurssien riittämättömyys. OA totesi, että laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Tähän nähden KHO ei ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita valituslupa-asian käsittelyn viivästymiselle.

OA totesi, että vaikka Suomessa ei toistaiseksi ole kattavaa kansallista lainsäädäntöä oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä hallinto-oikeudessa, Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen ja niiden sisältöä konkretisoiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö muodostavat oikeudellisen perustan hyvitykselle myös näissä tilanteissa. OA viittasi ennakkoratkaisuun KKO 2011:38, jossa korkein oikeus on pitänyt kärsimyskorvauksen saamista esitutkinnan kohtuuttomasta kestosta mahdollisena siitä huolimatta, että lainsäädäntöömme ei sisällä asiaa koskevaa nimenomaista säännöstä.

Käytettävissä olleiden tietojen mukaan palautetun asian käsittelyssä ei näytä esitetyn vaa-

timusta veronkorotuksen alentamiseksi tai poistamiseksi asian käsittelyajan perusteella, vaikka veronkorotusta oli alennettu jonkin verran muilla perusteilla. Tämän vuoksi OA ei omasta puolestaan katsonut perustelluksi tehdä asiassa hyvitysesitystä.

OA saattoi vastaisen varalle KHO:n tietoon käsityksensä sen lainvastaisesta menettelystä.

KHO:n kansliapäällikkö oli todennut veroasioiden keskimääräisten käsittelyaikojen olevan hallinto-oikeuksissa yleisestikin ottaen kohtuuttoman pitkiä, ja viittannut hallintotuomioistuinten resurssien riittämättömyyteen. OA totesi, että tuomioistuinten tehtävät perustuvat viime kädessä perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussitoumuksiin. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on lähdetty siitä, että perusoikeussäännökset on otettava huomioon myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa (HE 309/1993 vp). Julkisen vallan voimavarakysymykset näyttäytyvät perus- ja ihmisoikeuskysymyksinä ja siten myös laillisuuskyymyksiä viimeistään siinä vaiheessa, jos viranomaisen tai tuomioistuimen ei ole käytettävissään olevien resurssien puolesta mahdollista turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista toimivaltansa piiriin kuuluvissa asioissa. OA saattoi tämän käsityksensä OM:n tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 16.5.2012,
DNRO 3897/4/11*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Lapsen tapaamisoikeuspäätöksen täytäntöönpanon kiireellisyys

Lapsen tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanoa koskeva asia oli täytäntöönpanosovittelijan kertomuksen jälkeen jäänyt noin kuudeksi kuukaudeksi odottamaan asianosaisten ilmoitusta jatkokäsittelyn tarpeellisuudesta tai hakemuksen peruuttamisesta. OA totesi, että sen turvaaminen, että asia käsitellään ilman aiheetonta viivytystä ja että käsittely tapahtuu laissa kiireellisenä käsiteltäväksi säädetyissä asioissa kiireellisenä, on tuomioistuimen vastuulla. OA

katsoi, että asian käsittely ei ollut sovittelijan kertomuksen saavuttua käräjäoikeuteen tapahtunut lain edellyttämien tavoin kiireellisenä. OA saattoi käsityksensä käräjätuomarin tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 14.9.2012,
DNRO 301/4/12, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Asiakirjapyyntöön ja tiedusteluun vastaaminen

Kantelijan käräjäoikeuteen lähettämään asiakirjapyyntöön ja sitä koskevaan tiedusteluun ei ollut käräjäoikeudesta vastattu. Asiakirjapyyntöön ei myöskään ollut annettu kirjallista ratkaisua, vaikka kantelija oli sellaista pyytänyt. OA katsoi, että kun asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaisesti, kantelija ei ollut saanut asiakirjapyyntöään asianmukaisesti käsitellyksi. Asiassa oli menetelty virheellisesti myös, kun käräjäoikeudesta ei ollut vastattu asiakirjapyyntöä koskevaan tiedusteluun. OA saattoi käsityksensä käräjäoikeuden menetelyn virheellisyydestä ja esittämänsä käsitykset asiakirjapyyntöjen käsittelyn ohjeistuksesta käräjäoikeuden tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 16.5.2012,
DNRO 1155/4/11, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Prosessinjohto riita-asiassa

Kantelijalle oli hänen ja asunto-osakeyhtiön välisissä riita-asioissa mitä ilmeisimmin jäänyt epäselväksi paitsi käräjäoikeuskäsittelyn yleinen kulku, myös oikeudenkäynnin kohteena olevat asiat.

OA totesi, että hänen näkemyksensä mukaan tuomioistuimen puheenjohtajan prosessinjohtovelvollisuuksiin kuuluu osaltaan huolehtia siitä, että ilman avustajaa esiintyvän asianosainen kyke-

nee toimimaan prosessissa asianmukaisesti. Esimerkiksi kirjallisen yhteenvedon tekeminen – mikä voi tapahtua jo ennen valmisteluistuntoa – ja asianosaiselle varattava tilaisuus lausua siitä käsityksensä voi toisinaan edesauttaa asianosaisen mahdollisuuksia asiansa asianmukaiseen hoitamiseen. Silloin, jos puheenjohtaja havaitsee asianosaisen ymmärtäneen tai ymmärtävän jonkin prosessin etenemisen kannalta relevantin seikan väärin, on seikkaan OA:n mielestä asianmukaista kiinnittää huomiota. OA saattoi esittämänsä yleiset prosessinjohtoa koskevat käsityksensä käräjätuomarin tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 6.9.2012,
DNRO 2946/4/11, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Väestötietojärjestelmälmoituksen laiminlyönti

Käräjäoikeudessa tapahtuneen laiminlyönnin seurauksena väestötietojärjestelmään ei ollut välittynyt tietoa käräjäoikeuden päätöksestä, jolla kantelijan lapset oli määrätty vanhempiensa yhteishuoltoon. OA saattoi käsityksensä käräjätuomarin virheellisyydestä käräjätuomarin tietoon ja kiinnitti hänen huomiotaan huolellisuuteen kysymyksessä olevien ilmoitusten lähettämisessä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 23.11.2012,
DNRO 4439/4/11*, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Julkinen oikeusavustaja ei havainnut syyteoikeuden vanhentumista

Julkinen oikeusavustaja oli lähettänyt Valtakunnansyyttäjänvirastolle kirjeen, jossa hän oli ilmoittanut päämiehensä olevan tyytymätön kihlakunnansyyttäjän päätökseen esitutkinnan rajoittamisesta ja vaatinut, että asiassa tuli jatkaa esitutkintaa ja toimittaa syyteharkinta. Syyteoikeus kysymyksessä olevista teoista oli kuitenkin

jo tuolloin vanhentunut. OA saattoi julkisen oikeusavustajan tietoon käsityksensä määräaikojen noudattamisen tärkeydestä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 17.2.2012,
DNRO 4165/4/10, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Huolimattomuus perunkirjoitustilaisuuteen kutsuttaessa

Julkinen oikeusavustaja ei ollut kutsunut kaikkia kuolinpesän osakkaita perunkirjoitustilaisuuteen, minkä johdosta tilaisuuden pitäminen oli jouduttu siirtämään toiseen ajankohtaan. OA kiinnitti julkisen oikeusavustajan huomiota tehtävän hoitamisessa noudatettavaan huolellisuuteen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 11.4.2012,
DNRO 602/4/11, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Käsittelyn viivästys oikeusaputoimistossa

Perintöasian käsittely oikeusaputoimistossa oli kestänyt yli kuusi ja puoli vuotta. OA katsoi, että asiaa ei ollut käsitelty perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivästystä ja antoi menettelystä oikeusaputoimistolle huomautuksen vastaisen varalle.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 2.5.2012,
DNRO 1244/4/11*, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Kuluttajariitalautakunnan puheenjohtajan menettely

Kantelijat pyysivät oikeusasiamiestä tutkimaan väittämänsä kuluttajariitalautakunnan puheenjohtajan menettelyä kestityksen vastaanottamisessa ja virkamatkamääräysten hakematta jättämisessä. Kantelussa viitattiin Yleisradion A-Studioon 9.6.2010 juttuun (NCC & VVO Tšekissä). OA siirsi asian 28.10.2010 Helsingin poliisilaitokselle sen arvioimiseksi ja siitä päättämiseksi, onko

asiassa perusteita esitutkinnan suorittamiseksi. Oikeusasiamies pyysi, että siinä tapauksessa, että asiassa päätetään suorittaa esitutkinta, esitutkintalain 15 §:n mukainen ilmoitus tehdään asiassa säännönmukaisesti toimivaltaiselle syyttäjälle.

Helsingin poliisilaitos ilmoitti 16.11.2010, että asiassa oli päätetty aloittaa esitutkinta. Esitutkinta saatettiin sittemmin päätökseen ja kihlakunnansyyttäjä nosti 8.3.2012 asiassa syytteet Helsingin käräjäoikeudessa. Rikosasian tutkintaan liittyvistä salassapitosyistä OA antoi kantelijoille vastauksen asiassa vasta syytteen nostamisen jälkeen.

OA JÄÄSKELÄISEN VASTAUS 28.3.2012,
DNRO 3489/4/10, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Helsingin käräjäoikeus hylkäsi heinäkuussa 2012 kuluttajariitalautakunnan puheenjohtajaa vastaan nostetut syytteet lahjuksen ottamisesta. Tuomio ei ollut tätä kirjoitettaessa lainvoimainen.

Henkilöarviointien salassa pitäminen

Kantelija arvosteli Helsingin hallinto-oikeutta siitä, että se oli lähettänyt kunnallisvalitusasiassa kolmen viranhakijan henkilöarviointitiedoksi sekä kahdelle valittajalle että työväenopiston apulaisrehtoriksi valitulle henkilölle. Kantelija, joka ei ollut valittanut asiassa, katsoi, että hallintotuomioistuimen menettely loukkasi hänen yksityisyytensä suojaa.

AOA Pajuoja totesi, että tässä tapauksessa oli kysymys apulaisrehtorin valinnasta, jonka yhteydessä kolmesta hakijasta oli laadittu henkilöarviointitiedot. Henkilöarviointi sisältää psykologin arvioihin perustuvia henkilökohtaisia yksityiselämän suojaan piirissä olevia, terveydentilaan rinnastettavia tietoja. Siten henkilöarviointiasiakirja on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan pidettävä salassa. Julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan asianosaisellakaan ei ole oikeutta asiakirjaan, mikäli tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua. KHO oli antanut ennakkopäätöksensä 2010:60,

mutta hallintotuomioistuinten oikeuskäytäntö henkilöarvioinnin julkisuuden suhteen ei ole ollut yhdenmukainen.

AOA viittasi lisäksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 8 §:ään ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohtaan ja katsoi, ettei Helsingin hallinto-oikeuden olisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeidenkaan kannalta tullut antaa kolmen hakijan salassa pidettäviä henkilöarviointeja tiedoksi sekä kahdelle valittajalle että työväenopiston apulaisrehtoriksi valitulle henkilölle. AOA:n mukaan hallintotuomioistuin oli rikkonut oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 8 §:ää ja hakijoiden yksityisyyden suojaa. Arviointien lähettäminen tiedoksi oli ollut myös virkavaalin laillisen sisällön arvioinnin kannaltakin yleisen edun suhteen tarpeeton.

AOA saattoi ohjaavan käsityksensä Helsingin hallinto-oikeuden ylituomarin ja julkisuuskysymyksestä päättäneiden kolmen tuomarin tietoon.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 10.5.2012,
DNRO 529/4/11*, ESITTELIJÄ JORMA KUOPUS

4.2

Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Eero Kallio*.

4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjäorganisaatio muodostuu Valtakunnan syyttäjänvirastosta (VKSV) ja syyttäjänvirastoista. Toiminnallisena ytimenä on 13 paikallista syyttäjänvirastoa, joissa on yhteensä 25 paikallista palvelutoimistoa. Syyttäjänvirastot ovat tulosvastuullisesti itsenäisiä yksiköitä, joista jokainen käy tulosneuvottelut VKSV:n kanssa määrärahaosuudestaan.

Syyttäjänvirastojen ja niiden palvelutoimistojen määrä on vähentymässä. Organisaation uudistamista on tarkoitus jatkaa siten, että vuoteen 2014 mennessä syyttäjänvirastoja olisi kaksi nykyistä vähemmän.

Päätöksenteko poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten esitutkinnasta keskitettiin vuoden 2010 alussa VKSV:hen niin, että tällaiset rikosilmoitukset siirretään ensi vaiheessa sen arvioitavaksi. VKSV:ssä toimii kaksi kihlakunnansyyttäjää poliisirikosten tutkinnanjohtajan tehtävissä.

Vuoden 2012 alusta voimaan tulleen syyttäjälaitoslain mukaan samaan asiaan voidaan määrätä useampia syyttäjiä. Tämä tehostaa syyttäjälaitoksen mahdollisuuksia huolehtia tehokkaasti rikosvastuun toteuttamisesta laajoissa ja vaativissa rikosasioissa. Syyttäjärühmän voi perustaa joko valtakunnansyyttäjä tai yksittäisessä syyttäjänvirastossa sen johtava kihlakunnansyyttäjä. Esimerkkinä voidaan mainita sijoitusklubi *Wincapita*, jota hoitamaan perustettiin 14 kihlakunnansyyttäjän ryhmä.

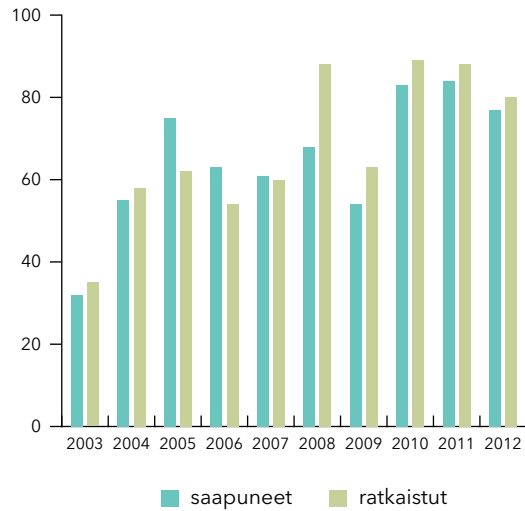
Vuoden 2011 alussa voimaan tullut hovioikeuksien jatkokäsittelylupajärjestelmä on vähentänyt syyttäjien työmäärää. Valtakunnansyyttäjä antoi loppuvuodesta (1.10.2012) syyttäjille ohjeen muutoksenhausta hovioikeuteen.

4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

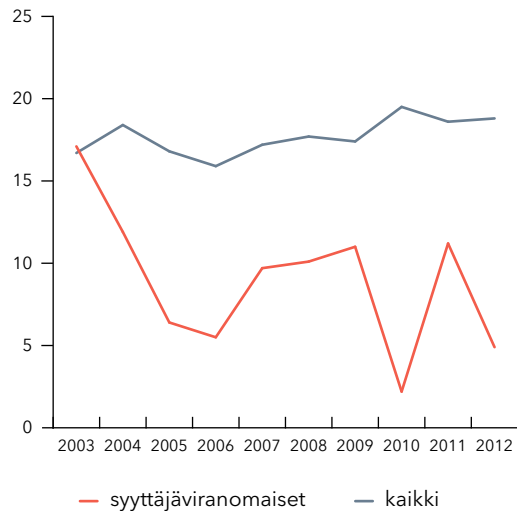
Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, lähinnä sitä että syytettyä ei nostettu. Toisaalta arvosteltiin myös sitä, että syyttäjä oli nostanut syytteen. Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamis- päätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana. Muutama kantelu kohdistui syyttäjien toimintaan rangaistumääräysten vahvistajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Vuonna 2012 jatkettiin käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehty syyteharkintaa koskevat muutoksenhakutyypiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, kun epäiltynä on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan, mihin oikeusasiamiehelle ei ole toimivaltuutta.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin vuonna 2012 saapuneeksi 83 ja niitä ratkaistiin 80. Lisäksi ratkaistiin yksi edellisenä vuonna tutkittavaksi otettu oma aloite. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Lukumääriä arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

kirjataan jonkin verran kanteluita, joissa arvo-
tellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähin-
nä suuntaa antavia.

Toimenpiteisiin päädyttiin neljässä asiassa,
joten toimenpideprosentti oli 4,9. Syyttäjäviran-
omaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosent-
ti on kanslian keskiarvoa alhaisempi. Toimenpi-
deprosentti vaihtelee vuosittain suuresti. Muu-
toksia aiheuttaa osaltaan satunnaisvaihtelu, kos-
ka syyttäjäasioiden kokonaismäärä on alhainen.

4.2.3 TARKASTUKSET

AOA Pajuojat tarkasti Keski-Suomen syyttäjän-
viraston Jyväskylässä, Helsingin syyttäjänviras-
ton ja Oulun syyttäjänviraston. Lisäksi hän teki
vuosittaisen tarkastuskäynnin VKSV:hen. Tar-
kastuksilla oli painopistealueina työrikosten ja
talousrikosten tutkinta. Tarkastuksilla käsitel-
tiin myös lasten asemaa rikosprosessin osallise-
na. Lisäksi erityistä huomiota kiinnitettiin ratkai-
sunopeuteen, esitutkintayhteistyöhön, poliisiri-
kosten tutkintaan ja kielellisiin oikeuksiin.

Tarkastushavaintoja

Helsingin syyttäjänvirastossa syyttäjien suuri
vaihtuvuus on tuonut ongelmia. Viimeisen kah-
den vuoden aikana lähes puolet syyttäjistä on
vaihtunut. Helsingissä jokaisen syyttäjän ratkais-
tuja juttuja seurataan viikoittain. Jos syyttäjällä
on yli 150 avointa juttua, ryhdytään toimenpitei-
siin työtaakan helpottamiseksi.

Oulun syyttäjänvirastolla on Oulun päätoi-
mipaikan lisäksi neljä palvelutoimistoa: Kajaani,
Kuusamo, Raahen ja Ylivieska. Etäisyydet syyt-
täjänviraston alueella ovat suuret. Esimerkiksi
Oulusta Kuusamoon on noin 220 kilometriä,
Kajaaniin 180 kilometriä ja Ylivieskaan 130 kilo-
metriä. Vuoden sisällä syyttäjänvirastosta on jää-
nyt eläkkeelle viisi kihlakunnansyyttäjää. Sen
myötä ammattitaidon ja kokemuksen menetys
on ollut suuri.

Yhteistyö poliisin kanssa

Esitutkintayhteistyö on tarkastuskohteissa yleen-
sä toiminut hyvin. Asiaa edistää se, että Keski-
Suomen syyttäjänvirasto Jyväskylässä ja Oulun
syyttäjänvirasto ovat poliisin kanssa samassa
rakennuksessa kuin poliisi.

Yhteistyö poliisin kanssa sujuu paremmin,
kun syyttäjänvirasto toimii yhden poliisilaitok-
sen alueella. Näin on esimerkiksi Jyväskylässä ja
Helsingissä. Oulun syyttäjänvirasto sen sijaan
toimii kolmen poliisilaitoksen alueella.

Tarkastuksilla on ilmennyt suuria eroja syyt-
täjien poliisille tekemissä lisätutkintapyynnöissä.
Oulun poliisilaitoksen tutkimissa asioissa syyttä-
jä pyytää lisätutkintaa vain kolmessa prosentissa
jutuista. Jyväskylässä syyttäjät taas kertoivat,
että esitutkintapöytäkirjoista noin kolmasosa on
siten puutteellisia, että asia on lähetettävä lisätu-
kintaan. Lisätutkintapyynnot liittyvät yleensä
siihen, että poliisin syyttäjälle siirtämässä jutussa
asianosaainen pyytää kuulemaan jotain todistajaa
tai asianosaista uudestaan.

Oulun syyttäjänviraston ja poliisilaitoksen vä-
lisen virkamiesvaihdon todettiin parantavan yhe-
teistyötä. Siinä yksi kihlakunnansyyttäjä toimii
määräajan poliisilaitoksella tutkinnanjohtajana ja
vastaavasti yksi poliisilaitoksen tutkinnanjohta-
ja toimii kihlakunnansyyttäjän toimivaltuuksin
syyttäjänvirastossa. Kummallakin on lakimies-
koulutus. Myös VKSV:ssä tällaista virkamiesvaih-
toa pidetään hyvänä ratkaisuna.

Helsingin syyttäjänvirastossa on 1.4.2012
alkaen toiminut Pasilan poliisitaloon sijoitettu
rikosten esikäsittely-yksikkö (REK). Helsingin
poliisille tulevista rikosilmoituksista 98% ohjau-
tuu tähän yksikköön, ns. päivittäisrikostutkin-
taan. Kolme REK:ssä toimivaa syyttäjää valmis-
telee nämä asiat, tekevät juttujen syyteharkin-
nan, toimittavat asiakirjat käräjäoikeuteen ja
syyttäjänvirastoon.

Yhteistyö tuomioistuinten kanssa

Yhteistyötä tuomioistuinten kanssa on hel-
pompaa silloin, kun syyttäjänvirasto toimii vain
yhden käräjäoikeuden ja hovioikeuden alueella.
Oulun syyttäjänvirasto toimii kuitenkin tällä
hetkellä kolmen (Oulun, Kainuun ja Ylivieska-
Raahen käräjäoikeuden) sekä kahden hovioikeu-
den (Rovaniemen ja Itä-Suomen hovioikeudet)
alueella.

Syyttäjien työn kannalta suuri merkitys on
myös sillä, kuinka hovioikeudet järjestävät istun-
tonsa. Helsingin hovioikeus sijaitsee syyttäjän-
viraston viereisessä rakennuksessa. Vaasan ho-
vioikeus toimittaa pääkäsittelyjä säännöllisesti
viikoittain Jyväskylässä. Rovaniemen hovioikeus
järjestää pääkäsittelyitä säännömukaisesti Ou-
lussa, mikä helpottaa syyttäjien toimintaa. Sen
sijaan Itä-Suomen hovioikeus ei juuri järjestä
pääkäsittelyitä Kuopion ulkopuolella. Tämä lisää
muun muassa Kajaanin syyttäjien matkapäiviä.

Työrikosasiat

Vuoden 2012 aikana laillisuusvalvonnan paino-
pistealueena olivat edelleen työrikokset. Niissä
ongelmia tuottaa syyteoikeuden lyhyt, yleensä
kahden vuoden vanhenemisaika ja tarve eri vi-
ranomaisten yhteistoimintaan. Lyhyen vanhen-
tumisajan ja monen asiaan osallistuvan viran-
omaistahon vuoksi työrikosten tutkinnassa ja
syyteharkinnassa on kiire.

Syyttäjänvirastojen tarkastusten yhteydessä
järjestettiin työrikospalaveria, johon osallistui-
vat syyttäjänviraston, poliisilaitoksen ja aluehal-
lintoviraston työsuojelun vastuualueen edustajat.
Viranomaisten yhteistoimintaa työrikosten käsit-
telystä käytiin myös läpi Itä-Suomen aluehallin-
toviraston työsuojelun vastuualueen tarkastuk-
sen yhteydessä (ks. s. 286).

Koko maassa syyteharkintaan tulee vuosit-
tain noin 250 työrikokseksi luokiteltavaa asiaa.
Näistä noin 200 on työsuojelurikoksia ja 50 kos-
kee työsyörintää.

Tarkastuksilla todettiin, että viranomaisilla on vaikeuksia tunnistaa esimerkiksi kiusaamista, syrjintää tai ulkomaalaisen työvoiman käyttöä työrikoksina. Erityisen hankalia ovat tapaukset, joissa työntekijät ovat ulkomaisen yrityksen palveluksessa ja saavat kotimaansa palkkatason mukaista palkkaa. Kansainvälisen oikeusavun keinoin ulkomaalaisia vastaajia ei voida kuulustella rikoksesta epäiltyinä, jos menettely ei ole kyseisen maan lakien mukaan rikos.

Lapsi rikosprosessissa

Tarkastuksilla oli erityisaiheena lapsi rikosprosessissa. Esimerkiksi Helsingin syyttäjänvirastossa on neljä syyttäjää, jotka ovat erikoistuneet lapsiin kohdistuvien rikosasioiden hoitamiseen. Vakavimmissa jutuissa syyttäjä on jo mukana, kun poliisi kuulee lasta.

Hankaluutena lapsiin kohdistuvissa seksuaalirikoksissa on SERI-lausuntojen viipyminen.

Lapsen asema rikosprosessissa oli esillä myös lapsiasiavaltuutetun toimistossa suoritetun tarkastuksen yhteydessä 11.4.2012.

4.2.4 RATKAISUJA

Kiireellisen asian käsittely ja kiireellisyydestä ilmoittaminen

Syrjintää koskevan asian esitutkinta valmistui ja siirrettiin Helsingin syyttäjänvirastoon vajaa kuukausi ennen syyteoikeuden vanhentumista. Syyteoikeus ehti vanhentua syyttäjänvirastossa ennen kuin asia jaettiin syyteharkinnan tekeväälle syyttäjälle. AOA katsoi, ettei perusteita näin pitkälle esitutkinnalle ollut asiassa, joka ei ollut laaja tai muutoinkaan suuritoiminen. Lisäksi tutkinnanjohtajan olisi tullut kiinnittää syyttäjänviraston huomiota vanhentumisvaaraan.

Syyttäjänvirastossa vanhentumisvaaraa ei ollut havaittu eikä asiaa jaettu riittävän nopeasti. AOA totesi, että poliisin, syyttäjän ja käräjäoikeuden tulisi sopia vanhentumisvaarassa olevissa

jutuissa menettelytavat, joilla varmistetaan, että syyttäjänvirastossa ja käräjäoikeudessa havaitaan niiden käsiteltäväksi saapuneen asian kiireellisyys. AOA pyysi VKSV:tä antamaan selvityksen vuoden 2012 loppuun mennessä.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 26.6.2012,
DNRO 3730/4/11*, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

VKSV ilmoitti 13.12.2012 päivytyssä kirjeessä, että kaikissa syyttäjänvirastoissa on sovittu toimintatapa kiireellisten asioiden tunnistamiseksi ja käsittelemiseksi. Yleisin menettely on esitutkintalain 15 §:n mukainen ilmoitus siitä, että asiassa on vanhentumisriski. Tällöin asiaan määrätään heti syyttäjä. Myös yhteydenpito käräjäoikeuksiin on kaikissa virastoissa yhdenmukaistettu.

Uusi syyteharkinta

Sanomalehdessä julkaistun uutisen mukaan asuintaloon alastomana tunkeutunut mies vältti syytteen. Varsinais-Suomen syyttäjänviraston kihlakunnansyyttäjä teki syyttämättäjäättämispäätöksen lievän vahingonteon osalta vähäisyyden perusteella ja kotirauhan rikkomisen osalta, koska asiassa ei hänen mukaansa ollut todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi.

Uutisesta kävi ilmi useita seikkoja, jotka puolisivat toisenlaista ratkaisua. Alaston tunkeutuja pääsi asuntoon rikkomalla ulko-oven lasin. Asunnossa oli äiti kahden pienen lapsen kanssa. He pelästyvät ja pakenivat tunkeutujaa pesuhuoneeseen, jonne he olivat piiloutuneet.

AOA otti asian omana aloitteena tutkittavakseen ja pyysi valtakunnansyyttäjältä selvityksen tapahtuneesta. Koska VKSV:n ilmoituksen mukaan asia otettiin uudelleen ratkaistavaksi, se ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 30.11.2012,
DNRO 4363/2/11, ESITTELIJÄ EERO KALLIO

Apulaisvaltakunnansyyttäjä Jorma Kalske antoi 8.2.2013 asiassa syytemääräyksen, jossa hän määräsi syytteen nostettavaksi lievästä vahingonteosta ja kotirauhan rikkomisesta.

4.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA Jussi Pajuojalle. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos Juha Haapamäki.

4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Poliisin organisaatio

Poliisin organisaatiota on viime vuosina jatkuvasti uudistettu. Vuoden 2009 alusta aloitti 24 uutta poliisilaitosta. Tavoitteena oli, että poliisilaitokset pystyisivät toimimaan itsenäisesti ympäri vuorokauden ja että ne olisivat keskenään pitkälti yhdenmukaisia.

Poliisihallitus käynnisti toimintansa vuoden 2010 alusta. Samalla organisaatio muuttui kaksiportaiseksi, kun poliisin lääninjohdot jäivät historiaan. Työntekijät siirtyivät Poliisihallitukseen sisäasiainministeriön (SM) poliisiosastolta – joka oli siihen asti toiminut poliisin ylijohdona – ja poliisin lääninjohdoista. SM:n poliisiosaston tehtäväksi jäivät erityisesti poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriölle kuuluva kansainvälinen yhteistyö.

Tätä kirjoitettaessa on valmisteltavana poliisin hallintorakenteen uudistamisen kolmas vaihe (PORA III). Poliisilaitosten määrää suunnitellaan vähennettäväksi 11:een ja Liikkuvaa poliisia esitetään lakkautettavaksi. Poliisin palveluverkostoon ei ole kaavailtu laajoja muutoksia. Poliisihallituksen organisaatiota on tarkoitus uudistaa ja keskittää toiminta Helsinkiin. Myös keskusrikospoliisin toimipisteitä vähennetään. Tavoitteena on, että uudistus tulee eduskunnan käsiteltäväksi keväätistuntokaudella 2013 ja uudet poliisilaitokset aloittaisivat vuoden 2014 alusta.

Yleisiä kehityspiirteitä

Jo pidemmän aikaa yleisenä linjana on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän sinänsä perusteltuun tavoitteeseen pyrkiminen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille rikosasioille, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suurikin merkitys.

Viime vuosina on keskusteltu paljon siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua. Poliisin puolelta on todettu, että jos poliisien määrää vähennetään, ei nykyistä toiminnan tasoa pystytä säilyttämään ja jostain olisi tingittävä. Tästä näkökulmasta on pohdittu, tulisiko esimerkiksi juopuneiden kuljetuksen ja säilytyksen sekä pienten peltikolareiden tutkinnan kuulua jollekulle muulle kuin poliisille.

Järjestyspoliisin toimintakentällä yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat jo nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. Vartijoiden ja järjestyksenvalvojen vuosittaiseksi työmääräksi on arvioitu noin 6 000 henkilötyövuotta.

Poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan se voi olla ongelmallista jo perustuslain kannalta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallinto tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeus turvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä teh-

täviä ei voida ollenkaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Laillisuusvalvonnassa on esimerkiksi selvitetty yksityisten vartiointiliikkeiden käyttämistä putkavartiointissa. Poliisihallitus nyttemmin ilmoittanut, että tämä järjestely on lopetettu, koska sille ei ole selkeää säädösperustaa.

Yksityisen turvallisuusalan lainsäädännön kokonaisuudistus on käynnissä. Sen toisessa vaiheessa tarkastellaan muun muassa poliisin ja yksityisen turvallisuusalan välistä työnjakoa, alan toimijoiden tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä valvontaa ja koulutusta. Luonnos hallituksen esitykseksi oli vuoden 2013 alussa laajalla lausunto-kierröksellä.

Suuria uudistuksia käynnissä

Uudet esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilait tulevat voimaan vuoden 2014 alussa samanaikaisesti poliisiasioiden tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen (VITJA-hanke) kanssa. Uusien lakien muuttamistarpeita on havaittu jo ennen niiden voimaantuloa, ja eduskunnalle tullaankin kevätestuntokaudella 2013 antamaan niiden muutosesityksiä.

Poliisitoimintaa säätelevien lakien kokonaisuudistus edellyttää laajaa ja huolellista valmistautumista. Samaan aikaan poliisihallinnossa toteutetaan myös edellä kerrottu suuri organisaatio-uudistus ja tietojärjestelmien kokonaisuudistus. Nämä kaikki olisivat erillisinäkin suuria hankkeita. Niiden samanaikaisuus panee poliisin organisaation kaikilla tasoilla erittäin kovaan testiin. Pelkkä uudistusten edellyttämä koulutus sitoo merkittävästi resursseja.

Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston yhteishankkeella (Ponnistus 2014) valmistaudutaan uusiin lakeihin. Hankkeella on kolme painopistettä: esitutkintayhteistyö, salaisten pakkokeinojen käyttö ja siihen liittyvä tiedonhankinta sekä henkilökunnan koulutus.

VITJA-hankkeessa on keskeistä eri ministeriöiden hyvä yhteistyö, jotta uudet tietojärjestelmät olisivat yhteensopivia läpi koko rikosprosessiketjun (poliisi – syyttäjä – tuomioistuim – täy-

täntöönpano) molempiin suuntiin. Erittäin valitettavaa on, että oikeusministeriön VITJAA vastaan AIPA-hanke (syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuimien asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke) ei ole edennyt niin, että se voisi tulla käyttöön yhtä aikaa VITJAN kanssa vuoden 2014 alussa. AIPAn valmistumista jouduttaneen odottamaan vuosia.

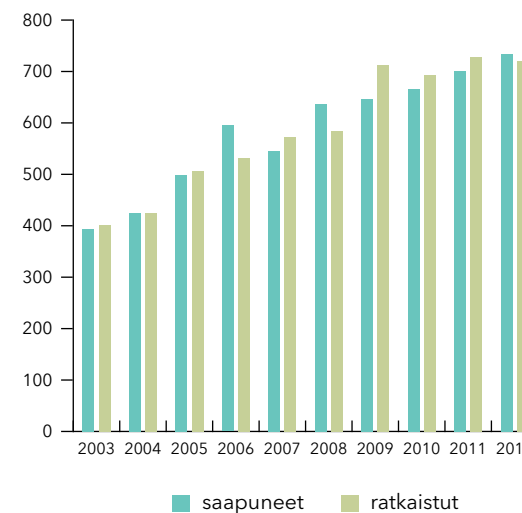
4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista suurin ryhmä, noin kuudesosa kaikista kanteluista. Poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin ja tuomioistuimiin sekä varsinkin poliisin menettelyyn ulkomaalaisasioissa kohdistuneiden ja näihin ryhmiin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Huomattava osa ulkomaalaiskanteluista koskee poliisin menettelyä (ks. jakso Ulkomaalaisasiat s. 212).

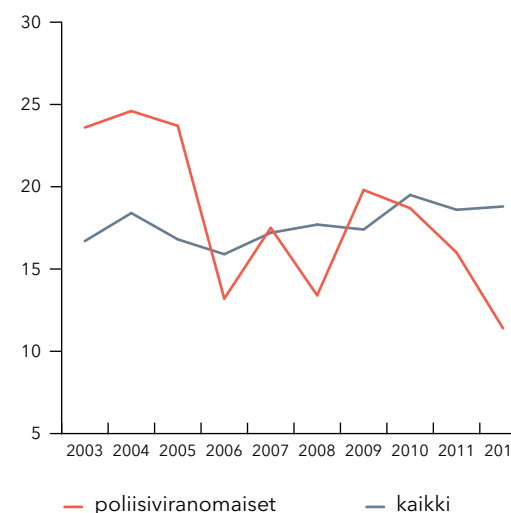
Poliisikanteluja saapui vuonna 2012 jälleen ennätysmäärä, yhteensä 731 (edellisvuonna 700) ja niitä ratkaistiin 720 (727). Kantelujen lisäksi ratkaistiin 10 (14) poliisia koskenutta omaa aloitetta. Kantelujen lisääntymisestä huolimatta oma-aloitteinen toiminta on vielä saatu pysytettyä entisellä tasolla.

Poliisikanteluiden määrä ei 2000-luvun alkuvuosina juurikaan vaihdellut, mutta vuodesta 2005 alkoi nousu noin 400 kantelusta nykyiselle tasolle. Tämä selittää osaltaan kansliaan tulleiden kanteluiden kokonaismäärän kasvua.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2012 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 325 (edellisvuonna 240) poliisiin kohdistuvaa kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2012 yhteensä 662 (741) kantelua.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

Oikeusasiamiehelle vuonna 2012 tehdyistä kanteluista toimenpiteeseen johtaneita ratkaisuja oli yhteensä 83 (117). Näistä oli huomautuksia 1 (3) ja käsityksiä 74 (109). Oikeusasiamies ei määrännyt yhtään syytettä nostettavaksi poliisin toiminnasta. Ylipäättään eduskunnan oikeusasiamies on nostanut syytteen poliisiasioissa 2000-luvulla vain kahdessa tapauksessa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten suuren määrän takia läheskään kaikkia poliisia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, arvostelee tutkinnan kestoa tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Joskus kannellaan myös poliisin käytöksestä. Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää, tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta.

Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäilty on yksityishenkilö. Kantelijat vetoavat usein myös siihen, etteivät he ole tehneet sitä rikosta, josta heitä epäillään ja johon epäilyyn esimerkiksi pakkokeinojen käyttö perustuu. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi ottaa kantaa syyllisyyskysymyksiin, vaan se on viime kädessä tuomioistuimen tehtävä.

Kantelujen määrästä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos.

Yksi selitys poliisikantelujen määrään on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-ai-

kaa. Pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Tilanne voi toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa näyttää toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentekotilanne ja se, mitä päätöksentekijällä tuolloin oli tai olisi pitänyt olla tiedossa. Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeistä osaa.

Väitteet vakavista poliisin väärinkäytöksistä ohjautuvat ilmeisesti suoraan esitutkintaan, koska niitä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lie nee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisimiehen tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 748 rikosilmoitusta vuonna 2012. Edellisenä vuonna ilmoituksia oli peräti 871. Suuri määrä selittyy yhdestä lähes kaksisataa rikosilmoitusta käsittävästä tutkintakokonaisuudesta.

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska näissä asioissa tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei ole tarkkaa tilastotietoa esimerkiksi siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että poliisia koskevat rikosepäilyt tulee tutkia ripeästi ja tehokkaasti. Poliisirikosasioiden käsitteilyn kehittämiseen on panostettu muun muassa keskittämällä niiden alustava selvittely ja koordinoiti kahdelle Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivalle syyttäjälle. He joko käsittelevät asian itse tai siirtävät sen jollekulle muulle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on kymmenkunta.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityis- aluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta ja eräät muut poliisin ja muiden viranomaisten salaiset tiedonhankintakeinot, joista on erillinen jakso (ks. s. 164). Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä (ks. s. 147).

4.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen – paitsi poliisivankilatarkastuksista, jotka on viime vuosina toteutettu ennalta ilmoittamatta. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta hankitaan asiakirjaselvitystä, muun muassa kiinnitoista ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoasiakirjoja. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen. Näin saadaan tietoa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Tarkastuksilla kiinnitetään erityishuomiota perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeisiin seikkoihin. Lisäksi pyritään keskittymään toiminta-alueille, joilla muu valvonta ja oikeusturvatakeet eivät ole kattavia esimerkiksi siksi, että muutoksenhakumahdollisuus puuttuu. Tämä koskee muun muassa kiinniottoja ja pidätyksiä. Asiakirjatarkastuksissa ei ole mahdollisuuksia kuin pistokoeluonteiseen otantaan. Tarkastuksilla saadaan myös arvokasta tietoa poliisitoiminnan ajankohtaisista asioista.

Vuonna 2012 tehtiin kaikkiaan 23 tarkastusta poliisikohteisiin. Yksi keskeinen kohde olivat edellisvuosien tapaan poliisivankilat, joita tarkastettiin 10, näistä enemmän jäljempänä. Poliisilaitoksista tarkastettiin Keski-Suomen ja Oulun poliisilaitokset. Lisäksi tehtiin tarkastus Poliisihallituksessa ja keskusrikospoliisissa. Vuonna 2012 tutustuttiin myös lähipoliisitoimintaan Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan poliisilaitoksilla, nettipoliisiin Helsingin poliisilaitoksella ja Lapin poliisilaitoksen Utsjoen toimipisteeseen. AOA



Pajuoja esiteltiin kahteen otteeseen VITJA-projektia, minkä lisäksi hän keskusteli SM:n oikeusyksikön kanssa laillisuusvalvonnan yleisistä kysymyksistä ja tarkastuksista.

Tarkastusten viranomaisrajat ylittävänä painopistealueena olivat työrikokset ja harmaaseen talouteen liittyvät kysymykset yleisemminkin. Työ- ja talousrikoksia käsiteltiin paitsi poliisiyksiköiden tarkastuksilla myös syyttäjä- ja aluehallintoviranomaisten kanssa yhteispalaverissa. Näistä teemoista tarkemmin jaksossa Syyttäjälaitos (ks. s. 129).

Viranomaisyhteistyö oli esillä myös, kun tarkastuksilla käsiteltiin poliisin lapsiin liittyviä toimia. Erittäin hyvänä pidettiin esimerkiksi sitä, että suurimmilla poliisiasemilla työskentelee yleensä vakituisesti sosiaalityöntekijä. Muutoinkin muun muassa lähipoliisitoiminnan tarkastuksilla kävi ilmi, että viranomaisyhteistyötä ja

Vuoden 2012 aikana oikeusasiamiehen kansliasta tehtiin 10 tarkastusta poliisin säilytystiloihin. Lähes kaikki tarkastukset olivat ennalta ilmoittamattomia. Kuvassa apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja Oulun poliisivankilassa 6.11.2012.

varhaisen puuttumisen malleja on kehitetty. Eri-tyisen onnistuneena pidettiin moniammatilliseen yhteistyöhön perustuvaa Ankkuri-toimintaa, johon tutustuttiin Kanta-Hämeen poliisilaitoksella. Toimintamallia suunnitellaan levitettävän maanlaajuisesti vuoteen 2015 mennessä. AOA Pajujoja keskusteli Lapsi ja poliisi -teemasta myös vierailullaan lapsiasiavaltuutetun toimistossa.

Poliisihallituksen tarkastuksella marraskuussa 2012 olivat aiheena erityisesti poliisin hallintorakenneuudistus, VITJA-projekti, Ponnistus 2014 -hanke, poliisivankilat ja poliisin sisäinen laillisuusvalvonta. Viimeksi mainittua lukuun ottamatta näitä teemoja käsitellään muualla tässä kertomuksessa tarkemmin.

Poliisin sisäisen laillisuusvalvonnan johtavana tavoitteena on toimintakulttuurin muuttaminen niin, että poliisilaitosten omatoiminen valvonta toimisi ja reagoisi tehokkaasti. Tässä on esiintynyt selviä yksikkökohtaisia eroja. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta tärkeää on myös hyvityksen maksaminen, joka poliisissa voi tulla kyseeseen esimerkiksi esitutkinnan viipymisen tai aiheettoman vapaudenmenetyksen perusteella. Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja korkeimman oikeuden oikeuskäytännön perusteella hyvitysten maksamiseen ei ole estettä, vaikka vahingonkorvauslainsäädäntömme ei olekaan kattava.

Poliisilaitosten tarkastuksilla saatiin laitosten yleisesittelyn lisäksi selvityksiä muun muassa esitutkintojen viipymisistä, esitutkintayhteistyöstä, laitoksen omasta laillisuusvalvonnasta, telepakkokeinoista ja lupapalveluista. Sekä Keski-Suomessa että Oulussa tuli esiin joitakin aiheet-

toman pitkään esitutkinnassa viipyneitä asioita, joiden etenemisestä laitokset raportoivat myöhemmin erikseen. Myös vapaudenmenetysten kirjaamisten ja telepakkokeinojen käytön osalta keskusteltiin muutamista tapauksista, joissa perustelut olivat ongelmallisia. Esitutkintayhteistyötä pidettiin yleensä toimivana. Oulussa oli toteutettu virkamiesvaihtona kokeilu, jossa poliisimies ja syyttäjä olivat vaihtaneet työtehtäviä; tästä oli saatu hyviä kokemuksia. Keski-Suomessa keskusteltiin muun muassa se, että lähes kolmasosa esitutkintapöytäkirjoista oli ollut niin puutteellisia, että syyttäjä oli pyytänyt lisätutkintaa. Poliisilaitoksen puolelta tuotiin eräinä syinä tähän esille henkilöstön vaihtuvuus sekä poliisilaitoksella että syyttäjänvirastossa samoin kuin kova juttupaine. Asiaa oli sinänsä käsitelty yhteispalaverissa.

Keskusrikospoliisin tarkastuksella olivat pääosassa salaiset pakkokeinot. Kanslian esittelijät olivat jo ennen tarkastusta käyneet tutustumassa lähinnä valeostoja koskeviin asiakirjoihin. Keskusrikospoliisin mukaan vuonna 2014 voimaantulevan uuden lainsäädännön edellyttämä ilmoitusvelvollisuus ohjatusta tietolähteen käytöstä ja peitetoiminnasta tulee aiheuttamaan ongelmia ja turvallisuusriskejä etenkin järjestäytyntä rikollisuutta koskevilla jutuilla. Lisäksi tarkastuksella saatiin selvitys keskusrikospoliisin sisäisestä laillisuusvalvonnasta, joka todettiin hyvin hoidetuksi. Vielä keskusteltiin poliisin hallintorakennemuutoksesta, josta keskusrikospoliisi katsoi, että toteutuessaan suunnitelmat heikentävät järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa.

4.3.4 POLIISIVANKILAT

Poliisi säilyttää vapautensa menettäneitä henkilöitä useilla eri perusteilla. Eniten on päihtyneitä ja toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt. Poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin.

Ongelma ovat erityisesti pitkät tutkintavankien säilytysajat, koska poliisivankilat eivät ole varustukseltaan soveliaita pitkään asumiseen. Lain mukaan tutkintavankia ei saa pitää poliisivankilassa yli neljää viikkoa ilman erittäin painavaa syytä. Myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettujen pitäminen poliisivankilassa on ongelmallista.

Poliisin säilytystiloihin on tehty nelisenkymmentä tarkastusta neljän viime vuoden aikana. Lähes kaikki tarkastukset ovat olleet ennalta ilmoittamattomia. Vuonna 2012 tarkastettiin seuraavat säilytystilat:

- Pasilan poliisivankila
- Töölön säilytysuoja ja sen yhteydessä toimiva selviämisasema
- Jyväskylän poliisivankila
- Varkauden poliisivankila
- Pieksämäen poliisivankila
- Imatran poliisivankila
- Kuopion poliisivankila
- Iisalmen poliisivankila
- Kajaanin poliisivankila
- Oulun poliisivankila

Tarkastuksilla on todettu, että poliisivankiloiden ulkoilutilat ovat pääsääntöisesti pieniä. Osa ulkoilutiloista on niin suljettuja ja suojattuja, että ulos ei ole minkäänlaista näköyhteyttä ja esimerkiksi tupakansavu jää leijumaan tilaan pitkäksi aikaa. On kyseenalaista, voiko tällaisissa tiloissa oleskelua kutsua ulkoiluksi.

Tapaamisjärjestelyt ovat epäyhtenäisiä. Esimerkiksi asianajajan ja säilytettävän tapaamisista on usein vaikea järjestää niin, että he pääsisivät samaan tilaan käymään lävitse esitutkinta-aineistoa. Tapaamisista päättämässä esiintyy lainvastaisuutta siinä, että päätöksen tekee esitutkinnasta vastaava poliisi.

Asianajajapuheluiden luottamuksellisuus ei ole kaikissa tapauksissa turvattu, vaan puhelut ovat olleet ulkopuolisten kuultavissa tai ainakin sen vaara on ollut ilmeinen.

Useimmissa poliisilaitoksissa ei ole järjestetty säännöllisiä terveydenhoitohenkilökunnan käynnejä, vaan säilytettäviä on tarpeen mukaan käydetty esimerkiksi terveyskeskuksessa. Lääkkeiden jakokäytännöt ovat horjuvia. Joissain laitoksissa



Poliisivankiloihin tehdyillä tarkastuksilla on todettu puutteita muun muassa ulkoilutiloissa ja tapaamisjärjestelyissä.

Ylinnä: Kuopion poliisivankilan tarkastuksella 19.9. vartija Harri Klemetti, esittelijäneuvos Juha Haapamäki ja oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää (selin).

Vas.: Pasilan poliisivankilan tarkastukseen osallistui myös (vas.) toimistopäällikkö Jörgen Buhre ja esittelijä Lars Olsson Ruotsin oikeusasiamiehen kansliasta.

vartijoille on sinänsä järjestetty koulutusta lääkkeiden jakoon, mutta lääkkeiden säilytys ei ole aina asianmukaista.

Poliisivankiloiden tarkastuksilla oli silmiinpistävä myös se, että useimmissa ei ainakaan kaikilta osin ole tiedostettu jo vuonna 2006 voimaan tulleen ns. putkalain – poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain – vaatimuksia. Pääosin tuntemattomia olivat esimerkiksi menettely tarkkailussa ja eristystarkkailussa sekä muutoksenhakumahdollisuudet, tai ainakaan päätöslomakkeita ei ollut laadittu.

Ohjeistus laitoksen päiväjärjestyksestä ja säilytettävien oikeuksista ei kaikilta osin ole voimassa olevan lain mukaista eikä ohjeita ole aina pyydettyä löytyneet. Paljon parannettavaa oli myös siinä, että henkilökunta antaisi vapautensa menettäneille oma-aloitteisesti ja riittävästi tietoa heidän oikeuksistaan.

Useimmissa säilytyshuoneissa wc-asiointi on valvontakameralla nähtävissä, joten yksityisyyden suoja ei ole. Tämä korostuu, jos valvoja on eri sukupuolta kuin vapautensa menettänyt.

Useimmat poliisin säilytystilat ovat siis varustuksensa ja olosuhteidensa puolesta heikotasoisia ja ne soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilyttämiseen. Kansainvälisten vaatimusten ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen näkökulmasta erityisesti tutkintavankeja tulisi säilyttää tutkintavankilassa, ei poliisin suojissa. Poliisivankila ei myöskään ole ulkomaalaisten säilöön otettujen asianmukainen sijoituspaikka, vaan tämän tulisi tapahtua ulkomaalaisten säilönottoyksikössä.

Rikosten tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Jos tutkinta ja säilyttäminen ovat samoissa käsissä, asetelma avaa mahdollisuuden painostukselle ja epäilylle siitä, että tutkintavangin kohtelu ja olosuhteet ovat riippuvaisia hänen suhtautumisestaan tutkintaan.

Poliisivankiloita koskevat tarkastushavainnot on saatettu Poliisihallituksen tietoon muun muassa sen vuosittaisella tarkastuksella. Poliisihallitus onkin laatinut muun muassa uudet ohjeet

poliisin säilytystiloille ja koulutuspaketin, joka on suunnattu poliisipäälliköille ja tilojen esimiehille.

Myös yksittäisissä poliisilaitoksissa on reagoitu tarkastushavaintoihin. Esimerkiksi Pasilan poliisivankilan tapaamisjärjestelyjä muutettiin niin, että poliisivankilan henkilökunta, eikä rikostutkinta, päättää ja järjestää asianajajatapaamiset. Lisäksi Pasilan poliisivankilan peruskorjaushanke on käynnistymässä.

Rovaniemen ja Oulun poliisivankiloiden asianajajapuhelujärjestelyjä on muutettu niin, että puhelun luottamuksellisuus toteutuu eikä ulkopuolisella ole mahdollisuutta kuulla vapautensa menettäneenkään osuutta puhelusta.

Poliisiammattikorkeakoulun mukaan putkakuolemien määrä on laskussa. Kun aikaisemmin putkakuolemia oli vuosittain parikymmentä, vuosina 2004–2011 tilastoitiin 106 putkakuolemaa eli keskimäärin 13 vuodessa. Vaikka vuosittaiset vaihtelut ovat suuria, trendi on ollut hyvä. Putkakuolemien vähenemistä voi osaltaan selittää se, että tarkastuksilla on kerrottu sairaankuljetuksen hälytyskynnyksen olevan matala.

Poliisivankiloiden käyttöasteessa on suuria paikkakuntaakohtaisia eroja. Niitä aiheutuu erityisesti siitä, onko alueella erillinen selviämisasiema ja mikä on sen kapasiteetti. Tavoitteena tulisi olla, että päihtyneet jotka eivät kykene pitämään huolta itsestään, mutta eivät aiheuta käyttäytymisellään vaaraa, toimitetaan selviämisasiemalle. Näin laki päihtyneitten käsittelystä sinänsä edellyttää. Tämän toteutuminen kuitenkin vaatisi kattavaa selviämisasiemaverkostoa.

4.3.5 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino. Lisäksi poliisilla on esimerkiksi poliisilain perusteella laajat valtuudet päästä kotirauhan piiriin ja tätä valtuutta myös käytetään paljon päivittäin. Kysymys kotirauhan suojasta ei siis koske vain pakkokeinolin mukaisia kotietsintöjä. Aina kun poliisi tai muu viranomainen menee kotirauhan

suojaamaan rakennukseen, tulee tarkasti harkita, onko tälle perusteita ja mikä on se säännös, joka antaa tähän oikeuden.

Poliisi voi kaikissa tapauksissa itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota riippumattoman kontrollin puuttumiseen erityisesti asianajotoimistoihin tehtyjä kotietsintöjä koskevissa Suomelle langettavissa ratkaisuisa. Tämän vuoksi uuteen vuoden 2014 alusta voimaan tulevaan pakkokeinolakiin otettiin säännökset siitä, että tuomioistuimien päättyä niin sanotusta erityisestä kotietsinnästä eli esimerkiksi etsinnästä asianajotoimistossa, lääkärin vastaanotolla tai lehden toimituksessa.

EIT antoi vuonna 2011 Suomelle kaksi langettavaa tuomiota kotietsinnöistä (*Heino v. Suomi* ja *Harju v. Suomi*), koska se katsoi, ettei lainsäädäntömme tarjoa riittäviä oikeusturvakeinoja joko ennen kotietsintää tai sen jälkeen. Tästä syystä pakkokeinolakia uudistettiin niin, että yleinen kotietsintöjen lainmukaisuuden arviointi perustuu jälkikäteiselle kontrollille. Tätä koskeva pakkokeinolain muutos tuli voimaan elokuun 2011 alusta. Sen jälkeen kotietsinnän laillisuus on voitu saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Vaatimus on tehtävä 30 päivässä siitä, kun kotietsinnästä on saatu tieto.

Se, jonka luona on tehty kotietsintä, voi siis vaatia käräjäoikeutta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Lainmuutoksen jälkeen oikeusasiamies ei ole tutkinut kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällaisia tapauksia on suurin osa kotietsintäkanteluista.

AOA Pajuoja tutki lainmuutosten vaikutuksia omana aloitteenaan. Käräjäoikeudet ratkaisivat elokuun 2011 alun ja maaliskuun 2012 lopun välisenä aikana kaikkiaan 22 kotietsintätapausta. Niistä kahdeksassa oli katsottu menetellyn vastoin lakia. Lähes aina oli kysymys ollut siitä, että asunnon haltijan oikeus olla läsnä kotietsinnässä tai kutsua todistaja paikalle eivät olleet toteutu-

neet. Tämä on ollut yleisin arvostelun aihe kanteluratkaissuissakin.

AOA:n mukaan lainmuutos ei kuitenkaan anna riittävästi oikeussuojaa. Sekä pakkokeinoja käytettäessä aiheutettujen vahinkojen korvaaminen että perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittäminen on puutteellisesti säädelty. Tämän vuoksi langettavat tuomiot EIT:stä ovat edelleen hyvin mahdollisia muun muassa kotietsintää koskevissa asioissa. Käräjäoikeuteen viedyissä tapauksissa lainvastaisesta menettelystä kotietsinnässä on seurannut vain se, että käräjäoikeus on todennut virheen. Esimerkiksi vahingonkorvausvaatimuksia ei ole tutkittu. Korvaus- ja muiden liitännäisvaatimusten käsittely on ainakin käräjäoikeuksissa ollut osin epäselvää. Käräjäoikeuksien tarkastuksilla ja käräjatuomareiden yhteydenotoista kävi ilmi, että kotietsintäasioiden menettelytavoissa on muutoinkin epäselvyyksiä.

AOA piti tärkeänä, että esitutkintaviranomaiset eivät tingi laissa säädetyistä menettelytavoista ja korosti, että he voivat kohentaa oikeusturvaa myös omin toimenpitein. Esimerkiksi kotietsintämääräysten laadussa on parantamisen varaa, ja ne tulisi nykyistä useammin laatia kirjallisesti. Tulisi myös pyrkiä siihen, että kotietsinnästä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies aina, kun se vain on mahdollista. AOA saattoi asiaa koskevan päätöksensä oikeusministeriön (OM), Poliisihallituksen, Tullihallituksen, Rajavartiolaitoksen esikunnan ja Pääesikunnan tietoon.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 30.8.2012,
DNRO 3236/2/11*, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

Lisäksi AOA katsoi OM:lle ja SM:lle antamissaan lausunnoissa (luonnokset hallituksen esityksiksi pakkokeinolain ja poliisilain muuttamiseksi), että kotietsintää koskevassa sääntelyssä on edelleen tarkentamisen tarvetta, yhtenä esimerkkinä ns. teknisen rikospaikatutkinnan ja kotietsinnän suhde (2519 ja 2527/5/12).

Kotietsintää koskevia kanteluja on ollut vuosittain kolmisenkymmentä. Tämä on syytä suhteuttaa kotietsintöjen määrään: vain hyvin pieni osa kotietsinnöistä tulee oikeusasiamiehen

käsiteltäväksi. Sikäli kuin tapauksissa on ollut moitittavaa, kysymys on ollut yleisemmin menettelystä kuin siitä, ettei toimenpiteelle olisi ollut edellytyksiä.

Kanteluissa ei todeta perusteettomia kotietsintöjä kovin usein, mikä johtuu osaltaan siitä, että tämän pakkokeinon edellytykset ovat hyvinkin matalat. Kotietsinnän perusteena olevan rikoksen ei tarvitse olla vakava, käytännössä pois jäävät vain vähäiset rikokset. Rikoksesta epäillyn luona tehtävään etsintään lähtökohtaisesti riittää, että häntä on syytä epäillä tietyn vakavuusasteen rikoksesta.

Yleisin arvostelun aihe kotietsintöjä koskevissa kanteluratkaisuissa oli edellisvuosien tapaan se, että asunnon haltijalle ei ollut annettu tilaisuutta olla läsnä etsinnässä tai kutsua siihen omaa todistajaansa. AOA arvosteli poliisia tästä kahdeksassa päätöksessään (2261, 2292, 2594, 2863, 3078, 3359, 3525 ja 3987/4/11). Pakkokeinolain mukaan sille, jonka luona kotietsintä pidetään, tai hänen poissa ollessaan jollekin hänen talonväkeensä kuuluvalla paikalla olevalle on annettava tilaisuus olla etsinnässä saapuvilla ja kutsua siihen todistaja, jollei se viivytä toimitusta.

Laillisuusvalvonnassa on katsottu perusteluksi, että poliisi nimenomaan oma-aloitteisesti ilmoittaa pakkokeinon kohteelle hänen oikeuksistaan. Jos se, jonka luona kotietsintä pidetään, on kotietsinnän aloittamishetkellä vapautensa menettäneenä, tulee poliisin antaa hänelle tilaisuus olla läsnä etsinnässä ja kutsua siihen todistaja. Poliisilla ei sinänsä ole aina velvollisuutta yrittää tavoittaa paikan haltijaa puhelimitse tai odottaa hänen saapumistaan paikalle. Pakkokeinolain pääsääntönä on kuitenkin läsnäolo-oikeus. Lain sisältämää poikkeusta – ”jollei se viivytä toimitusta” – on tulkittava ahtaasti.

Muista ratkaisuista mainittakoon 1763/4/11*, jossa katsottiin, ettei poliisi ollut esittänyt riittäviä oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita autossa tehdylle kotietsinnälle, matkustajan henkilentarkastukselle ja kuljettajan turvallisuustarkastukselle. Eräässä tapauksessa kotietsinnästä ei taasen ollut laadittu pöytäkirjaa – se, että etsintä on tulokseton, ei ole peruste jättää pöytäkirja

tekemättä. Kanteluratkaisussa 2393/4/11 puolestaan korostettiin sitä, että kun poliisin suorittaman kotietsinnän aikana asunnossa ei ollut kuin yhdeksänvuotias lapsi samanikäisen ystävänsä kanssa, olisi tullut pyrkiä varmistamaan, ettei lapsi jää ainakaan pitkäksi aikaa yksin virkapukuisen poliisipartion käynnin herättämien tuntemusten ja kysymysten kanssa.

Kotietsintään liittyy usein takavarikko. Niitä koskevissa kanteluissa katsotaan usein, ettei takavarikolle ole perusteita ja pyydetään sitä purettavaksi. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi antaa tällaisia määräyksiä, vaan hän voi yleensä arvioida vain takavarikkomenettelyn oikeellisuutta. Sen sijaan käräjäoikeus voi sen vaatimuksesta, jota asia koskee, päättää, onko takavarikko pidettävä voimassa.

4.3.6 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa on useita kestoaiheita, kuten esimerkiksi esitutkintapäätökset ja niiden tiedoksianto sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto.

Päätökset, joilla poliisi on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe. Edellisvuosien tapaan useassa tapauksessa esitutkintapäätösten perustelut olivat puutteelliset tai niin epäselvät, ettei niistä ole käynyt ilmi, oliko kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, keskeyttämisestä vai lopettamisesta. Näiden tilanteiden ero on syytä pitää selvänä, koska soveltamistilanteet ja -edellytykset poikkeavat toisistaan. Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaa koskevien päätösten perusteluvollisuutta on erityisesti korostettu.

Muutamassa tapauksessa esitutkintaa ei ollut aloitettu tai se oli keskeytetty tekemättä juuri mitään tutkintaa. Monesti päätöksen lopputulos oli perustelujen puutteellisuudesta huolimatta sinänsä oikea, mutta parissa tapauksessa poliisilaitos päätti jo kantelua selvitellessä jatkaa esitutkintaa.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoa. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Pitkään viipyvä esitutkinta on ongelmallista yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, kuten myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Poliisi voi ja sen pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä voi joutua odottamaan vuoroaan pitkäänkin. Vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkijaa tai tutkinnanjohtajaa ylemmäksikin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita EIT:ssä asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä arvioitaessa rikosasioiden käsittelyaikaa.

Vuoden 2010 alussa tuli voimaan laki oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä, jossa esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä. Tuon lain mukaan yksityisellä asianosaisella on oikeus saada valtion varoista kohtuullinen hyvitys, jos oikeudenkäynti viivästyy siten, että se loukkaa hänen oikeuttaan oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa. Laki koskee vain asioita, jotka ovat edenneet tuomioistuimeen saakka. Kuitenkin korkein oikeus on katsonut ennakkoratkaisussaan, että nimenomaisen kansallisen säännöksen puuttuessa myös pelkän esitutkinnan kohtuuton kesto voi oikeuttaa korvaukseen vastaavalla tavalla kuin varsinaisen oikeudenkäynnin viivästyminen. Ratkaisun mukaan asianosaisen oikeusturvan kannalta ei ole perusteltua, että oikeus korvaukseen esitutkinnan kohtuuttoman keston perusteella riippuisi siitä, nostetaanko asiassa lopulta syyte vai ei.

Kertomusvuonnakin tuli esiin useita tapauksia, joissa esitutkinnan katsottiin aiheettomasti viipyneen. Kysymys ei kuitenkaan ollut erityisen räikeistä tapauksista, vaan pikemminkin työmäärästä johtuvasta viipymisestä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavasta laiminlyönnistä. Asianosaisen kannalta ei kuitenkaan ole yleensä merkitystä sillä, mistä viivästyminen johtuu.

Tapauksessa 3730/4/11* syrjintää koskevan asian esitutkinta viipyi poliisissa perusteettomasti niin, että asia siirtyi syyteharkintaan vasta kun syyteoikeuden vanhentumiseen oli aikaa kuukausi. Tutkinnanjohtajan olisi tullut myös erikseen kiinnittää syyttäjänviraston huomiota vanhentumisvaaraan. Tästä tapauksesta enemmän jaksossa Syyttäjälaitos (ks. s. 132).

Tapauksessa 709/4/11* puolestaan epäiltiin pahoinpitelystä sekä poliisimiestä että siviilihenkilöä. Tällöin poliisimiehen osalta tutkinnanjohtajana toimi syyttäjä ja siviilihenkilön osalta poliisi. Tällaisessa ns. kahden tutkinnanjohtajan tilanteessa tulee huolehtia tutkinnan koordinoinnista. Kuitenkin siviilihenkilön asia, jossa oli sama esitutkinta-aineisto, toimitettiin syyteharkintaan vasta vuoden kuluttua siitä, kun asia oli poliisimiehen osalta mennyt syyttäjälle.

Edellisvuosien tapaan poliisia arvosteltiin useassa tapauksessa myös siitä, että asianomistajan tekemää ilmoitusta rikoksesta ei ollut kirjattu.

4.3.7 TIEDOTTAMINEN JA JULKISUUSLAKI

Julkisuuskysymykset ovat usein ongelmallisia. Poliisi joutuu ottamaan niihin päivittäin kantaa, usein hyvinkin nopeasti. Selvää on, että salassa pidettävistä asioista ei voi tiedottaa tai muutoinkaan antaa tietoja. Esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti – mutta eivät toki poikkeuksetta – salassa pidettäviä ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Toisaalta poliisiltakin vaaditaan mahdollisimman suurta avoimuutta ja aktiivista tiedottamista. Painetta lisäävät tiedonvälityksen volyymin kasvu ja sen rytmin nopeutuminen: tietoja vaaditaan reaaliaikaisesti ja tiedotusvälineillä voi olla jo paljonkin muista lähteistä saatuja tietoja. Näissä ristipaineissa tasapainottelu on vaativa tehtävä.

AOA otti kahdessa päätöksessään esille viranomaisten tiedottamisessa noudatettavan varovaisuuden ja hienotunteisuuden tietyissä tilanteissa.

Hän tutki omana aloitteenaan tapauksen, jossa komisario oli keskustellut puhelimitse lehden toimittajan kanssa vangin etsinnöistä ja viitannut tiedotusvälineistä saamaansa tietoon vangin terveydentilasta.

AOA korosti varovaisuutta erityisesti silloin, kun on kysymys viranomaisen salassa pidettävistä tiedoista, joita viranomainen ei saa paljastaa. Vaikka viranomainen vain toistaisi tiedotusvälineissä esiintyneen tiedon, vaarana on, että hän samalla välillisesti vahvistaa sen. Arvostelulle antoi aiheen vakavasti sairaan henkilön elinajan julkinen arvioiminen, mikä on omiaan lisäämään hänen ja hänen läheistensä kärsimystä.

Kyseisen lehden päätoimittaja sai tammi-kuussa 2013 sakkorangaistuksen vangin terveys-tietojen julkaisemisesta. Tuomio ei ole lainvoimainen.

Toisessa tapauksessa oikeusasiamiehelle oli kanneltu siitä, että poliisin toiminnasta kertovassa TV-ohjelmassa poliisimies oli kommentoinut kameralle vainajan todennäköisesti kuolleen alkoholiin.

AOA huomautti, että poliisin toiminnassa noudatettava vähimmän haitan periaate ja kielto aiheuttaa tarpeetonta vahinkoa tiedottamisessa velvoittavat varovaisuuteen kuulinsyyn arvioinnissa. Myös hienotunteisuus ja perustuslain mukainen ihmisarvoisen kohtelun vaatimus ulottavat vaikutuksensa pidemmälle kuin vain elossa oleviin henkilöihin. AOA:n mukaan viranomaisen tulee pidättäytyä julkisista arvioista, jotka saattavat loukata vainajan muistoa tai läheisiä.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖKSET 26.4.2012,
DNROT 2893/2/11* JA 3374/4/10*,
ESITTELIJÄ MIKKO ETELÄPÄÄ

Lisäksi tuli esille edellisvuosien tapaan muutamia tapauksia, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin. Esimerkiksi kun oli kieltäytytty antamasta asiakirjaa, ei ollut samalla annettu lain tällaisessa tilanteessa edellyttämää ohjausta, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Asiakirjoja ei myöskään aina ollut annettu säädettyssä määräjassa.

4.3.8 AMPUMA-ASEET

Ampuma-aselupia koskevat kantelut lisääntyivät muutama vuosi sitten, kun erityisesti kouluampumistapaukset saivat poliisin tiukentamaan lupakäytäntöjä. Nytemmin myös ampuma-ase-lakia on muutettu: on muun muassa tiukennettu käsiaseiden luvansaannin edellytyksiä ja tehostettu luvanhakijoiden ja -haltijoiden terveyden-tilan valvontaa. Koska poliisilaitoksen päätöksistä on useimmiten mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen, ei oikeusasiamies tämän vuoksi yleensä tutki kanteluita muutoin kuin menettelytapojen osalta.

Tapauksessa 680/4/11* AOA arvosteli tiedonkulkua poliisilaitoksella. Tieto poliisilaitoksella tutkittavana olleesta laittomasta uhkauksesta meni vasta kahdeksan kuukauden kuluttua tapahtumasta aseluvista päättävän poliisimiehen tietoon. Tuolloin syyttäjä oli jo nostanut asiassa syytteen laittomasta uhkauksesta, jossa aseluvan haltija oli uhkaillut naapurua aseiden hakemisella. Tätä aseluvista vastaava poliisimies ei kuitenkaan tiennyt, vaan katsoi tutkijalta saamiensa tietojen perusteella, ettei lupien peruuttamiseen ryhdytä.

Sittemmin asiassa tehtiin sovinto kärjääoikeudessa ja syyttäjä luopui myös laitonta uhkausta koskevasta syyteestä. Puolitoista kuukautta tämän jälkeen uhkailusta epäilty ampui haulikolla ja käsiaseella lukuisia laukauksia naapurinsa asuntoon. Hänet tuomittiin alentuneesti syyntakeisena tehdystä tapon yrityksestä.

AOA arvosteli ampuma-aselupaharkinnan kannalta tarpeellisen tiedon välittymisen hitautta ja sitä, ettei rikosasian vaihetta seurattu omaaloitteisesti sen jälkeen, kun se tuli aseluvista vastaavan tietoon. Poliisilaitos oli sittemmin antanut määräyksen ampuma-aseasioista ja tiedonkulusta poliisilaitoksella.

Tapauksessa 2085/4/11 kävi puolestaan ilmi, että siirrettäessä tietoja manuaalisesta ampuma-asekisteristä valtakunnalliseen aserekisteriin oli tapahtunut virhe ja tiedot kantelijan luvista olivat jääneet siirtämättä. Tämän huolimattomuuden johdosta kantelijalle ei ollut myönnetty hänen hakemiaan ampuma-aselupiansa kaksoiskappaleita,

kun niitä ei ollut löytynyt poliisin rekistereistä. Hallinto-oikeus hylkäsi kantelijan valituksen poliisilaitoksen kielteisestä päätöksestä.

Kantelija oli sittemmin löytänyt kadonneiksi luulemansa luvat, joiden perusteella hänen rinnakkaislupansa merkittiin valtakunnalliseen aserekisteriin. Kantelua selvitetäessä poliisilaitos ilmoitti olevansa valmis korvaamaan kantelijalle poliisilaitoksen päätöksestä ja hallinto-oikeuden päätöksestä aiheutuneet yhteensä 157 euron kulut.

4.3.9 RATKAISUJA

Vapaudenmenetykselle ei ollut riittäviä perusteita

Jos vapaudenriistolle ei ole hyväksyttäviä perusteita, se on vastoin Suomen perustuslakia ja Euroopan ihmisoikeussopimusta. Ihmisoikeussopimuksen mukaan jokaisella, jonka vapaus on riistetty sen vastaisesti, on oikeus vahingonkorvaukseen. Suomessa vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu on kuitenkin rajoitettu. Toisaalta ihmisoikeussopimus takaa tehokkaat oikeussuojakeinot ihmisoikeusloukkauksissa.

Tässä tilanteessa kärsimyskorvaus on eräissä tapauksissa mahdollista perustaa ihmisoikeussopimukseen. Eräät korkeimman oikeuden ratkaisut osoittavat, että perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta on mahdollista suorittaa vahingonkorvausta tai hyvitystä myös ilman kansallisen lainsäädännön nimenomaista tukea.

OA Jääskeläinen piti lainvastaisena Pohjanmaan poliisilaitoksen menettelyä pitää asianomistajaa säilössä. Poliisilaitos tutki epäiltyä törkeää petosta, jossa kantelija oli asianomistaja. Poliisi oli ottanut kantelijan kiinni hänen suojaamiseen poliisilain perusteella. Hänelle oli jo aiemmin määrätty väliaikaisesti edunvalvoja, joka oli ilmaissut poliisille huolensa päämiehensä tilanteesta. Kantelija oli tavattu kaukaa varsinaiselta kotiseudultaan, minkä lisäksi poliisi perusteli toimintaansa havainnoillaan kantelijan puheista, olemuksesta ja käyttäytymisestä. Vapaudenmenetys oli kestänyt 23 tuntia.

Käytettävissä olleen aineiston perusteella mikään ei kuitenkaan edes viitannut siihen suuntaan, että kantelijan henki, ruumiillinen koskemattomuus, turvallisuus tai terveys olisi ollut uhattuna. OA:n mukaan kiinniottoa ei voitu perustaa huoleen asianomistajan omaisuudesta.

OA antoi kiinniotosta määränneelle rikoskomisariorille huomautuksen vastaisen varalle ja kehotti poliisilaitosta vakavasti harkitsemaan, kuinka se voisi hyvittää kantelijalle häneen kohdistetun oikeudettoman vapaudenriiston.

AOA Pajuoja puolestaan arvosteli kahdessa päätöksessään Helsingin ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksia perusteettomista vapaudenriistoista.

Helsingin tapauksessa AOA arvosteli erityisesti sitä, että aamuyöllä kiinniotettu henkilö oli päästetty vapaaksi vasta myöhään seuraavana iltapäivänä. Saaduissa selvityksissä ei esitetty seikkoja, joiden nojalla ainakaan näin pitkälle säilössä pidolle olisi ollut poliisilain mukaiset perusteet.

Varsinais-Suomen tapauksessa henkilöä epäiltiin huoltoasemalle tehdystä murtovarkaudesta, kun hänen DNA:taan oli löydetty noin puolitoista vuotta jälkeenpäin tyhjistä juomatölkistä, joka oli otettu talteen huoltoaseman pihalta tekopäivänä. Anastetuksi oli kuitenkin ilmoitettu vain kaksi sikarilaatikkoa, ei siis lainkaan juomia.

AOA arvosteli rikosepäilylle esitettyjä perusteita ja myös sitä, että tutkinnanjohtaja etsintäkuulutti henkilön määräten hänet pidettäväksi, vaikka epäillyn ei ollut esitetty olleen vaikeasti tavoitettava tai karttavan esitutkintaa. Hän oli pidätettynä vajaan vuorokauden.

AOA kehotti Helsingin ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksia harkitsemaan, voisivatko ne ihmisoikeussopimuksen nojalla hyvittää kantelijan vapaudenriiston.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖKSET 29.5.2012,
DNRO 2495/4/10* (VARSINAIS-SUOMI) JA 2756/4/10*
(HELSINKI), ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI
SEKÄ OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 15.6.2012,
DNRO 1317/4/11*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

Pohjanmaan poliisilaitos ilmoitti pyytäneensä kantelijalta menettelyä anteeksi ja maksaneensa tälle 200 euron hyvityksen. Varsinais-Suomen

poliisilaitos puolestaan ilmoitti maksaneensa kantelijalle 150 euron hyvityksen. Helsingin poliisilaitos puolestaan katsoi, että mahdollinen oikeudenloukkaus on niin vähäinen, ettei vahingonkorvauksen maksamiselle ole riittäviä perusteita. Poliisilaitoksen mukaan viranomaisen oma-aloitteisesta vahingonkorvauksen tai kärsimyskorvauksen maksamisesta tulisi säätää laissa. Ilman vahingonkorvaussäännöstä tai lainvoimaista tuomiota tapahtuvat maksut tulisi linjata valtionhallinnossa keskitetyksi. Poliisilaitos katsoi, ettei se voi itsenäisesti laajentaa vahingonkorvaussäännösten tulkintaa.

Esitys matkustuskieltoa koskevan sääntelyn täsmentämiseksi

Rikoskomisario arvosteli Helsingin kärjäoikeutta, kun se oli jättänyt hänen esittämänsä matkustuskieltovaatimuksen tutkimatta samalla, kun se vapautti rikoksesta epäillyn henkilön tutkintavankeudesta rikoskomisarion esityksestä. Rikoskomisarion mukaan toinen (Pirkanmaan) kärjäoikeus on katsonut olevansa toimivaltainen antamaan matkustuskielto määräyksen vastaavassa tilanteessa.

Tilanne herätti kysymyksen, onko asiassa kyse ”vangitsemisvaatimuksen käsittelystä” siinä merkityksessä, että tuomioistuimella on toimivalta määrätä epäilty vangitsemisen sijasta matkustuskieltoon. Toisaalta, onko esitutkintaviranomaisella enää toimivaltaa määrätä itsenäisesti matkustuskiellosta, jos tuomioistuin ei sitä tutkintavankia vapauttaessaan tee?

OA katsoi, että laki ei anna selvää vastausta näihin kysymyksiin. Esille tullut ratkaisukäytännön epäyhtenäisyys on oikeusvarmuuden ja lainkäytön ennakoitavuuden kannalta periaatteellisesti ongelmallinen asiantila. Pakkokeinotoimivaltuuksista tulisi säätää laissa niin täsmällisesti, että sääntely ei salli tulkintakäytäntöjen eriytymistä.

OA:n mukaan laista tulisi käydä yksiselitteisesti ilmi, onko tuomioistuin toimivaltainen määräämään matkustuskiellosta hyväksyessään

pidättämiseen oikeutetun virkamiehen esityksen tutkintavankeuden päättämisestä ja onko pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä tai syyttäjällä toisaalta enää toimivaltaa matkustuskiellon määräämiseen ennen syytteen nostamista sen jälkeen, kun tuomioistuin on edellä mainitulla tavalla päättänyt rikoksesta epäillyn vapauttamisesta. Lain tulisi OA:n mukaan olla nykyistä selvempi myös pakkokeinolain mukaisten määrääaikojen keskinäisten suhteiden osalta.

Asia ei antanut aiheutta yksittäisiin virkamiehiin tai tuomareihin kohdistuviin toimenpiteisiin, mutta OA saattoi käsityksensä OM:ssä käynnissä olevassa esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön täydentämis- ja täsmentämishankkeessa huomioon otettavaksi. Hän pyysi ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut sille aiheutta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.12.2012,
DNRO 3512/4/11*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

OM katsoi, ettei lainsäädäntömuutoksiin ole tarvetta. Tulkintakysymyksiin ja säännösten oikeaan soveltamiseen voidaan kiinnittää huomiota syksyllä 2013 järjestettävässä uutta pakkokeinolakia koskevassa viranomaiskoulutuksessa.

Vaarallisen eläimen lopettamistuomiolle ei löydy täytäntöönpanijaa

Kantelijat arvostelivat sitä, ettei kärjäoikeuden antamalle kahden vaarallisen koiran lopettamistuomiolle löytynyt täytäntöönpanijaa. Kantelijoita oli ohjattu viranomaiselta toiselle ja asian käsittely oli kestänyt kohtuuttoman pitkään.

Ulosottovirasto oli todennut, että asiassa on toimivalta vain valtiolla, koska kyseessä oli rikos-oikeudellinen seuraamus. Asianomistajat eivät siis voineet hakea toimeenpanoa. Oikeusrekisterikeskus puolestaan kehotti kantelijoita kääntymään poliisin puoleen. Poliisi oli käynytkin eläinlääkärin kanssa koirien oletetussa olinpaikassa, mutta koirat oli viety muualle.

Aikaisemmin OM ohjeisti kärjäoikeudet ilmoittamaan eläimen tappamismääräyksistä suoraan poliisille, jolla katsottiin olevan toimivalta panna määräys täytäntöön poliisilain perusteella. Ohjeiden antaminen siirtyi Oikeusrekisterikeskukselle vuonna 2010. Kun eläimen tappamismääräykseen liittyvät toimivaltasuhteet tulivat epäselviksi, Oikeusrekisterikeskus poisti ohjeista maininnan ilmoitusvelvollisuudesta.

AOA totesi, että vaarallisen eläimen lopettamistuomion täytäntöönpanoa koskevat säännökset ovat puutteellisia ja epäselviä. Hän piti valittavana, että selkeiden säännösten puuttuessa viranomaiset jättävät täytäntöönpanotoimet suorittamatta ja esitti valtioneuvostolle ryhtymistä kiireellisiin toimenpiteisiin, jotta lainsäädännön puutteet korjattaisiin.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 19.6.2012,
DNRO 4225/4/10*, ESITTELIJÄ EERO KALLIO

OM ilmoitti joulukuussa 2012, että siellä valmistellaan virkatyönä lakiehdotusta, jossa säädettäisiin yksiselitteisesti viranomaisten toimivallasta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa mahdollisimman pian.

Eräitä poliisia koskevia tapauksia on käsitelty myös jaksoissa Lapsen oikeudet ja Kieliasiat. Kielellisiin oikeuksiin liittyvistä ratkaisuista mainittakoon tässäkin lyhyesti tapaus, jossa OA Jääskeläinen antoi SM:lle ja Poliisihallitukselle huomautuksen, koska liikenteen automaattisen kameravalvontajärjestelmän korjaaminen laiminlyötiin. Hän oli jo vuonna 2010 huomauttanut siitä, että järjestelmä ei turvaa kielellisiä perusoikeuksia. Järjestelmän puutteet on nyttemmin korjattu, mutta vasta yli neljä vuotta käyttöönoton jälkeen (ks. s. 304).

4.3.10 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskuslaitos. Hätäkeskuslaitos on valtakunnallinen virasto, johon kuuluvat sen esikuntatehtäviä hoitava keskushallinto Porissa ja hätäkeskukset eri puolilla Suomea. Hätäkeskuslaitosta tulosoittaa sisäasiainministeriö yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on vastaanottaa ja välittää hätäilmoitukset. Hätäkeskuslaitos tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia sekä välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskukset ovat parhaillaan suurten muutoksen kohteena. Merkittävin muutos on toiminnan keskittäminen kuuteen uuteen hätäkeskukseen, jotka muodostetaan vanhoja hätäkeskuksia yhdistämällä. Toinen uudistus on uuden tietojärjestelmän käyttöönotto. Suunnitelmien mukaan uudet hätäkeskukset ovat toiminnassa viimeistään vuonna 2014 ja uusi tietojärjestelmä käytössä 2015.

Hätäkeskusten tarkastuskierros jatkui Oulun hätäkeskuksen tarkastuksella. Se on ensimmäinen uusi suuri hätäkeskus, johon keskitettiin Kainuun, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hätäkeskusten toiminnot marraskuussa 2011.

Oulun hätäkeskuksen erityispiirteenä on alueen pitkä valtakunnanraja. Suomen, Ruotsin ja Norjan välillä on sopimus, jonka perusteella ambulanssit kulkevat rajan yli puolin ja toisin. Sitä esimerkiksi Sevettijärvellä voidaan hälyttää ambulanssi Norjan puolelta, jos ambulanssi on saatavissa sieltä nopeammin kuin Suomesta.

Hätäkeskuskanteluita ratkaistiin vuoden aikana kymmenisen kappaletta. Kantelut koskevat yleensä hätäkeskuspäivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämises-

sä tai päivystäjien käytöstä hätäpuhelun aikana. Käytöstä koskeviin kanteluihin on yleensä saatavissa kattava selvitys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan ja niiden sisältö on helposti selvitettävissä. Onkin ilmeistä, että päivystäjien tietoisuus nauhoittamisesta parantaa palvelun laatua.

Sairaankuljetuksen kiireellisyyttä koskevassa ratkaisussa AOA katsoi, että tilanteessa olisi saatanut olla edellytykset toisenlaiseen kiireellisyyssarvioon. Hän totesi myös, että hätäpuheluiden käsitteleminen Hätäkeskuslaitoksen voimassa olevia riskinarvio- ja toimintaohjeita noudattaen takaa varmimmin riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja turvaa viime kädessä jokaisen oikeutta elämään (1039/4/11*).

Tapaninpäivän myrsky 2011 aiheutti hätäpuhelutulvan ja puheluita ohjautui jonoon. Pisin rekisteröity jonotusaika esimerkiksi Länsi-Uudellamaalla oli 19 minuuttia 7 sekuntia. Pitkästä jonotusajasta kanneltiin myös oikeusasiamiehelle.

Tapahtumien vuoksi sisäasiainministeriö päätti oma-aloitteisesti laatia selvityksen myrskyn pelastustoimista. Selvitys valmistui maaliskuussa 2012 ja siihen sisältyi useita kehittämisehdotuksia. Kiireettömiä tehtäviä varten ehdotettiin perustettavaksi uusia palvelukanavia. Lisäksi tuotiin esiin, että Hätäkeskuslaitos siirtyy lähivuosina verkottuneeseen toimintamalliin, jossa hätäkeskuksen ruuhkautuessa hätäpuhelut ohjautuvat toisen hätäkeskuksen hoidettavaksi.

4.4

Sotilasasiat ja puolustushallinto

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja suorittaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköissä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä Rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*. Kaikki kohdassa 4.4.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.4.1 PUOLUSTUSVOIMAUUDISTUS

Yleistä

Vuotta 2012 leimasi puolustusvoimauudistus. Uudistuksen myötä puolustusvoimien sodanajan vahvuutta pienennetään ja henkilöstön määrää supistetaan merkittävästi. Joukko-osastoja, laitoksia ja toimipaikkoja lakkautetaan ja yhdistetään. Tarpeettomista ja vähemmän tärkeistä alueista ja kiinteistöistä luovutaan.

Uudistuksen henkilöstösuunnittelun ensimmäinen vaihe päättyi lokakuun alussa. Noin 11 900 henkilöä sijoitettiin uuden organisaation mukaiseen tehtävään. 865 henkilölle ei tuolloin voitu osoittaa tehtävää uudessa organisaatiossa. He ovat kuitenkin etusijaisia hakijoita puolustus-

voimissa avoinna oleviin tehtäviin. Avoimeksi jäi edelleen noin 400 tehtävää. Haku avoimiin tehtäviin alkoi tammikuussa 2013.

Valtioneuvosto antoi joulukuussa eduskunnalle selonteon Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta. Siinä selostetaan muun muassa puolustusvoimauudistusta ja puolustusvoimien rauhan ajan organisaatiota 2015.

Yleinen asevelvollisuus säilyy Suomen puolustusratkaisun perustana. Selonteon mukaan kutsuntajärjestelmää kehitetään ja asevelvollisten yhteiskunnallista ja sosiaalista asemaa parannetaan palvelusmotivaation edistämiseksi ja yleisen asevelvollisuuden toimivuuden turvaamiseksi.

Maavoimissa tulee olemaan esikunta ja kahdeksan joukko-osasto: Jääkäriprikaati (Sodankylä), Kaartin Jääkärirykmentti (Helsinki Santahamina), Kainuun Prikaati (Kajaani), Karjalan Prikaati (Kouvola Vekaranjärvi), Panssariprikaati (Hattula Parola), Porin Prikaati (Säkylä), Utin Jääkärirykmentti (Kouvola Utti) ja Maasotakoulu (Lappeenranta).

Sotilasläänit, sotilasläänien esikunnat, erilliset aluetoimistot, Pohjois-Karjalan Prikaati (Kontioranta), Hämeen Rykmentti (Lahti) ja Pioneerirykmentti (Keuruu) lakkautetaan. Sotilasläänien esikuntien tehtävät siirretään Maavoimien Esikunnalle, joukko-osastoille ja aluetoimistoille.

Lisäksi Lapin Ilmatorjuntarykmentti (Rovaniemi) liitetään osaksi Jääkäriprikaatia, Viestirykmentti (Riihimäki) osaksi Panssariprikaatia, Tykistörikaati (Kankaanpää Niinisalo) osaksi Porin Prikaatia ja Reserviupseerikoulu (Hamina) osaksi Maasotakoulua.

Merivoimissa tulee olemaan esikunta ja neljä joukko-osasto Rannikkolaivasto (Turku), Rannikkoprikaati (Kirkkonummi Upinniemi), Uudenmaan Prikaati (Raasepori Dragsvik) ja Merisotakoulu (Helsinki Suomenlinna). Meripuolustusalueet ja Suomenlahden Meripuolus-

tusalueeseen kuulunut Kotkan Rannikkopataljoona lakkautetaan.

Ilmavoimissa tulee olemaan esikunta ja neljä joukko-osastoa Karjalan Lennosto (Siilinjärvi Rissala), Lapin Lennosto (Rovaniemi), Satakunnan Lennosto (Tampere Pirkkala) ja Ilmasotakoulu (Jyväskylä Tikkakoski). Hävittäjätoiminta keskitetään Rovaniemelle ja Siilinjärvelle, kuljetus-, yhteyslento- ja koelentotoiminta Pirkkalaan ja koulutus Tikkakoskelle. Ilmavoimien Teknillinen Koulu (Jämsä Halli) ja Lentosotakoulu (Kauhava) lakkautetaan.

Puolustusvoimiin perustetaan Puolustusvoimien logistiikkalaitos, jonne keskitetään materiaalihankinnat, ympäristöasiat ja logistiikan järjestelyt. Lisäksi laitos vastaa muun muassa terveydenhuollon järjestämisestä.

Varusmiesten palvelusaikaa lyhennettiin 15 vuorokaudella vuodesta 2013 alkaen. Muutoksen jälkeen palvelusaika on 165 päivää, 255 päivää tai 347 päivää. Tämä mahdollistaa kotiutuvien koulutuksen päättämiseen liittyvät toimet ja uuden saapumiserän koulutuksen suunnittelun ja aloituksen aikaisempaa paremmin.

Tarkastushavaintoja uudistuksesta

Uudistuksen vaikutuksia selvitettiin suoritetuilla tarkastuksilla. Lakkautettavista yksiköistä tarkastettiin Hämeen Rykmentti, Pioneerirykmentti ja Ilmavoimien Teknillinen Koulu.

Erityisenä huolena nousi esiin varuskunnissa työskentelevän siviilihenkilöstön asema, joille oli tarjolla vähän korvaavia työpaikkoja.

Varusmieskoulutuksen kannalta siirtymäkaudesta arvioitiin tulevan haasteellinen, koska osa henkilöstöstä siirtyi jo ennen lopullista lakkautusta uuteen työpaikkaan eikä uutta henkilöstöä enää palkattu.

Lakkautuspäätökset ovat merkinneet muun muassa sosiaalikirjuriin työmäärän lisäystä. Henkilökunta koki ahdistavaksi etenkin sovittujen aikataulujen venymisen ja epävarmuuden tulevasta työpaikasta. Myös mahdollisista tukipaketeista oli epäselvyyttä.

Lakkautusten vuoksi monet joutuvat muuttamaan toiselle paikkakunnalle. Esimerkiksi Keuruulla sijaitsevan Pioneerirykmentin toiminta siirretään Kajaaniin, Säkyliään, Vekaranjärvelle ja Lappeenrantaan. Noin 100 sotilaille oli tarjolla työpaikka näillä kaukana Keuruulta sijaitsevilla paikkakunnilla.

Osalla Lahdessa palvelevista on mahdollisuus siirtyä kohtuullisen matkan päähän Riihimäelle. Monet Ilmavoimien Teknillisessä Koulussa työskentelevät siirtyvät Ilmasotakouluun Tikkakoskelle, jonka läheisyydessä osa heistä asuu jo nyt.

Tarkastetuista kohteista Karjalan Lennostossa uudistus tulee puolestaan merkitsemään toiminnan laajenemista. Yli puolet Satakunnan Lennoston Horneteista tullaan siirtämään Tampereelta Rissalaan, minkä jälkeen Karjalan Lennosto tulee olemaan Ilmavoimien suurin tukikohta. Sekä henkilöstön että varusmiesten määrä tulee kasvamaan. Rakenteilla on jo uusi laivuerakennus.

4.4.2 MUUTA TOIMINTAYMPÄRISTÖSTÄ

Vuonna 2012 vapaaehtoiseen palvelukseen haki yli 700 naista. Vain kerran (1995) hakijoita on ollut enemmän. Naisten osuus puolustusvoimien työntekijöistä on ollut kuitenkin laskussa usean vuoden ajan. Tähän vaikuttaa erityisesti siviilihenkilöiden osuuden väheneminen. Siviilihenkilöstöstä naisia on jopa puolet. Naispuolisten sotilaiden määrä on pysynyt viime vuodet lähes samana, noin neljässä prosentissa.

Varusmiesten peruskoulutuskauden aikaiset keskeytykset olivat suunnilleen edellisvuoden luokkaa. Tammikuun saapumiserässä poistumat ovat yleensä selvästi suuremmat kuin heinäkuun saapumiserässä. Heinäkuun 2011 saapumiserässä kokonaispoistuma oli noin 16% ja tammikuun 2012 saapumiserässä noin 19%.

Vuoden 2012 kutsuntoihin osallistuneista määrättiin palvelukseen 76%. Kysymyksessä olevan 1994 syntyneen miesikäluokan koko oli 34 300. Kaikkiaan 274 eri paikkakunnalla järjestettiin yhteensä 561 kutsuntatilaisuutta.

4.4.3 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut ja omat aloitteet

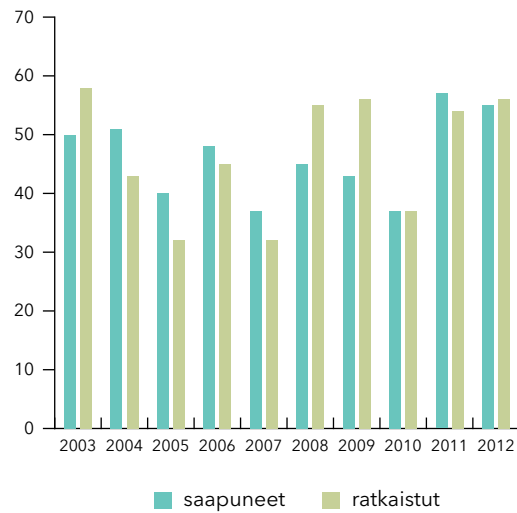
Sotilasasioista kantelevat puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen varusmiehet – joskus myös varusmiesten vanhemmat – ja vakinainen henkilökunta. Varusmiespalvelusta suorittavien kantelukynnys on korkea. Usein oikeusasiamiehen puoleen käännetään vasta palveluksen päätyttyä. Jo tästäkin syystä varuskuntien tarkastukset ovat tärkeitä. Varusmiesten kohteluun liittyviä asioita otetaan selvitettäväksi oikeusasiamiehen omasta aloitteesta muun muassa varuskuntatarkastusten yhteydessä käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 55 (edellisenä vuonna 57). Niitä ratkaistiin 56 (54).

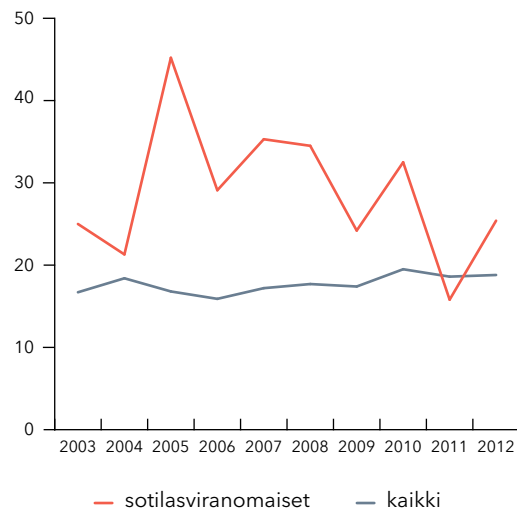
Varusmiehet kantelevat muun muassa palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä ja palveluspaikoista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan lähinnä päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Myös lääkintähuollosta ja varusmiesten kohtelusta kannellaan jonkin verran. Oikeusasiamies on eri yhteyksissä korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja.

Henkilökunnan kantelut liittyvät useimmiten nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokitukseen sekä virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin asioihin. Oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa voi puuttua moniin näistä kysymyksistä.

Puolustushallintoa koskevissa asioissa on ollut yleensä erittäin korkea toimenpideprosentti. Vuonna 2012 se oli 25,4.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

Tarkastukset

Varuskuntatarkastuksia on perinteisesti suorittanut se ratkaisija – oikeusasiamies tai jompikumpi apulaisoikeusasiamiehistä –, jolle tehtävä kuuluu ratkaisijoiden keskinäisen työnjaon perusteella. Viime vuosina tarkastuksia ovat voineet tehdä myös ratkaisijan määräämät esittelijät.

Vuonna 2012 tarkastettiin 11 kohdetta. Ne olivat aikajärjestyksessä Hämeen Rykmentti, Sotilaslääketieteen Keskus, Ilmavoimien Teknillinen Koulu, Pioneeripataljoona, Merivoimien Esikunta, Saaristomeren Meripuolustusalue, Uudenmaan Prikaati, Suomenlahden Meripuolustusalue, Karjalan Prikaati, Karjalan Lennosto ja Pohjois-Savon Alueoimisto.

Varuskuntatarkastusten yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun. Varusmieskeskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet pienehköt ongelmat tulevat hoidetuksi tällä tavoin. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutkinnan.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoi-
mikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Varusmiestoi-
mikuntien edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, jotka eivät muutoin olisi tulleet ilmi. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikirurgin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset.

Varusmiesten taloudelliset ongelmat ovat yksi tarkastuksilla esiin nouseva kestoaihe. Suurin osa sosiaalikirurgien käsittelemistä asioista koskee toimeentuloa. Varusmiesten talousongelmat liittyvät tyypillisesti velkaantumiseen, esimerkiksi pikavipeistä aiheutuviin vaikeuksiin. Suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa ovat lyhyen asepalvelun suorittavat, joilla päiväraha on selvästi pienempi kuin pitempään palvelevilla.

Tarkastuksilla kerrottiin sotilasavustuksen myöntämisperusteiden asettavan monet perheelliset varusmiehet huomattavasti huonompaan

taloudelliseen asemaan kuin yksin asuvat. Ääri-
esimerkkinä mainittiin varusmies, jolla oli lapsi ja vajaan 1 400 euron vanhempainrahaa saava avopuoliso. Varusmies sai sotilasavustusta 17 euroa. AOA Pajuoja otti sotilasavustuksen myöntämiskriteerit ottaa omana aloitteena tutkittavaksi (4412/2/12).

Sosiaalikirurgit pitivät hyvänä nuorisolain mukaista etsivää nuorisotyötä. Tarkoituksena on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja saada hänet tarvittavien palvelujen piiriin. Puolustusvoimien on salassapitosäännösten estämättä ilmoitettava nuoren kotikunnan etsivää nuorisotyötä varten tiedot alle 25-vuotiaasta nuoresta, joka vapautetaan varusmiespalveluksesta palveluskel-
poisuuden puuttumisen takia tai joka keskeyttää tästä syystä palveluksen.

Sotilaslääketieteen Keskuksessa tarkastuksella keskusteltiin erityisesti resurssista. Terveys-
palvelujen järjestämisen kerrottiin olevan haasteellista muun muassa jatkuvan lääkäri-
vuoksi. Erityisesti Sodankylään ja Kajaaniin on ollut vaikeata saada lääkäreitä. Kainuun Prikaatissa oli neljästä lääkärin virasta saatu täytettyä vain yksi virka vakituisesti. Uudenmaan Prikaati Raaseporissa on ainoa paikka, jossa ei ollut lainkaan virkälääkäreitä. Ostopalvelulääkärien kerrottiin vaihtuvan usein. Lisäksi ongelmana on hoitohenkilökunnan nopea vaihtuvuus ja väsyminen.

Tarkastushavaintoja varuskunnista

Uudenmaan Prikaatissa Raaseporissa keskusteltiin kielilain soveltamisesta varuskunnassa. Vaikka varuskunta on yksikielisesti ruotsinkielinen, kielikäytäntö todettiin joustavaksi ja kulloisiakin tarpeita vastaavaksi. Voitiin myös todeta, että suomen kielellä tarjotaan kielilain minimivaatimuksia parempaa palvelua.

Karjalan Prikaatissa Vekaranjärvellä erään peruskorjaamattoman kasarmirakennuksen tilat olivat erittäin kuluneet ja välittömän korjauksen tarpeessa. Varusmiestoi-
mikunnan edustajat kertoivat, että osa prikaatin koulutushenkilökunnasta ei suhtautunut myönteisesti toimikunnan-

työhön. Huolto- ja kuljetuskomppanian taisteluharjoituksissa oli joissain tapauksissa kuviteltua vihollista kutsuttu ”ryssäksi”. Varusmiehet toivoivat neutraalimpaa ilmaisua vihollisesta. Menettely saattaa loukata sellaisia varusmiehiä, joilla on venäläiset sukujuuret.

Suurin osa Pohjois-Savon Alueoimiston järjestämistä kutsunnoista pidetään seurakuntien tiloissa. Mikäli henkilö ei halunnut osallistua seurakunnan tilassa järjestettyyn kutsuntaan, hänelle tarjottiin mahdollisuutta mennä muulle kutsuntapaikalle. Seurakuntien tilojen kerrottiin olevan kustannustehokkain tapa järjestää kutsuntoja. Maavoimien Esikunnan määräyksen mukaan seurakuntien tilojen käyttöä tulee kuitenkin välttää aina kun se on mahdollista.

Tarkastusten yhteydessä keskusteltiin myös vahingonkorvausasioiden käsittelytavasta. Pien-
vahinkojen selvitysmenettelyä pidettiin työllään ja kustannuksia vievänä varsinkin tilanteissa, joissa oli kysymys vain muutamien kymmenien senttien tai muutaman euron vahingoista.

Varusmiesten kanssa käydyissä keskusteluissa nousi eniten esiin yhdenvertainen kohtelu. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ehkä suurin kysymys on varusmiesajan pituus. Upseeri- tai muutoin erityiskoulutettavien asepalvelun pitkä kesto ei voida pitää ongelmana silloin, kun ase-
velvolliset siihen tietoisesti haluavat ja pyrkivät. Sen sijaan yhdenvertaisuusongelmia ja motivaatiovaikeuksia syntyy tilanteissa, joissa henkilöitä määrätään pitkään asepalvelukseen vastoin heidän tahtoaan. Jotkut olivat jopa keskeyttäneet palveluksen kuultuaan, että he joutuisivat aliupseerikouluun. Ero tammikuun ja heinäkuun saapumiserien välillä on merkittävä. Heinäkuun saapumiserässä on selvästi enemmän johtajakoulutukseen halukkaita.

Sekä Saaristomeren että Suomenlahden Meripuolustusalueilla kerrottiin aluksilla palvelevien varusmiesten olevan huomattavasti motivoituneempia ja terveempiä kuin rannikkojoukoissa palvelevien. Syyn arveltiin johtuvan palvelusmotivaatiosta, joka aluspalveluksessa on varsin korkea. Aluksilla myös alaisten ja esimiesten välinen suhde oli paljon henkilökohtaisempi, mitä pidettiin hyvänä seikkana.

Palvelusjärjestelyjä, lomina ja vapaa-aikaa koske-
vissa käytännöissä kerrottiin olevan merkittäviä
eroja saman varuskunnan eri yksiköissä, vaikkei
eroille ole palveluksen luonteesta johtuvia perus-
teita. Joissakin yksiköissä pidennetyt iltavapaat
saattavat olla käytössä, toisissa ei. Lomakäytän-
nössä ja kuntoisuuslomien myöntämisessä ker-
rotaan ilmenneen eroja yksiköiden välillä. Sa-
moin esimerkiksi kännyköiden ja kannettavien
tietokoneiden käytöstä, tupakoinnista ja soti-
laskodissa käynnistä saattaa olla useita erilaisia
käytäntöjä. Varusmiesesimiehillä ja vanhemmal-
la saapumiserällä voi olla erivapauksia muihin
verrattuna.

Tarkastuskohteissa oli laadittu tasa-arvosuun-
nitelmat, jotka sisälsivät yleensä myös yhdenver-
taisuussuunnitelman. Tasa-arvon toteutumista
ja kehityskohteita seurattiin koulutuksen, tasa-
arvokyselyjen, työilmapiiirikyselyjen, varusmie-
sten loppukyselyjen ja muiden havaintojen perus-
teella. Ongelmien kerrottiin liittyvän usein eri
ammattiryhmien eroihin, mitä pidettiin lähinnä
puolustusvoimien yleisenä rakenteellisena ongel-
mana. Tarkastuksilla esitettiin huoli tasa-arvo-
asioiden seurannan järjestämisestä tulevaisuudes-
sa, kun rakenneuudistuksen yhteydessä Pääesi-
kunnasta oltiin lakkauttamassa tasa-arvosuun-
nittelijan virka ja puolustushaaroista sosiaalipääl-
liköiden virat.

4.4.4 PUOLUSTUSVOIMIA KOSKEVIA RATKAISUJA

Palkanmaksujärjestelmän korjaaminen kesti kohtuuttoman kauan

Puolustusvoimat otti huhtikuussa 2011 käyttöön
uuden palkanmaksujärjestelmän, jossa ilmeni
käyttöönoton edetessä koko ajan uusia yllättäviä
ongelmia. Toukokuun 2011 palkankorotusten vai-
kutuksia korjattiin vielä vuoden 2012 helmikuun
palkanmaksun yhteydessä.

Puolustusvoimien palkanmaksu-ongelmat
tulivat AOA:n tietoon tarkastusten yhteydessä.

Hän otti asian tutkittavaksi omana aloitteena.
Palkanmaksu-ongelmista tehtiin oikeusasiamie-
helle myös viisi kantelua.

Selvityksissä todettiin, että virheitä syntyi
pääasiassa lisäpalkkojen ja palkanlisien maksussa,
ja tuhansia työntekijöitä jäi niitä ilman. Kun vir-
heitä korjattiin maksamalla puuttuvia palkkoja
suoraan palkansaajien tileille, aiheutui lisää epä-
selvyyksiä. Joillekin maksettiin liikaa palkkaa,
jota piti periä takaisin.

Ongelmia aiheuttivat erityisesti aikatietoliit-
tymän virheet, joiden takia suuri määrä tietoa oli
siirtynyt väärin. Aikatietoliittymä saatiin korjat-
tua vasta syksyllä.

Pääesikunnan mukaan ongelmien taustalla
oli lisäksi järjestelmän teknisiä virheitä, tallen-
nusvirheitä ja osaamattomuutta. Järjestelmä saa-
tiin suurimmaksi osaksi korjattua vuoden 2012
alkupuolella. Yksittäisiä korjauksia tehtiin myö-
hemminkin.

AOA:n mukaan puolustusvoimilta kului pal-
kanmaksujärjestelmän virheiden korjaamiseen
kohtuuttoman pitkä aika. Kysymys oli henki-
lökunnan perustoimeentulosta, ja oikeus palk-
kaan on keskeisin virkamiehelle lain mukaan
kuuluva oikeus.

Pääesikunnan mukaan järjestelmää testattiin
ennen sen käyttöönottoa, eikä tuolloin havaittu
virheitä. Kun järjestelmässä ilmeni koko ajan uu-
sia ongelmia, viittaisi se AOA:n mukaan siihen,
että testaus ei ollut riittävän perusteellista. Selvää
ei myöskään ollut se, kenen tehtäviin järjestel-
män testaaminen kuului.

Suurimmat ongelmat johtuivat Pääesikun-
nan mukaan yksityisen yrityksen toimittamas-
ta aikatietoliittymästä. Kun yksityiset yritykset
eivät kuulu oikeusasiamiehen valvontaan, lailli-
suusvalvonnan keinoin ei voitu yksiselitteisesti
selvittää hankkeessa mahdollisesti virheitä teh-
neitä tahoja.

Joka tapauksessa puolustusvoimat tilaajana
vastasi AOA:n mukaan siitä, että toiminnoiltaan
keskeneräinen palkanmaksujärjestelmä hyväk-
syttiin käyttöön. Kun puutteita havaittiin myös
uutta järjestelmää käyttävien henkilöiden osaa-
misessa, piti AOA aiheellisena kysyä, oliko annet-
tu koulutus ollut riittävää (2357/2/11*).

Varusmiespalveluksen pituuden määräytymisperusteet

Kantelija arvosteli menettelyä hänen palvelus-
aikaansa määrättäessä. Kantelija oli määrätty
vastoin tahtoaan 362 vuorokauden palvelukseen.
Kantelija olisi halunnut 180 vuorokauden palve-
lukseen, koska hänellä oli vuoden ikäinen lapsi
kotona elätettävänään ja koska avopuoliso oli
lähdössä opiskelemaan.

AOA:n mukaan joukko-osaston komentaja
tekee päätöksen asevelvollisen palvelusajasta
sotilaskäsikysymisenä eikä tähän päätökseen ole
muutoksenhakuoikeutta. Selvitysten perusteella
ei ollut osoitettavissa, että kantelijan palvelusai-
kaa määrättäessä olisi menetelty sinänsä lailli-
suusvalvojan toimenpiteitä edellyttävällä tavalla
lainvastaisesti.

Yleisellä tasolla voitiin AOA:n mukaan kui-
tenkin esittää näkökohtia, joiden valossa vastoin
tahtoaan pitempään palvelukseen määräämisessä
oli ongelmia.

Lähtökohtana palvelusajan määräytymises-
sä ovat puolustusvoimien tarpeet, jotka viime
kädessä ovat ratkaisevia. Kuitenkin myös ase-
velvollisen omalla halukkuudella on merkitystä
koulutukseen määrättäessä. Asevelvollisuuslakia
koskevan hallituksen esityksen mukaan pyrki-
myksenä on löytää pitkään palvelukseen riittä-
västi halukkaita, koska halukkuus koulutukseen
vaikuttaa myös palvelusmotivaatioon.

Myös Pääesikunnan henkilöstöosasto korosti
sitä, että koulutusvalintojen perustelu ja huolelli-
nen toteuttaminen vaikuttavat aina selkeästi va-
rusmiesten palvelusmotivaatioon. Haastattelun
ja valintojen onnistumisen perusedellytys on se,
että alokkaille selitetään eri koulutusvaihtoehdot
sisältöineen. Henkilöstöosaston mukaan otetaan
huomioon myös koulutettavan halukkuus. Oleeli-
sen tärkeää tämä on pitkään palvelusaikaan
määrättyjen rekrytointien onnistumiseksi.

Risto Siilasmaan johtama asevelvollisuustyö-
ryhmä korosti raportissaan, että yleisen asevel-
vollisuuden tulee olla toimiakseen asevelvollista
motivoiva. Pitkiä palvelusaikoja tulee motivoida

selkeillä kannustimilla, jotta niihin on riittävästi
päteviä hakijoita.

Antamassaan lausunnossa puolustusvoimat
totesi, että kantelijan esittämät sosiaaliset ja ta-
loudelliset syyt eivät ole asevelvollisuuslaissa sää-
dettyjä lakiperusteisia syitä määrätä lyhyeen pal-
velukseen.

Toisaalta varusmiehet ovat tarkastuksilla tuo-
neet esiin närkästyksensä siitä, että ammattiu-
heilijoiden asepalvelus voidaan räätälöidä urhei-
lijoiden tarpeiden mukaisesti muun muassa pal-
velukseen astumisen ajankohdan ja sen pituuden
osalta. Tämän katsotaan loukkaavan muun muas-
sa varusmiesten yhdenvertaisuutta. AOA otti am-
mattiuheilijoiden asevelvollisuuden järjestelyt
omana aloitteena tutkittavaksi (3792/2/12*).

Eräissä tilanteissa varusmiehillä on myös
mahdollisuus vaikuttaa palvelusajan pituuteen.
Suomenlahden Meripuolustusalueella Upinnie-
messä suoritettun tarkastuksen yhteydessä kävi
ilmi, että peruskoulutuskaudella parhaiten mene-
styneet varusmiehet (10%) saavat esittää kan-
tansa siitä, mihin tehtäviin he haluavat sijoittua.
Yksi suosituimmista tehtävistä on rannikkovies-
timiehen tehtävä, joka kuuluu lyhimmän palve-
lusajan suorittaviin.

AOA saattoi edellä esitetyt palvelusajan mää-
räämiseen liittyvät näkökohdat Pääesikunnan
tietoon (2142/4/11).

4.4.5 RAJAVARTIOLAITOS

Rajavartiolaitoksen toimintaa käytiin lävitse
Rajavartiolaitoksen esikunnassa suoritettussa tar-
kastuksessa.

Rajavartiolaitoksen tehtäviä ovat rajojen val-
vonta, rajatarkastukset, rikostorjunta, merialue-
en turvallisuus, merellisen ympäristön suoje-
lu, kansainvälinen yhteistyö ja maanpuolustus. Ra-
javartiolaitoksen tehtävistä vastaa yhdeksän hal-
lintoyksikköä. Rajaturvallisuuden painopiste on
maahan saapuva ulkorajaliikenne ja alueellinen
painopiste Kaakkois-Suomessa ja Helsinki-Van-
taan lentoasemalla.

Rikostorjunnan ydin ovat Schengen-alueen ulkorajan ylittävään laittomaan maahantuloon liittyvät rikokset. Lisäksi Rajavartiolaitos huolehtii valvontatoiminnassa paljastetuista muista tavanomaisista rikosepäilyistä. Näitä ovat esimerkiksi liikenne- ja vesiliikennejuopumukset, metsästys- ja kalastusrikokset sekä ympäristörikokset.

Poliisi voi ottaa tutkittavakseen minkä tahansa Rajavartiolaitoksen tutkiman asian. Toistaiseksi tällaista halukkuutta ei ole juuri ilmennyt.

Meripelastukseen kuuluu muun muassa merihätään joutuneiden laivojen ja veneiden auttaminen, onnettomuuksien ennaltaehkäisy, kadonneiden etsintä ja sairaankuljetukset meri- ja saaristoalueilta. Taloudellisten arvojen pelastaminen ei sisälly meripelastustoimintaan.

Rajavartiolaitoksessa varusmieskoulutusta antavat rajajääkärikomppaniat sijaitsevat Pohjois-Karjalan rajavartiostossa Onttolassa ja Lapin rajavartiostossa Ivalossa. Erikoisrajajääkärikoulutus toteutetaan Raja- ja merivartiokoulun Imatran yksikössä Immolassa.

Rajavartiolaitos pyrkii edistämään naisten mahdollisuutta hakeutua palvelukseen. Rajavartijan peruskurssin rekrytointijärjestelmää on muutettu siten, että naiset voivat hakeutua koulutukseen jo ennen vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamista.

4.5 Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä.

Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Kaikki kohdassa 4.5.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä. Telepakkokeinojen käytön valvonnasta katso jakso 4.6.

4.5.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Tullilaitoksen hallinto-organisaatio, joka vielä 2012 muodostui Tullihallituksesta, tullipiireistä ja tullilaboratoriosta muutettiin 2012 annetulla lailla Tullin hallinnosta. Uusi organisaatio tuli voimaan 1.1.2013. Siinä Tullihallituksesta, sen alaisista viidestä tullipiiristä ja tullilaboratoriosta muodostettiin valtiovarainministeriön (VM) hallinnonalalle Tulli-niminen viranomaisalue, jonka toimialueena on koko maa. Tullia johtaa pääjohtaja. Uuden organisaation yksiköistä ja niiden tehtävänjaosta säädettiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tullin tehtäviä ei muutettu tämän lainmuutoksen yhteydessä. Tulli huolehtii edelleen tulliselvityksestä, tulli-, valmiste- ja autoverotuksesta, maahantuonnin arvonlisäverotuksesta, maahan tuotavien ja maasta vietävien tavaroiden ja ulkomaan liikenteen tullivalvonnasta, tullirikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä muista tullitoimenpiteistä sekä ulkomaankaupan tilastoinnista. Sen mukaan kuin muualla laissa erikseen säädetään, Tulli toimittaa muuta verotusta ja tekee tullirikosten esitutkintaa.

AOA antoi VM:lle lausuntonsa luonnoksesta asiaa koskevaan hallituksen esitykseksi (154/5/12). Lausunnossaan AOA kiinnitti muun muassa huo-

miota sääntelyyn kelpoisuusvaatimuksista ja kielitaidosta. Myös eduskunnan hallintovaliokunta kiinnitti huomiota asiaan. Valiokunta katsoi, että lainsäädäntöä on tarpeen täydentää tullimestä ja tämän koulutusta koskevilla säännöksillä erillisen valmistelun pohjalta.

VM:ssä oli myös valmisteltavana luonnos tullilain uudistetuista säännöksistä henkilöön kohdistuvassa etsinnässä. Ehdotuksessa puhuttaisiin henkilöön kohdistuvan etsinnän sijaan etsinnän muodoista eli henkilöntarkastuksista ja henkilökatsastuksesta. Nämä käsitteet täsmennetään vastaamaan pakkokeinolaissa säädettyä.

AOA totesi ministeriölle antamassaan lausunnossa (3339/5/12) muun muassa, että esitysluonnos on henkilöntarkastuksen käsitteen selkeyttämisen osalta perusteltu ja se ottaa riittävässä määrin huomioon pakkokeinolaissa sääntelyn. Tällä linjauksella hän ei ottanut kantaa siihen, tulisiko esimerkiksi matkatavaroiden osalta poiketa esitutkintalain käsitteiden sisältöä koskevasta sääntelystä.

Myös matkatavaroiden tarkastuksessa puututaan henkilön yksityisyyden suojaan, minkä vuoksi toimenpiteelle tulee joka tapauksessa asettaa jonkinasteinen toimenpidekynnys. AOA on aiemmin esittänyt henkilöntarkastukseen toimenpidekynnystä. Siltä osin kuin on kysymys näiden hallinnollisten pakkokeinojen edellytysten sääntelystä tullilaissa, esitys vaatii AOA:n mielestä vielä täsmenämistä. Myös tullilain 14 § ja siinä säädetyt toimivaltuudet vaativat vielä pohdintaa erityisesti perusoikeuksien ja hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen kannalta.

Tullin henkilörekistereistä tultaneen säätämään erikseen. Myöhemmin valmistellaan varsinaiset tullimenettelysäännökset.

Nämä lainsäädäntöuudistukset ovat edelleen valmisteltavana VM:ssä.

Vuoden 2012 lopulla hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta. Tällä esityksellä ehdotetaan tehtäväksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ns. *ne bis in idem* -kiellon eli kahdesti samassa asiassa syyttämisen ja tuomitsemisen kiellon edellyttämät muutokset veronkorotusta ja Tullia koskevaan päätöksentekomenettelyyn. Kiellon oikeudellisesta merkityksestä ja sen toteuttamisesta käytiin keskustelua sekä Euroopassa että Suomessa.

4.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

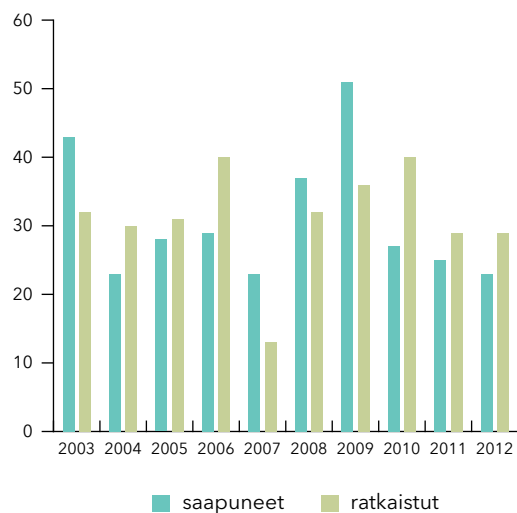
Vuoden 2012 aikana ratkaistiin noin 30 asiaryhmän kantelua. Päätetyistä asioista toimenpiteisiin johti 11 asiaa (37%).

Tullausmenettely

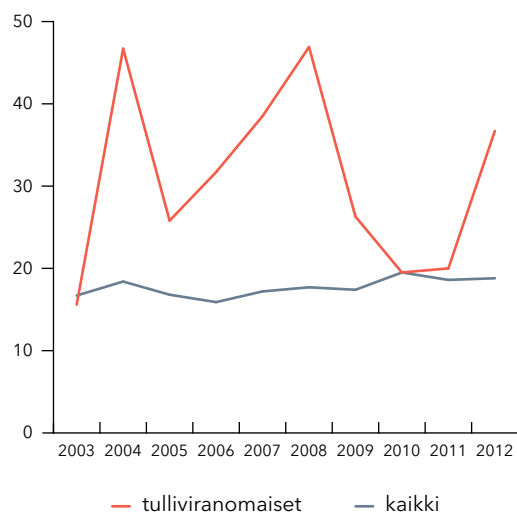
Kanteluissa korostui vilkastunut kaupankäynti verkossa. Useassa kantelussa arvosteltiin tullausmenettelyä.

Erään, ns. sähkö tupakan täytönesteiden maahantuontia koskeneen kantelun yhteydessä AOA arvioi hallinnollista haltuunottomenettelyä yleisemminkin. AOA totesi, että tulliasetuksen mukaan esineen tai aineen haltuunotosta on annettava todistus. Sanamuoto viittasi siihen, että näin on meneteltävä välittömästi. Tulli antoi kantelijalle todistuksen vasta noin 1,5 kuukautta haltuunotosta. Tullipiiri vetosi siihen, että postilähetysten kuljetuksesta vastanneen Itella Oyj:n olisi tullut ilmoittaa kantelijalle tuotteen ottamisesta tullivalvontaan. Tullipiiri perusteli menettelyä myös sillä, että vastaavia lähetyksiä oli suuri määrä ja niiden tullioikeudellisesta asemasta oli epäselvyyttä.

Näillä perusteilla haltuunottoa koskevan todistuksen antamiselle ei kuitenkaan voinut olla estettä, eikä sen antaminen vaatinut selvityksen valmistumista. Näin ollen Tulli ei voinut vedota kuljettajan eli tässä tapauksessa Itella Oyj:n



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

velvollisuuteen ilmoittaa postilain mukaisesti asiakkaalle lähetyksen vastaanottamisen viivästyttämisestä. Vastuu ilmoituksen tekemisestä oli Tullilla, joka oli ottanut omaisuuden tullilain nojalla haltuunsa.

Kun haltuunotto kestää – kuten tässäkin tapauksessa noin 6 kuukautta – vähäistä viivästystä kauemmin, se on käsiteltävä noudattaen hallintolain mukaista hallintopäätösmenettelyä asianosaisen oikeusturvan ja perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon takeiden toteutumiseksi. Haltuunotosta on tehtävä hallintopäätös, mikäli asiaa ei rikosepäilyä vuoksi kirjata rikosilmoituksena. Myöskään haltuunoton päätyminen ilmoitukseen ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia, sillä hallinnon palveluperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulee selvittää toimenpiteensä perusteet. Ilmoituksesta ei ilmennyt, miten ja millä perusteella Tullin tulkinta maahantuonnin sallittavuudesta ja edellytyksistä oli muuttunut.

AOA katsoi, että tullipiirin menettely ei vastannut hyvän hallinnon vaatimuksia. Haltuunottoilmoituksen viivästyttämisestä sekä perustellun ja valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemättä jättämisestä oli aiheutunut kantelijalle oikeudellista epävarmuutta, eikä hän ollut voinut saattaa asiaa perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Tulli oli selvityksessään pahoitellut viivästyksestä kantelijalle aiheutunutta haittaa (3527/4/10).

Tullin antaman selvityksen mukaan Tullissa oli valmisteilla menettelyohjeet asianosaisen kuulemisesta ja valituskelpoisen hallintopäätöksen tekemisestä. AOA ilmoitti, että hän tulee seuraamaan toimenpiteitä, joihin Tullissa haltuunottomenettelyn kehittämiseksi ryhdytään.

Kantelija arvosteli tullausmenettelyn sujuvuutta postitullausta hoitavien Tullin toimipaikkojen karsimisen johdosta. AOA selvitti Tullin toimipisteitä koko maassa. Tullipostipalvelujen saanti oli erityisesti sisämaassa merkittävästi pidempien asiointimatkojen päässä kuin pääkaupunkiseudulla. Kun palveluperiaatteen toteuttaminen vaatii monipuolisia asiointi- ja palveluvaihtoehtoja, AOA kysyi, tulisiko EU:n ulkopuolelta postitse

ostetun tavaratulli-ilmoitusmenettelyn olla mahdollista myös kaikissa Tullin toimipaikoissa tai tulisiko verkkotullauksen ohella olla myös muita vaihtoehtoja kuin henkilökohtainen asiointi tietyissä tullitoimipaikoissa. Tullin organisaatiouudistuksen yhteydessä tulee AOA:n mielestä harkita, miten postitullaus voidaan järjestää siten, että se vastaa hyvän hallinnon periaatteita (3911/4/11*).

Tulli ilmoitti, että helmikuun 2013 aikana on tarkoitus ottaa käyttöön palvelu, jossa asiakas voi tulliselvittää postilähetystensä Tullin maksuttomalla nettipalvelulla ja ilmoituksellaan ilmoittaa noutavansa tulliselvitetyt lähetykset Siipitien postin noutopisteestä. Lisäksi vuoden 2013 aikana on tarkoitus ottaa käyttöön toimintamalli, jossa asiakas voi tulliselvittää postilähetystensä sellaisissa tullitoimipaikoissa, joissa Tulli ei varastoi postilähetystensä odottamaan asiakkaan tulliselvitystä.

Ns. itsekriminointisuoja toteutuminen tullivalvonnassa tuli esille myös kantelussa (3609/4/10). Kantelijan mielestä oli itsekriminointisuojaan vastaista, että matkustaja joutui selvittämään tullivalvonnassa rajanylityspaikalla henkilökohtaisia asioitaan, kuten alkoholijuomien käyttötarkoitukseen liittyviä seikkoja.

Itsekriminointisuojaan kysymys lähtökohtaisesti siitä, että tietoja, jotka muu kuin esitutkintaviranomainen on hankkinut tietojen antamiseen velvoittavan säännöksen perusteella, ei voida sittemmin käyttää keskeisenä näyttönä henkilöä vastaan erillisessä rikosprosessissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tässä kysymyksessä on aiheuttanut myös Suomessa muutoksen siihen, miten tuomioistuimet suhtautuvat pakkoäytäntöönpanomenettelyssä saatujen tietojen hyödyntämiseen rikosprosessissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklasta johtuva itsekriminointisuoja oikeuttaa konkurssi- tai ulosottovelallisen kieltäytymään antamasta vaadittuja tietoja, jos hän ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että tietoja käytetään myöhemmin näyttönä häntä vastaan rikosprosessissa (KKO 2009:80 ja 2010:49).

Valmisteverotuslain mukaan jokaisen on salassapitosäännösten estämättä annettava pyynnöstä tulliviranomaiselle tietoja valmisteveron alaisten tuotteiden ostoista, hallussapidosta, siirroista, myynneistä ja valmistuksesta. AOA katsoi, että valmisteverotuslain mukainen velvollisuus ilmoittaa matkustajatuomisten käyttötarkoitus voi näyttäytyä itsekriminointisuoja koskevan sääntelyn ja oikeuskäytännön valossa ongelmalliselta, jos asianosainen ei voi sulkea pois mahdollisuutta, että tietoja myöhemmin käytetään näyttönä häntä vastaan rikosprosessissa.

AOA lähetti ratkaisunsa tiedoksi VM:lle itsekriminalisointisuojan toteutumisen varmistamiseksi ja mahdollisten lainsäädäntömuutosten selvittämiseksi. Hän ilmoitti seuraavansa lainvalmistelua tältä osin jatkossakin (3609/4/10).

Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2012:45 mukaan vastaajan esitutkinnassa antamia tietoja ei saanut käyttää näyttönä häntä vastaan kysymyksessä olevassa asiassa. Kiellon syynä oli se, että vastaajalla ei ollut ollut avustajaa esitutkinnassa, eikä hän ollut Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen mukaisesti pätevästi luopunut oikeudestaan avustajaan ja siihen liittyvästä oikeudestaan olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen.

Erään asian tutkinnan yhteydessä saadun tiedon mukaan Tullissa oli syksyllä 2012 otettu käyttöön valtakunnansyyttäjänviraston syyttäjän ohjeisiin pohjautuva, epäillylle ennen kuulustelun alkamista annettava ennakoilmoitus, jossa kerrotaan hänen oikeudestaan olla myötävaikuttamatta mahdollisen oman syyllisyytensä selvittämiseen (3873/4/11).

Hyvitys

Päätöksessä 1664/4/09 Tullihallituksen todettiin menetelleen virheellisesti, kun se ei enää vuodesta 2008 lähtien ollut korjannut julkaisemiensa autoveroprosenttitaulukoiden virheitä. Se ei ollut myöskään oikaissut verotuspäätöksiä, joissa veroa oli peritty liikaa virheellisen veroprosen-



*Utsjoen tulliasema toimii äärimmäisen pienellä miehityksellä. Tullitarkastaja Veikko Pieski oli työvuo-
vuorossa, kun apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin
teki asemalle tarkastuksen kesäkuussa 2012.*

tin takia. AOA katsoi, että Tullin tulisi korjata ne virheelliset päätökset, jotka vielä voitiin korjata asiavirheen korjaamista koskevien säännösten mukaisesti. Kanteluratkaisu koski vain yhtä ajoneuvomerkkiä ja mallia. Autoveron muutoksenhakupyynnöiden yhteydessä Tullihallituksen tietoon oli kuitenkin tullut myös muita virheitä veroprosenteissa. Päätöksen jälkeen Tulli kokosi tullipiirien käyttöön taulukon liian korkeaksi vahvistetuista autoveroprosenteista. Virheelliset verotuspäätökset korjattiin ja liikaa kannetut verot palautettiin viiden vuoden ajalta siitä lähtien, kun Tulli oli havainnut virheen veroprosenttitaulukossa.

Korjattavia päätöksiä löytyi noin 300. Pienin palautettu vero oli 21,90 euroa ja suurin 2157,93 euroa. Palautusten keskiarvo oli 221,39 euroa. Yhteensä veroja palautettiin 65 310,36 euroa. Tullihallitus ilmoitti myös julkaisevansa taulukon virheellisistä veroprosenteista verkkosivuillaan. Mikäli automaattinen poiminta ei ollut löytänyt kaikkia yksittäisiä virheitä, ne ilmoitettiin korjattavan verovelvollisen pyynnöstä.

4.5.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2012 AOA teki tarkastukset Pohjoisen tullipiirin Utsjoen tulliasemalla ja Ahvenanmaan tullipiirissä.

4.5.4 MUITA RATKAISUJA

Valmisteverosaatavan kuittaus veronpalautuksesta

Kantelijan mukaan Tulli oli lähettänyt hänelle ilmoituksen, että tullipiiri oli kuitannut hänen veronpalautuksestaan 78,16 euroa hänen valmisteverovelalleen. Tullipiirin kuittausilmoituksessa ei ollut veronkantolain mukaista muutoksenhakuosoitusta, eikä kuittauksen jälkeen jäävästä veronpalautuksen määrästä ollut mitään mainintaa ilmoituksessa. Kantelijan olisi mielestään tullut saada oikaisuosoitus veronkantolain mukaisesti. Tapahtuma-aikaan voimassa ollut valmisteverotuslaki ei sisältänyt viittaussäännöstä veronkantolakiin. Selvityksessä katsottiin, että veronkantolain kuittauksista kokevat säännökset eivät tulleet sovellettaviksi.

AOA totesi, että kuittausoikeus on sääntelemättömien julkisoikeudellisten saatavien osalta ollut monella tapaa epäselvä. On katsottu, että vapaa ja rajoittamaton kuittausoikeus ei voi yksityisoikeudellisten oikeussuhteiden tapaan tulla kysymykseen ilman lain tukea. Tästä huolimatta erällä hallinnon aloilla viranomainen tekee esimerkiksi verohallinnon kanssa systemaattista yhteistyötä. Tällainen yhteistyö on nimenomaan tullin ja verohallinnon välillä todettu jo esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston veronkuittauksista käsitelleen tarkastuskertomuksen (18/2009) havainnoissa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätä lailla. Perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturva ja yksilön oikeudet ovat täysin sääntelemättä valmisteveron kuittauksista koskevassa

asiassa. AOA katsoi, että Tullin noudattama menettely veron kuittauksessa on ongelmallinen laissa säätämistä koskevan vaatimuksen kannalta ainakin silloin, kun ei ole kyse viranomaisen oma-aloitteisen itseoikaisun yhteydessä suoritetusta kuittauksesta esimerkiksi Tullin saatavan ja Tullin maksuvelvoitteen välillä.

AOA esitti VM:n harkittavaksi valmisteverotuslain täydentämistä kuittauksista koskevilla säännöksillä. Samassa yhteydessä tulisi harkita myös tullilain täydentämistä muiden tullin saatavien ja maksuvelvoitteiden kuittauksista koskevilla säännöksillä.

Kantelija arvosteli myös käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja koskevaa neuvontaa. AOA totesi kysymyksessä olevan selkeästi hallintoriita-asia. Tulliyli-tarkastajan olisi tullut neuvoa kantelijaa hallintoriitakanteen nostamiseen hallinto-oikeudessa. Kuittausilmoituksista ei kuitenkaan ilmene kuittauspäivää, täytäntöönpanon keskeytyspäätösten vaikutusta eikä myöskään kuittauksen vaikutusta veronpalautuksen ajankohtaan. Kaikki nämä tiedot olisivat olleet tärkeitä verovelvollisen oikeusturvan kannalta. Hyvän hallinnon palveluperiaatteeseen kuuluu, että asiallisiin tiedusteluihin vastataan ilman aiheetonta viivytystä. Eteläinen tullipiiri ei ollut näin menetellyt, mutta uudistettuaan tiedustelun kantelija on saanut edellä kerrotun tulliyli-tarkastajan vastauksen. AOA ilmoitti vaativansa Tullihallitukselta selvitystä toimenpiteistä, joihin tämä kannanotto on antanut aiheutta (941/4/10* jne).

Kantelijan toiseen kanteluun antamassaan vastauksessa AOA pyysi Tullihallitusta vielä selvittämään, miksi kantelija oli saanut kuittaamatta jääneen veronpalautuksen osan vasta 23.12.2012 usean tiedustelun jälkeen eikä välittömästi joulukuun alussa tapahtuneen kuittauksen jälkeen. Samalla AOA pyysi Tullihallitusta selvittämään, miten kuittaamatta jääneen veronpalautuksen viivytyksetön palautus voidaan varmistaa (30/4/11).

VM viittasi selvityksessään vuonna 2010 kantelussa tarkoitetun kuittauksen jälkeen voimaan tulleen uuteen valmisteverolakiin, johon sisältyi viittaussäännös veronkantolain soveltamiseen soveltuvin osin. Valmisteverotusjärjestelmän uudis-

taminen oli VM:n mukaan ollut riippuvainen suunnitelluista verotustoimintojen yhdistämisistä, jotka eivät ainakaan tässä vaiheessa johtaneet valmisteverotuksen siirtymiseen verohallinnolle. Valmisteverotuslakia muutetaan tulevan tullin valmisteverojärjestelmän uusimisen yhteydessä. Tällöin kehittämiskohteena tulevat esiin myös kuittaussäännökset. VM ilmoitti ottavansa esille kuittausta koskevan kysymyksen Tullihallituksen kanssa myös tullilain puutteiden korjaamiseksi.

Tullihallitus totesi selvityksessään muun muassa, että se oli 19.3.2012 antanut ohjeen osittaisen täytäntöönpanon keskeytysmääräyksestä. Ohjeen mukaan asiakas voidaan ohjata hakemaan maksunlykkäystä, mikäli veroa ei pystytä suorittamaan eräpäivänä. Tällöin myös kuittaus estyy. Tullihallitus myös ilmoitti, että AOA:n huomiot kuittausilmoituksen sisällöstä otetaan huomioon ja puutteet korjataan syksyllä 2012 annettavassa ohjeessa vuoden 2011 veronpalautusten kuittauksesta Tullin saataville.

AOA tulee seuraamaan lainsäädäntötyön ja kuittausmenettelyn kehittämisen edistymistä (941* ja 4167/4/10*).

Tehtävän täyttömenettelyssä oli puutteita

Kantelun kohteena oli Tullin sisäinen haku muun muassa tullipiirin tullikoiraohjaajan tehtävään. AOA totesi, että VM:n ohjeen mukaan avoimuuden sekä nimitysperusteiden ja kelpoisuusvaatimusten objektiivisen arvioinnin kannalta olisi tarpeen, että tehtävään määräämisessä noudatetaan soveltuvin osin tavanomaista virantäyttömenettelyä. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että nimitysmuistion sisältöön tulee kiinnittää erityistä huomiota.

AOA katsoi, että VM:n ohjeiden mukaisen virkatoiminnan asianmukaisuuden, avoimuuden ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi on tärkeää, että valintakriteerit ja ansiovertailu tehdään hyvän hallinnon vaatimuksen mukaisesti. Asiassa olisi tullut laatia asianmukainen ansiovertailu. Selvityksessä ei ilmennyt, että hakijoiden koulutusta, työ- ja muuta kokemusta olisi selos-

tettu tasapuolisesti ja kattavasti. Tullin toimittamassa esityksessä painotettiin lähinnä hakijoiden keskeisiä henkilökohtaisia ominaisuuksia ja jos-sain määrin heidän työkokemuksensa merkitystä tehtävän menestyksellisen hoitamisen kannalta. Esitykseen ei sisällynyt myöskään haastattelussa esitettyjä kysymyksiä tai annettuja pisteitä.

AOA katsoi, että tehtävän täyttömenettely ei tältä osin vastannut hyvän hallinnon vaatimuksia ja saattoi käsityksensä tehtävän täyttömenettelyn puutteellisuudesta myös asianomaisten virkamiesten, tullipiirin ja Tullihallituksen tietoon (1782/4/11).

Menettely muuttoauton luovutuskiellon päättyessä

AOA katsoi, että Tullin asiakastiedotteet ja lomakkeen 500 S ohjeiden sisältö olivat harhaanjohtavia. Menettely oli neuvonnan asianmukaisuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden vastaista, koska niiden perusteella oli syntynyt virheellinen vaikutelma, että asioimalla asuinpaikkaansa lähinnä olevassa tullitoimipaikassa voi saada vahvistuksen ilmoitukseensa muuttoauton luovutuskiellon päättymisestä ja neuvontaa asian hoitamiseksi. Ohjeen olisi tullut myös korostaa, että henkilökohtaisessa asiointissa ensisijainen paikka oli verotusta hoitava tullitoimipaikka. Tullitoimipaikoista sai tiedon Tullin verkkosivuilta ja Tullihallituksen neuvonnasta esimerkiksi puhelimitse.

AOA katsoi, että Tulli ei menetellyt asiassa hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan neuvontavelvollisuuden edellyttämällä tavalla ja saattoi käsityksensä Tullihallitukselle tiedoksi. Tullin asiaa koskevaa ilmoituslomaketta ei päätöstä annettaessa ollut vielääkään korjattu (2155/4/11).

Päätökseen antamassaan selvityksessä Tullihallitus ilmoitti julkaisseensa lomakkeesta 500S päivitetyn version, jossa muuttajaa kehoitetaan toimittamaan ilmoitus lomakkeella ensisijaisesti lähimpään autoverotusta toimittavaan tullitoimipaikkaan. Lisäksi autoverotuksen asiakasohjetta selkeytettiin siten, että siitä käy ilmi, että ilmoitusta ei vahvisteta odottaessa.

Verotakavarikon täytäntöönpanon peruuttaminen

Kantelija arvosteli sitä, ettei Tulli ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin kantelijan hakeman verotakavarikon täytäntöönpanon peruuttamiseksi hallinto-oikeuden kumottua sen maksuunpanopäätöksen. AOA:n mukaan ulosottokaaren 8 luvun 4 §:n säännös puoltasi sitä käsitystä, että velallisen on itse oltava aktiivinen asiassaan. Verotakavarikkoa koskevat erityissäännökset asettavat kuitenkin suoraan ulosottokelpoisten saatavien velkojalle eli hakijalle korostetun toimimisvelvollisuuden, vaikka toimintavelvollisuus on verotäytäntöönpanolaissa nimenomaisesti säädetty koskemaan vain tilanteita, joissa maksuunpano kumotaan hallintotuomioistuimessa.

Oikeusohjeet ovat tältä osin epäselvät. Niissä ei säädetä nimenomaisesti siitä, tuleeko hakijan, ulosottomiehen vai täytäntöönpanon kohteena olevan olla aktiivinen täytäntöönpanotoimien peruuttamiseksi. Verotakavarikon täytäntöönpano päättyy määräajan kuluttua umpeen ilman, että hakija vaatii maksuunpanemansa veron tai maksun täytäntöönpanoa. Ulosottokaaren viittaussäännösten nojalla AOA katsoi, että takava-

rikkopäätös voidaan rinnastaa täytäntöönpanoperusteeseen. Näin ollen ulosottomiehen tulisi ryhtyä täytäntöönpanon peruuttamiseen verotakavarikkopäätöksen voimassaolon päätyttyä. Verotäytäntöönpanolakia säädettäessä on kuitenkin korostettu myös hakijan aktiivista roolia, vaikkakaan laissa ei oteta kantaa tämänkaltaiseen takavarikon voimassaolon päättymisperusteeseen. Hallinnon asianmukaisuusvaatimuksen ja suhteellisuusperiaatteen mukaista olisi, että täytäntöönpanosta huolehtiva hakijataho, tässä tapauksessa Tullihallitus, olisi yhteydessä ulosottoviranomaiseen, kun takavarikon määräaika kuluu umpeen ilman, että Tulli on ryhtynyt täytäntöönpanotoimiin täytäntöönpanon turvaamiseksi hakemastaan takavarikosta huolimatta.

Vastajayhtiön aloitteesta ulosottomies oli sittemmin ilmoittanut kiinteistörekisteriviranomaiselle takavarikon voimassaolon päättymisestä noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun se oli päättynyt.

AOA kiinnitti Tullihallituksen veronkanto- ja luotonhallintayksikön huomiota siihen, että hakijan tulisi olla yhteydessä ulosottoviranomaiseen takavarikon määräajan päätyttyä, jotta aiheettomat täytäntöönpanotoimet peruutetaan viivytyksettä (2310/4/11).

4.6

Salainen tiedonhankinta

Vuonna 2012 salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Vastuuesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Juha Haapamäki* ja oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää*.

4.6.1 TELEPAKKOKEINOT, PEITETOIMINTA JA MUU SALAINEN TIEDONHANKINTA

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan seuraavassa rikosten esitutkinnassa käytettyjä pakkokeinoja eli telekuuntelua, televalvontaa, matkaviestimen sijaintitiedon hankkimista ja teknistä tarkkailua. Lisäksi siihen luetaan poliisilaissa ja tullilaissa säädelty samanlaisten tiedonhankinta-keinojen käyttö rikosten estämisessä ja paljastamisessa. Poliisilaissa on myös säännökset peitetoiminnasta, valeostosta ja salaisen tiedonhankinnan paljastumisen estämisestä.

Nykyinen laki ei tunne salaisen tiedonhankinnan käsitettä. Uusissa 1.1.2014 voimaan tulevissa pakkokeinolaissa ja poliisilaissa tätä käsitettä kuitenkin käytetään ja vieläpä entistä selvästi laajemmassa merkityksessä. Salaista tiedonhankintaa on uuden lainsäädännön mukaan edellä lueteltujen keinojen lisäksi muun muassa tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku sekä kokonaan uusina keinoina peitelty tiedonhankinta ja tekninen laitetarkkailu.

Telekuuntelun ja televalvonnan lisäksi myös teknistä tarkkailua käsitellään seuraavassa osikon Telepakkokeinot alla, vaikka yleensä tähän käsitteeseen ei lueta teknistä tarkkailua. Poliisilain perusteella käytettävien keinojen kutsuminen pakkokeinoiksi ei sekään ole ongelmatonta.

Telepakkokeinoja ja teknistä tarkkailua on yhdessä peitetoiminnan ja valeostojen kanssa nimitetty myös salaisiksi pakkokeinoiksi. Tämä

johtuu siitä, että näitä keinoja käytetään kohteelta salassa. Joiltain osin nämä keinot voivat jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

4.6.2 PAKKOKEINO- JA POLIISILAIN UUDISTAMINEN

Hallitus antoi eduskunnalle lokakuussa 2010 hallituksen esitykset 222 ja 224/2010 vp muun muassa pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistuksiksi mukaan lukien salainen tiedonhankinta. Eduskunta hyväksyi esitykset valiokuntakäsittelyissä tehtyjen lukuisien muutosten jälkeen maalikuussa 2011 ja ne tulevat voimaan vuoden 2014 alusta. Kun jäljempänä puhutaan uusista laeista, tarkoitetaan juuri näitä lakeja.

Yksi uudistuksen päätavoitteista oli selkiyttää salaisen tiedonhankinnan sääntelyä, josta oli lukuisien erillisuudistusten myötä muodostunut vaikeaselkoinen kokonaisuus. Tässä ei kaikilta osin onnistuttu, vaikka sääntelyä on monin paikoin saatukin tarkennettua ja esimerkiksi pakkokeinolain ja poliisilain perusteettomia eroavaisuuksia poistettua. Uudistuksessa on tartuttu useisiin tällä hetkellä – osin vaikeutensa vuoksi – sääntelemättä oleviin kysymyksiin, joihin ei ole helppoja ja yksinkertaisia vastauksia, mutta joista on täysin välttämätöntä säätää. Vaikeuksia kuvaa sekin, että jo ennen lakien voimaantuloa on tarkoitus antaa eduskunnalle esitykset niiden muuttamiseksi muun muassa salaisen tiedonhankinnan osalta.

Poliisihallituksen ja Valtakunnansyyttäjänviraston erityisellä yhteishankkeella valmistaudutaan uusiin lakeihin. Tämän Ponnistus 2014 -hankkeen yksi painopiste on salaisten pakkokeinojen käyttö ja siihen liittyvä tiedonhankinta.

Salaista tiedonhankintaa koskevaa sääntelyä on tarkoitus uudistaa vielä erikseenkin Tullin ja puolustusvoimien osalta siten, että muutokset tulisivat voimaan 2014 alusta.

4.6.3 TELEPAKKOKEINOT

Telekuuntelulla tarkoitetaan yleisen viestintäverkon kautta teleliittymään, sähköpostiosoitteeseen tai muuhun sellaiseen teleosoitteeseen taikka telepäätelaitteeseen tulevan tai siitä lähtevän viestin kuuntelua tai tallentamista salaa viestin sisällön selvittämiseksi. Tyypillisesti kysymys on puhelinkuuntelusta tai sähköpostin sisällön selvittämisestä.

Televalvonta puolestaan on televiestien salassa pidettävien tunnistamistietojen hankkimista – lisäksi kysymys voi olla teleliittymän tilapäisestä sulkemisesta. Tunnistetietoja ovat esimerkiksi: mistä numerosta on soitettu mihin numeroon ja milloin, sekä tieto matkapuhelimen sijainnista. Televalvonnalla ei siis saada tietoja viestin sisällöstä.

Tekninen kuuntelu tarkoittaa keskustelun tai suullisen viestin kuuntelua tai tallentamista salaa mikrofoniilla tai muulla teknisellä laitteella. Teknisen kuuntelun ohella teknistä tarkkailua ovat myös tekninen katselu ja tekninen seuranta.

Telepakkokeinojen laillisuusvalvonta

Telepakkokeinojen valvonta on niiden laajamittaisesta käyttöön otosta eli vuodesta 1995 lähtien ollut oikeusasiamiehen työn yksi painopistealue. Sisäasiainministeriö (SM) antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antaa oman selvityksensä Tullin käyttämisestä telepakkokeinoista, kuten myös puolustusministeriö ja Rajavartiolaitos omalta osaltaan.

SM:n kertomuksen julkiseen osaan voi tutustua ministeriön kotisivuilla. Tullihallituksen antaman selvityksen julkinen osa puolestaan löytyy Tullin verkkosivuilta.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata telepakkokeinojen käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokoeluontoista. Oikeusasiamiehelle erikseen raportoitavan salaisen tiedonhankinnan ala on myös jatkuvasti kasvanut. Yksin telepakkokeinolupia myönnetään useita tuhansia vuodessa, ja valvontaan on tullut jatkuvasti uusia keinoja. Uuden lainsäädännön myötä valvonnan ala edelleen laajenee vuonna 2014. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta kuitenkin lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

SM ja Tullihallitus saavat olennaisen osan tiedoistaan keskusrikospoliisin (KRP) keskitetysti hoitamasta SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Poliisilaitokset ja poliisin valtakunnalliset yksiköt sekä tullipiirit raportoivat vuosittain telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta esimiesvirastoilleen. Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Kanteluita telepakkokeinojen käytöstä on tullut erittäin vähän, ilmeisesti osin johtuen niiden salaisesta luonteesta. Tosin vuonna 2012 näitä kanteluita tuli kymmenkunta, kylläkin paljolti yhteen tutkintakokonaisuuteen liittyen. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin tavanomaista paljon enemmän oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi SM:n kertomuksen tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajoitetut. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt yhteyttä Poliisihallitukseen ja KRP:hen läpi vuoden täydentääkseen vuosittaisen kertomuksen antamaa kuvaa telepakkokeinojen käytöstä ja valvonnasta.

Telepakkokeinojen erityisluonteesta

Telepakkokeinoilla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Puuttumisen asteessa on tuki eroja: esimerkiksi vakituisen asunnon teknisellä kuuntelulla (asuntokuuntelu) puututaan yksityisyyteen huomattavasti syvemmin kuin telekuuntelulla. Telekuuntelua lievempää puuttuminen on televalvonnassa, jossa ei ole kyse viestin sisällön selvittämisestä. Joka tapauksessa 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.

Telepakkokeinojen luonteeseen kuuluu, että ne kohdistuvat varsin usein myös henkilöihin, joita ei epäillä rikoksesta. Esimerkiksi telekuuntelussa puhelulla on aina toinenkin osapuoli, jolla ei useinkaan ole mitään tekemistä tutkittavan rikoksen kanssa. Asuntokuuntelussa puolestaan tulevat yksityiselämän ydinalueella kuunnelluksi kaikki asunnossa olijat, kuten epäillyn perhe.

Oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteestakin johtuen korostetun tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimitetin kannalta. Telepakkokeinojen käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille sen lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen pakkokeinojen käyttöä että sen jälkeen. Oikeussuojajärjestelmän keskeiset osat ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisen sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

Pakkokeinoista päättäminen

Oikeusturvaväyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Uusi lainsäädäntö ei muuta tätä tilannetta. Teknistä kuuntelua voidaan kuuntelupaikan mukaan tehdä joskus myös poliisin omalla päätöksellä. Joka tapauksessa laissa säädetyt päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telepakkokeinoluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnossa – paitsi asuntokuuntelutapauksissa. Asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja. Uutta pakkokeinolakiesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta toisti aiemman käsityksensä (PeVL 36/2002 vp), että tällaisen julkisen asiamiehen järjestelmän ulottamista telekuuntelua koskevaan päätöksentekoon on harkittava (PeVL 66/2010 vp). Tämä olisi suuri muutos nykyiseen, koska asuntokuuntelutapauksia on ollut vuodessa enimmilläänkin vain 18, mutta telekuuntelulupia poliisille ja tullille myönnettiin esimerkiksi vuonna 2012 yhteensä pitkälti yli 2 000.

Jos tuomioistuin myöntää luvan, sen tulee määrätä muun muassa luvan voimassaoloaika, joka on pääsääntöisesti enintään yksi kuukausi kerrallaan, ja määritellä toimenpiteen kohteena oleva henkilö ja teleliittymä, teleosoite tai telepääte- laite.

Telepakkokeinojen tuomioistuinkontrollin tärkeys tuli esille korkeimman oikeuden (KKO) ennakkoratkaisussa KKO 2007:7. Päätöksessä todettiin, että tuomioistuimen on pakkokeinohakemusta käsitellessään huolehdittava epäillyn oikeusturvasta. Tuomioistuimen tulee selvittää ne tosiasiatiedot, joihin rikosepäily väitetään perustuvan. Pelkkää vaatimuksen esittävän virka-

miehen viittausta tutkinnassa saatuihin tietoihin tai hänen niiden perusteella tekemäänsä johtopäätöstä ei voida pitää riittävänä selvityksenä telepakkokeinon käyttöedellytysten täyttymisestä. Vaatimuksen tueksi tulee esittää konkreettisia seikkoja, joiden perusteella tuomioistuimen on mahdollista tehdä yksittäistapauksessa arvio siitä, ylittyykö ”syytä epäillä” -kynnys.

Kyseisessä tapauksessa lupapäätökset kumottiin, kun hakemuksissa ja pelkästään niiden perusteisiin viitannissa käräjäoikeuden päätöksissä ei ollut esitetty seikkoja, joiden perusteella olisi voitu todeta, että kohdehenkilöitä olisi ollut syytä epäillä törkeästä huumausainerikoksesta. Tapauksessa oli kysymys teknisestä kuuntelusta, mutta ratkaisun perustelut rikosepäily tutkimisesta soveltuvat sellaisenaan myös telekuunteluun ja televalvontaan.

KKO korosti tuomioistuimen roolia vaatimuksen perusteiden selvittämisessä myös ratkaisussaan KKO:2009:54, jossa käräjäoikeuden tekniseen kuunteluun myöntämät lupapäätökset kumottiin.

4.6.4 TELEPAKKOKEINOJA KOSKEVIA RATKAISUJA

Telepakkokeinoja koskevia ratkaisuja oli edellisvuosien tapaan vain muutamia. Osa kanteluista on perinteisesti ollut yleisluonteisia epäilyjä siitä, että kantelijoiden puheluita kuunnellaan tai heitä muutoin tarkkaillaan. Todella käytettyyn pakkokeinon kohdistuvia kanteluita on vuosittain tehty vain harvoja. Omasta aloitteesta tutkitut asiat ovatkin tärkeässä roolissa.

On myös huomattava, että telepakkokeinolupapäätöksestä saa pakkokeinolain mukaan kannella ilman määräaikaa. Epäily voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa käräjäoikeuden myöntämisen luvan laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi. Tätä mahdollisuutta on myös jonkin verran käytetty.

Televalvontapäätöksen puutteelliset perustelut

AOA Pajuoja otti erään kanteluasian yhteydessä esille tulleen televalvontapäätöksen perustelut omasta aloitteestaan tutkittavaksi.

Hän totesi, että kirjallisesta televalvontavaatimuksesta ei käynyt ilmi mitään seikkoja, miksi A:ta, johon vaatimus kohdistui, olisi ollut syytä epäillä törkeästä vahingonteosta. Käräjätuomarin selvityksen mukaan rikoskomisario täydensi vaatimustaan suullisesti pakkokeinoistunnossa. Lisäperustelua ei kuitenkaan kirjattu mihinkään. Käräjätuomarin muistikuvat lisäperusteluista olivat varsin yleisluonteisia, ja AOA katsoi, ettei asiassa saatu selvitys osoittanut, että televalvonnalle olisi ollut hyväksyttävät perusteet. Ei ole hyväksyttävää, ettei käräjäoikeus kirjaa päätöksensä vaikuttaneita seikkoja näkyviin. Tässä tapauksessa oli jätetty kokonaan kirjaamatta ne seikat, joiden perusteella katsottiin olevan syytä epäillä A:ta kyseisestä rikoksesta, joka on keskeinen luvan myöntämisen edellytys.

AOA:n mukaan tarkastuksilla on yleisestikin havaittu, ettei istunnossa esitettyjä lisäperustelua läheskään aina kirjata pakkokeinopäätökseen silloinkaan, kun ne selvästi ovat vaikuttaneet ratkaisuun. Riittävää ei ole, että päätöksessä vain todetaan, että vaatimusta on perusteltu lisää istunnossa, jos ei kuitenkaan mainita, mitä nämä lisäperustelut ovat olleet.

AOA arvosteli myös rikoskomisariota siitä, että hänen kirjallisessa pakkokeinovaatimuksessaan ei ollut lainkaan mainittu seikkoja, joiden perusteella katsottiin olevan syytä epäillä nimenomaan A:ta törkeästä vahingonteosta. Jo kirjallisen vaatimuksen tulisi sisältää riittävät perusteet vaaditulle luvalla ja lisäperustelujen esittämisen istunnossa tulisi olla poikkeuksellista.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 11.12.2012,
DNRO 1514/2/12*, ESITTELIJÄ JUHA HAAPAMÄKI

Lisäksi mainittakoon, että AOA Pajuojaan päätöksen 127/2/11* (ks. OA:n kertomus 2011 s.100) johdosta oikeusministeriö (OM) ilmoitti toukokuussa 2012 ottaneensa valmisteltavaksi

käräjäoikeuksien päivystysjärjestelyjä koskevat asetusmuutokset. Nykyinen asetus ei aina vastaa käytännön tarpeisiin, eikä se edes koske kaikkia niitä poliisin toimenpiteitä, joissa kiireellinen tuomioistuimen päätös voi olla tarpeen. OM ilmoitti myös toukokuussa 2012, että se tulee ottamaan huomioon AOA:n päätöksessään 1716/2/09* (ks. OA:n kertomus 2011 s.100) esitetyt näkemykset telepakkokeinoista ilmoittamista koskevista säännöksistä. Tarvittavat muutokset voidaan tehdä siinä yhteydessä, kun uutta pakkokeinolakia ja poliisilakia koskevat täydennys- ja täsmennysesitykset annetaan eduskunnalle.

4.6.5 TARKASTUKSET

Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina. Yleensä tarkastuksilla käydään pistokoeluonteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja pöytäkirjoja. Keskusteluissa on käsitelty erityisesti muun muassa ”syytä epäillä” -perusteen selvittämistä, päätöksen perustelujen kirjaamista sekä telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen lykkäämisen ja kokonaan ilmoittamatta jättämisen perusteita.

Telepakkokeinot olivat yksi keskeinen aihe Helsingin, Keski-Suomen ja Oulun käräjäoikeuksien tarkastuksilla. Myös poliisiin kohdistuneilla tarkastuksilla telepakkokeinot ja niiden valvonta olivat esillä.

Helsingin käräjäoikeudessa oli esillä muun muassa vuoden 2014 alusta voimaantulevien uusien lakien muutoksiin valmistautuminen. Salaisista tiedonhankintaa koskeva lainsäädäntö uudistuu ja käräjäoikeudelle tulee osin kokonaan uusia tehtäviä.

Sekä Keski-Suomen että Oulun käräjäoikeuksien tarkastuksilla tuli esiin, että kirjalliset vaatimukset ovat joskus kovin niukasti perusteluja, näin varsinkin Oulussa. Niissä ei läheskään aina ole tuotu esiin sellaisia konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella käräjäoikeus voisi itse aidosti

arvioida, onko kohdehenkilöä syytä epäillä rikoksesta. Vaatimuksessa viitataan esimerkiksi yksilöimättömästi rikostiedustelutietoon, jonka perusteella poliisi ilmoittaa epäilevänsä henkilöä huumausaineiden välittämisestä. Sinänsä käräjätuomarit kertoivat, että hakija yleensä kertoo paljonkin lisätietoja asiaa käsiteltäessä. Osassa päätöksistä todetaankin, että vaatimusta oli perusteltu lisää istunnossa. Oli kuitenkin poikkeuksellista, jos päätöksistä kävi ilmi, mitä nämä lisäperustelut ovat olleet, koska käytännössä käräjäoikeus oli perustellut lupapäätöstä vain viittaamalla kirjallisessa vaatimuksessa esitettyihin usein niukkoihin perusteisiin. Jos istunnossa esitettyjä lisäperusteluita ei kirjata, on jälkikäteen mahdotonta arvioida niiden merkitystä. Myöskään maininta siitä, että poliisi antaa tiedot virkavastuulla tai yksilöimätön viittaus käräjäoikeuden saamiin välittömiin vaikutelmiin, ei tosiasiallisesti tuo perusteluihin lisäarvoa.

Keski-Suomen käräjäoikeuden tarkastuksen perusteella AOA Pajuoja otti tutkittavaksi poliisin ja käräjäoikeuden menettelyn telepakkokeinolon myöntämisessä. Kysymys on siitä, miten oli otettu huomioon ne laissa säädetyt erityisedellytykset, jotka talousrikosepäilyn tulee täyttää, jotta telekuuntelua voidaan myöntää.

Keski-Suomen ja Oulun poliisilaitosten tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota samoihin aiheisiin kuin käräjäoikeuksissakin. Poliisin puolelta tuotiin esiin, ettei sillä ole erityistä tarvetta perustella pakkokeinovaatimuksia laajemmin kuin minkä käräjäoikeus katsoo riittäväksi. Tämä onkin sinänsä luonnollista. On nimenomaan käräjäoikeuden tehtävä huolehtia epäillyn oikeusturvasta ja vaatia riittävät perustelut pakkokeinon käytölle. Kuitenkin myös poliisin sisäisen määräyksen mukaan pelkkä yleinen viittaus tiedustelussa tai esitutkinnassa ilmi tulleisiin seikkoihin ei ole riittävä selvitys siitä, että rikosepäily on aiheellinen. Edellytysten arvioimiseksi tulee olla sellaista yksityiskohtaista tietoa, että edellytyksiä ja yksittäisen henkilön mahdollista osallisuutta voidaan tosiasiallisesti arvioida.

Niin Poliisihallituksen kuin KRP:nkin tarkastuksilla keskusteltiin VITJA-hankkeesta, jonka osana uudistetaan myös salaisten pakkokeinojen asiankäsitelyjärjestelmä. Aikataulut ovat erittäin tiukat. Toimiva asianhallintajärjestelmä on sekä käytännön toimijoiden että valvojen kannalta erittäin tärkeä.

4.6.6 VALVONTATIEDOT

Seuraavassa esitetään keskeisiä tilastotietoja telepakkokeinojen käytöstä vuodelta 2012 (vuoden 2011 luvut suluissa vertailutietona). Oikeusasiamiehen SM:ltä saamat tiedot Suojelupoliisin salaisesta tiedonhankinnasta ovat salassa pidettäviä, joten ne eivät sisälly esitettäviin lukuihin. Todettakoon kuitenkin, että Suojelupoliisin salaisen tiedonhankinnan määrä on viime vuosina ollut varsin vakiintunut.

On huomattava, että oikeusasiamiehelle raportoitaviin keinoihin kuuluu vain osa teknistä tarkkailua eli tekninen kuuntelu ja kaikki tekninen seuranta rangaistuslaitoksissa. Esimerkiksi tekninen katselu ja tekninen seuranta muualla kuin rangaistuslaitoksissa jää oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ulkopuolelle. Vuonna 2014 raportointivelvoite laajenee kaikkien salaiseen tiedonhankintaan.

Poliisi käyttää telepakkokeinoja ylivoimaisesti eniten, mutta myös Tullin osuus on merkittävä. On toki muistettava, että Tulli käyttää salaista tiedonhankintaa vain tullirikosasioissa eli pääosin on kysymys törkeistä huumausainerikoksista ja törkeistä veropetoksista. Rajavartiolaitos voi käyttää telekuuntelua ja televalvontaa tutkittaessa törkeää laittoman maahantulon järjestämistä ja siihen liittyvää ihmiskaupparikosta. Rajavartiolaitos käyttää teknistä tarkkailua vuosittain, mutta erittäin vähän ja puolustusvoimat vielä harvemmin – näiden viranomaisten toimivaltuudetkin ovat varsin rajatut.

Pakkokeinolain mukainen telekuuntelu

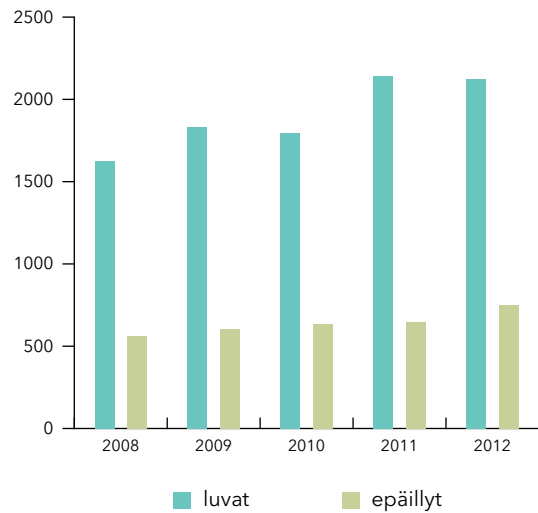
Telekuuntelun ja televalvonnan merkittävin tunnusluku on niiden rikoksesta epäiltyjen henkilöiden lukumäärä, jotka ovat olleet näiden pakkokeinojen kohteena. Pakkokeinolupien tai pakkokeinon kohteena olevien liittymien määrän kasvun voidaan perustellusti nähdä kuvaavan lähinnä kuuntelun kohteina olevien rikosten selvittämisen vaikeutumista (saman epäillyn eri liittymät, jatkolupien tarve) ja toisaalta toimintaympäristössä, erityisesti viestintäteknologiassa ja lainsäädännössä, tapahtuneita muutoksia.

Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun kohteena oli epäiltyjä jälleen enemmän kuin koskaan ennen eli 748 (649 edellisenä vuonna). Tuomioistuinten poliisille myöntämien telekuuntelulupien määrä kuitenkin väheni edellisestä vuodesta ja oli vuonna 2012 yhteensä 2 126 (2 144). Myönnettyjen telekuuntelulupien määrän suhde rikoksesta epäiltyjen määrään oli 2,8 lupaa/rikoksesta epäilty (3,3). Kaikista telekuunteluvaatimuksista oli jatkoaikavaatimuksia edellisvuosien tapaan noin puolet.

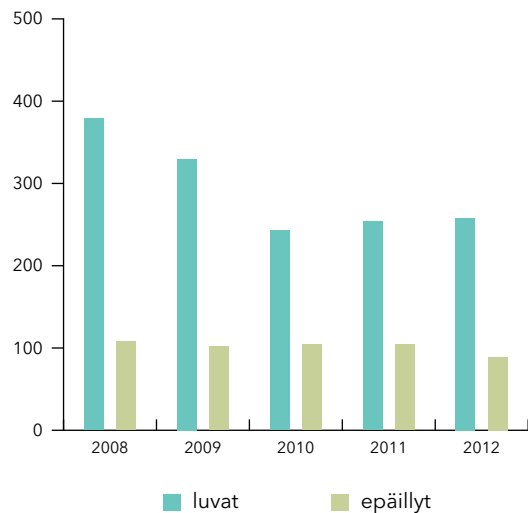
Viime vuosina telekuuntelun kohteina olleiden epäiltyjen määrä on jatkuvasti kasvanut ja selvin nousu tapahtui juuri vuonna 2012. SM:n kertomuksesta ei saa vastausta siihen, mistä tämä on johtunut.

Tullissa telekuuntelu puolestaan väheni ainakin mitattuna sen kohteena olleiden epäiltyjen määrällä. Kuuntelun kohteena oli 89 epäiltyä (104). Kuitenkin telekuuntelulupien määrä oli samalla tasolla kuin edellisvuonna 258 (254). Epäiltyä kohden myönnettiin 2,9 lupaa (2,4).

Kertomusvuonna Rajavartiolaitoksessa käytettiin telekuuntelua kahteen (10) epäiltyyn ja lupia myönnettiin kaksi (18).



Poliisin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2008–2012



Tullin telekuuntelulupien ja epäiltyjen määrät vuosina 2008–2012

Pakkokeinolain mukainen televalvonta

Poliisissa televalvonnan kohteena olleiden epäiltyjen määrä vähentyi hiukan edellisvuodesta ja oli 1 377 (1 498). Sama koski televalvontalupia, joita vuonna 2012 oli 1 800 (1 932). Televalvonnassa jatkolupien osuus oli edellisvuoden tapaan vain 10% kaikista luvista. Televalvonta ilman samanaikaista telekuuntelua on siis tyypillisesti kertaluontoinen toimenpide, toisin kuin telekuuntelu. Televalvonnoista 132 (134) kohdistui asianomistajan teieliittymään hänen suostumuksellaan.

Tullissa pakkokeinolain mukaisen televalvonnan käyttö kasvoi edellisvuodesta. Kertomusvuonna televalvonnan kohteena oli 286 (254) epäiltyä. Tuomioistuimet myönsivät tullille 507 (458) televalvontalupaa.

Pakkokeinolain mukaisen televalvonnan kohteena oli Rajavartiolaitoksen toimittamissa esitutkinnoissa neljä (16) epäiltyä ja televalvontalupia myönnettiin yhteensä viisi (25).

Lisäksi tuomioistuimet myönsivät poliisille pakkokeinolain nojalla 179 (195) lupaa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseksi (ns. tolppalupa) ja Rajavartiolaitokselle yhden (0).

Telekuuntelun ja televalvonnan kohdistuminen rikoslajeittain

Pakkokeinolain mukaista telekuuntelua käytettiin poliisissa aiempien vuosien tapaan selvästi eniten törkeiden huumausainerikosten tutkimisessa. Niiden osuus (68%) kaikista tapauksista on pysynyt samalla tasolla kuin edellisvuonna. Seuraavaksi yleisimmät perusterikokset olivat kuten aiemminkin väkivaltarikokset (10%) ja talousrikokset (7%). Tullissa telekuuntelun perusterikokset olivat joko törkeä huumausainerikos tai törkeä veropetos, viimeksi mainittujen osuus oli noussut 34%:iin tapauksista (24).

Pakkokeinolain mukaisessa televalvonnassa perusterikosten kirjo on poliisissa laaja. Yleisimpiä olivat omaisuusrikokset (30%) ja huumausainerikokset (23%). Tullissa törkeä huumausainerikos (63%) ja törkeä veropetos (33%) olivat edelleen yleisimmät perusterikokset.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaista telekuuntelua käytettiin 6 (5) kertaa. Kyse on poliisin mahdollisuudesta telekuunteluun, kun tuomioistuin on katsonut sen välttämättömäksi henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi.

Poliisilain perusteella televalvontaa käytettiin 102 (106) tapauksessa. Useimmiten televalvontaa käytettiin välittömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi (24%), törkeiden varkauksien estämiseksi tai paljastamiseksi (22%) sekä törkeiden huumausainerikosten estämiseksi tai paljastamiseksi (17%). Kadonneen henkilön etsintöjen osuus vuonna 2012 oli 11%.

Tullilain mukainen televalvonta

Televalvonta tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi tuli mahdolliseksi Tullille vuonna 2003. Kertomusvuonna televalvontalupia myönnettiin 69 (47). Tätä keinoa käytettiin kahdessa kolmasosassa tapauksista estämään tai paljastamaan törkeitä veropetoksia. Lopuissa perusterikoksena oli törkeä huumausainerikos.

Tekninen kuuntelu ja katselu

Poliisi käytti teknistä kuuntelua selvästi edellisvuotta vähemmän. Pakkokeinolain nojalla lupia tekniseen kuunteluun myönnettiin vuonna 2012 yhteensä 77 (112). Teknisen kuuntelun luvista kohdistui 5 (9) vakituiseen asumiseen tarkoitettuun tilaan (asuntokuuntelu). Myös vankilassa tapahtuneet kuuntelut vähenivät ollen kertomusvuonna 28 (40). Pakkokeinolain mukaista

teknistä kuuntelua käytettiin pääasiassa törkeiden huumausainerikosten ja muutamien henkirikosten esitutkinnoissa.

Poliisilain perusteella teknistä kuuntelua käytettiin tuomioistuimen luvalla 8 (14) tapauksessa, joissa perusterikoksina yleisimmät olivat huumausaine- ja ryöstörikokset.

Poliisin luvat tekniseen katseluun vähenivät vielä teknistä kuunteluakin selvemmin. Tekniseen katseluun poliisi sai pakkokeinolain nojalla 9 (30) lupaa ja poliisilain nojalla vain yhden (24).

Teknisen kuuntelun käyttö poliisin ulkopuolella on edelleen vähäistä. Tulli ilmoittaa, että teknisestä kuuntelun päätöksiä oli 7 (4) pakkokeinolain nojalla. Rajavartiolaitos puolestaan käytti teknistä kuuntelua 13 tapauksessa ja katselua 3 tapauksessa. Puolustusministeriön mukaan puolustusvoimissa ei vuonna 2012 käytetty poliisilain mukaista teknistä kuuntelua, aiemminkin tapauksia on ollut koko 2000-luvulla vain kaksi.

Hylätyt vaatimukset

Poliisin kohdalla hylättyjen vaatimusten määrä kasvoi selvästi edellisvuodesta. Tuomioistuimet hylkäsivät 12 (0) poliisin pakkokeinolakiin perustunutta samanaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan vaatimusta ja 10 (8) televalvontavaatimusta. Tullin telepakkokeinovaatimuksista ei tänäkään vuonna hylätty yhtään kuten ei myöskään Rajavartiolaitoksen vaatimuksia. Lisäksi mainittakoon, että tuomioistuin hylkäsi yhden (2) poliisin vaatimuksen teknisestä kuuntelusta.

Hylkäysten syynä on SM:n mukaan ollut muun muassa se, ettei rikosepäilyyn tueksi ollut esitetty konkreettisia seikkoja.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

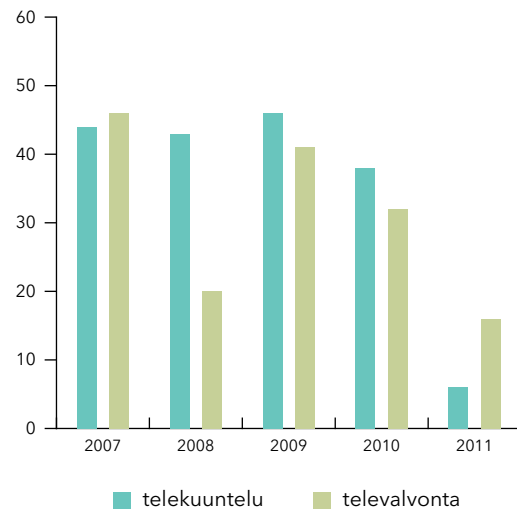
Pakkokeinolain mukaan rikoksesta epäillylle tulee ilmoittaa telepakkokeinon käytöstä viimeistään vuoden kuluttua käytön lopettamisesta. Tuomioistuin voi tärkeästä tutkinnallisesta syystä jatkaa ilmoittamisen määräaika tai antaa

luvan siihen, että ilmoitus saadaan jättää kokonaan tekemättä. On siis mahdollista, että esimerkiksi telekuuntelu ei koskaan tule sen kohteen tietoon. On luonnollisesti tärkeää, että erityisesti kohteelta kokonaan salaan jääviä tapauksia olisi mahdollisimman vähän.

Oikeusasiamies on seurannut epäillylle ilmoittamisen käytäntöjä. SM:ssä otettiin vuonna 2010 käyttöön uusi tunnusluku, jossa seurataan myös jo edellisinä vuosina käytettyihin telepakkokeinoin liittyneitä päätöksiä ilmoitusten siirroista ja kokonaan ilmoittamatta jättämisistä. Aikaisempina vuosina tunnusluvut olivat koskeneet vain kertomusvuonna käytettyihin pakkokeinoin liittyneitä ilmoitusten siirtoja ja kokonaan ilmoittamatta jättämisistä (ks. OA:n kertomus vuodelta 2011, s.100).

SM:n mukaan ilmoituksen siirtoja on vuosina 2005–2011 haettu 145–228 pakkokeinon osalta. Kokonaan ilmoittamatta jättämisistä oli samana ajanjaksona puolestaan tehty 22–108 pakkokeinon osalta. Viimeksi mainittujen tarkempi jakauma käy ilmi alla olevasta kaaviosta. On huomattava, että nämä luvut eivät siis kerro, kuinka monen epäillyn osalta on tehty päätös olla kokonaan ilmoittamatta tai kuinka monesta esitutkinnasta on kysymys. Yhtä epäiltyä kohtaan on voitu hakea samassakin esitutkinnassa lukuisia pakkokeinoja. Onkin selvää, että niiden epäiltyjen määrät, joiden osalta on tehty päätös kokonaan ilmoittamatta jättämisestä, ovat selvästi pienempiä kuin alla olevan kaavion pakkokeinokohtaiset lukumäärät. Luvut myös jonkin verran elävät sen mukaan, kun tietyn, mahdollisesti jo useita vuosia sitten käytetyn pakkokeinon osalta tehdään uusia ilmoittamista koskevia päätöksiä. Mitä aiempia vuosia luvut koskevat, sitä lopullisempia ne ovat. Tämän vuosikertomuksen aikataulun puitteissa ei ole mahdollista saada tarkempia lukuja. Asiaa tullaan kuitenkin selvittämään lisää.

Vuonna 2011 käytetyistä pakkokeinoista ei (15.2.2013 tilanteen mukaan) ollut voitu ilmoittaa 70 telekuuntelun ja 503 televalvonnan osalta. Epäilty voi olla tuntematon tai tietymättömissä. Nämä luvut siis muuttuvat, kun epäillyn henkilöllisyys selviää ja/tai hänet tavoitetaan.



Poliisin luvan mukaista pakkokeinoja ei ole ilmoitettu vuosina 2007–2011

Tullihallituksen tarkastuksissa on havaittu myöhästyneitä ilmoituksia noin 10%:ssa tapauksia. Tullihallituksen mukaan tämä kuitenkin johtuu useimmiten järjestelmän teknisistä ongelmista kuin aidosti myöhästyneistä ilmoituksista. Joka tapauksessa asiaan kiinnitetään myös jatkossa tehostetusti huomiota. Tullihallituksen mukaan kokonaan ilmoittamatta jättämisistä ei tullissa ole viime vuosina ollut.

Merkitysarviot

Telekuunteluluvan ja televalvontaluvan myöntämisen edellytyksenä on se, että pakkokeinolla saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Telepakkokeinon käytön merkitystä arvioidaan myös jälkikäteen: pakkokeinoja käyttäneiltä tutkinnanjohtajilta saadaan arvioita niiden tehosta. Heidän mukaansa telepakkokeinot ovat edelleen varsin tärkeä tiedonhankintakeino, vaikkakin niiden merkitys on ollut laskussa. Merkitysarvioita on joka tapauksessa pidettävä vain suuntaa antavina, koska niihin liittyy paljon epävarmuustekijöitä.

Poliisissa pakkokeinon mukaisen telekuuntelun käytön merkitystä pidettiin joko ratkaisevana tai tärkeänä 52%:ssa tapauksista (74). Lasku oli siis huomattava. Pakkokeinon mukaisessa televalvonnassa ratkaisevan ja tärkeän osuus poliisissa oli puolestaan 62% (69). Poliisilain mukaisen televalvonnan merkitys ratkaisevaa tai tärkeää 39%:ssa tapauksista (25).

Tullissa pakkokeinon mukaisen telekuuntelun ja televalvonnan arvioidussa vaikuttavuudessa oli aiemmin huomattavaa vuosittaista vaihtelua, mutta viime vuosina taso on vakiintunut. Telekuuntelua pidettiin vuonna 2012 ratkaisevana tai tärkeänä 69%:ssa tapauksista (72). Televalvonta puolestaan arvioitiin ratkaisevaksi tai tärkeäksi 72%:ssa tapauksista (77). Tullilain mukainen televalvonta oli ratkaisevaa tai tärkeää 75%:ssa tapauksista (60).

Kuuntelukiellot ja ylimääräinen tieto

Laissa on kielletty eräiden henkilöiden välisten viestien tai keskustelujen kuuntelu. Poliisissa tällaisten kuuntelukieltotapausten määrä telekuuntelussa on suunnilleen edellisvuoden tasalla. Kuuntelukiellon alaisia keskusteluja tilastoitiin kertomusvuonna yhteensä 95 pöytäkirjaan (99). Näistä 88 (81) käytiin epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välillä sekä 31 (32) rikoksesta epäillyn ja hänen lähiomaisensa välillä. Papin ja rikoksesta epäillyn välisiä keskusteluja oli 2 (2). SM:n mukaan tutkinnanjohtajat hävittävät kuuntelukiellon alaiset tallenteet, kuten laki edellyttää. Ylimääräisen tiedon käyttämisestä ei SM:n vuoden 2012 kertomuksessa ollut mainintaa.

Tullissa kuuntelukieltomerkinällä varustettuja pöytäkirjoja oli 56 (51). Näistä 15 (21) koski oikeudenkäyntiavustajaa ja 17 (10) lähiomaista. Kuuntelukiellon alaiset tallenteet on Tullihallituksen mukaan hävitetty. Tullissa ei ollut ylimääräisen tiedon käyttöä koskevia merkintöjä, kuten ei edellisvuosinakaan.

4.6.7 ARVIOINTIA

Vuoden 2012 aikana ei tullut ilmi mitään erityistä uutta tai huolestuttavaa telepakkokeinon käytössä tai valvonnassa.

Telekuuntelun ja televalvonnan käyttö poliisissa on ollut lievässä kasvussa viime vuosina. Kertomusvuonna televalvontaa tosin käytettiin hieman edellisvuotta vähemmän, mutta telekuuntelua puolestaan selvästi enemmän. Tullissa telekuuntelun käyttö oli ainakin kohdehenkilöiden määrällä mitattuna usean vuoden ajan ollut vakaalla tasolla, mutta vuonna 2012 telekuuntelun kohteena olleiden henkilöiden määrä väheni selvästi. Tältä osin suunta oli siis päinvastainen kuin poliisissa. Tullin käyttämien telepakkokeinon määrä on 15–20% poliisin toimenpiteiden määristä. Rajavartioloitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö on vasta varsin ”alkutaipaleella” ja on vaikea arvioida, mille tasolle näiden pakkokeinon käyttö siellä tulee vakiintumaan. Määrät ovat niin pieniä, että yksikin laajempi tutkinta voi vaikuttaa tilastoihin paljon.

Poliisissa tekninen kuuntelu ja varsinkin katsele väheni edellisvuodesta. Tullissa, Rajavartioloitoksessa ja puolustusvoimissa teknisen kuuntelun käyttö on aina ollut vähäistä. Uuden pakkokeinon myötä Tulli ja Rajavartioloitus tulevat saamaan käyttöönsä uusia salaisen tiedonhankinnan keinoja, minkä lisäksi muitakin uudistushankkeita on vireillä, kuten edellä 4.6.2 on mainittu.

Telepakkokeinon valvontaa on viime vuosina kehitetty. Viranomaisten mukaan näin on saatu parannettua toiminnan laatua, mitä ei ole syytä epäillä, vaikkakin tarkkojen arvioiden esittäminen on toki vaikeaa. Tarkastuksilla tehtyjen pistokokeiden perusteella arviotuna toiminnassa on kuitenkin vielä kehitettävää, esimerkiksi pakkokeinovaatimusten ja -päätösten perustelemisessa. Tämä koskee sekä esitutkintaviranomaisia että tuomioistuimia. Merkillä pantavaa on se, että tuomioistuimet ovat aiempaa selvästi enemmän hylänneet poliisin telepakkokeinovaatimuksia. Syitä tähän ei SM:n kertomuksesta ole arvioitu, mutta laillisuusvalvonnassa lienee syytä käydä tapauksia läpi tarkemmin.

Erityisen tärkeä edistysaskel viranomaisten sisäisessä valvonnassa oli SALPA-asianhallinta-järjestelmän käyttöönotto loppuvuodesta 2004. Kaikki telepakkokeinot kirjataan SALPAan. Myös toimintojen keskittäminen KRP:n kautta tapahtuvaksi on tuonut toimintaan ja sen valvontaan laatua ja systemaattisuutta.

Vaikka SALPA-järjestelmä oli aikanaan selvä edistysaskel, niin sen uudistustarve on ilmeinen. Viime vuosina esimerkiksi sen hitaus ja hakuominaisuuksien rajoitukset ovat hankaloittaneet valvontaa. Olisikin erittäin tärkeää, että VITJA-uudistuksessa saataisiin näihin ongelmiin helpotusta. Tuon hankkeen aikataulut ovat kuitenkin erittäin tiukat ja on epävarmaa, milloin uusi järjestelmä saadaan käyttöön.

Ainakin vielä tällä hetkellä telepakkokeinojen valvontarakenteet ovat kohtuullisissa kunnossa. Kysymys on enemmänkin siitä, kuinka paljon valvontaan tosiasiaa halutaan osoittaa ja käyttää resursseja. Työkalut ovat sinänsä olemassa. SM:n mukaan poliisilaitoksilla valvonnan taso vaihtelee jonkin verran, samoin mitä ilmeisimmin valvojen asiantuntemus. PORA III -uudistuksen yhteydessä poliisilaitosten koko kasvaa, mikä luonee mahdollisuuksia myös laillisuusvalvonnan tehostamiselle. Niin Suojelupoliisin kuin KRP:nkin sisäinen valvonta on laillisuusvalvonnan havaintojen mukaan hyvällä tasolla. Poliisin ylijohdo on vakiintuneesti tarkastanut kaikki Suojelupoliisin käyttämät telepakkokeinot vuosittain. Tarkastuksissa ei ole tullut ilmi merkittäviä virheitä.

4.6.8 PEITETOIMINTA, VALEOSTO JA TIEDONHANKINNAN PALJASTUMISEN ESTÄMINEN

Peitetoiminta on jatkuvaa tai toistuvaa henkilöön tai henkilöryhmään taikka tämän toimintaan kohdistuvaa tiedonhankintaa soluttautumalla. Peitetoiminnan paljastumisen estämiseksi voidaan käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja. Soluttautujalle voidaan esimerkiksi luoda valehen-

kilöllisyys. Tavoitteena on, että poliisimies pääsee peitteen suojassa tekemisiin kohdehenkilön kanssa ja saa näin sellaista tietoa, jota tavanomaisella poliisitoiminnalla ei saataisi. Uusiin lakeihin kirjattu peitetoiminnan luonteen kuvaus on aikaisempaa jossain määrin tarkempaa. Uudessa laissa on säädetty myös tietoverkossa tapahtuvasta peitetoiminnasta, jonka edellytykset ovat tavallista peitetoimintaa lievemmat.

Poliisilla on oikeus peitetoimintaan, jos se on tarpeen (uuden lain mukaan välttämätöntä) eräiden vakavien rikosten – lähes samojen kuin telekuuntelussa – estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi, ja jos on perusteltu aihe epäillä tiedonhankinnan kohteen syyllistyvän tällaiseen rikokseen. Peitetoimintaa voidaan siis käyttää paitsi esitutkinnassa, myös rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Peitetoiminnasta päättäminen on keskitetty: päätöksen tekee KRP:n päällikkö tai Suojelupoliisin käsiteltäväksi kuuluvissa asioissa sen päällikkö. Keskitetty järjestelmä on katsottu tarpeelliseksi peitetoiminnan suojaamiseksi ja oikeusturvasyistä. Peitetoimintaan käytetään vain pientä joukkoa erikoiskoulutuksen saaneita poliisimiehiä. Uuden 2014 voimaan tulevan lain mukaan peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen on ennen peitetoiminnan aloittamista saatettava Helsingin käräjäoikeuden ratkaistavaksi, ovatko peitetoiminnan edellytykset olemassa. Samoin on toimittava, jos poliisilain mukaisella rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi suoritettulla peitetoiminnalla saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä.

Valeosto on poliisin tekemä ostotarjous tai osto, jolla pyritään saamaan poliisin haltuun esimerkiksi huumausaine-erä tai rikoksen kohteena ollut esine. Uusissa laeissa valeoston määritelmää on täsmennetty muun muassa niin, että sen kohteena voi olla myös palvelu. Myös valeostossa voidaan käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka vääriä asiakirjoja silloin, kun se on välttämätöntä valeoston paljastumisen estämiseksi.

Poliisilla on oikeus valeostoon, jos se on välttämätöntä kätkemisrikoksen tai varkauden taikka sellaisen rikoksen estämiseksi, paljastami-

seksi tai selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai tällaisen rikoksen johdosta laittomasti hallussa pidetyn tai kaupatun esineen, aineen taikka omaisuuden löytämiseksi tai tällaisella rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi.

Uutena salaisena tiedonhankintakeinona 2014 voimaantulevissa uusissa laeissa on peitelty tiedonhankinta. Tällä tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Erona peitetoimintaan on se, että kysymys on lyhytaikaisesta toiminnasta eikä siinä muodosteta samanlaista luottamussuhdetta kohdehenkilön kanssa kuin peitetoiminnassa.

Tiedonhankinnan paljastumisen estäminen tarkoittaa sitä, että poliisi voi käyttää harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja silloin, kun se on välttämätöntä eräiden tiedonhankintamuotojen paljastumisen estämiseksi.

Kysymyksessä ei siten ole itsenäinen tiedonhankintakeino. Aiemmin tämä oli sallittua vain peitetoiminnassa, mutta vuonna 2005 tämä tehtiin mahdolliseksi myös valeoston, tietolähde-toiminnan sekä teknisen ja muunkin tarkkailun paljastumisen estämiseksi. Valtuus on periaatteellisesti merkittävä, varsinkin kun tätä suojauskeinoa ei ole rajattu vain tietyn vakavuusasteen rikoksiin.

Kyse voi olla paitsi yksittäisestä tilanteesta myös pitempiaikaisesta toiminnasta. Salaisen tiedonhankinnan kokonaisvaltainen suojaaminen voi nimittäin edellyttää, että suoja on hyvin pitkäkestoinen ja yksittäisistä poliisioperaatioista riippumaton.

Uusien lakien mukaan peitetoiminta ja valeosto ovat vain poliisin käytössä, salaisen pakkokeinon käytön suojaaminen ja peitelty tiedonhankinta poliisin ja Tullin käytössä sekä peitelty tiedonhankinta rajoitetusti Rajavartiolaitoksen käytössä.

Valvonta

Peitetoiminnan, valeostojen ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen valvonnasta on erikseen säädetty vain, että niitä käyttänyt poliisiyksikkö laatii toiminnasta selvityksen SM:lle. Ministeriö puolestaan antaa oman kertomuksensa oikeus-asiamiehelle. Uusien lakien mukaan SM ja valtiovarainministeriö antavat oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksensa näiden keinojen käytöstä ja valvonnasta.

Peitetoiminnasta tai valeostoista ei ole tulleet kanteluja lainsäädännön voimassaoloaikana – lukuun ottamatta yhtä, joka koski ns. Ulvilan tapausta, mutta jota ei tutkittu asian ollessa viireillä tuomioistuimessa. Näitä keinoja koskevien kanteluiden vähäisyys johtunee pitkälti siitä, että näiden keinojen käyttö ei ole juurikaan tullut ilmi. Keinojen salaisuudesta johtuen peitetoiminta – ja vuoden 2005 poliisilain muutoksen myötä myös valeostot ja tiedonhankinnan paljastumisen estäminen – on otettu oikeusasiamiehen oma-aloitteisen laillisuusvalvonnan kohteeksi.

SM antoi vuonna 2008 asetuksen poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta (174/2008), joka korvasi aiemman peitetoiminnan ja valeoston järjestämisestä ja valvonnasta annetun asetuksen. Siinä säännellään peitetoiminnan ja valeoston ohella muuta salaista tiedonhankintaa kuten tarkkailua, teknistä tarkkailua, televalvontaa, telekuuntelua, tietolähde-toimintaa ja tiedonhankinnan paljastumisen estämistä. SM on asettanut peitetoiminnan, valeoston, tietolähde-toiminnan ja tiedonhankinnan paljastumisen estämisen seurantaryhmän. Poliisin lisäksi ryhmässä ovat edustettuina Valtakunnansyyttäjänvirasto, tullilaitos, Rajavartiolaitos ja tuomioistuinlaitos.

Valvontatiedot

Tarkat tiedot peitetoiminnan ja valeostojen määristä sekä muista yksityiskohdista on katsottu salassa pidettäviksi. Valvontaansa varten oikeusasiamies on saanut SM:ltä seuraavassa esitettävää tarkemmat tiedot näiden keinojen käytöstä.

Säännökset peitetoiminnasta ja valeostosta tulivat voimaan maaliskuussa 2001. Varsinainen operatiivinen peitetoiminta aloitettiin vuonna 2002. Päätöksiä tehtiin tuolloin vain muutama, ja toiminnan kohteena olleiden rikoksesta epäiltyjen määrä jäi alle kymmeneen henkilöä. Vuosina 2003 ja 2004 peitetoiminta lisääntyi selvästi: päätöksiä oli alle 20, ja peitetoiminnan kohteena oli rikoksesta epäiltyjä noin 30 henkilöä. Tämän jälkeen peitetoiminnan käyttö on vähentynyt. Vuonna 2012 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja muutamia aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Toimintaa oli kutakuinkin saman verran kuin edellisvuonna. Peitetoimintaa on käytetty erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen.

Valeostopäätöksiä tehtiin vuonna 2002 vähän yli kymmenen, joissa oli kohteena alle 20 rikoksesta epäiltyä. Seuraavina vuosina valeostojen määrä laski. Vuonna 2012 tehtiin muutamia uusia valeostopäätöksiä. Valeostoja on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen.

Peitetoimintaa ja valeostoja käytetään siis harvoin. Poliisin mukaan niihin on turvaututtu vasta viimeisenä keinona törkeiden rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Tutkinnanjohtajien mukaan keinot ovat olleet hyvin merkityksellisiä ja operaatioille asetetut tavoitteet ovat pääosin toteutuneet. Vuonna 2014 voimaan tulevan lain mukaan peitetoimintaa koskeva erityinen edellytys on, että tiedonhankintaa on rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisenä. Menetelmä näyttäisi siten olevan korostetummin tarkoitettu ns. järjestäytyneen rikollisuuden paljastamiseen tai selvittämiseen. Oletettavaa on, että potentiaaliset peitetoiminnan kohteet nykytilanteeseen verrattuna jossain määrin vähenevät.

SM:n mukaan tiedonhankinnan paljastamisen estämistä ei ole vielä käytetty peitetoimintaa ja valeostoa lukuun ottamatta. Tämän keinon laajemman käytön mahdollistava asetus tuli voimaan keväällä 2008. Toiminnan valmistelua on

jatkettu sen jälkeen muun muassa luomalla uusi keskitetty asiankäsittelyjärjestelmä. Vuonna 2012 harhauttavien ja peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärin asiakirjojen käyttöä toteutettiin vähäisesti yksittäistapauksittain.

Arviointia

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna noussut esiin erityisen merkittäviä peitetoimintaan tai valeostoihin liittyviä uusia ongelmia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ongelmia ei olisi.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta peitetoiminta on ongelmallista ensinnäkin yksityiselämän suojalle. Kun peitetoiminta on mahdollista myös kotirauhan piirissä, sillä on vaikutuksia tämänkin perusoikeuden toteutumiseen. Lisäksi peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla suurtakin merkitystä perustuslaissa taatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Peitetoiminnassa on mahdollista ns. todisteprovokaatio, jolla tarkoitetaan poliisin toimintaa, jolla vain hankitaan täytetyn tai rangaistavan yrityksen tai rangaistavan valmistelun asteella olevasta rikoksesta todisteita. Todisteprovokaatio voi vaikuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen kielteisesti. Tästä on peitetoimintaan liittyviä tapauksia Ruotsista, joita on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksessa (s. 109–110).

Varsinkin valeostoissa voi lähtökohtaisesti olla vaara, että poliisin toimet saavat kohdehenkilön tekemään rikoksen, jota hän ei muuten tekisi. Lainvastainen valeostomenettely voi johtaa jopa siihen, että valeoston kohdehenkilöä koskevan rikosoikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus ei toteudu (esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *Teixera de Castro v. Portugal*). Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimen tulee varmistua siitä, että menetelmien käyttö ei vaaranna oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (PeVL 5/1999 vp). Käytännössä valvonta voi olla mahdotonta, jos tuomioistuin tai epäilty eivät saa tietoa keinojen käytöstä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) antoi 4.11.2010 tuomionsa asiassa *Bannikova v. Venäjä*. Tuomiossa on tehty yhteenveto tuomioistuimen valeostoa ja peitetoimintaa koskevasta oikeuskäytännöstä. Tuomiossa on käyty seikkaperäisesti läpi sitä, miten valeostoa ja peitetoimintaa saa käyttää, ja miten menetelmien käyttöä koskevat oikeudenkäyntiväitteet on käsiteltävä. Tuomiota on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksen sivuilla 110–111.

Poliisi on peitetoiminnan ja valeoston tehokkuuden säilyttämiseksi ja myös toiminnassa mukana olevien poliisimiesten turvallisuuden varmistamiseksi kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että toiminta pysyy salaisena. Tässä ei sinällään ole huomautettavaa. Tähän mennessä peitetoiminta ja valeostot eivät ilmeisestikään ole tulleet niiden kohteiden tietoon, saati julkisuuteen lukuun ottamatta jäljempänä mainittua valeostotapausta ja ns. Ulvilan henkirikosta pausta sekä julkisuudessa ollutta tapausta, jossa peitepoliisina toiminut poliisimies tuomittiin tammikuussa 2013 virkasalaisuuden rikkomisesta, koska hän oli paljastanut tietoja operaatiosta sivulliselle henkilölle.

Uusiin lakeihin on otettu säännökset siitä, milloin näidenkin keinojen käyttämisestä on ilmoitettava, ja millä edellytyksillä ilmoitusta ei tarvitse tehdä. Silloin kun kysymys on rikoksen selvittämiseksi käytetystä salaisesta pakkokeinosta, ilmoittamatta jättämisestä päättää tuomioistuin.

KRP esitti tarkastuksella huolensa uuden lainsäädännön ilmoitusvelvollisuuden seurauksista. Ilmoitusvelvollisuus ohjatun tietolähteen käytöstä ja peitetoiminnasta tulee KRP:n mukaan aiheuttamaan ongelmia ja turvallisuusriskejä etenkin järjestäytyneitä rikollisuutta koskevissa jutuissa.

Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamista koskevaan selvitykseen (oikeusministeriön julkaisu 42/2012) antamassaan lausunnossa Poliisihallitus totesi ilmoitusvelvollisuudesta, että periaatteessa käytäntö saattaa olosuhteiden pakosta muodostua sellaiseksi, että poliisi tulee säännönmukaisesti hakemaan tuomioistuimel-

ta lupaa jättää laissa mainittu ilmoitus tekemättä erityisesti peitetoiminnan, valeoston ja ohjatun tietolähdetoiminnan osalta, koska tiedonhankinnan kohteen intressissä pääsääntöisesti on pyrkiä paljastamaan toimenpidettä suorittavan tai tietolähteen henkilöllisyys. Poliisihallituksen käsityksen mukaan paljastaminen altistaisi poliisimiehen ja/tai tietolähteen rikollisten kostotoimille. Lisäksi ilmoitusvelvollisuudella saattaa olla vaikutusta kansainvälisiin yhteisoperaatioihin.

Asianosaisjulkisuutta valeoston tyyppisessä tilanteessa käsiteltiin EIT:n Suomelle langettavassa päätöksessä *V. v. Suomi* (24.4.2007). Ratkaisussaan KKO katsoi poliisimiesten käyttäneen kiellettyä menettelytapaa ja siten syyllistyneen virkavelvollisuuden rikkomiseen, kun he olivat yksityishenkilön välityksellä tilanneet huumausainetta epäillyltä. Poliisimiehiä vastaan ajettu syyte yllytyksestä huumausainerikokseen kuitenkin hylättiin, koska poliisimiehet olivat estäneet rikoksen toteutumisen pidättämällä epäillyn tämän tullessa luovuttamaan huumausainetta (KKO:2000:112).

EIT:n mukaan poliisi oli tärkeitä seikkoja salaamalla evännyt syytetyltä tilaisuuden todentaa väitteitään siitä, että hän oli tehnyt rikoksen poliisin yllytyksen seurauksena. Salattu aineisto oli liittynyt yllytysväitteen kannalta erityisen relevanttiin tosiasiakysymykseen. Tuomioistuimelakiaan ei ollut riittäviä tietoja kyetäkseen harkitsemaan salatun aineiston merkitystä syytetyn puolustukselle. EIT totesi, että menettely oli rikkonut vaatimusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Asianosaisjulkisuutta ja sitä kautta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia koski KKO:n ratkaisu KKO:2011:27, joka liittyi edellä mainittuun Ulvilan henkirikostapaukseen. Syytetty oli käräjäoikeudessa vaatinut KRP:tä luovuttamaan häneen kohdistetusta peitetoiminnasta laadittuja asiakirjoja.

KKO velvoitti KRP:n luovuttamaan syytetyn käyttöön sellaiset otteet peitetoiminnasta laadituista asiakirjoista, joista saatiin salata peitetoimintaan osallistuneiden poliisimiesten hen-

kilöllisyys sekä KKO:n päätöksessä tarkemmin määritellyt tiedot poliisin taktisista ja teknisistä menetelmistä.

KKO:n mukaan arvioitaessa syytetyn oikeutta saada käyttöönsä tietoja peitetoiminnasta laadituista asiakirjoista oli lähtökohtana rikosasian vastaajan oikeus saada tieto esitutkinnassa kertyneestä aineistosta, jolla saattaa olla merkitystä hänen syyllisyytensä selvittämisessä. Syytetyn oikeutta tiedonsaantiin voi kuitenkin rajoittaa muun muassa tarve pitää salassa poliisin taktisia ja teknisiä menetelmiä.

KKO katsoi, että oikeus puolustautua murhasyytettä vastaan edellytti, että syytettyä koskevien asiakirjojen sisältö paljastetaan hänelle asianosaisena mahdollisimman laajasti ja että hän voi niin halutessaan vedota siihen oikeudenkäynnissä.

Peitetoiminnalla ja valeostolla voi olla vaikutuksia myös yleiseen luottamukseen virkatoimintaa kohtaan. Peitetoimintaa koskevien toimivaltuuksien voidaan luonnehtia merkitsevän poliisille oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta (PeVL 5/1999 vp). Tällainen virkatoiminta on merkittävää muun muassa perustuslaissa edellytetyn virkatoiminnan lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta. On myös ajateltavissa, että valeostajan, soluttautujan, poliisin tietolähteen tai häntä käyttävän poliisimiehen menettely tulee arviotavaksi rikoskumppanuutena, yllytyksenä tai avunantona rikokseen. Tästä näkökulmasta erityisen ongelmallisia ovat huumausainerikokset, joiden tunnusmerkistöissä kriminalisoidun käyttäytymisen ala on viety hyvin pitkälle.

Uuden lain mukaan lähtökohta on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikennerikkomuksen, järjestysrikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, jos ta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Yleisesti ottaen on mahdollista, että valeostooperaation kululla voi olla huomattava merkitys valeoston kohteiden rikosoikeudellista vastuuta arvioitaessa, jopa niin, ettei oikeudenkäynti heitä kohtaan enää voi olla oikeudenmukainen.

Ongelmat peitetoiminnan ja valeostojen laillisuusvalvonnassa ovat osin samantyyppisiä kuin telepakkokeinojen valvonnassa. Poliisin teknisten ja taktisten menetelmien salassapito rajoittaa laillisuusvalvonnassa esiin tulleen julkistamista vielä telepakkokeinojakin enemmän. Viime kädessä peitetoiminta ja valeostot ovatkin hyvin erityyppistä toimintaa kuin telepakkokeinot. Peitetoiminnasta (uuden lain voimaantuloon asti) ja valeostoista myös päättää poliisi itse eikä niistä välttämättä kerrota edes jälkikäteen asianosaisille. Toiminnan luonteen vuoksi siinä mukana olevien poliisimiesten kaikinpuolinen pätevyys ja hyvä harkintakyky on erittäin tärkeää.

Oikeusasiamiehen harjoittama valvonta on näidenkin keinojen osalta jälkikäteistä ja parhaimmillaan varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset eivät olekaan mikään patenttiratkaisu oikeusturvaongelmiin. Uuden lain myötä laajeneva raportointi ja sen vaatima panostus myös vie voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta.

Sisäiseen valvontaan panostettava

Poliisin normaali päivittäinen esimiestyö ja oma sisäinen valvonta ovat siis pääosassa, ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on luonteeltaan vain niitä täydentävää. Peitetoiminnan ja valeostojen sisäinen valvonta ei kuitenkaan ole kehittynyt samalla tavalla kuin telepakkokeinoissa. Erityisesti poliisin ylijohdolta olisi odotanut aktiivisempaa roolia, kun varsinkin toiminnan alkuvuosina valvonta jäi pitkälti KRP:n sisäiseksi. On kuitenkin kyseenalaista, kuinka uskottavasti

KRP on itse voinut valvoa toimintoja, joista on päättänyt ja viime kädessä muutoinkin vastannut sen päällikkö. Uuden lain myötä asetelma jossain määrin muuttuu peitetoiminnan osalta, kun menetelmän käyttöön rikoksen selvittämiseksi vaaditaan tuomioistuimen ratkaisua peitetoiminnan edellytysten olemassa olosta.

Poliisihallituksen tarkastukset vuonna 2012 KRP:ssä painottuivat peitetoiminnan ja valeostotoimenpiteiden tarkastamiseen ja Suojelupoliisissa peitetoiminnan ja poliisilain 3 luvun mukaisten muiden tiedonhankintatoimenpiteiden tarkastamiseen. Poliisihallitus totesi molempien yksiköiden laillisuustarkastuksissa, että tarkastushavainnot eivät sisältäneet varsinaisia epäkoh- tia. Laillisuustarkastussuunnitelmat ovat poliisihallituksen mukaan asianmukaisia ja molempien yksiköiden toiminnan luonne huomioiden tiedonhankinta-asioiden huomioiminen omassa laillisuustarkastustoiminnassa on ollut hyvällä tasolla. Molemmissa yksiköissä omaa valvontaa suoritetaan runsaasti.

Peitetoiminnan ja valeostojen valvontaan ja ohjaukseen tulisi edelleenkin panostaa. Kysymys on kaikkein salaisimmasta poliisitoiminnasta, jossa asianosaisten reagointimahdollisuutta ei ole ollut, koska heillä ei ole tietoa heihin kohdistuneista toimenpiteistä. Toiminnan linjauksia ei voida jättää vain itse toimijoille, vaan poliisin ylimmän johdon velvollisuus on linjata toimintaa ja tarvittaessa ottaa kantaa tulkintoihin. Salainen poliisitoiminta ei saa jäädä itseohjautuvaksi.

Tehokas toiminnan ohjaus edellyttää luonnollisesti tietoa siitä, mitä toiminta ja sen ongelmat käytännössä ovat. On pidettävä huoli siitä, ettei salaisesta tiedonhankinnasta muodostu niin salaista, että se karkaa esimiestenkin näköpiiristä. Heidän on tiedettävä, millä keinoilla tulokset tehdään. Poliisin ylijohdon tulisi tehdä säännöllisiä tarkastuksia, joissa riittävän konkreettisesti ja kattavasti käydään läpi itse toimintaa. Esimerkiksi ilman monipuolista asiakirjatarkestusta ei toiminnasta voi saada riittävää kuvaa. Toiminnan luonteesta johtuen valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

4.6.9 LOPUKSI

Uuden pakkokeinolain ja poliisilain myötä oikeusasiamiehen erityisvalvonnassa olevan salaisen tiedonhankinnan ala kasvaa merkittävästi. Mukaan tulee täysin uusia keinoja, joista osa on erityisen vaativia valvoa, kuten esimerkiksi valvottu läpilasku ja tietolähteen ohjattu käyttö sekä peitetoiminnassa rikosentekoon osallistuminen. Poliisin ohella myös muut viranomaiset saavat merkittäviä uusia valtuuksia.

Nykyisellään oikeusasiamiehen harjoittama erityisvalvonta on pitkälti valvonnan valvontaa, eikä raportoinnin kautta tapahtuvan valvonnan varaan tule tuudittautua. Jo lainsäädäntövaiheessa tulisi varmistaa se perusedellytys, että säännökset ovat asianmukaisen tarkkarajaiset, kattavat ja selkeät, jolloin poliisi tietää, mikä on sallittua. Oikeusasiamies ei voi olla säännösten puutteiden jälkikäteinen paikkailija.

Yhtenä ongelmana on soveltamiskäytäntöjen yhtenäisyys. Vuonna 2014 käyttöön tulee kokonaan uusia keinoja. Oikeusasiamiehen kansliasta esitutkinta- ja pakkokeinolakiuudistuksesta annetuissa lausunnoissa toivottiin tarkkaa harkintaa siitä, onko perusteltua antaa heti uusia toimivaltuuksia laajasti eri viranomaisten käyttöön ja esitettiin, että uusia keinoja, kuten peitelty tiedonhankinta, annettaisiin ainakin ensin vain poliisille. Kun tähän ei kuitenkaan päädytty, on pidettävä huoli siitä, etteivät eri viranomaisten tulkintakäytännöt hajaannu.

Selvää on, että oikeusasiamiehen on yhdessä salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien viranomaisten kanssa pohdittava uudistuvan lainsäädännön vaikutuksia raportoinnin sisältöön, vaikka lakiuudistus ei muuta valvonnan ja oikeusturvajärjestelyjen perusrakenteita telepakkokeinojen osalta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 66/2010 vp, että uusien salaisten pakkokeinojen myötä myös ulkoisen valvonnan työmäärä kasvaa ja on vakavasti harkittava nykyisen ulkoisen valvonnan ohien uusia muotoja. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan kannanottojen

myötä eduskunta edellyttikin lait hyväksyessään hallituksen selvittävän, tulisiko nykyisen salaisten pakkokeinojen valvontajärjestelmän lisäksi perustaa asiantuntijaelin, joka valvoisi esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä. Eduskunnan lausuma jättää tältä osin jossain määrin varaa tulkinnalle. Olisiko asiantuntijaelimen tarkoitus valvoa esitutkintaviranomaisten toimintaa ja pakkokeinojen käyttöä kaikilta osin vai vain salaisten pakkokeinojen käyttämisessä?

Eduskunta myös edellytti hallituksen selvittävän ja harkitsevan, tulisiko salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva ratkaisutoimivalta osoittaa tuomioistuimille. Perustuslakivaliokunta oli ottanut tämän kysymyksen lausunnossaan esille erityisesti peitetöiden, valeoston ja salaisen tiedonhankinnan suojaamisen osalta. Lisäksi perustuslakivaliokunta toisti aiemman käsityksenä (PeVL 36/2002 vp), että julkisen asiamiehen järjestelmän ulottamista telekuuntelua koskevaan päätöksentekoon on harkittava.

Vaikka kysymys oli laajasta kokonaisuudistuksesta, on eduskuntakäsittelyssä siis katsottu, että hyvinkin periaatteellisia kysymyksiä olisi syytä selvittää. Tämä kuvastanee osaltaan sitä, että yksi vaalikausi on liian lyhyt aika näin laajan

uudistuksen valmisteluun ja läpivientiin. Mitä tulee oikeusasiamiehen toimintaan, niin muun ulkoisen valvonnan lisäämisellä tietysti olisi vaikutusta. Tästä ei kuitenkaan voi esittää arvioita ennen kuin on käsillä jotain edellä todettua konkreettisempaa mahdollisista uusista valvontaratkaisuksista.

Todettakoon myös, että eduskunta oli jo vuonna 2002 edellyttänyt, että hallitus selvittäisi, millä tavoin poliisin uudet toimivaltuudet ovat edistäneet yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Selvityksen tuloksia tuli selostaa vuotta 2005 koskevassa hallituksen toimenpidekertomuksessa. Siinä kuitenkin vain todettiin, että uusien pakkokeinovaltuuksien vaikutusta ja niihin liittyviä perusoikeuskysymyksiä on tarkoitus selvittää esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Kokonaisuudistuksen valiokuntakäsittelyssä jouduttiin toteamaan, ettei hallituksen esityksiin sisällynyt tällaista selvitystä. Perustuslakivaliokunnan mukaan uusien oikeusturva- ja valvontajärjestelmien tarpeen arvioinnin lisäksi tulisi selvittää erityisesti salaisten pakkokeinojen vaikutuksia yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuteen (PeVL 66/2010 vp).

4.7

Vankeinhoito

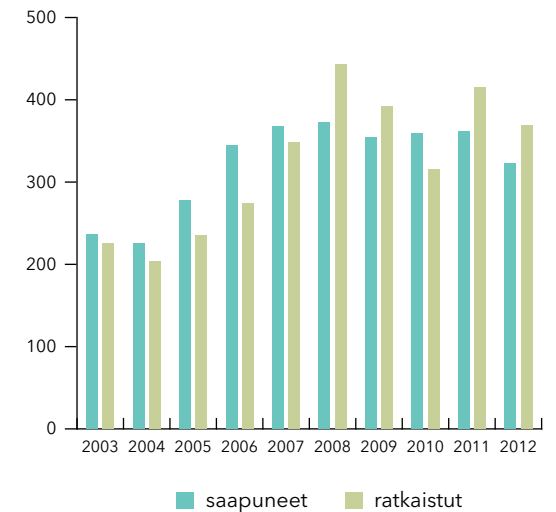
Vankeinhoitoasioita koskeva laillisuusvalvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä oli esittelijäneuvos *Harri Ojala*.

OA:n tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Vankeinhoitovalvonta onkin perinteisesti ollut yksi oikeusasiamiehen toiminnan painopistealueista.

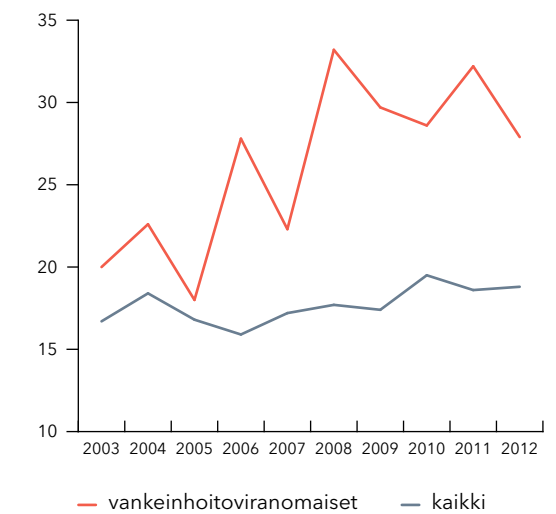
4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vankien kokonaismäärä väheni jälleen hieman kertomusvuoden aikana. Myös tutkintavankien määrä aleni hieman aikaisempien vuosien kasvun sijaan. Vuoden vaihteessa tutkintavankkeja oli noin 600 (630). Sakkovankien lukumäärä oli edelleen laskenut ja oli vuoden lopussa 37 (43). Valvotussa koevapaudessa olevia oli 142 (121). Uutta valvontarangaistusta suorittavia oli 16. Ulkomaalaisten rangaistusvankien määrä hieman laski edellisestä vuodesta 247 (266) ja tutkintavankien määrä hieman nousi. Se oli 209 (199). Alle 18-vuotiaita vankkeja oli vankilassa 7. Näistä rangaistusvankkeja oli 4 ja tutkintavankkeja 3. Alle 21-vuotiaita vankkeja oli yhteensä 78. Näistä rangaistusvankkeja oli 47 ja tutkintavankkeja 30. Lisäksi poliisin tiloissa tutkintavankkeja oli 66.

Kertomusvuoden aikana Rikosseuraamuslaitoksen sopeuttamisen yhteydessä oikeusministeri päätti Haminan vankilan lakkauttamisesta 1.1.2013 lukien. Satakunnan vankilan Köyliön osasto muuttui puolestaan avovankilaosastosta suljetuksi vankilaosastoksi 1.10.2012 lukien. Tutkintavankien sijoittelumahdollisuudet lisääntyivät kertomusvuonna, kun myös Riihimäen vankila sisällytettiin 1.1.2013 voimaan tulleella oi-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

keusministeriön (OM) asetuksen tutkintavan-geista muutoksella laitoksiin, joihin voidaan sijoittaa tutkintavankeja. Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiota koski valtioneuvoston asetuksen muutos, jossa säädettiin uudesta täytäntöönpanoyksiköstä. Muutos tuli voimaan 1.1.2013.

4.7.2 TARKASTUKSET

OA tarkasti vuonna 2012 Hämeenlinnan vankilan, Hämeenlinnan vankisairaalan ja Vanajan vankilan. Lisäksi OA tarkasti Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön (KEHA). OA:n määräyksestä esittelijät tarkastivat Helsingin vankilan, Helsingin vankilan poliklinikan, Naarajärven vankilan, Sulkavan vankilan ja Haminan vankilan (vankila lopetettu 1.1.2013), Kuopion vankilan, Oulun vankilan ja Riihimäen vankilan. Ennalta ilmoitetulle OA:n tarkastukselle Hämeenlinnan vankilaan ym. osallistui myös Latvian oikeusasia- mies seurueineen. Helsingin vankilan tarkastukseen osallistuivat puolestaan Ruotsin oikeusasia- miehen OPCAT-yksikkö (Optional Protocol to the Convention against Torture) ja vankeinhoito- asioista vastaava toimistopäällikkö.

Muut vankilatarkastukset toteutettiin ennalta ilmoittamatta. Niillä keskityttiin laitosten vankien oikeusturvan kannalta herkkiin olosuhteisiin, kuten vankilan eristysosastoihin (tarkkailu- sellit, päihdevirtsatestitilat ym.) ja matkaselliosastoihin. Kuopion ja Oulun vankilan tarkastuksilla päähuomio oli tutkintavankien olosuhteissa. Tarkastuksilla puhutettiin luottamuksellisesti sattumanvaraisella otannalla vankiloiden osastoilla olevia vankeja. Tarkastuksilla tehtyjen havaintojen johdosta OA usein ottaa omana aloitteena tutkittavakseen asioita, ja vangit jättävät tarkastuksella tai lähettävät sen jälkeen kanteluita.



Vuoden 2012 aikana tehtiin 12 vankilatarkastusta, joista 10 oli ennalta ilmoittamattomia. Kuvissa ylhäältä: Riihimäen vankilan sellikäytävä, Helsingin vankilan tapaamistila ja lasten leikkihuone Hämeenlinnan vankilassa.

4.7.3 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Vuonna 2012 OA otti omana aloitteena tutkittavaksi seitsemän uutta asiaa:

- kurinpitovirasto virsanäytteen antamisesta kieltäytyneelle (208/2/12)
- parantumattomasti sairaan vangin hoito ja kohtelu (625/2/12)
- vangin vapauttamisen valmistelu (1055/2/12)
- eristystarkkailussa olevan vangin ulkoilu (1241/2/12)
- vangin vapauttaminen hoidettavaksi vankilan ulkopuolella (2228/2/12)
- vankien itsemurhien ehkäisy (2357/2/12*)
- julkisen vallan ja vuokralääkäreiden käyttö vankilan terveydenhuollossa (4759/2/12)

Seuraavassa selostetaan vuoden 2012 aikana ratkaistuja omia aloitteita ja sellaisia kanteluratkaisuja, jotka ovat johtaneet esityksen tekemiseen.

Vankien itsemurhien ehkäisy

OA:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen tulisi kiireellisesti valmistella ohjeet menettelytavoista, joilla voidaan ennaltaehkäistä vankilassa tapahtuvia itsemurhia.

OA:n mukaan ohjeissa tulisi kiinnittää huomiota itsemurhavaarassa olevan vangin tunnistamiseen ja kohteluun. Lisäksi olisi ohjeistettava tiedonkulku valvontahenkilökunnan ja terveydenhuoltohenkilökunnan välillä ja sisällä. Myös näiden ryhmien välinen yhteistyö, vastuunjako ja menettelytavat vankien terveydentilan seurannassa ja äkillisissä sairaustapauksissa kaipaavat tarkennusta. Niin ikään selkeitä käytäntöjä tarvitaan vangin itsemurhaan tai itsemurhayritykseen liittyvien tapahtumien läpikäyntiin jälkikäteen.

Puutteita tiedonkulussa ja vastuunjaossa

OA toimitti aikaisemmin erään vangin vankilassa tapahtuneen itsemurhan johdosta esitutkiminnan, jolla pyrittiin selvittämään, liittyikö asiaan vankilahenkilökunnan virkavelvollisuuksien laimin-

lyöntejä. Päätöksessään OA katsoi, että asiassa ei ollut riittävää näyttöä virkavelvollisuuksien rikkomisesta ja jätti syytteen nostamatta.

Esitutkiminnan perusteella OA katsoi kuitenkin aiheelliseksi laatia selvitys laillisuusvalvojana tekemistään havainnoista ja arvioida yleisesti menettelytapoja, joilla voitaisiin ennaltaehkäistä vankiloissa tapahtuvia itsemurhia.

OA pyysi Rikosseuraamuslaitosta ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa.

Vankilaviranomaisilla suuri vastuu

OA viittasi esityksessään Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöön, jossa viranomaiselle on asetettu suuri vastuu itsemurha-alttiin vangin valvonnasta.

EIT on antanut joitakin langettavia tuomioita, jotka ovat koskeneet vangin itsemurhaa. Niiden perusteluissa se on todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 2 artikla velvoittaa valtion paitsi pidättymään elämän laittomasta riistämisestä, myös ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin turvatakseen tuomiovaltaansa kuuluvien henkilöiden elämää. Ne voivat ulottua myös toimenpiteisiin, joilla henkilöä suojataan itse aiheuttamaltaan vaaralta.

OA otti esimerkiksi tapauksen *Jasinska v. Puola*, jossa hoitajat olivat todistaneet, että lääkkeet oli jaettu ohjeiden mukaisesti ja heidän valvonnassaan. EIT katsoi kuitenkin, että vankilan järjestelmässä täytyi olla joitakin rakenteellisia puutteita, jotka olivat tehneet vangin itsemurhan mahdolliseksi ja että EIS 2 artiklaa oli rikottu.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 23.8.2012, DNRO 2357/2/12*, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtaja ilmoitti 13.12.2012 asettaneensa työryhmän, jonka tehtävänä on

1. Laatia ohjeet vankien itsemurhien ehkäisyyn. Ohjeistuksen tulee sisältää mm. tiedonkulkua, itsemurhavaarassa olevien tunnistamista, ehkäisevän työn menettelytapoja ja rakenteellisia seikkoja koskevia asioita.

2. *Laatia itsemurhien ennaltaehkäisyä koskeva opas.*
3. *Suunnitella itsemurhien ennaltaehkäisyä koskeva koulutus.*
4. *Suunnitella toimintatavat kiireellisen hoidon tarpeen arviointiin kun paikalla ei ole terveydenhuoltohenkilökuntaa.*
5. *Valmistella toimenpiteet ensiapuvalmiuden ylläpitämiseen.*
6. *Suunnitella toimintamalli yhteyden saamiseen terveydenhuoltohenkilökuntaan arkisin virka-aikaan kun terveydenhuoltohenkilökunta ei ole paikalla.*

Työryhmän määräaika on 31.5.2013. Rikosseuraamuslaitos tulee antamaan työryhmän työn perusteella ohjeet vankien itsemurhien ehkäisylle ja kiireellisen hoidon tarpeen arviointiin ja yhteyden saamiseen terveydenhuoltohenkilökuntaan sekä toimittamaan itsemurhien ennaltaehkäisyä koskevan oppaan. Henkilökunnalle on tarkoitus järjestää asiassa koulutusta syksyllä 2013.

Esitys kirjeenvaihtoon puuttumista koskevan sääntelyn tarkistamiseksi

Vangin lähettämä kirje oli vankilassa luettu ilmoittamatta siitä vankilan ulkopuoliselle kirjeen vastaanottajalle. Vangille sen sijaan oli ilmoitettu lukemisesta.

OA:n mukaan luottamuksellisen viestin salaisuus on molempien viestinnän osapuolten, sekä viestin lähettäjän että sen vastaanottajan, perusoikeus. OA katsoi, että lähtökohtaisesti molemmilla osapuolilla tulee olla oikeus saada tieto siitä, että viranomaisella on puuttunut luottamuksellisen viestin suojaan. Ilmoittaminen on tärkeää muun muassa viranomaistoiminnan valvonnan kannalta. Vain puuttumisesta tiedon saanut osapuoli voi käyttää oikeussuojakeinoja asiassa. Ilmoittamisvelvollisuudesta ja siitä poikkeuksellisesta tilanteesta, että sitä ei ole, tulisi säätää lailla. Tällä hetkellä sääntelyä ei ole.

Koska viime kädessä lainsäätäjän tulee ratkaista ilmoittamisen laajuus ja mahdolliset poikkeukset ilmoittamiseen, OA esitti OM:n harkittavaksi, kuinka erilaiset lukemisilmoituksen te-

kemiseen vaikuttavat näkökohdat voitaisiin ottaa huomioon vireillä olevassa vankeuslain ja tutkintavankeuslain tarkistamistyössä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 14.2.2012,
DNROT 437* JA 2659/4/10, ESITTELIJÄ ANU RITA

Rikosseuraamuslaitoksen virkakuoressa saapuneen kirjeen tarkastaminen

Vankeuslain mukaan vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien toteutumista valvovan toimielimen, jolle vangilla on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kantelu-oikeus, välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea.

Vangille jaettiin Sukevan vankilassa Rikosseuraamuslaitoksen lähettämä kirje, jonka vartija oli avannut. Kirjekuoren kääntöpuolelle oli painettu lähettäjätahoksi Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus.

OA totesi, että Rikosseuraamuslaitoksen virkakuoressa oleva kirje on laissa erikseen tarkoitettu valvovan viranomaisen lähettämä postilähetys, jonka tarkastamisen ja lukemisen vankeuslaki kieltää. Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluejohtaja oli katsonut lausunnossaan, että kirjeen lähettäneen rikosseuraamuslaitoksen organisaation lähemmällä yksilöintitiedoilla ei ole merkitystä kirjeenvaihdon tarkastamis- ja lukemiskielille. OA:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksen organisaatorakenne ei kuitenkaan ollut merkityksetön asian arvioinnissa.

Vankeuslain kirjeen tarkastamista koskeva sääntely koskee kotimaisista lähettäjätahoista nimenomaan vangin ja vankilan tai sen henkilökuntaa valvovia viranomaisia. Rikosseuraamuslaitos on kokonaisuudessaan yksi Rikosseuraamuslaitos-niminen viranomaisena. OA:n mukaan kuitenkin vain tiettyjä Rikosseuraamuslaitoksen yksiköitä on perustelua pitää laissa tarkoitettuina valvovina viranomaisia.

OA:n mukaan toisia vankiloita ja muita rangaistusten toimeenpanosta vastaavia yksiköitä ei voida pitää laissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena. Sitä vastoin rikosseuraamusalueen

aluekeskus ja Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikkö ovat sellaisia valvovia viranomaisia, joilta tulevaa kirjettä ei saa vankilassa avata.

OA piti tärkeänä, että Rikosseuraamuslaitoksessa luodaan sellaiset menettelytavat, jotka turvaavat vangin kirjeenvaihdon suojan myös Rikosseuraamuslaitoksen oman organisaation sisällä. OA lähetti päätöksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikölle tiedoksi ja hallinnonalan sisäisen ohjeistuksen arvioimiseksi.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 5.12.2012,
DNRO 4360/4/11, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Esitys vangin tapaamista koskevan lainsäädännön täsmentämiseksi

Lainsäädäntö valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta on OA:n mukaan tulkinnanvarainen. OA esitti OM:n harkittavaksi, kuinka seuraavat tulkinnanvaraisuudet voitaisiin poistaa.

Valvomattoman tapaamisen peruuttamisen ja vankeuslaissa säännellyn tapaamisen epäämisen keskinäinen suhde ei ole täysin selvä. Lain mukaan valvomattomasta tapaamisesta päättää vankilan johtaja tai hänen määräämänsä toiminnosta tai turvallisuudesta vastaava virkamies. Laissa ei ole nimenomaisesti säädetty valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta tai peruuttamisen edellytyksistä. Kanteluasiaan annetuissa selvityksissä tuotiin esiin, että jo myönnetyn valvomattoman tapaamisen peruuttamista tuli tarkastella tapaamisen epäämisenä, josta päättäminen kuuluu rikosseuraamusmiehen toimivaltaan. OA:n mukaan on varsin tulkinnanvaraista koskeeko epäämissäännös tilannetta, jossa myönnetystä valvomattomasta tapaamisesta saadaan tietoon seikkoja, joiden perusteella katsotaan olevan syytä tehdä uusi, kielteinen päätös. Lain esitöissä epäämissäännöksen soveltamisesta esitetyt esimerkit liittyvät kaikki tapaajan saapumistilanteeseen, eivät jo ennen tätä vankilan tietoon tullessiin seikkoihin, eivätkä esityöt muutoinkaan tue sitä, että epäämispäätös olisi tehtävissä jo ennakolta.

OA:n mielestä on perusteltua katsoa, että toimivalta jo myönnetyn valvomatonta tapaamista koskevan päätöksen peruuttamiseen kuuluu vankilan johtajalle tai hänen määräämälleen toiminnosta tai turvallisuudesta vastaavalle virkamiehelle ainakin silloin, kun kyse on jo ennen tapaajan saapumista tiedossa olleista seikoista eikä saapumistilanteesta yllättäen ilmenevistä ongelmista.

Hallintolaisissa on säädetty päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Vankilaolosuhteissa päätöksissä tulee usein ottaa huomioon laitosturvallisuuteen liittyviä seikkoja. Tällöin voi olla ongelmallista, jos päätöksen muuttaminen hallintolain mukaisesti edellyttäisi asianosaisen suostumusta. Vaikka hallintolaki koskee rangaistusten täytäntöönpanoa, tulkinnanvaraista voi olla myös, millaisiin ratkaisuihin ja miltä osin hallintolaisissa olevia virheen korjaamista koskevia säännöksiä tulee soveltaa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.3.2012,
DNRO 977/4/12, ESITTELIJÄ ANU RITA

Lähiomaisen ja muun läheisen käsitteet

OA esitti OM:lle, että vankeuslain tarkistustyössä otettaisiin huomioon, ettei laissa määritellä lähiomaisen ja muun läheisen käsitteitä, joita vankeuslaissa käytetään erittäin tärkeästä syystä myönnettävää poistumislupaa koskevan sääntelyn yhteydessä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 28.8.2012,
DNRO 4366/4/10, ESITTELIJÄ ANU RITA

Tutkintavankien kohtelu ja olosuhteet

OA arvosteli tutkintavankien kohtelua ja olosuhteita Vantaan vankilassa ja Riihimäen vankilassa. Vantaan vankilaa koskevan asian OA oli ottanut tarkastushavaintojen perusteella omana aloitteena tutkittavaksi ja Riihimäen vankilan olosuhteista oli kanneltu.

Kummassakaan tapauksessa tutkintavangeilla ei ollut käytännössä mitään vapaa-ajan toimintaa ja mahdollisuudet muutoinkin viettää aikaa sellin ulkopuolella olivat erittäin vähäiset. Tutkintavangit olivat lain edellyttämää ulkoilua lukuun ottamatta olleet lähes ympäri vuorokauden suljettuina selleihinsä.

Tutkintavankeja on lain mukaan kohdeltava oikeudenmukaisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Lain ehdoton lähtökohta on, että tutkintavangin oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin tutkintavankeuden tarkoitus, tutkintavankeudessa pitämisen varmuus ja vankilan järjestyksen säilyminen välttämättä vaativat eikä muilla kuin laissa luetelluilla perusteilla. Tutkintavangeilla on oikeus osallistua vapaa-ajan toimintoihin, joita vankilan tulee järjestää, ja viettää vapaa-aikaa keskenään. Vaikka edellytetyjen vapaa-ajan toimintojen laatu ja laajuus jäävät lain perusteella varsin avoimiksi, tätä ei voida tulkita siten, ettei sellin ulkopuolisia vapaa-ajantoimintoja tulisi järjestää tai että ne voivat olla erittäin vähäisiä.

Lisäksi tutkintavangille on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus halutessaan osallistua vankilan järjestämään tai hyväksymään toimintaan, millä tarkoitetaan työtä, koulutusta tai muuta vastaavaa toimintaa. Vaikka laki ei ehdottomasti velvoita vankilaa tähän, olisi se eräs tapa tarjota vangeille mielekästä sellin ulkopuolista toimintaa.

Myös kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) on toistuvasti korostanut, että tutkintavankien tulee voida viettää kohtuullinen aika päivästä, vähintään kahdeksan tuntia, sellinsä ulkopuolella vaihtelevassa ja mielekkäässä toiminnassa.

Tutkintavankien olosuhteet olivat OA:n mukaan molemmissa osastoissa lainvastaiset, koska ei ollut esitetty perusteita rajoittaa heidän oikeuksiaan.

OA arvosteli myös Vantaan vankilan tilaa, jossa ulkoilu järjestettiin, ja liikuntamahdollisuuksia sekä mahdollisuutta kirjaston käyttöön.

OA totesi molemmista vankiloista, että ilmeisesti kyse on ainakin osittain voimavarojen riit-

tämättömyydestä. Laillisuusvalvonnassa on vaikiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työ määrään liittyvillä syillä ei hyväksyttävästi voida perustella toimintaa, joka ei vastaa perustuslain 22 §:n vaatimusta, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Vantaan vankilassa on jatkuvasti ollut huomattavasti vankilan paikkamäärää enemmän vankeja. OA piti tarpeellisenä, että Vantaan vankilan yliasutusongelman ratkaisemiseksi ryhdytään toimenpiteisiin, koska ilmeisesti ainakin osittain sen takia vankien kohtelu ei kaikilta osin ole lainmukaista. OA pyysi OM:ää ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet asiassa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖKSET 10.4.2012, DNROT 4732/2/09* JA 377/4/12, ESITTELIJÄ ANU RITA

OM:n kriminaalipoliittinen osasto ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoittivat Vantaan vankilan yliasutuksen takia ryhdytyn useisiin erilaisiin toimiin. Yliasutuksen helpottamiseksi tutkintavankeja voidaan nykyään sijoittaa myös Riihimäen ja Helsingin vankiloihin. Tutkintavankipaikkojen sijoittumisesta ja tarpeesta eri puolilla Suomea tullaan tekemään kokonaisarviointi. Vankeusvankien siirto EU:n sisällä on helpottumassa, mikä osaltaan tulee vapauttamaan vankilapaikkoja tutkintavankien käyttöön. Etelä-Suomen rikosseuraamusalue esitti useita jatkotoimia Vantaan vankilan tilanteen helpottamiseksi. Tarkoitus on muun muassa selvittää Vantaan vankilan psykiatrisen osaston paikkojen siirtämistä Turun psykiatriseen vankisairaalaan ja selvittää kuljetuksen vaatimia henkilöresursseja. Rikosseuraamusalue esitti myös lisäpaikkojen rakentamista Vantaan vankilan tontille. OM ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö eivät nykyisessä taloudellisessa tilanteessa pitäneet todennäköisenä saada lisäresursseja.

Tutkintavankien olosuhteita koskevia kannanottoja on lisäksi jäljempänä kohdassa 4.7.4.

Henkilönkatsastuksen päätöspäätösten kirjaaminen

OA:n mukaan henkilönkatsastuspäätöksen perusteet oli Hämeenlinnan vankilassa kirjattu puutteellisesti ilmoittamalla vain ”Epäilläään kuljettavan luvattomia aineita kehon sisälle kätkeytynä”.

Päätöksen tulee aina sisältää tosiasiaperusteet. Se, että vangin on epäilty kuljettavan kehonsa sisällä ”kiellettyjä aineita” on johtopäätös joistakin päätöksentekijällä olleista tiedoista eli päätöksen tosiasiaperusteista. Tosiasiaperusteilla tarkoitetaan tässä tapauksessa niitä syitä, joiden perusteella vangin on epäilty kuljettavan kehonsa sisällä huumausaineita eli perusteita, joilla päätöksentekijä on päättänyt siihen, että hänellä on todennäköisiä syitä epäillä vankia laissa tarkoitusta rikoksesta.

OA:n mukaan on kestävä ajatus, että ne päätöspäätöset, joita vankila ei katso voitavan esittää päätöksen kohteena olevalle vangille, voitaisiin jättää kokonaan kirjaamatta. Tällöin päätöksen lainmukaisuus ei ole jälkikäteen arvioitavissa. Perustuslain 21 §:n asettama oikeus oikeusturvaan tarkoittaa myös sitä, että toiminnan pitää olla valvottavissa, mikä edellyttää muun muassa päätöksien riittävää täsmällisyyttä. Päätöspäätöset tulee näissäkin tapauksissa kirjata. Sen ratkaiseminen, onko vangilla oikeus nähdä nämä itseään koskevat tiedot, kuuluu viranomaisen asiakirjan julkisuutta koskevana asiana viime kädessä tuomioistuimelle.

Asia antoi OA:lle lisäksi aihetta seuraaviin huomioihin.

Henkilönkatsastuspäätöksestä ei käynyt ilmi, mitä ”luvattomia aineita” vangin epäiltiin kuljettavan kehonsa sisällä. Henkilönkatsastukseen voidaan määrätä vain henkilö, jota todennäköisin syin epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai huumausaineen käyttör rikoksesta. Kaikkien sellaisten aineiden kuljettaminen, jotka vankilan näkökulmasta ovat vangille ”luvattomia”, ei täytä henkilönkatsastukselle laissa asetettuja edellytyksiä. Päätöksessä olisi siten tullut ilmoittaa, minkä aineiden kuljettamisesta vankia epäiltiin, jotta päätöksen perusteella olisi mah-

dollista tältä osin arvioida henkilönkatsastuksen edellytyksiä eli laissa edellytetyn rikostunnusmerkistön täyttymistä. Muiden kuin huumausaineiden, esimerkiksi dopingaineiden, ollessa kyseessä myös niiden arvioidulla määrällä ja muillakin epäiltyyn rikokseen liittyvillä seikoilla saattaa olla merkitystä henkilönkatsastuksen edellytyksenä olevan rikostunnusmerkistön täyttymiselle. Lievä dopingrikos ei esimerkiksi oikeuta vangin henkilönkatsastukseen määräämiseen, koska siitä voidaan tuomita vain sakkoa.

Päätöksen perusteena sovelletut lainkohdat olivat lisäksi kumoutuneet 1.10.2006 eli jo vuosia ennen päätöksen tekemistä. Päätös oli tältäkin osin virheellinen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 26.4.2012, DNRO 3619/2/09, ESITTELIJÄ ANU RITA

Vangin valvomaton tapaaminen ja henkilönkatsastus

OA otti omana aloitteena tutkittavaksi sen, että vangille myönnetty valvomaton tapaaminen toteutettiin ja vanki määrättiin tapaamisen jälkeen henkilönkatsastukseen, vaikka Hämeenlinnan vankilan tietoon oli ennen tapaamista tullut, että vanki oli pyytänyt vierailijaansa tuomaan huumausaineita vankilaan valvomattoman tapaamisen yhteydessä.

Vankilan selvityksen mukaan valvomattoman tapaamisen peruuttaminen olisi todennäköisesti vaarantanut poliisin rikostutkinnan.

OA totesi, että Rikosseuraamuslaitoksella on oma tehtävänsä ja omat tavoitteensa, joihin sen tulee perustaa toimintansa. Vaikka viranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää, ei sillä ilman tähän selvästi oikeuttavaa säännöstä voida perustella kunkin hallinnonalan toimintaa ohjaavien säännösten sivuuttamista. Lainsäädäntö sallii poliisin tietyin edellytyksin tietyissä tilanteissa siirtää puuttumista tekeillä olevaan rikokseen, mutta Rikosseuraamuslaitoksen osalta vastaavaa oikeutta ei ole. OA arvosteli vankilan toimintaa myös seuraavasti.

Lain mukaan vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on muun muassa estää rikosten tekeminen rangaistusajana. Vankeus on pantava täytäntöön siten, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Lisäksi virkatehtävät on vankeuslain mukaan suoritettava puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi. Vankeuden täytäntöönpanolle laissa määriteltyjen tavoitteiden kannalta ei voida esittää mitään perusteita sille, että epäillyn rikoksen sallittiin jatkua, minkä seurauksena päätettiin lisäksi kohdistaa vankiin hänen henkilökohtaiseen koskemattomuuteensa syvästi kajoavia toimenpiteitä.

Vankilan menettely mahdollisti sen, että vangin vierailija olisi saattanut tuoda vankilaan huumausaineita ja luovuttaa ne vangille, mahdollisesti tämän itsensä käytettäväksi tai myös muille jaeltavaksi. Ainakin vangin ja hänen vierailijansa oma käyttö olisi valvomattoman tapaamisen yhteydessä voinut toteutua, jos vierailijalla olisi ollut mukanaan huumausaineita. Periaatteessa myös huumausaineiden levittäminen vankiyhteisössä olisi voinut olla mahdollista, koska toisinaan on väitetty, että vankiin kohdistettavilla henkilöntarkastuksella, henkilökatsastuksella ja eristämistarkkailulla ei aina kyetä löytämään ja saamaan pois vangin halussa olevia huumausaineita. Lisäksi huumausaineiden käytöstä tai sen kehonsisäisestä kätkeämisestä olisi voinut aiheutua terveyden- tai jopa hengenvaara vangille.

OA:n mukaan valvomattoman tapaamisen järjestämisen sijasta olisi ollut selvästi perustellumpaa järjestää tapaaminen riittävästi valvottuna siten, että tapaajalla mahdollisesti ollut huumetta ei olisi voitu luovuttaa vangille. Vaikka valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta ei ole nimenomaista säännöstä, laki edellyttää, että tapaamista valvotaan tarpeellisella tavalla eikä valvomattomasta tapaamisesta saa aiheutua haittaa vankilan järjestykselle. Lisäksi valvomattoman tapaamisen salliminen oli ristiriidassa rangaistuksen täytäntöönpanon tavoitteiden kanssa.

Vangille valvomattoman tapaamisen jälkeen suoritettuun henkilökatsastukseen kuului muun muassa vangin ruumiinonteloiden ja -aukkojen tutkiminen sekä röntgenkuvaus. Tämä oli vakavasti vangin henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuva toimenpide, joka olisi ollut vältettävissä, jos tapaamista olisi valvottu siten, että epäilty huumausaineiden luovutus ei olisi ollut mahdollista. OA katsoi, että toimivaltuuksia oli käytetty vastoin vankeuslakia, kun riittävän valvonnan sijasta tapaamisen oli annettu toteutua siten, että henkilökatsastukselle saatiin perusteet.

Vankilan menettely oli OA:n mukaan ongelmallinen myös hallinnossa noudatettavan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta. Tarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, että viranomaisen käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on määrätty tai muuten tarkoitettu käytettäväksi. Virkatehtävät olisi tulut suorittaa puuttumatta enempää vangin oikeuksiin kuin on välttämätöntä. Vankilan menettelylle ei ollut löydettävissä perusteita rangaistuksen täytäntöönpanon tavoitteiden kannalta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 26.4.2012,
DNRO 3620/2/09*, ESITTELIJÄ ANU RITA

Myös asiassa 3857/4/10* (14.8.2012) oli vastaavalla tavalla kyse vangin eristämistarkkailusta valvomattoman tapaamisen jälkeen.

OA lähetti molemmat päätöksensä tiedoksi OM:lle.

Sellitarkastus ilman vangin läsnäoloa

Vankilan varmuusosaston sellit tarkastettiin ruutiinomaisesti lähes päivittäin. OA:n mukaan vankien sellien tarkastus ilman vankien läsnäoloa tai etukäteistietoa tarkastuksesta on Suomen vankiloissa yleinen käytäntö. Käytäntö ei toteuta Euroopan neuvoston vankilasääntöjen 54.8-kohdan päinvastaista suositusta. Käytäntöön ei ole tietyvästi puututtu Suomessa. OA:lla ei ollut perusteita katsoa, että asiassa olisi menetelty lainvastaisesti.

Hän totesi kuitenkin, ettei ole harvinaista, että vanki säilyttää sellissään esimerkiksi asianajaltaan saamia oikeusasioidensa hoitamiseen liittyviä kirjeitä tai muuta luottamuksellista tai salassa pidettävää asiakirja-aineistoa. Siihen nähden, että asiamieskirjeenvaihto on ehdottoman luke- miskiellon alaista ja että sen tarkastamisen kriteerit ovat tiukat, piti OA epäjäohdonmukaisena ja epätyydyttävänä, jos asiamieskirjeenvaihdon suoja on mahdollista loukata sellitarkastuksen yhteydessä.

Sellitarkastuksen tekeminen vankilasääntöjen mukaisesti vangin itsensä läsnä ollessa olisi omiaan merkittävästi vähentämään näitä periaatteellisia ongelmia tai poistamaan ne kokonaan. Menettely vähentäisi sellitarkastuksesta muuten koituvia rajoituksia perustuslain 10 §:ssä turvulle yksityiselämän suojalle ja luottamuksellisen viestin salaisuudelle.

OA lähetti sellitarkastuksen suorittamisesta vangin läsnä ollessa vankilan ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon. OA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi myös OM:lle ja esitti sen harkittavaksi, olisiko sellitarkastuksen suorittamista koskevaa sääntelyä syytä täsmentää.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 5.12.2012,
DNRO 4649/4/11*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Tarkkailuhaalareiden käyttöä suljetuissa vankiloissa ei tulisi jatkaa

OA katsoi, että vankiloiden ei tulisi jatkaa ns. tarkkailuhaalareiden käyttöä ennen kuin EIT on ottanut asiaan kantaa ja lainsäädäntöä on täsmennetty.

Eräissä vankiloissa on ollut käytössä ns. tarkkailuhaalarit, jotka on puettu vankien päälle eristämistarkkailun ajaksi. Haalarien hihansuut ja kaula-aukko on suljettu ja selkäpuolella oleva vetoketju on lukittu nippusiteillä niin, että vanki ei voi itse riisua haalaria.

OA piti haalareiden käyttöä sellaisena perusoikeuksien rajoituksena, josta tulisi välttämättä olla laissa selkeä säännös.

Laki ei tunne haalareita

OA kiinnitti huomiota siihen, että vankeuslaki ei tunne haalareita. Lain mukaan vanki saadaan eristää muistaa vangeista ja häntä voidaan tarkkailla teknisin apuvälinein, jos epäillään, että hänellä on kehossaan kiellettyjä aineita tai esineitä.

Haalareiden käyttö puuttuu perusoikeuksiin eri tavalla kuin esimerkiksi videovalvonta, joka rajoittaa lähinnä vangin yksityisyyden suojaa. Haalarit sen sijaan rajoittavat vangin tahdonvapautta ja itsemääräämisoikeutta.

Vankien kantelusta oma aloite

OA tutki asiaa omana aloitteena. Riihimäen ja Helsingin vankilan vangit olivat kannelleet asiaa OA:lle jo vuonna 2005, mutta kantelua ei voitu tutkia samanaikaisen oikeusprosessin takia.

Asia on sittemmin saatettu EIT:n tutkittavaksi, missä se on vireillä.

OA lähetti päätöksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja pyysi sitä ilmoittamaan 28.2.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on johtanut.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.12.2012,
DNRO 2011/2/10, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

Rikosseuraamuslaitoksen pääjohtaja ilmoitti 20.2.2013 OA:n kannanottona, että Rikosseuraamuslaitos luopuu tarkkailuhaalareiden käytöstä 15.3.2013 lähtien siihen saakka, kunnes EIT on ottanut kantaa asiaan ja lainsäädäntöä mahdollisesti täsmennetään. Lisäksi Rikosseuraamusvirasto toivoo, että OM kiirehtii lainvalmistelutoimia.

Suljettujen vankiloiden talvivaatekäytännöt

Vankeuslain mukaan on selvää, että suljetussa vankilassa vangit saavat käyttää omia vaatteitaan. Tätä tukevat myös laista ilmenevät normaalisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Omien vaatteiden käyttöä voidaan rajoittaa vankilan järjestyksen ja valvonnan taikka työturvallisuuden

vaatimasta syystä. Vastaavasti tutkintavankeuslain lähtökohta on, että tutkintavangit voivat käyttää omia vaatteita. Käyttöä voidaan rajoittaa vain tutkintavankeuden tarkoituksen vaarantumiseen, vankilan järjestykseen tai tutkintavangin terveyteen liittyvillä vaarantamisperusteilla.

Lähtökohtaisesti kyse on siitä, että vankilat asettamiensa rajoitusten myötä puuttuivat vankien henkilökohtaiseen vapauteen rajoittamalla heidän vapauttaan pukeutua haluamallaan tavalla. Rikosseuraamuslaitoksen laitosvaatetukseen on asian käsittelyn aikana uusitun määräyksen mukaan otettu myös miesten talvitakki. OA piti uudistusta myönteisenä, edellyttäen, että laitoksissa on antaa talvitakki kaikille niille vangeille, jotka eivät halua tai joilla ei ole mahdollisuutta käyttää omaa talvitakkia. OA totesi kuitenkin, että lähtökohta on, kuten keskushallintoyksikkö lausunnossaan esitti, että laitosvaatetuksena annettava talvitakki on toissijainen vaihtoehtoinen valinta omalle talvitakille ja että säännönmukaisissa olosuhteissa valintavalta on vangilla. OA saama selvitys osoitti, että eri rikosseuraamusalueiden vankiloiden suhtautuminen vankien omien talvivaatteiden käyttöön vaihteli edelleen.

OA viittasi ensinnäkin aikaisempiin ratkaisuihinsa, joissa hän on arvioinut kriittisesti laitosjärjestykseen ja valvontaan liittyviä sinänsä hyväksyttäviä perusteita rajoittaa omien vaatteiden käyttöä (esimerkiksi OA:n kertomukset vuosilta 2008 s. 135 ja 2009 s. 162).

OA piti ongelmallisena sitä, että omien paksumuoristen talvitakkien käyttöä rajoitetaan kategorisesti sillä perusteella, että niiden tarkastaminen on vaikeata tai jopa sillä, että ne vaikeuttavat voimankäyttöä. Sinänsä tarkastamiseen liittyvä tarkoitus estää kiellettyjen, lähinnä huumaavien aineiden säilyttäminen ja käyttö vankilassa on perusteltu. Tarkastusvaikeuksien tulee kuitenkin OA:n mukaan olla sellaisia, että niitä ei voida asianmukaista huolellisuutta noudattaen välttää. On selvää, että takki on voitava tarkastaa sitä rikkomatta. Oikeuksien rajoittamiseen liittyvä välttämättömyysvaatimus koskee myös omien vaatteiden käytön rajoittamista.

Hupun käytön kieltö

Hupullisten talvitakkien käytön rajoittaminen koski kantelujen ja niiden johdosta saatujen tietojen mukaan myös muita hupullisia vaatteita. Perusteluna tuotiin esiin se, että vanki voi peittää kasvonsa hupuilla, mikä vaikeuttaa vangin tunnistamista mahdollisten laitosjärjestysrikkomusten tai rikosten yhteydessä.

Hupun käyttö kuuluu varsin yleisesti vaate-tukseen normaalioloissa, jolloin hupulla ei myöskään peitetä kasvoja eikä sillä pyritä vaikeuttamaan tunnistettavuutta. Vaatetuksella on myös yhteys perusoikeutena turvattuun sananvapauden sisältyvään ilmaisuvapauteen, vaikka hupun käytöllä ei normaalitilanteessa voitane katsoa olevan ainakaan yleisesti tietoista sananvapauskytkennällistä merkitystä. Perusoikeuksien rajoittamisperusteita ei voi tulkita laajentavasti. Kategorinen hupullisten takkien ja vaatteiden käyttökielto pelkäänsä yleisellä laitosjärjestykseen ja valvontaan liittyvällä perusteella, huomioon ottaen edellä todettu oikeuksien rajoittamiseen liittyvä välttämättömyysedellytys, oli OA:n mukaan ongelmallinen. Rajoitusta tulisi voida perustella joillakin konkreettisemmilla laitoksen tai osaston olosuhteisiin liittyvillä syillä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 5.6.2012,
DNRO 364/2/10*, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

Sadevaatteiden ja suihkutossujen käyttö

OA esitti 10.4.2012 Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön harkittavaksi, olisiko vankien vaatetusta koskevaa määräystä syytä täydentää suihkutossujen ja varsinkin sadevaatteiden osalta ja pyysi Rikosseuraamuslaitosta ilmoittamaan 28.9.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti antanut aihetta (3333/4/10).

Keskushallintoyksikkö ilmoitti, että uuden vankien vaatetuksesta annetun määräyksen 5/004/2012 mukaan sadevaatteet sisältyvät laitosvaatetukseen, mutta eivät kaikille annettaviin asusteisiin. Sadevaatteet annetaan ulkona työskenteleville. Lisäksi

joissakin vankiloissa sadevaatteita on varattu ulkoiluun lähteille yhteiskäyttöön. Tämän käytännön osalta on sovittu, että Hämeenlinnan vankila tiedottaa vankiloille mahdollisuudesta tilata sadevaatteita yhteiskäyttöön sadepäivien ulkoilua varten.

Suihkutossujen antamista oli kokeiltu Hämeenlinnan vankilassa joitakin vuosia sitten jalkasilsan ja muiden tarttuvien jalkatautien leviämisen ehkäisemiseksi. Kokeilun tulokset eivät olleet käytöstä muutoin aiheutuvien haittojen johdosta rohkaisevia. Tarvittaneen vangeille suunnattuja ohjeita jalkahygienian hoidosta. Keskushallintoyksikkö ja Hämeenlinnan vankila sekä Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikkö jatkavat sen selvittämistä, voidaanko jalkasilsaa ja muita tarttuvia jalkatauteja ehkäistä muulla tavoin kuin antamalla vangille suihkutossut.

Valvotun tapaamisen peruuntuminen

OA:n mukaan keskeinen kysymys tapaamisen peruuntumisessa oli se, muodostuiko kantelijalle tapaamiseen nähden hyvän hallinnon luottamuskensuojaperiaatteeseen nojautuva perusteltu odotus siitä, että tapaaminen järjestyi. Selvityksissä oli tuotu esiin, että kantelija oli tietoinen vangin joutumisesta eristämistarkkailuun. Oikeusasiamies arvioi kuitenkin, että maallikon lienee vaikea mieltää toimenpiteen kestävänsä useita päiviä. Siihen nähden OA katsoi kantelijan voineen perustellusti luottaa vankilavirkailijan tapaamista koskevaan ilmoitukseen.

Epäselvyys tapaamisen järjestämisestä oli joutunut pääosin siitä, että tapaamista tiedusteltaessa se oli ollut kirjattuna vankitietojärjestelmään, josta kantelijan kanssa keskustellut henkilö oli sen ilmeisesti katsonut, mutta tapaamista koskevaa estettä ei ollut kirjattu. Valvottu tapaaminen ei kuitenkaan toteutunut, koska vangin eristämistarkkailu oli vielä jatkunut. Kantelija oli tullut tapaamiseen turhaan 120 kilometrin päästä.

OA kiinnitti vankilan huomiota vangin oikeusasemaan vaikuttavien toimenpiteiden huolelliseen kirjaamiseen. OA myös katsoi aiheelliseksi esittää vankilan johtajalle, että hän arvioisi asiassa ilmenneen valossa, olisiko vankilan syytä

hyvittää kantelijalle toteutumattoman tapaamisen kohtuulliset matkakustannukset. OA pyysi vankilan johtajaa 31.5.2012 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hän oli asian johdosta ryhtynyt.

OA JÄÄSKELÄISEN VASTAUS 27.3.2012,
DNRO 302/4/11*, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

Kylmäkosken vankilan johtaja ilmoitti 29.5.2012 arvioineensa kohtuulliseksi hyvittää kantelijalle julkisen liikenteen maksujen mukaisesti matkakustannukset turhasta tapaamismatkasta.

Rangaistusajaksi lukeminen

Kantelun mukaan koevapaudessa ollut henkilö oli kahdesti inhimillisestä erehdyksestä laiminlyönyt koevapauden ehtojen mukaisen yhteydenpitovelvoitteen. Tämän takia häneltä jätettiin lukematta rangaistukseksi kaksi vuorokautta. OA piti ongelmiana sitä, oliko viranomaisilla tällaisessa tilanteessa harkintavaltaa jättää rangaistusajaksi lukematta vai oliko asiasta säädetty vankeuslaissa siten, että vangin menettelyn moittavuudella ei ole merkitystä asiasta päätettäessä. OA saattoi asian OM:n tietoon huomioitavaksi vireillä olevan vankeuslainsäädännön tarkistamistyössä (2432/4/11).

4.7.4 MUUT RATKAISUT

Laitosjärjestys ja vankien kohtelu

Tutkintavankeuslain velvoitteiden toteutuminen

Vantaan vankilan selvityksen mukaan tutkinnallisten yhteydenpitörajoitusten kohteena olevien tutkintavankien suuresta määrästä johtuen vankila ei kyennyt pitämään vankeja erillään muista vangeista. Vankila pystyi kuitenkin estämään samassa jutussa olevien vankien yhteydenpidon keskenään.

OA katsoi, että ottaen huomioon selvityksessä kuvatut ja OA:n tarkastusten yhteydessä havaitut yliasuttamiseen liittyvät ongelmat, hänellä ei ollut perusteita arvostella laitoksen menettelyä vankien ulkoilujen järjestelyissä tai tutkintavankien yhteydenpitorajoitusten toimeenpanossa. OA piti kuitenkin tutkintavankeuslain velvoitteiden toteutumisen kannalta huolestuttavana sitä, että vankilassa kyetään estämään vain samassa jutussa olevien tutkintavankien yhteydenpito. Hän totesi, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja aluekeskuksen tulee vastakin seurata vankilan vankimäärän kehitystä ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin tutkintavankeuslain velvoitteiden ja vankien oikeuksien toteutumisen takaamiseksi.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 8.10.2012,
DNRO 3023/4/12, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

Tutkintavangin sellin ulkopuoliset toiminnot ja yhteydenpitorajoitukset

OA arvosteli tutkintavangin vapaa-ajan toimintojen ja muiden toimintojen puuttumista sekä vangin muutoinkin hyvin suljettuja olosuhteita Oulun vankilassa.

Tutkintavanki oli ollut vankilassa neljä kuukautta ilman mitään vapaa-ajantoimintoja tai muitakaan toimintoja. Käräjäoikeuden määräämien yhteydenpitorajoitusten perusteella ei ilmeisesti olisi ollut estettä sille, että hänellä olisi ainakin omalla osastolla ollut mahdollisuus huomattavasti laajempaan sellin ulkopuoliseen aikaan ja toimintaan. Osaston ulkopuolisellekaan toiminnalle ei olisi ollut estettä, jos toiminta olisi järjestetty eri aikaan vankilan muiden osastojen kanssa.

OA:n mukaan olosuhteet olivat olleet vangin ihmisarvoisen kohtelun kannalta ongelmalliset, erityisesti kun kyse oli ollut useista kuukausista.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 28.5.2012,
DNRO 3787/4/10*, ESITTELIJÄ ANU RITA

Myös toisessa kantelussa oli kyse tutkintavangin kohtelusta Oulun vankilassa käräjäoikeuden määräämien yhteydenpitorajoitusten aikana. Rajoitus toteutettiin vankilassa siten, että vangin ei annettu osallistua vankilan virike- eikä työtoimintaan, vaan ainoa sellin ulkopuolinen toiminta oli päivittäinen tunnin ulkoilu.

OA totesi, että tuomioistuimen päätös yhteydenpidon rajoittamisesta ei sisältänyt mainintaa muista vangeista, vaan päätös koski selvästi vain vankilan ulkopuolisia yhteyksiä. Vankilan näkemys siitä, että yhteydenpito koko vankiyhteisön kanssa tuli estää, perustui käräjäoikeuden yhteydenpitorajoituksen perusteluina toteamiin seikkoihin. OA totesi ymmärtävänsä, että asianomistajien uhkaileminen olisi saattanut toteutua myös välikäsien kautta, muiden vankien ja heidän vankilan ulkopuolisten yhteyksiensä avulla. Vankilan ei silti tule tulkita tuomioistuimen päätöstä laajentavasti. Käräjäoikeuden päätöksellä ei voitu perustella vangin pitämistä erillään muista vangeista. Asiassa oli tältä osin menetelty virheellisesti.

Vanki oli pyrkinyt pääsemään sosiaalityöntekijän vastaanotolle ja pyytänyt tavata vankilan psykologia. Hän ei ollut saanut tavata kumpakaan, vaikka hänen oikeuttaan sosiaaliseen kanssakäymiseen oli rajoitettu voimakkaasti, hänellä ei ollut mielekästä toimintaa ja vaikka on selvää, että eristäminen ja toimettomuus aiheuttavat ainakin psyykkisiä haittoja.

Tutkintavankeuslaissa kielletään rajoittamatta tutkintavangin oikeuksia enempää kuin on välttämätöntä. Lain edellyttämä oikeudenmukainen ja ihmisarvoa kunnioittava kohtelu sisältävät sen, että vankilan tulee pyrkiä vähentämään niitä haittoja, joita tutkintavangille asetetut rajoitukset aiheuttavat. Tätä ovat muun muassa psykologin palvelut ja sosiaalinen kuntoutus. Vangin olosuhteet huomioon ottaen OA piti erittäin moitittavana sitä, että vangin pyyntöjä päästä psykologin ja sosiaalityöntekijän vastaanotolle ei ollut toteutettu. Vaikka vangilla ei lain mukaan ole ehdotonta oikeutta psykologin palveluihin, vaan niihin on mahdollisuuksien mukaan varattava tilaisuus, oli vankilan menettely tässä tapauksessa OA:n mie-

lestä lainvastaista. Näissä olosuhteissa psykologin palvelujen kieltämiselle olisi OA:n mukaan tullut olla jokin perusteltu syy. Mitään syytä palvelun epäämiseen ei ollut esitetty.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 28.5.2012,
DNRO 1148/4/11*, ESITTELIJÄ ANU RITA

Oikeus seurata sanomalehteä eristysosastolla

OA:n mukaan yksinäisyysrangaistus ei itsessään sisällä sitä, että rangaistusta suorittava vanki olisi eri asemassa sanomalehtien seuraamiseen nähden kuin muut vangit. Mahdollisuutta seurata sanomalehtiä ei siten voitu evätä vain sillä perusteella, että eristysosastolle ei tilata sanomalehtiä.

Asian käsittelyn aikana vankila muutti käytäntöään niin, että eristysosaston muihin kuin kameravalvontaselleihin oli mahdollista saada sanomalehti. OA saattoi vankilan tietoon käsityksensä velvollisuudesta varata myös kurinpitorangaistusta suorittavalle mahdollisuus seurata sanomalehtiä. OA korosti lisäksi sitä, että jos vanki tilapäisesti joudutaan sijoittamaan kamera-valvottuun selliin muusta kuin tarkkailu- tai eristämistarkkailusyytä, sijoituksella ei ole vaikutusta mahdollisuuteen seurata sanomalehtiä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 10.1.2012,
DNRO 647/4/10, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

Kirjeenvaihto ja yhteydenpito vankilan ulkopuolelle

Valvontaviranomaiselle osoitetun kirjeen avaaminen

Sukevan vankilassa oli avattu kahden eri vangin OA:lle osoittamat kirjeet. Vankilan selvityksissä myönnettiin kirjeiden avaaminen, mitä johtaja piti hyvin valitettavana. Vartijoiden menettelyyn on vaikuttanut vankilan johtajan kesällä antama ohje, jonka mukaan vankila ei ollut velvollinen

lähettämään valvoville viranomaisille tarkoitettuja kirjeitä virkapostina.

OA totesi, että vankeuslain mukaan vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien toteuttamista valvovan toimielimen, jolle vangilla on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kantelu-oikeus, välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea. Vangin vankilan toimintaa valvovalle viranomaiselle osoitetun kirjeen tarkastamisen osalta laki ja vankiloiden sekä laillisuusvalvonnan käytännöt ovat olleet yksiselitteisen selviä ainakin OA:lle osoitettujen kirjeiden osalta. Kirje on toimitettava tarkastamatta OA:n kansliaan.

OA huomautti Sukevan vankilaa lainvastaisesta menettelystä ja lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi myös Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluejohtajalle.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖKSET 7.11.2012, DNROT
4532/4/11 JA 734/4/12, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

Asianajajalta saapuneen kirjeen avaaminen vankilassa

Vanki sai Riihimäen vankilassa asianajajaltaan tulleen kirjeen avatussa kuoressa, vaikka kuoresta ilmeni selvästi, että lähettäjä oli asianajotoimisto. Selvityksen mukaan rikosseuraamusesimies oli avannut kirjeen erehdyksessä. Hän ei ollut lukenut kirjettä. Rikosseuraamusesimies toimitti kirjeen kantelijalle ja ilmoitti hänelle virheestä välittömästi sen huomattuaan. Rikosseuraamusesimies ilmoitti tapahtuneesta samana päivänä myös laitoksen johtajalle, joka huomautti rikosseuraamusesimiestä ja kehotti tarkkaavaisuuteen jatkossa.

OA totesi, että rikosseuraamusesimiehen menettely ei ollut ollut vankeuslain mukaista. Kyse oli kuitenkin ollut tahattomasta huolimattomuusvirheestä. Vankila johtaja oli jo antanut asiassa huomautuksen. Tämä sekä se huomioon ottaen, että rikosseuraamusesimies oli toiminut asiassa avoimesti ja välittömästi pahoitellut vir-

hettään, asia ei antanut OA:n puolelta aihetta enempään kuin että hän huomautti rikosseuraamusosimiestä tämän lainvastaisesta menettelystä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 7.11.2012,
DNRO 1818/4/12, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Valvotussa koevapaudessa olevan vangin vankilaan tulleen kirjeen avaaminen

Valvotussa koevapaudessa ollut vanki sai valvontakäynnillään Vaasan vankilassa ulosottoviranomaiselta hänelle vankilaan saapunutta postia, joka oli avattu vankilassa. OA totesi olevan selvää, että ne vankeuslain muun muassa vankilaturvallisuuteen liittyvät perusteet, joilla vankilahenkilökunnan on mahdollista avata vangin kirje, eivät sovellu tilanteessa, jossa vanki on valvotussa koevapaudessa. Näin ollen menettely oli lainvastainen. Kyse oli ollut puuttumisesta perustuslaissa turvattuun viestin salaisuuteen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 7.11.2012,
DNRO 3956/4/11, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Erityisvalvottu asianajajatapaaminen

Riihimäen vankilan varmuusosastolla olevan vangin asianajajatapaaminen aloitettiin päivästykerroksen tapaamishuoneessa, mutta se siirrettiin varmuusosaston huoneeseen, jossa tapaja erotti toisistaan pleksilasi ja jossa oli ilmoitus siitä, että tilassa on äänen ja kuvan tallennus. Vanki ja asianajaja katsoivat, että neuvottelua ei voitu jatkaa näissä olosuhteissa.

Varmuusosaston vangin tapaaminen oli erehdyksessä ja vastoin vankilan järjestyssääntöä aloitettu päivästykerroksen tapaamistilassa. OA yhtyi vankilan johtajan esittämään näkemykseen, että jo aloitettua tapaamista ei olisi tullut keskeyttää.

Kantelijan ja tämän asianajajan ohjaaminen videovalvottuun huoneeseen, jossa tapajat erotti läpinäkyvä seinä, muutti tapaamisen luonteen

erityisvalvotuksi. Asiassa ei ollut edes väitetty, että erityisvalvotun tapaamisen edellytykset olisivat täyttyneet.

Erityisvalvottuun tilaan sijoittamisesta aiheutui myös toinen, periaatteellisesti merkittävä virhe, koska tilassa oli sekä kuva- että äänitallennus. Asianajollisen luottamuksellisuuden vaatimukset ovat voimassa sekä puheluissa että tapaamisilla. Vankeuslain säännökset antavat jossain määrin valvonnallisia mahdollisuuksia asianajajatapaamisiin, sen sijaan asianajajapuhelut nauttivat ehdotonta suojaa. OA piti kuitenkin selvänä, että kummassakaan tapauksessa vankilaviranomaiset eivät saa kuunnella vangin ja asianajajan välisiä keskusteluja.

Epäselväksi jäi, missä määrin asianajajasalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja oli mahdollisesti tullut keskustelussa esiin. Virheen syyksi ilmoitettiin selvityksessä kesäaikaisen uuden henkilökunnan opastuksen ja/tai valvonnan puute. Vankilan johtaja oli antanut valvonnan esimiestehtävässä toimineelle rikosseuraamusosimiehelle huomautuksen.

OA katsoi, että vankilassa oli reagoitu tapahuneeseen virheeseen sinänsä asianmukaisesti. Kyse oli kuitenkin periaatteellisesti vakavasta virheestä. Asianajajatapaamiset ovat olennaisen tärkeitä suljetussa vankilassa olevan vangin oikeusasioiden hoitamiseksi. OA antoi vankilalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 28.11.2012,
DNRO 4380/4/11, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Oikeusturva ja hyvä hallinto

Toimenpiteisiin johtaneissa tapauksissa oli kyse muun muassa vankilassa tehtyjen päätösten puutteellisista perusteluista, menettelystä asiakirjapyyntöissä ja päätösten viipymisestä sekä karensiajoista omaisuuden hallussapidossa. Näihin asioihin on otettu kantaa aikaisempien kertomusten yhteydessä, joten kaikkia tapauksia ei käsitellä tässä yhteydessä.

Koko rangaistusta suorittavan vapauttamisen käynnistäminen

Kantelija, joka suoritti koko rangaistusta, oli hakenut Helsingin hovioikeudelta ehdonalaiseen vapauteen päästämistä etujassa. Sittemmin Helsingin vankilan johtaja päätti kantelijan vapauttamisesta ilman valvontaa, mutta peruutti päätöksensä havaittuaan, että päätös oli ollut laiton toimivallan puuttumisen vuoksi. Kantelija siirrettiin sittemmin psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikköön vaarallisuusarvioin laatimiseksi ja myöhemmin Turun psykiatriseen vankisairaalaan. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö vapautti kantelijan myöhemmin vankilasta hoitoa varten.

Hovioikeus oli hylännyt kantelijan ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskevan hakemuksen. Tämän vuoksi OA katsoi, ettei vankilan johtajan menettelystä ollut aiheutunut kantelijalle oikeudenmenetystä. OA totesi kuitenkin, että Helsingin vankilassa oli menetelty siten virheellisesti, että johtaja oli tehnyt asiassa apulaisjohtajan esittelystä vapauttamispäätöksen, johon hänellä ei lain mukaan ollut toimivaltaa. OA piti riittävänä saattaa käsityksensä Helsingin vankilan silloisen johtajan ja vankilan apulaisjohtajan lainvastaisesta menettelystä heidän tietoonsa. OA lähetti vastauksen tiedoksi myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle ja Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskukselle.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 13.3.2012,
DNRO 681/4/11, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

Koevapauden peruuttamis päätöksen tiedoksianto

Kantelija arvosteli Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen arviointikeskuksen menettelyä koevapauden peruuttamisessa. Kirjoituksen mukaan hän ei ollut saanut koevapauden peruuttamis päätöstä tiedoksi eikä ollut voinut hakea päätökseen oikaisua.

Koevapauden peruuttamis päätöksen tiedoksianto oli viipynyt aiheettomasti. Tämä oli todettu myös Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen lausunnossa. Selvityksestä ilmeni, että päätöksen tiedoksi antamisen viipymisen syynä oli mahdollisesti Helsingin vankilan virkamiehen laiminlyönti. OA totesi kuitenkin käsityksensä, että myös päätöksentekijän tiedossa on, mihin asianomainen vanki päätöshetkellä on tosiasiallisesti sijoitettuna. Ainakin jos kyseessä on Rikosseuraamuslaitokseen kuuluva säilytyspaikka, päätöksen voinee antaa vangille tiedoksi myös tämän laitoksen asianomainen virkamies.

Saadun selvityksen perusteella koevapauden peruuttamista koskevan päätöksen tiedoksianto viipymisestä ei ollut aiheutunut kantelijalle sellaista haittaa, joka edellytti muita toimenpiteitä kuin, että OA saattoi käsityksensä arviointikeskuksen johtajan ja Helsingin vankilan tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 27.11.2012,
DNRO 2453/4/11, ESITTELIJÄ HARRI OJALA

Vangista tehdyn ilmoituksen käsittely ja huomioon ottaminen poistumislupa-asia

Vartija oli kirjannut ilmoituksen vangin sopimatomaasta käytöksestä sillä perusteella, että vanki olisi kommentoinut hänen ulkonäköään. Vankilan apulaisjohtaja oli vartijaa asiasta kuultuaan todennut, ettei ilmoitus antanut aihetta kurinpidollisiin tai mihinkään toimiin vankia kohtaan. Vankia ei kuultu asiasta eikä apulaisjohtaja kirjannut asian lopputulosta vankitietojärjestelmään, jossa ilmoitus oli näkyvässä. OA yhtyi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ja apulaisjohtajan omaankin käsitykseen, että asia olisi pitänyt päättää vankitietojärjestelmään esimerkiksi maininnalla ”ei seuraamusta” ja että asiasta olisi tullut kuulla myös kantelijan näkemys.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö teki kahdessa vangin poistumislupa-asia kielteisen päätöksen. Näissä oli kirjattu yhdeksi

perusteeksi edellä mainitussa ilmoituksessa tarkoitettu vangin käyttäytyminen.

OA piti virheellisenä, että ilmoitusta oli käytetty yhtenä ratkaisuperusteena, vaikka asiaa ei ollut vankilassa selvitetty eikä asiassa ollut nähtävissä ratkaisua siitä, mitä oli katsottu tapahtuneen. OA saattoi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon käsityksensä, että vankia koskevaa ilmoitusta, jonka osalta asiaa ei ole selvitetty, ei tule käyttää päätösperusteena.

OA totesi myös, että vaikka yksi poistumisluvan myöntämistä harkittaessa huomioon otettavista seikoista on vangin rangaistusaikainen käyttäytyminen, nyt kyseessä olevan kaltaisen tapahtuman käyttäminen poistumislupapäätöksen perusteena voi olla ongelmallista myös suhteellisuusperiaatteen kannalta. Viranomaisen toimien tulee hallintolain 6 §:n mukaan olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Kantelijan oli väitetty nimitelleen vartijaa. Vaikka kantelija olisi käyttäytynyt kerrotulla tavalla, voidaan OA:n mukaan kysyä, kuinka paljon ja kuinka kauan tapahtuman jälkeen mahdolliselle asiattomalle kielenkäytölle voidaan antaa merkitystä arvioitaessa todennäköisyyttä noudattaa poistumislupaehdot. OA saattoi myös tämän käsityksensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon. Se ei kuitenkaan ollut ylittänyt sillä poistumislupa-asiassa olevaa harkintavaltaa, koska kielteisille päätöksille oli ollut muitakin perusteita kuin mainittu ilmoitus.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 18.12.2012,
DNRO 1152/4/11*, ESITTELIJÄ ANU RITA

Tutkintavangin erillään pitäminen

OA katsoi kanteluratkaisussaan vankilassa menettelyn virheellisesti, kun vanki oli sijoitettu olosuhteisiin, jotka tosiasiallisesti merkitsivät tutkintavankeuslaissa tarkoitettua erillään pitämistä ilman että tästä olisi kuitenkaan tehty lain mukaista päätöstä. Menettelystä aiheutui, että vangilla ei ollut lain mukaista mahdollisuutta saattaa erillään pitämisen perusteiden lainmukaisuus

oikaisuvaatimuksella aluevankilan johtajan ja mahdollisesta vielä valituksella hallinto-oikeuden tutkittavaksi (531/4/11).

Poistumislupapäätöksen perustelu

Vankila oli perustellut saatetun poistumisluvan epäämistä sillä, että sairaala suhtautui kielteisesti vierailuun. OA totesi pitävänsä päätösperustetta ongelmallisena, koska poistumislupahakemusta tulee arvioida lähinnä hakijan esittämän hakemuksen ja saadun selvityksen pohjalta ja ottaen huomioon poistumisluvan myöntämisen edellytykset. OA:n mukaan kielteisen poistumisluvan perusteena saattoi vain poikkeuksellisesti olla sairaalan edustajan mahdolliset toiveet (1704/4/11*).

Terveydenhoito

Poistumislupa tilapäistä hoitoa varten vankilan ulkopuolella

Vanki kertoi halunneensa erikoislääkärin arvion sairaudestaan ja sen hoidosta, koska vankilan lääkäri ei vangin mielestä osannut hoitaa sairautta. Vanki oli tämän vuoksi hakenut useita poistumislupia turhaan käydäkseen omalla kustannuksellaan vankilan ulkopuolisella lääkärillä.

Vangin lähettäminen saamaan tilapäistä hoitoa vankilan ulkopuolella edellyttää sitä, ettei vankia voida asianmukaisesti hoitaa tai tutkia vankilassa. Asiassa hankitun Valviran lausunnon perusteella vangin sairautta voitiin asianmukaisesti hoitaa ja tutkia vankilassa, minkä vuoksi vankilan johtajalla ei ollut sillä perusteella aihetta lähettää vankia muualle hoidettavaksi.

Poistumisluvan myöntäminen on harkinnanvaraista. Kun poistumislupaa haetaan terveydenhuoltoon liittyvästä syystä, on siitä pyydyttävä lääkärin tai muun terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvan virkamiehen lausunto. Kantelijan kohdalla näin ei ollut aina tehty, mikä ei ollut vankeuslain mukaista. Kantelijan arvosteluun, että vankilan lääkäri oli ollut esteellinen anta-

maan tällaisen lausunnon ja että lausunto olisi tullut hankkia puolueettomalta lääkäriltä, OA totesi, että vankilan lääkärillä on hoitavana lääkärinä parhaimmat edellytykset ottaa kantaa ulkopuolisen hoidon tarpeeseen. OA ei kuitenkaan pitänyt täysin ongelmattomana tätä asetelmaa, silloin kun kyse on nimenomaan potilaan epäluottamuksesta hoitavan lääkärin osaamiseen. Tällaisessa tapauksessa voisi harkita lausunnon hankkimista esimerkiksi terveydenhuoltoyksikön johtavalta ylilääkäriltä.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että poistumislupia myöntävät vankilan johtajat eivät pääsääntöisesti myönnä lupaa, jos terveydenhuollosta annetussa lausunnossa katsotaan, että vangin hakeutuminen vankilan ulkopuolelle hoitoon ei ole perusteltua. Vaikka tämä oli ymmärrettävää, oikeusasiamies piti tärkeänä, että vankilan johtaja käyttää harkintavaltaansa itsenäisesti ottaen huomioon myös ne syyt, joiden perusteella vanki haluaa päästä vankilan ulkopuolelle tutkimukseen tai hoitoon. Eräs tällainen syy voi olla se, että hän haluaa saada hoidostaan toisen lääkärin mielipiteen (ns. *second opinion*, asiasta enemmän OA:n kertomuksessa vuodelta 2010, dnro 3054/4/09 s. 194).

Kantelijan poistumislupaa harkittaessa oli otettu huomioon myös muita, kuten turvallisuuteen liittyviä seikkoja. Poistumislupien kieltämisessä ei ollut ylittetty vankilan johtajalle kuuluvaa harkintavaltaa tai käytetty sitä väärin.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 9.2.2012,
DNRO 1623/4/10, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Potilaan oikeus potilaslain mukaiseen tiedonsaantiin

OA katsoi, että sairaala menetteli virheellisesti, kun potilaasta laadittu hoidon loppulausunto lähetettiin tiedoksi ainoastaan vankilan lääkärille, mutta ei potilaille itselleen. Loppulausunnon lähettäminen potilaille olisi ollut erityisen tarpeellista, koska kyseessä oli hänen hoitopaikkansa vaihto.

Potilasasiakirjoista ilmeni myös, että potilasta ei informoitu poliklinikakäynnin peruuttamisesta ja sen syistä siinä vaiheessa, kun vankilan lääkäri päätti peruuttamisesta. Potilaille ilmoitettiin peruuttamisen syy vasta, kun hän itse tiedusteli asiaa. OA totesi, että silloin kun vastaanottoaika perutaan, peruuttamisesta ja sen syistä tulee ilmoittaa potilaille ja kirjata tämä potilasasiakirjoihin. Ilmoittaminen vasta kun potilas tiedustelee asiaa ei ole asianmukainen menettely. Kantelijan oikeus potilaslain mukaiseen tiedonsaantiin ja laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei toteutunut.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 11.6.2012,
DNRO 1999/4/10, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Potilaan kuuleminen lääkityksestä

Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, ettei ole lainvastaista, että lääkitys lopetetaan niin sanotussa puhelin- tai paperikonsultaatiossa ilman, että lääkäri tapaa potilasta. Lääkityksestä päättävällä lääkärillä on kuitenkin vastuu siitä, että potilaan lääkityksen tarve on asianmukaisesti selvitetty, potilasta kuullaan ja hän saa asianmukaisen informaation hoidostaan. Lääkärin tulee myös varmistua siitä, että hänen antamansa hoitomääräykset on oikein ja riittävästi kirjattu potilasasiakirjoihin.

Kantelijan kohdalla vankilan lääkäri oli päättänyt lääkityksen muutoksista konsultaatiossa tapaamatta potilasta, mikä ei siis ollut lainvastaista. Lääkemutoksista tehdyt merkinnät olivat kuitenkin erittäin niukat, eikä niitä ollut esimerkiksi mitenkään perusteltu potilasasiakirjoihin. OA totesi, että konsultaation käyttö ei saa heikentää potilasasiakirjoihin tehtävien merkintöjen sisältöä ja niistä saatavaa informaatiota. Niukat merkinnät jättävät myös epäilyn siitä, onko potilas saanut riittävän informaation hoidostaan.

OA piti ongelmallisena myös sitä, ettei potilas päässyt pyynnöstään huolimatta kertaakaan lääkärin vastaanotolle sinä kahdeksan kuukauden aikana, josta kantelussa oli kyse. Kuitenkin potilaslain mukaiseen hyvään hoitoon kuuluu, että



OA Petri Jääskeläinen tarkasti Hämeenlinnan vankisairaalan 26.9.2012. Mukana oli myös Latvian oikeusasiamies Juris Jansons seurueineen. Kuvassa vas. oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen, esittelijä Santa Tivanenkova, yllilääkäri Päivi Viitanen, oikeusasiamies Jääskeläinen, oikeusasiamies Jansons, ylihoitaja Marianne Vallas, yksikön päällikkö Gundega Bruneniece ja esittelijä Daina Lepika.

potilas pääsee lääkärin vastaanotolle kohtuullisessa ajassa myös silloin, kun hän haluaa lääkärin arvion hoidon tarpeestaan.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.9.2012,
DNRO 4137/4/10, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Vankilan lääkäri oli, sinänsä aiheellisesti, karsinut potilaalta päällekkäisiä lääkkeitä. Lopetetun lääkkeen tilalle määrätty korvaava lääke oli ilmeisesti yhtä tehokas, ja sille oli lääketieteellinen peruste. Toisaalta potilasasiakirjoista ilmeni, että potilas oli jo aiemmin toisessa vankilassa kertonut, että hänelle oli kokeiltu useita eri valmisteita, mutta hän oli kokenut saavansa apua ainoastaan yhdestä lääkevalmisteesta, joka siis nyt korvattiin toisella valmisteella. Selvityksestä ei ilmennyt, oliko tämä tieto välittynyt lääkkeen lopettaneelle ja korvaavan valmisteen määränneelle lääkärille. OA:n mukaan tieto potilaan lääkkeitä saamista kokemuk-

sista olisi välittynyt paremmin, jos lääkäri olisi tavannut potilaan ja keskustellut lääkemuutoksesta hänen kanssaan. Tällöin potilasasiakirjoihin olisi tullut myös paremmin kirjattua ne perusteet, miksi lääkäri oli päättänyt muuhun kuin potilaan toivomaan valmisteeseen. Jälkikäteen ei ollut mahdollista tietää, olisiko tällä ollut merkitystä lääkärin valinnalle. Potilas olisi kuitenkin tullut asiassa kuulluksi ja hänellä olisi ollut mahdollisuus yrittää vaikuttaa hoitoonsa.

OA katsoi, että potilaan kuuleminen hänen lääkeshoidostaan olisi voinut olla tarpeen ja hoidossa olisi voitu ottaa paremmin huomioon potilaan tiedonsaantioikeus. Vangille olisi voitu ilmoittaa lääkityksestä päättäneen lääkärin nimi samalla kun hänelle ilmoitettiin lääkemuutoksesta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.5.2012,
DNRO 2511/4/10, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Sellikutsuun vastaaminen ja hoidon tarpeen arviointi

Hämeenlinnan vankilan käytössä olevassa sellihälytysjärjestelmässä vangin tekemä hälytys näkyy ympäri vuorokauden tiloissa, joissa on henkilökuntaa paikalla. OA on aiemmassa kannanotossaan todennut, että tällaista järjestelmää voidaan pitää sekä teknisesti että valvonnan järjestämisen kannalta sellaisena, että se täyttää vankeuslain edellyttetyt ja kansainvälisissä suosituksissa asetetut minimivaatimukset. OA on kuitenkin pitänyt puheyhteyden mahdollistavia hälytyslaitteita selkeästi parempana vaihtoehtona sekä vankien turvallisuuden että myös henkilökunnan toiminnan tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta (tarkemmin OA:n kertomus vuodelta 2009 s. 145-146).

OA piti mahdollisena, että kantelija oli voinut joutua odottamaan kertomanaan aikana 20 minuuttia vartijan saapumista paikalle. Tämä voi olla ainakin sairaustapauksissa liian pitkä aika. Suljettujen tilojen hälytysjärjestelmä tulee kaikissa olosuhteissa toteuttaa siten, että vankien henkilökohtainen turvallisuus voidaan aina taata. Vangin sellikutsuun tulee lisäksi reagoida asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tähän liittyy muun muassa riski, että vangin mahdolliseen äkilliseen sairauskohtaukseen ei kyetä reagoimaan riittävän ajoissa. OA korosti, että jos vankilassa on sellihälytysjärjestelmä ilman puheyhteyttä, tulee vankilan kiinnittää huomiota järjestelmään liittyviin ongelmiin ja huolehtia siitä, että valvontahenkilökunta tiedostaa ne. Kun otettiin huomioon vankeuslain vaatimus ”välittömästi” yhteyden saamisesta ja kiireellistä hoitoa vaativien sairauskohtausten mahdollisuus, OA:n oli vaikea nähdä, että hyväksyttävä viive sellikutsuun vastaamisessa voisi olla enempää kuin joitakin minuutteja.

Laillisuusvalvojan vankeja koskevassa ratkaisukäytännössä on katsottu, että hoidon tarpeen arviointi kuuluu terveydenhuollon ammattihenkilölle. Vartijan tehtäviin ei kuulu tehdä päätelmiä vangin terveydentilasta, mutta hänen tulee havainnoida vangin tilaa, jotta hän voi siitä tervey-

denhuoltoon tiedottaessaan kertoa niitä seikkoja, joita terveydenhuollon ammattihenkilö tarvitsee hoidon tarvetta ja kiireellisyttä arvioitaessa. Kun omaa terveydenhuoltohenkilöstöä ei ole saatavilla, valvontahenkilöstö joutuu pakostakin tekemään jonkinlaisia arvioita ja päätelmiä vangin terveydentilasta, jotta selviää, onko tarpeen kutsua paikalle sairaankuljetusyksikkö. Valvontahenkilöstön arviointia vaikeuttaa se, että vartijoilla ei ole oikeutta saada tietää vangin terveyteen ja hoitoon liittyviä tietoja ilman tämän suostumusta.

Valvontahenkilöstön edellytetään hälyttävän sairaankuljetusyksikkö paikalle aina, kun sattuu esimerkiksi akuutti sairauskohtaus. Lisäksi terveydenhuoltohenkilöstön tulisi ohjeistaa ja neuvoa valvontahenkilöstöä salassapitosäännökset huomioon ottaen, miten tulisi menetellä silloin, kun vangin terveydentilassa on aiemmin ilmennyt ongelmia ja ne uusiutuvat. Tilanteen arviointi kuitenkin vaikeutuu, kun vanki ilmoittaa oireistaan ja vaatii päästä lääkärille. Salassapitosäännöksistä johtuen vartijalla ei yleensä ole juurikaan tietoa vangin sairauksista, eikä vangilla ole velvollisuutta paljastaa terveystietojaan vartijoille. OA piti tarpeellisena, että vankiloissa harkittaisiin näitä tilanteita varten tarpeellisten toimintatapojen luomista. Vartijalla pitäisi olla mahdollisuus ottaa yhteyttä esimerkiksi terveyskeskuspäivystykseen ja vangille tulisi järjestää mahdollisuus kertoa oireistaan suoraan terveydenhuollon ammattihenkilölle. Tämä puolestaan voisi tehdä hoidon tarpeen arvioinnin ja ilmoittaa siitä vartijalle.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.9.2012,
DNRO 3017/4/10*, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Vangin terveydenhuoltopalvelujen saatavuus

Vankien terveydenhuoltoa koskevat samat säännökset kuin vankilan ulkopuolella tapahtuvassa terveydenhuollossa. Tapahtuma-aikana voimassa olleen kansanterveyslain mukaan terveyskeskukseen tuli järjestää toimintansa siten, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveyskeskukseen (nykyisin saman-

sisältöinen säännös on terveydenhuoltolaissa). OA:lle heräsi epäily siitä, täyttyykö kansanterveyslaissa edellytetty vankiloissa siltä osin, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden terveydenhuollon yksikköön, joka järjestää perusterveydenhuoltoa. Voimassa olevan Rikosseuraamuslaitoksen määräyksen mukaan muissa kuin kiireellisissä tapauksissa sairaanhoitajan vastaanotolle otetaan asiointilomakkeen lähettämisen perusteella. Yhteydenotto asiointilomaketta käyttäen ei ole oikeusasiamiehen käsityksen mukaan sellaista välittömän yhteyden saamista, mitä säännöksessä tarkoitetaan. Tämä korostuu silloin, kun hoitaja on paikalla vain muutamana päivänä viikossa. OA saattoi havaintonsa Rikosseuraamuslaitoksen tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 26.1.2012,
DNRO 4432/4/10, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Vartijan läsnäolo hoituhuoneessa

Laillisuusvalvojan ratkaisukäytännössä on ollut lähtökohtana, että vartija ei ole läsnä hoitotilanteessa. Läsnäolo tulee kysymykseen ainoastaan poikkeustapauksessa silloin kun vartiointitehtävää ei voida muutoin asianmukaisesti hoitaa. Tämä edellyttää muun muassa neuvottelua lääkärin kanssa siitä, kokeeko lääkäri tilanteessa sellaista uhkaa, että hän pitää vartijan läsnäoloa välttämättömänä turvallisuutensa takaamiseksi. Lääkärille tulee puolestaan antaa tämän uhan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot vangin mahdollisesta vaarallisuudesta. Mikäli vartijan läsnäoloa pidetään välttämättömänä, tulee se kussakin yksittäistapauksessa pystyä perustelemaan. Jos yksityisyyden suojan loukkausta ei voida kokonaan välttää, tulee hoitotilanne pyrkiä järjestämään niin, että loukkaus jää mahdollisimman vähäiseksi. Joissakin tilanteissa vartijalla voi olla vankiin vain näköyhteys ja joissakin tilanteissa yksityisyyden suojaa loukataan vähemmän siten, että näköyhteys poistetaan.

OA totesi vielä erikseen, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain salassapitosäännökset eivät estä sitä, että lääkärille voi-

daan antaa tällaisessa tilanteessa vangista tietoja, joihin hän voi perustaa arvionsa siitä, onko hänen turvallista ottaa potilas vastaan ilman välitöntä valvontaa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 30.8.2012,
DNRO 4256/4/10, ESITTELIJÄ IISA SUHONEN

Vangin päihdetestaus Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikössä

Vanki arvosteli Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikön menettelyä päihdetestauksessa. Hänet oli määrätty suorittamaan koko rangaistusaika vankilassa ja päihdetestaus liittyi hänen hakemukseen päästä ehdonalaiseen vapauteen. Ehdonalaisesta vapauttamisesta päättämistä varten Psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikön tuli tutkia, onko vankia enää pidettävä erittäin vaarallisena toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle.

Päihdetestauksen perustaminen vangin sitoumukseen

Vanki oli allekirjoittanut hoitositoumuksen, jossa todettiin muun ohessa seuraavaan: ”En käytä päihdyttäviä aineita ja pyydetessä annan valvotusti virtsanäytteen, myös naisvartijan läsnäollessa. Mikäli virtsanäytteen antaminen ei onnistu, siirryn eristykseen odottamaan näytteen antamista”. Vangin mukaan hänen oli pakko antaa hoitositoumus, koska vaarallisuusarvio olisi jätetty tekemättä, ellei hän olisi antanut suostumusta.

OA:lla ei ollut perusteita epäillä sitä, että ainakin tässä tapauksessa päihdetestauksen selvittäminen oli ollut tarpeen vaarallisuusarvion laatimiseksi. Menettelyyn liittyi OA:n mukaan silti perusoikeuksien rajoittamisen ja lailla säätämisen vaatimuksen kannalta seuraavia ongelmallisia kysymyksiä.

Henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoitusten, jollaisesta virtsanäytteen vaatimisesta on

kyse, tulee perustua lakiin ja täyttää muun muassa hyväksyttävyyden- ja välttämättömyysvaatimukset. Laissa ei ole säädetty vaarallisuusarvion sisällöstä. Jotta arvioon voitaisiin katsoa sisältyvän velvollisuus antaa virtsanäyte tai muutoin alistua henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttamiseen, siitä tulisi säätää lailla.

Jos henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttaminen perustetaan henkilön väitettyyn suostumukseen, esimerkiksi hoitositoumukseen, tuon suostumuksen tulee olla aidosti vapaaehtoinen. Selvityksessä ei ollut suoraan otettu kantaa väitteeseen, että hoitositoumuksen allekirjoittaminen oli ehtona tutkimukseen pääsemiselle. Jos näin oli ollut, asiassa oli OA:n mukaan menetely virheellisesti. Suostumusta virtsanäytteen antamiseen ei voida asettaa vaarallisuusarvion laatimisen ehdoksi. Tutkittava voi silti antaa näytteen vapaaehtoisesti.

OA lähetti päätöksensä tiedoksi OM:lle sen arvioimiseksi, onko tarvetta ja perusteita ryhtyä lainsäädäntötoimiin, jotta OK 17:45.4 tarkoitettua vaarallisuusarvion laatimiseen liittyen säädetään tutkittavan velvollisuudesta antaa virtsanäyte.

Virtsanäytteen antamisen valvojan sukupuoli

Vanki arvosteli sitä, että virtsanäytteen valvoja oli vastakkaista sukupuolta. Päihdetestiä valvoineella naisvartijalla oli lähihoitajan koulutus. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunnossa katsottiin, että hän oli terveydenhuollon ammattihenkilö, vaikka toimii vartijan tehtävässä.

OA totesi, ettei vaarallisuusarvioon liittyvästä päihdetestauksesta (henkilönkatsastuksesta) ja sen suorittajan sukupuolesta ole säädetty laissa. Vangin kohtelun tulee kuitenkin aina olla hienotunteista. Virtsanäytteen valvojan tuleekin olla samaa sukupuolta vangin kanssa, ellei vanki aidosti ja vapaaehtoisesti, ja muusta mahdollisuudesta tietoisena, suostu siihen, että valvoja ei ole samaa sukupuolta. Jos näytteen valvoja kuitenkin toimii terveydenhuoltohenkilöstön tehtävässä,

ei OA:n mukaan voitane pitää lainvastaisena vastakkaista sukupuolta olevan valvojan käyttämistä. Tällöinkin OA piti kuitenkin suositeltavana, että vangin toive valvojan sukupuolesta otetaan huomioon.

Virtsanäytettä koskevien tietojen antaminen vankilalle

Vangin virtsanäytteen tuloksesta oli terveydenhuoltoyksiköstä ilmoitettu valvontahenkilökunnalle hänen sijoitusvankilaansa.

OA totesi, että Psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikkö oli menetellyt lainvastaisesti luovuttaessaan vankilan valvontahenkilökunnalle kantelijan vaarallisuusarvioon liittyvän sairaalassa tehdyn päihdetestauksen tuloksen. Vaarallisuusarviossa on kyse potilaslain 2 §:n 2 kohdan mukaisesta terveyden- ja sairaanhoidosta. Tutkimuksessa syntyvät asiakirjat ovat potilasasiakirjoja. Joka tapauksessa kyseessä oli sellainen henkilön terveydentilaa ja yksityiselämää koskeva tieto, joka oli pidettävä salassa.

Rikosseuraamuslaitoksen potilasrekisteristä voidaan henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetun laissa säädetyillä edellytyksillä luovuttaa tietoja. Ilman potilaan kirjallista suostumusta voidaan luovuttaa vain tietoja, joista ei ilmene sairauden laatu taikka muu terveydentilan tai hoidon yksityiskohta. OA totesi, että ilmoitusmahdollisuus on lakiesityksen perustelujen mukaan ajateltu koskemaan vakavaa tarttuvaa tautia koskevaa tietoa, joka annetaan vangin tai muiden henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi. Vaikka vangin päihdetestauksen käyttö voi muodostaa turvallisuusrisikin, se on kuitenkin varsin yleinen ongelma, joka ei OA:n mukaan laadultaan rinnastu lain tarkoitamiin vakaviin sairauksiin. Lisäksi vankilan valvontahenkilökunnalla on oma toimivalta selvittää tämä riski.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 18.12.2012,
DNRO 1152/4/11*, ESITTELIJÄ ANU RITA

Terveydentilätiedon antaminen

Sairaanhoitaja oli puheluun vastatessaan ja kantelijan äidin terveydentilasta kertoessaan antanut asiassa sivulliselta salassa pidettävän tiedon kantelijan äidin terveydentilasta. Vankeinhoitoviranomaiset ovat potilaslaissa tarkoitettusti sivullisia, joten tietoa potilaan tilasta ei olisi voinut antaa ilman asianomaisen suostumusta. Sinänsä tieto oli annettu lähtökohtaisesti potilaan lähiomais- ta varten asiassa, joka oli liittynyt lähiomaisen omaan asiaan. Oikeutta antaa terveystietoja ei potilaan tila huomioon ottaen ollut myöskään tällä perusteella. Asiaa ei muuttanut se, että tiedot ovat olleet ”valmistelevia” ja yleisluonteisia. OA katsoi sairaanhoitajan menetelleen virheellisesti, kun hän antoi puhelimitse asiaa tiedustelleelle rikosseuraamusesimiehelle tiedon potilaan terveydentilasta ilman asianmukaista lupaa (1704/4/11*).

Muita tapauksia

Vankien kielelliset oikeudet

OA Jääskeläisen päätökset 27.4.2012, dnro 3459/2/10* ja 19.9.2012, dnro 3656/4/11* on selostettu Kieliasiat-jaksossa s. 306.

Vaalisalaisuus

Vaalivirkailijana Sukevan vankilassa vuoden 2012 presidentin vaalien laitosäänestyksessä toiminut vaalitoimikunnan varajäsen oli avannut pöydälle jääneen leimaamattoman äänestyslipun. Tajuttuaan, että äänestyslipussa oli numero, hän oli repinyt lipun. Kantelijana olleelle äänestäjälle annettiin mahdollisuus äänestää uudelleen.

OA totesi vaalivirkailijan menetelleen virheellisesti siinä, että hän rikkoi vaalisalaisuutta katsoamalla yhden äänestäjän vaalilippuun. Vaalilain mukaan äänestys on järjestettävä siten, että vaalisalaisuus säilyy. Virkailija myönsi menetelleensä

virheellisesti. Kyse oli saadun selvityksen perusteella yksittäisestä inhimillisestä erehdyksestä. OA antoi vaalivirkailijalle huomautuksen vastaisen varalle hänen virheellisestä menettelystään.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 6.9.2012,
DNRO 421/4/12, ESITTELIJÄ JARI PIRJOLA

Tutkintavangin oman rahan käytön rajoittaminen

OA totesi, että lain mukaan myös tutkintavangin oikeutta käyttää vankilan ulkopuolelta tulevaa rahaa tai muita maksuvälineitä voidaan rajoittaa. Rajoittamisen perusteet poikkeavat vankeuslaissa säädetyistä perusteista ja rajoittamista supistaa lisäksi, että sen tulee olla välttämätöntä. Asiaa koskevissa hallituksen esityksen perusteluissa viitataan lähinnä syyttömyysolettamaan. OA piti myös tärkeänä huomioda se, että tutkintavangilla ei ole samassa määrin kuin vankeusvangeilla mahdollisuuksia työllä tai toimintaan osallistumisella saada vankilassa ”tuloa”. Ulkopuolelta tulevan rahan käytön rajoittamiselle puututaan näiltä osin myös tuntuvammin tutkintavangin perustuslaissa turvattuun omaisuuden suojaan.

Eräänä rajoittamisperusteena oli tuotu esiin tutkintavankien ja vankien yhdenvertainen kohtelu. Se on sinänsä tavoiteltavaa, mutta lainsäätäjä on kuitenkin tässä yhteydessä korostanut eri vankiryhmien lähtökohtaista muun muassa syyttömyysolettamasta aiheutuvaa eroa. Kysymys oli myös vankilan johtajan toimivallasta asiassa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖKSET 18.12.2012,
DNRO 2104/4/11 JA 31.12.2012, DNRO 1888/4/11,
ESITTELIJÄ HARRI OJALA

Vankikuljetusten väliaikaistilojen olosuhteet

OA katsoi vankikuljetusten taukopaikan olosuhteita koskevaan kanteluun antamassaan päätöksessä, että vaikka kuljetusten tauoilla käytettävät tilat ovat väliaikaistiloja, niiden on täytettävä ihmisarvoisen kohtelun vähimmäisvaatimukset. Valkeakosken poliisivankilan tiloja käytettiin tähän tarkoitukseen. Selleissä saattoi joutua hoitamaan wc-asioinnin muiden nähden eikä sel- leissä ollut mahdollisuutta käsihygieniaan. Asianmukainen kohtelu edellyttää myös väliaikaisessa säilytystilassa asianmukaista kalustusta, mihin OA:n mukaan kuuluu muun muassa istuin. Vangit saattoivat joutua seisoskelemaan tai istumaan lattialla täydessä sellissä.

Kun Valkeakosken poliisivankilan käyttö taukopaikkana oli sittemmin lopetettu, OA piti riittävänä saattaa käsityksensä vankeinhoitoviranomaisten tietoon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.12.2012,
DNRO 4012/4/11, ESITTELIJÄ MIKKO ETELÄPÄÄ

Vankilassa vangeille tarjottavien tuotteiden ja palvelujen hankinta

Vangeilla oli mahdollisuus ostaa silmälasikehykset vankilassa käyvältä optikolta. Kantelussa oli kyse siitä, millaisella menettelyllä kahdessa vankilassa oli valittu palvelun tarjoava optikkoliike ja oliko saman optikkoliikkeen pitkäaikainen käyttö johtanut vangeille epäedulliseen hinnoitteluun. Kyse oli myös poistumisluvan saamisesta silmälasienkehysten hankkimista varten.

OA:lla ei ollut perusteita epäillä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ilmoitusta, että kyse ei ollut julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitetuista hankinnoista. OA totesi, ettei muitakaan hankintoja voi tehdä mielivaltaisesti, vaan tällöinkin tulee noudattaa hallinnon yleisiä periaatteita ja hankintamenettelyn tulee olla muun muassa tasapuolista ja puolueetonta.

Vankeuslaki edellyttää, että vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja (niin sanottu normaalisuusperiaate). OA piti selvänä, että myös vangeille tarjottavien tuotteiden ja palveluiden valinnassa tulee pyrkiä siihen, että ne vastaavat hinnoittelultaan tavanomaista tasoa. OA:n mukaan normaalisuusperiaatteen toteutumisen kannalta paras ratkaisu on, että vanki pääsee itse valitsemaan silmälasinkehykset haluamastaan optikkoliikkeestä. Ellei silmälasihankintoja varten voida myöntää poistumislupaa, Rikosseuraamuslaitoksen tulee huolehtia siitä, että vankilassa vangeille tarjottavat tuotteet ja palvelut on hankittu ottaen hankinnassa huomioon julkisista hankinnoista annettu sääntely, hallinnon yleiset oikeusperiaatteet ja normaalisuusperiaate.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 16.10.2012,
DNROT 3980/4/10 JA 34/4/11, ESITTELIJÄ ANU RITA

Kirjastopalvelut

OA piti kaukolainausmahdollisuuden puuttumista Hämeenlinnan vankilassa ongelmallisena. OA on jo aiemmin todennut, että perustuslain 12 §:n takaaman sananvapauden näkökulmasta kaikilla vangeilla tulisi olla oikeus vastaanottaa tietoa ja lähtökohtaisesti sama mahdollisuus saada erilaisia julkaisuja ja tietoja kuin vankilan ulkopuolella olevilla henkilöilläkin (2713/4/10).

Vantaan vankilan kirjasto oli jouduttu sulkemaan vesivahingon vuoksi. AOA:n sijainen totesi, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain mukaan vangeille tulee järjestää mahdollisuus päästä vankilan kirjastoon. Jos se ei ollut mahdollista, vankilan tuli järjestää mahdollisuus lainata kirjoja muutoin (517/4/12).

Vangeilta kiellettyjen vankilan alueiden määrittäminen järjestyssäännössä

Vanki oli keskustellut eristysselliin sijoitetun toisen vangin kanssa vankilan ulkoilupihalla. Vartija oli keskeyttänyt keskustelun todeten, että se on kiellettyä. Vankilasta saadun selvityksen perusteella vartijan menettelyn osalta ei ilmenyt aihetta epäillä lainvastaisuutta. Ulkoilu oli keskeytetty aiemminkin, koska yksi vanki oli seissyt lumihangessa, joka oli vartijan mukaan kiellettyä aluetta. Vankilan pihalle oli tullut talven aikana kiellettyjä alueita, joilla vangit eivät saaneet oleskella.

AOA:n sijainen totesi, että vankeuslain mukaan vankilassa on järjestyssääntö, joka sisältää vankeuslakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä tarkempia määräyksiä muun muassa vankilan alueella liikkumisesta. AOA:n sijainen viittasi vankeuslain esitöissä (HE 263/2004 vp) todettuun ja totesi käsityksensä, että vankilan tulisi harkita ulkoilualueen välittömässä läheisyydessä olevien ja vangeilta kiellettyjen alueiden määrittämisestä laitoksen järjestyssäännössä, mikäli vangeilta kiellettyjen alueiden rajaaminen esimerkiksi aidoin ei ole mahdollista.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 5.7.2012, DNRO 1137/4/10, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

Vankeuden täytäntöönpanolle asetettujen tavoitteiden toteutuminen

Vanki oli ollut vankilassa yhtäjaksoisesti kahdeksan vuotta pääsemättä poistumisluvalle vaikka hän ei ollut saanut moneen vuoteen minkäänlaisia kurinpitovanginpoistuksia ja vaikka hän oli hoi- tanut rangaistusajan suunnitelmansa moitteetta. Kantelijan vapautumisajankohtaan oli kantelu- ajankohdasta noin seitsemän kuukautta.

Rikosseuraamuslaitoksen lausunnon mukaan lupaehtojen noudattamisessa kantelijan oli epävarmuustekijöitä. Poistumislupiin liittyy kuitenkin aina tiettyjä epävarmuustekijöitä, ja päätösharkinnan tulee perustua asiassa tehtävään kokonaisvaltaiseen harkintaan. Vankilan poistumislupakäytäntö erosi muista vastaavista suljetuista laitoksista negatiivisesti sekä myönnettyjen poistumislupien määrän että niiden myöntöprosentin osalta.

AOA:n sijainen katsoi, kuten Rikosseuraamuslaitos lausunnossaan, että tässä tapauksessa vankeuslain täytäntöönpanolle asetetut poistumislupiin liittyvät tavoitteet eivät olleet toteutuneet parhaalla mahdollisella tavalla. AOA:n sijainen saattoi kannanottonsa tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle, rikosseuraamusalueelle ja Turun vankilalle.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 5.7.2012, DNRO 2799/4/12*, ESITTELIJÄ REIMA LAAKSO

4.8

Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt

Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmässä on käsitelty myös viranomaisten perintämenettelyä ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.

4.8.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Ulosottokaaren ja luottotietolakiin vuonna 2010 tehtyjen uudistusten seurauksena ulosottorekisteriin merkittävät tiedot voidaan nykyistä laajemmin merkitä luottotietorekisteriin. Tavoitteena oli parantaa luottotietojen luotettavuutta silloin, kun velallinen pitkäkestoisen ulosoton perusteella tosiasiasa rinnastuu varattomaan henkilöön. Ulosottotieto poistetaan luottotietorekisteristä, kun ulosottoperusteen 15 tai 20 vuoden määräaika on kulunut umpeen ja saatava on siten lopullisesti vanhentunut. Uudistuksella pyrittiin edistämään velallisen taloudellisen toimintakyvyn palautumista. Jos ulosottoperusteen määräaika jatke- taan tuomioistuimen päätöksellä, saatavaa koskeva maksuhäiriömerkintä saadaan tallettaa luottotietorekisteriin. Ulosottokaaren muutos pitkäkestoisen ulosoton ilmoittamisesta luottotietoyhtiölle tuli voimaan 1.4.2012. Seurauksena oli, että useammalle kymmenelle tuhannelle henkilölle tuli luottotietorekisteriin maksuhäiriömerkintä. Useassa kantelussa pidettiin merkintää luottotiedoissa yllätyksellisenä ja kohtuut-

tomanakin, kun ulosoton maksusuunnitelmaa on noudatettu. Kanteluissa arvosteltiin myös oikeusministeriön (OM) lainuudistuksen tiedotusta riittämättömäksi. AOA ei vielä ole antanut ratkaisua näihin kanteluihin.

Käräjäoikeuden menettelyä koskevassa kantelussa oli kysymys siitä, että kantelijalle oli tullut maksuhäiriömerkintä käräjäoikeuden käsittelemästä riita-asiasta. OA ei pitänyt luottotietolain sääntelyä kaikissa tilanteissa täysin tyydyttävänä, koska myös perustellusti riita-asiassa annettu tuomio voi jo sinänsä johtaa maksuhäiriömerkintään. OA harkitsee, olisiko kantelussa esiin tuotu yleisempi kysymys maksuhäiriömerkinnän aiheutumisesta tämän kaltaisissa tilanteissa aihetta ottaa omana aloitteena tutkittavaksi (881/4/12).

Julkisuudessa oli raportoitu muutoinkin maksuhäiriöiden määrän huolestuttavasta kasvusta. Pienlainat eli pikavipit olivat yksi syy velkaantumiseen. Hallitus antoi eduskunnalle esityksensä muun muassa kuluttajansuojalain 7 luvun muuttamisesta. Sen keskeisin esitys on kuluttajaluotolle asetettava korkokatto. Muutoksella pyritään siihen, että kuluttaja saisi pieniä luottoja nykyistä kohtuullisemmin ehdoin. Esitys sisältää myös tiukennuksia luotonantajan velvollisuu- teen arvioida asiakkaan luottokelpoisuus samoin kuin kiellon käyttää luottosuhteeseen liittyvissä asioissa lisämaksullista viestipalvelua.

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Keväällä 2013 voimaan tulevat saatavien perinnästä annetun lain säännökset alentavat perintäkulujen kokonaismäärää. Uudistus sisältää myös muita elementtejä, joiden tarkoituksena on pienentää perintäkuluja. Velallinen saa oikeuden pyytää perintälain mukaisen perinnän keskeyttämistä ja asian siirtämistä oi-

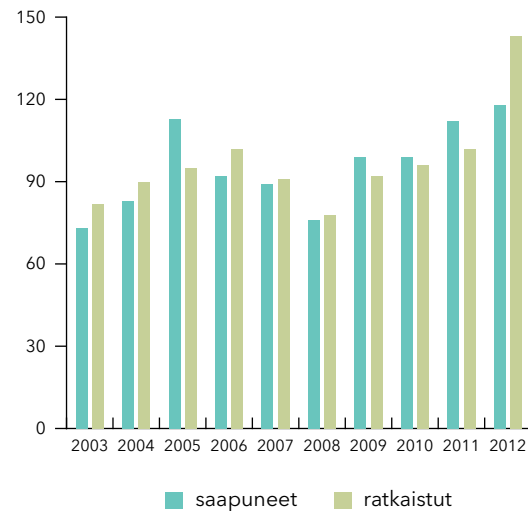
keudelliseen perintään, mikä merkitsee suoraan ulosottokelpoisten saatavien, kuten kunnallisten maksujen, osalta ulosottooperintää ja muutoin velkomuskannetta tuomioistuimessa. AOA on tarkastuksillaan ja käynnistämillään selvityksillä kiinnittänyt huomiota julkisoikeudellisten velkojien, erityisesti kuntien, käytäntöihin maksujen perinnässä.

4.8.2 LAILLISUUSVALVONTA

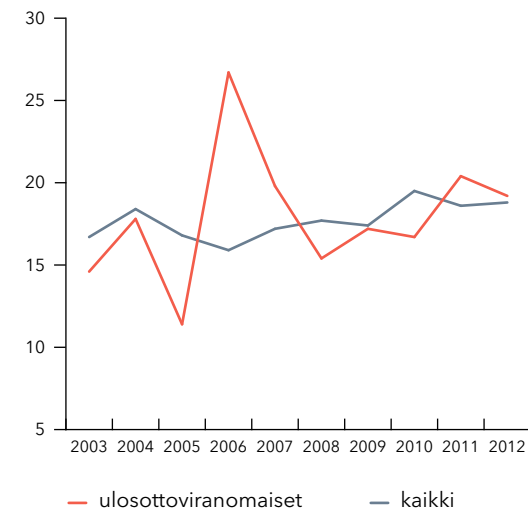
Vuonna 2012 saapui 118 asiaryhmään kuuluvaa kantelua ja ratkaistiin 143 kantelua. Asiaryhmän kanteluissa korostuivat kysymykset velallisen kuulemisesta, asianmukaisesta neuvonnasta ja tietojen saannista. Julkisuudessa keskustelua herätti sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen korkeat perintäkulut ja epäily, että kulujen määrä aiheutui yksityisten perintäyhtiöiden käytöstä maksujen perinnässä. Myös liiallisen ulosmittauksen kiellon noudattaminen ja veronpalautuksen ulosmittausmenettely oli esillä useammassa kantelussa.

Talous- ja velkaneuvonta

Eduskunnan oikeusasiamies oli jo vuonna 2005 kiinnittänyt huomiota talous- ja velkaneuvontapalvelujen riittämättömyyteen ja siihen, että palvelujen saannissa ei voitu turvata edes kohtuullista yhdenvertaisuutta. Tämän jälkeenkin on ollut ilmeistä, ettei velkaneuvonnan ja erityisesti talousneuvonnan saatavuus ole koko maassa hyvän hallinnon viivytyksettömyyden ja yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta hyvällä tasolla. AOA ilmoitti vastauksessaan (2816/4/11) ottavansa omana aloitteenaan tutkittavaksi, miten palvelujen kehittämisessä otetaan huomioon yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon toteutuminen, koska edelleenkin koko maassa ei ollut ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin asiakkaiden



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Selvityksen perusteella AOA totesi talous- ja velkaneuvonnan järjestämisessä olevan ainakin seuraavia ongelmia:

- jatkuva aliresursointi,
- yli 10 vuoden aikana ei ole löydetty yleisesti hyväksyttäviä uusia valtion korvauksen jakoperusteita, jotka ottaisivat huomioon muunkin kuin väestömäärän siitä huolimatta, että asukasluku yksistään ei ole riittävä peruste yhtäläisen palvelutason saavuttamiseksi,
- epäyhtenäiset toimintatavat,
- liian pienet palvelun tuottamisyksiköt ja
- ohjauksen ohuus ja sopimusvalvonnan puutteellisuus.

Toiseen kanteluun antamassaan päätöksessä (2704/4/10*) AOA kiinnitti huomiota palvelujen tarjonnan riittävyyteen. Erityisesti yhden talous- ja velkaneuvojan alueilla tämän lomien ja muiden poissaolojen aikana asiakas ei aina saanut viikkoihin mitään tietoa edes siitä, milloin hänen olisi mahdollista saada apua talous- ja velkaneuvonnasta. AOA totesi tapauksen osoittavan, että yksin jonotusaikojen perusteella tehtävät arviot hallintolain mukaisen palveluperiaatteen toteutumisesta talous- ja velkaneuvonnassa eivät tuota tyydyttävää tulosta.

Kuntayhtymän selvityksessä ei ollut otettu kantaa siihen, miten asiakkaita oli talous- ja velkaneuvojan lomien aikana esimerkiksi kunnan verkkosivuilla neuvottu, milloin he voivat varata asiointiajan tai miten heidän tuli menetellä kiireellisessä tapauksessa oikeuksiensa valvomiseksi. Kuntayhtymän velvollisuudet noudattaa palveluperiaatetta perustuvat hallintolakiin sekä aluehallintoviraston ja kuntayhtymän väliseen toimeksiantosopimukseen. Sopimuksen mukaan kuntayhtymä oli sitoutunut tarjoamaan talous- ja velkaneuvontapalveluja tasapuolisesti ja ilman huomattavaa häiriötä koko sopimuksen voimassaoloajan. Sopimuksessa oli myös nimenomaisesti todettu, että myös sairaus- ja vuosilomien sekä muiden poissaolojen aikana ja henkilöstön vaihtuessa palvelun tulee olla tarkoituksenmukaisesti

ja riittävästi saatavilla. Kuntayhtymän menettely ei ollut hallintolain palveluperiaatteen ja neuvontavelvollisuuden mukaista eikä vastannut toimeksiantosopimuksessa vaadittua järjestämisvelvollisuutta myös sairaus- ja vuosilomien aikana. Nyttemmin kuntayhtymä on ilmoittanut, että vuosilomien aikana talous- ja velkaneuvonnan asiakaikoja voi varata hallinnon henkilöstöltä, jolle puhelut yhdistyvät. Palveluiden rajatusta tarjonnasta talous- ja velkaneuvojan loman aikana tulee myös erikseen asianmukaisesti tiedottaa kuntayhtymän sopivaksi katsomalla tavalla.

AOA totesi, että vuosiloma- ja muiden poissaolojen aikainen riittävien neuvontapalvelujen saatavuuden seuranta erityisesti yhden hengen talous- ja velkaneuvonta-alueella on varmistettava. Koska talous- ja velkaneuvonnan yleinen valvonta kuului Kuluttajavirastolle, oli sen järjestettävä seuranta siten, että voidaan varmistua, että talous- ja velkaneuvonnan järjestämissopimuksen ja hallintolain mukaisia velvoitteita noudatetaan.

Vastauksena selvityspyyntöön Kuluttajavirasto ilmoitti, että aluehallintovirastot ovat pyytäneet selvitystä kesäjäjestelyistä toimeksiantosopimuskunnilta ja raportoineet alueensa tilanteesta. Kuluttajavirasto muistuttaa talous- ja neuvontapalvelujen saatavuudesta ja valvoo tilannetta.

– AOA arvioi toimenpiteiden riittävyyttä oman aloitteen tutkinnan yhteydessä.

Veronpalautusten ulosmittaus

AOA ratkaisi useita opintotuen takaisinperintää koskevia kanteluita, joissa oli kysymys veronpalautuksen ulosmittaamisesta siitä huolimatta, että opintotuen saajat olivat noudattaneet Kansaneläkelaitoksen (Kela) kanssa sopimaansa takaisinperinnän maksusuunnitelmaa. Kanteluissa arvosteltiin Kelan lisäksi ulosottoviranomaisten menettelyä ennen kaikkea siitä, että hakemuksista ei ollut lähetetty vireilletuloilmoitusta ennen ulosmittausta. Valtakunnanvoudinvirasto menetteli virheellisesti vuonna 2011, kun velalliset eivät

saaneet ennakkoilmoitusta veronpalautuksen ulosmittauksesta eivätkä myöskään ilmoitusta ulosoton vireille tulosta, vaan vain jälki-ilmoituksen asiasta. AOA:n mukaan velallisille olisi tullut lähettää ulosoton vireilletuloilmoitus ja maksukehoitus, kuten ulosottokaari edellyttää. Menettelystä oli vastuussa Valtakunnanvoudinvirasto.

Virheellinen menettely perustui kahteen aiempaan päätökseen. Ensimmäinen vuonna 2006 oli päätetty, että vireilletuloilmoitusta ja maksukehoitusta ei enää lähetetty silloin, kun ulosotto tehtiin veronpalautuksesta. Päätöstä perusteltiin sillä, että ilmoitukset aiheuttivat runsaasti kyselyjä. Ulosmittauksesta lähetettiin kuitenkin edelleen ennakkoilmoitus, jonka perusteella velallinen voi maksaa saatavan vapaaehtoisesti. Toiseksi vuonna 2011 luovuttiin ennakkoilmoituksen lähettämisestä velallisille kustannussyistä. Lain mukaan ilmoitusta ei tarvitse antaa, mikäli vireilletuloilmoitus on annettu. Tässä yhteydessä ei havaittu, että aikaisemman päätöksen perusteella vireilletuloilmoitusta ei enää lähetetty. Velalliset saivat nyt vain jälki-ilmoituksen. Menettely vaaransi velallisen oikeusturvaa, sillä hyvän hallinnon peruseriaatteisiin kuuluu asianosaisten oikeus tulla kuulluksi. Julkisella vallalla on velvollisuus edistää tätä keskeistä oikeusturvan taetta, eikä sitä saa tulkita kapeasti. Veronpalautusten massaluonne ja kiireinen aikataulu eivät voi olla esteenä perusoikeuksien toteutumiselle. Ulosotto tulee voida järjestää niin, että ennakkoilmoitukset ovat riittävän selkeitä ja että velallisella on tosiasiallinen mahdollisuus saada tieto ulosotto-perinnästä.

Vuonna 2012 maksettujen veronpalautusten osalta Valtakunnanvoudin oli selvityksensä mukaan uudistanut vireilletuloilmoitusta ja maksukehotusta ja lähettää ne säännönmukaisesti velallisille (4139/4/11). Kelan menettelyn osalta katso sosiaalivakuutusta käsittelevä jakso 4.14.

Julkiisoikeudellisten maksujen perintä

AOA teki tarkastukset Turun ja Helsingin kaupunkien taloushallintopalveluita tuottaviin yksiköihin. Vastaavia kuntien laskutusta ja ennen kaikkea perintäprosessia koskevia tarkastuskäyntejä tehdään jatkossakin. Useiden julkisoikeudellisten maksujen perintää koskevien kanteluiden pohjalta tarkastuksissa selvitettiin perintäprosessin kulku ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen laskutusprosessista lähtien koko perintäketju. Kanteluissa väitetään usein, että perinnän kustannukset kohoavat kohtuuttomasti yksityisille perintäyhtiöille ulkoistetussa vapaaehtoisessa perinnässä.

AOA totesi omana aloitteena tutkittavaksi otetussa asiassa antamassaan päätöksessään (459/2/11*), että monen kunnan sopimuskumppanina perintäyhtiöt toimivat suoraan ulosotto-kelpoisten saatavien ulosotto-perinnässä ns. teknisenä välittäjänä. Arvioitaessa teknisen välittämisen sallittavuutta on kiinnitettävä huomiota seuraaviin kriteereihin:

- 1) Kuka tekee päätöksen julkisoikeudellisten saatavien siirtämisestä ulosottoon?
- 2) Miten tuo päätös menettely ja asioiden valikoituminen käytännössä tapahtuu?
- 3) Kenelle ulosoton perimät varat tilitetään? Harkinnan ja päätöksenteon tulee kaikissa ulosotto-perinnän vaiheissa säilyä velkojalla.

Tarkastuksellaan Helsingin kaupungin Taloushallintopalvelu liikelaitoksessa AOA totesi muun muassa, ettei turvakieltoasiakkaita saa asettaa eriarvoiseen asemaan muihin velallisiin nähden. Kaikilla turvakieltoasiakkailta ei ole mahdollisuutta – eikä velvollisuuttakaan siirtyä e-laskuun tai ilmoittaa erillistä postiosoitetta, joten myös heidän osoitetietonsa tulee selvittää joko laskun kirjoitusvaiheessa tai myöhemmin. Näin ollen kaupunki oli velvollinen selvittämään väestötietojärjestelmästä myös turvakiellon alaiset osoitteet, joihin sillä on väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain mukaisesti oikeus. Osoitetietojen käsittely tietojärjestelmissä tulee järjestää siten, että lainmukainen tietojen suoja voi-

daan taata. Asiakkaalle ei saa syntyä ylimääräisiä kustannuksia siitä, että hänen osoitetietoaan ei ole kaupungin omaksuman menettelyn vuoksi merkitty tietojärjestelmään.

Saatavien perinnästä annetun lain mukaan maksuvaatimuksesta on ilmentävä, kenelle huomautukset on esitettävä; jos perittävänä on julkisyhteisön saatava, maksuvaatimuksessa on ilmoitettava myös sen julkisyhteisön perintää hoitavan yksikön tai henkilön yhteystiedot, jolle velallinen voi tehdä saatavaa ja perintää koskevat huomautuksensa.

AOA tulee selvittämään perintämenettelyä erityisesti maksuvaatimuskirjeen sisällön ja turvakieltoasiakkaalta perittävien maksujen osalta sekä perintälain muutoksen vaikutusta perintämenettelyyn omana aloitteenaan myöhemmin.

AOA totesi, että velallisen perintäkulujen kohtuuttoman kohoamisen estämiseksi on tarpeen arvioida myös ulosotto-perintään lähettämistä tapauskohtaisesti. Julkisyhteisön tulee tehdä arvio määrittämiensä kriteerien perusteella. Tässä määrittelyssä voidaan käyttää apuna perintäyhtiön asiantuntemusta. AOA ilmoitti selvittävänsä omana aloitteenaan Helsingin kaupungin menettelyä saatavien ulosottoon lähettämisen arvioinnissa.

Helsingin kaupungin uusi taloushallinnon tietojärjestelmä (Laske) otettiin käyttöön 1.1.2012. Järjestelmä ei tuolloin ollut kaikilta osin valmis. Laskujen lähettäminen viivästyi selvästi. Ensimmäiset laskut lähetettiin vasta helmikuun lopulla ja ajan tasalle päästiin vasta kesäkuussa. Suoraveloitusaikkaiden kaikki laskut lähtivät pankkiin kesäkuussa 2012. Asiasta tuli Taloushallintopalvelulle runsaasti kyselyitä, vaikka saatekirjeillä asiakkaille oli pyritty selvittämään tilannetta.

Tietojärjestelmän ongelmien vuoksi tämän vuoden laskujen perintä ei ollut vielä alkanut. Kaupunki ei ollut vielä päättänyt miten perintä käynnistetään ongelmien selvittyä.

AOA totesi olevan tärkeää, ettei perintä johda poikkeuksellisissa oloissa kenenkään osalta sellaiseen lopputulokseen, että hyvän hallinnon suhteellisuusperiaate ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun periaate vaarantuu.

Tarkastuksella AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että sosiaaliviraston toimittaman materiaalin perusteella oli ilmeistä, ettei sosiaalivirastolle välittynyt tarpeellista tietoa. Sosiaaliviraston tiedossa ei ollut, oliko asiakasmaksuja, jotka olivat toimeentulotuen hakemisen perusteena, huojennettu tai oliko asiakas sosiaaliviranomaisen kehotuksesta ylipäättään hakenut huojennusta laskun kirjoittaneelta toimintayksiköltä.

Ulosoton esteistä

Kanteluissa tuli esille velallisen tiedonsaanti ulosoton päättymisestä esteeseen (varattomuus- tai varattomuus- ja tuntemattomuudesta). Esille nousi kysymys, miten laajasti velallisille pitäisi kertoa estetodistuksesta ja luottotietojen menettämisestä.

OM:n ja Valtakunnanvoudinviraston oikeusasiamiehen kyselyyn antamista vastauksista ilmenee, että jo vuoden 2011 kesäkuussa ULJAS-tietojärjestelmään oli toteutettu uudistus, joka parantaa velallisten tietoa ulosoton vireilläolosta. Estettä kirjattaessa tietojärjestelmä ilmoittaa, mikäli asiasta ei ole lähtenyt vireilletuloilmoitusta. Tämän johdosta kihlakunnanulosottomies tarkistaa, miksi vireilletuloilmoitus ei ole lähtenyt, ja harkitsee, onko asiasta lähetettävä vireilletuloilmoitus ennen esteen kirjaamista. Mikäli vireilletuloilmoitus ei ole aikoinaan lähtenyt esimerkiksi puutteellisen osoitetiedon johdosta, ja tämä tieto on vireilläolon aikana korjaantunut, lähettää kihlakunnanulosottomies vireilletuloilmoituksen, ellei vastaaja muutoin ole saanut tietoa asian vireilläolosta. Samalla vireilletuloilmoitusta täydennettiin selvityksellä siitä, millaisen ilmoituksen ulosottomies lähettää saatavan maksusta tai ulosotto-perusteen kumoamisesta tai aiheettomuudesta luottotietoyhtiölle.

AOA tulee laillisuusvalvonnassa kiinnittämään huomiota menettelyn toimivuuteen velallisen oikeusturvan takaamisen kannalta.

Velallisen kuuleminen ja tiedonsaantioikeus

Useassa kantelussa oli arvosteltu velallisen kuulemisen toteuttamisen kannalta keskeistä tiedoksiantomenettelyä. AOA katsoi ratkaisussaan (558/4/11), että ulosottoasiassa oli menetelty virheellisesti, kun velalliselle ei ollut ennen itseoikaisuna tapahtunutta maksusuunnitelman lakkauttamista varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. AOA arvioi asiassa myös maksusuunnitelman lakkauttamisen perusteiden asianmukaisuutta. Kihlakunnanulosottomies oli lakkauttanut velalliselle tämän aikaisemman vastaavan ulosottomiehen vahvistaman maksusuunnitelman pian suunnitelman vahvistamisen jälkeen. Maksusuunnitelman lakkauttaminen oli perustunut sekä siihen, että kihlakunnanulosottomies ei tuntenut velallista ja hänen luotettavuuttaan, että siihen, että hän oli pitänyt suunnitelmaa ulosottovirastossa annettujen ohjeiden vastaisesti vahvistettuna. AOA totesi, ettei ensin mainittu syy yksin voi olla peruste lakkauttaa aikaisemmin velalliselle vahvistetun maksusuunnitelma. Virheen osalta kysymys oli lähinnä muodollisiksi katsottavista selvityksen virheellisyyksistä tai puutteellisuuksista. Maksusuunnitelman voimassapitäminen olisi paremmin kuin nyt noudatettu menettely toteuttanut ulosottomenettelyn asianmukaisuuden vaatimukseen sisältyviä pyrkimyksiä vastaajan omatoimisuuteen ja sovinnollisuuteen. Suunnitelman voimassapitäminen olisi ollut myös velallisen luottamuksen suojan mukaista.

Aika ajoin ulkomailla asuvat velalliset kantelivat siitä, että heidän tiedonsaantinsa ulosoton eri vaiheissa ei ollut toteutunut tyydyttävällä tavalla joko esimerkiksi ulosoton tietojärjestelmän ulkomaan osoitteen puutteellisen käsittelyn tai postinkulun hitauden vuoksi. Velallisena ollut kantelija kertoi, että hän oli saanut ulkomaiseen osoitteeseensa ennakoilmoituksen ulosmittauksesta, joka oli jo suoritettu. AOA:n mukaan sen varmistamiseksi, että myös ulkomailla asuva velallinen tulee asiassaan asianmukaisesti kuulluksi, oli ennakoilmoituksen ja ulosmittauksen välisen ajan riittävyttä arvioitaessa aiheellista ottaa

huomioon, että postin perillemeno ulkomaiseen osoitteeseen saattoi viedä pidemmän ajan kuin kotimaassa. Kysymys oli asiasta, joka voitaisiin nykyistä paremmin tiedostaa ja ottaa huomioon kihlakunnanulosottomiesten koulutuksen myötä. AOA saattoi esittämänsä Valtakunnanvoudinviraston tietoon (4636/4/10).

Ulosoton lomakkeiden sisältöön ja esitysasun selkeyteen oli jo useampana vuonna kiinnitetty huomiota. AOA katsoi päätöksessään (3775/4/10), ettei valtion perimiskuitti täytä ulosottokaaren edellytyksiä siltä osin kuin se ei sisällä tietoa saatavan jäljellä olevasta määrästä eriteltyä saatavan osien mukaisesti. AOA pyysi Valtakunnanvoudinvirastoa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätöksessä todettu valtion perimiskuitin puutteellisuus oli mahdollisesti johtanut.

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti ryhtyneensä toimiin puutteen korjaamiseksi täsmentämällä velalliselle maksun johdosta ilmoitettavia tietoja. Jatkossa velallisille lähetetään kaksi asiakirjaa, kuitti maksusta ulosottomiehelle ja saldoerittely. Saldoerittely sisältää tiedot kuitissa yksilöityjen ulosottoasioiden jäljellä olevasta määrästä eriteltyä saatavan osien mukaisesti.

Myös ulosoton neuvontavelvollisuuden asianmukainen toteutuminen oli esillä monessa ratkaisussa. Eräässä tapauksessa kihlakunnanulosottomiehen ulosottovelalliselle lähettämästä kirjeestä sai sen käsityksen, että vapaakuukausien myöntäminen ei ole mahdollista, jos ulosmittaus toimitetaan lapselle tulevan elatusavun perimiseksi. Kun vapaakuukausien myöntäminen on kuitenkin tällöinkin mahdollista – mikäli siihen on olemassa ulosottokaarissa tarkoitettu painava syy – AOA katsoi, että ulosoton avoimuuden vaatimuksen mukaista olisi ollut, että tämä olisi ilmennyt velalliselle toimitetusta kirjeestä (684/4/11). Katso myös vapaakuukausien myöntämistä koskeva ratkaisu 4584/4/10. AOA otti kantaa myös verotakavarikon täytäntöönpanon peruuttamismenettelyyn. Menettelyä koskevat säännökset olivat osittain epäselvät. Ks. tästä Tullia koskeva jakso 4.5.

4.8.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2012 tehtiin ulosoton tarkastus Ahvenanmaan maakunnanvoudinvirastoon. Tarkastuksella käsiteltiin muun muassa ulosoton ja sosiaaliviranomaisten yhteistyötä häätötapauksissa sekä ruotsinkielisten lomakkeiden ja henkilökunnan koulutuksen puutteita. Ulosmittauksen määrän rajoittamista koskeviin päätöksiin ja vapaakuukausipäätöksiin liittyen AOA korosti, että päätöksistä ilmoitettaessa tulee ottaa huomioon myös velkojien oikeusturva. Tieto päätöksestä tulisi ulosoton avoimuuden vaatimus huomioon ottaen lähettää varsinkin sellaiselle velkojalle, jolle ulosmittauksen määrän rajoittamista tai vapaakuukauden myöntämistä koskevalla päätöksellä voi olla vähäistä suurempi merkitys. Tällainen tilanne on esimerkiksi saatavaa koskevien vanhentumisaikojen lähestyessä. Ilmoittaminen tulisi kysymykseen muissa kuin viran puolesta myönnettävissä vapaakuukausissa. Havainnot saatettiin Valtakunnanvoudinviraston tietoon.

Muuhun insolvenssimenettelyyn ja perintään liittyvät tarkastukset tehtiin Helsingin kaupungin Taloushallintopalvelu liikelaitoksessa ja Turun kaupungin Talouspalvelukeskuksessa sekä Turun kaupungin talous- ja velkaneuvonnassa.

4.9

Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto (Migri), poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja rajavalvontaa suorittava Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluivat AOA *Maija Saksilille*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*. Kaikki kohdassa 4.9.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2011 lopussa noin 170 000 ulkomaalaista, mikä on noin 3% koko väestöstä. Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitäärisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asuu Suomessa arviolta runsaat 35 000.

Ulkomaalais- ja kansalaisuuslakiin tehtiin vuonna 2012 eräitä muutoksia. Suomi otti käyttöön biometriset oleskelulupakortit vuoden 2012 alussa. Samalla luovuttiin matkustusasiakirjaan liitettävästä oleskelulupatarrasta. Ulkomaalaislain muutoksen myötä oleskelulupahakemuksen voi vuoden 2012 alusta alkaen panna vireille vain hakija itse. Suomessa asuva perheenjäsen eli perheenkokoaja ja työnantaja eivät siis enää voi jättää hakemusta hakijan puolesta. Ensimmäistä oleskelulupaa on entiseen tapaan haettava pääsääntöisesti ulkomailla Suomen edustustossa.

Oleskelulupakortti haetaan samasta paikasta, jossa hakemus on pantu vireille.

Laittoman maahantulon vastainen toimintaohjelma 2012–2015 hyväksyttiin lokakuussa 2012. Ohjelma sisältää 21 toimenpidesuosittelua ja se perustuu neliportaiseen rajaturvallisuusmalliin, jossa toimenpiteitä tehdään lähtö- ja kauttakulkumaissa, lähialueilla sekä ulkorajoilla ja sisämaassa.

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisista syistä. Migri tekee asiasta ensi vaiheessa päätöksen.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa on ollut vähäinen muihin EU-valtioihin verrattuna. Vuonna 2012 Suomesta haki turvapaikkaa 3 129 henkilöä. Vuonna 2011 luku oli 3 088 henkilöä.

Suomeen tuli vuonna 2012 eniten turvapaikanhakijoita Irakista, Venäjän federaatiosta ja Afganistanista. Näistä maista tulleista turvapaikanhakijoista yli 50% sai oleskeluluvan tai turvapaikan. Kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat voivat lain mukaan valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka voi kumota päätöksen.

Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli normaalimenettelyssä noin kahdeksan kuukautta ja nopeutetussa menettelyssä runsaat kolme kuukautta. Suomi vastaanottaa vuosittain myös 750 YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymää kiintiöpakolaista.

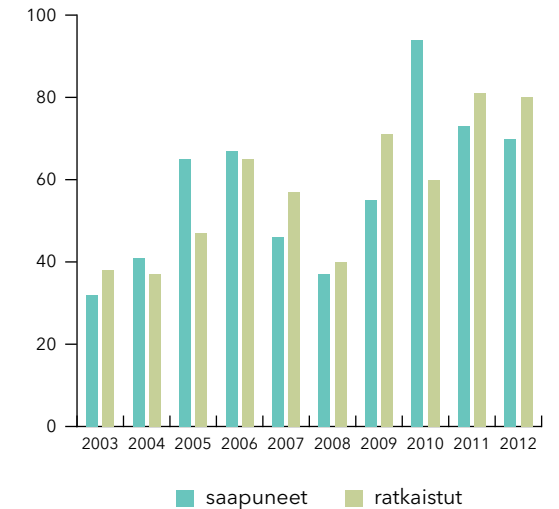
4.9.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2012 saapui 70 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 80 (vuonna 2011 saapui 80 ja ratkaistiin 91). Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–2%:n välillä. Lukumäärä on alempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

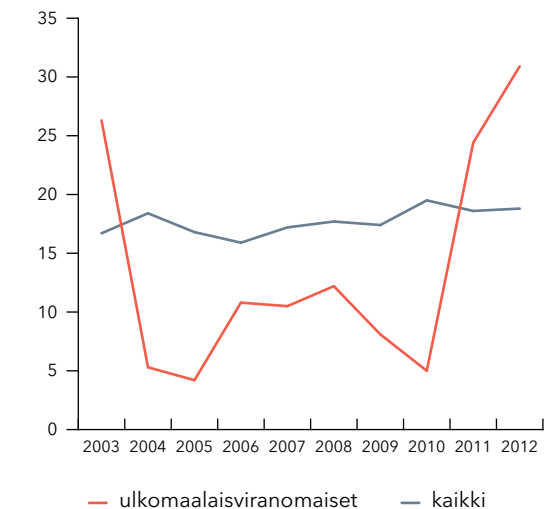
Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin viisumi-, oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys pitkiin käsittelyaikoihin. Kertomusvuonna useassa kantelussa arvosteltiin esimerkiksi sitä, että perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskevaa päätöstä ei annettu hakijalle tiedoksi ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädettyssä yhdeksän kuukauden määräajassa.

Kanteluissa on arvosteltu myös viranomaisten epäasianmukaista voimankäyttöä ulkomaalaisten maasta poistamisen yhteydessä. Muutamassa kantelussa arvosteltiin myös avioliittotodistusten laillistamisen ulkoistamiseen liittyviä maksuja, joita pidettiin kohtuuttoman korkeina. OA totesikin tältä osin, että Suomen edustustojen tulisi pyrkiä valitsemaan yhteistyökumppaninsa siten, että Suomen hallinnossa asioiva saa varallisuudesta riippumatta asianmukaisia hallintopalveluja. Muutamassa ratkaisussa oli kysymys ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalapselle määrätyn edustajan tehtävistä ja oikeuksista. AOA kiinnitti huomiota asianmukaiseen tiedonkulkuun edustajahakemuksia tehtäessä. AOA piti edustajan tehtävien hoitamisen kannalta jossain määrin ongelmallisena sitä, että edustaja on käytännössä monella tavoin riippuvainen vastaanottokeskuksesta.

Ulkomaalaiskanteluista varsin monet ovat sellaisia, joissa asia on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Näihin asioihin laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken. Joitakin ulkomaalaisasioita on siirretty esimerkiksi UM:n, Rajavartiolaitoksen tai ulkomaalaispoliisin tutkittavaksi.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

4.9.3 TARKASTUKSET

Ulkomaalaisasioihin liittyviä tarkastuksia tehtiin Liikkuvan poliisin lentoaseman yksikköön ja Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisiin. Tarkastusten teemana olivat näiden viranomaisten ulkomaalaislakiin liittyvät tehtävät. Ulkomaalaispoliisin tarkastuksen yhteydessä keskusteltiin muun muassa poliisin ja Migrin välisestä yhteistyöstä oleskelulupa-asioissa. OOA:n kanslian edustajat vierailivat laillisuusvalvontaan liittyvien tehtävien takia myös Metsälän säilöönottoyksikössä.

4.9.4 RATKAISUJA

Perheenyhdistämishakemukset tulee käsitellä asianmukaisesti ja säädetyssä määräajassa

AOA katsoi Migrin menetelleen virheellisesti siinä, että aviopuolison perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskevaa päätöstä ei annettu hakijalle tiedoksi ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädetyssä yhdeksän kuukauden määräajassa. Perhesiteeseen perustuva oleskelulupahakemus pantiin vireille Addis Ababan edustustossa 14.5.2008. Migri teki asiassa ratkaisun kuitenkin vasta 1.10.2010 ja ratkaisu annettiin tiedoksi 5.11.2010. Käsitteilyn kokonaisaika oli näin ollen noin 29 kuukautta.

Migri totesi selvityksessään, että tässä tapauksessa asian käsittelyaika ovat pidentäneet erityisesti asianosaisten henkilökohtainen kuulemistarve ja tarve kuulla perheenkokoajaa kahdesti sekä kuulemisiin muissa viranomaisissa kulunut aika.

AOA:n mielestä Migrin selvityksessä ei esitetty sellaisia laissa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita, jotka antaisivat aiheita perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen lähes 30 kuukautta kestäneeseen käsittelyaikaan. AOA kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esi-

tyksessä otetaan kantaa siihen, mitä yhdeksän kuukauden määräajan ylittämiseen liittyvät poikkeukselliset olosuhteet asian käsittelyn aikana voisivat tarkoittaa. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi poikkeuksellisen vaikea perheenyhdistämistapaus, ulkomailla tapahtuvan suullisen kuulemisen vaatima poikkeuksellisen pitkä aika taikka poikkeuksellisten, laajojen tai vaivalloisten lisäselvitysten tai lausuntojen hankkiminen. Migrin selvityksessä ei esitetty sellaisia perusteita, joiden mukaan tämä asia olisi ollut poikkeuksellisen vaikea tai muuten edellyttänyt 30 kuukauden käsittelyaika.

Kantelussa tarkoitettussa lupa-asiaassa näytti enemmänkin olevan kysymys perhesiteeseen perustuvan oleskelulupa-asian vaatimasta normaalista selvittämisestä. AOA kiinnitti huomiota siihen, että hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset. Se, että oleskelulupa-asiaa joudutaan selvittämään tai hankkimaan hakemukseen lisäselvityksiä, ei sinänsä tee hakemuksesta ulkomaalaislain 69 a §:ssä tarkoitettulla tavalla poikkeuksellista. Migrin oman menettelyn lisäksi oleskelulupa-asian käsittelyä viivästytti asiakirjojen mukaan kuulemisasian lähes vuoden kestänyt käsittely Helsingin poliisilaitoksella.

AOA totesi yleisesti, että Migrillä ja Helsingin poliisilaitoksella on velvollisuus organisoida perheenyhdistämisasioiden käsittely ja yhteistyönsä siten, että oleskelulupa-asiat voidaan käsitellä asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Hän kiinnitti huomiota siihen, että asian käsittelyn viivästyminen ei voi perustella resurssien vähäisyydellä. Työn organisoinnilla ja resurssien kohdentamisella on varmistuttava siitä, että asiat voidaan käsitellä lain edellyttämällä tavalla. Töiden organisointi on myös laillisuuskysymys, mikäli sillä on, kuten tässä asiassa, kielteistä vaikutusta yksilön oikeusturvaan (1588/4/11*).

Migri ilmoitti 24.1.2013 toimenpiteistä, joihin oli ryhdytty perhesidehakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi.

Ulkomaalaisen maasta poistaminen pitää panna täytäntöön ammattitaitoisesti

Kantelija arvosteli poliisin menettelyä hänen päämiehensä käännetyispäätöksen täytäntöönpanossa. Kantelija oli tyytymätön siihen, että käännetyttävä sai tiedon käännetyksestä vasta käännetyttämistä edeltävänä iltana. Kantelussa arvosteltiin lisäksi käännetyksen toteuttamista ja liiallista voimakeinojen käyttöä.

AOA ei pitänyt poliisin menettelyä lainvastaisena. Hän totesi poliisin menettelystä kuitenkin seuraavaa. Onnistunut ulkomaalaisen maasta poistaminen täytäntöönpanokelpoisen käännetyispäätöksen jälkeen koostuu pääsääntöisesti kolmesta eri vaiheesta: maasta poistamisen valmistelusta, itse maasta poistamisen toteutuksesta ja ulkomaalaisen luovuttamisesta hänet vastaan ottavalle viranomaiselle. Jossain tapauksissa maasta poistaminen epäonnistuu ja käännetyttävä joudutaan tuomaan takaisin.

Hyvin tärkeänä vaiheena ammattitaitoiselle maasta poistamiselle voidaan pitää maasta poistamisen valmistelua. Tähän vaiheeseen voi kuulua oikeudellisia toimenpiteitä, tavaroiden pakkaamista tai esimerkiksi joissain maissa käytettyä psykologista valmistautumista paluuseen esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden avulla. Asianmukainen valmistautuminen maasta poistamiseen useimmiten helpottaa poliisin maasta poistamiseen liittyvien tehtävien hoitamista. Asianmukaiset valmistautumistoimenpiteet ovat omiaan vähentämään tarvetta myös voimakeinojen käyttöön itse maasta poistamisen aikana. AOA totesi, että hänellä ei ole käytettävissään yksityiskohtaista tietoa siitä, miten ulkomaalaispoliisin koulutuksessa otetaan huomioon maasta poistamisen valmisteluun liittyvät erilaiset kysymykset.

Yksi konkreettinen maasta poistamisen valmisteluun liittyvä toimenpide on käännetyksen ajankohdasta ilmoittaminen käännetyttävälle. Etukäteisilmoitus mahdollistaa sen, että käännetyttävä voi valmistautua maasta poistamiseen ja suorittaa siihen liittyvät tarpeelliset toimet, jotka voivat liittyä esimerkiksi käytettävissä oleviin oikeusuojakeinoihin, raha-asioiden hoitamiseen,

tavaroiden pakkaamiseen tai esimerkiksi ystävien ja sukulaisten hyvästelemiseen. Vaikka ulkomaalaislaki ei edellytä, että käännetyksen ajankohta ilmoitetaan käännetyttävälle etukäteen, AOA:n mielestä tulisi pääsääntönä olla, että käännetyksen ajankohdasta ilmoitetaan hyvissä ajoissa etukäteen. Kantelijan tapauksessa käännetyksen ajankohdasta ilmoitettiin käännetyttävälle edellisenä iltana. AOA:n mielestä ilmoitusta ei tehty riittävän ajoissa, esimerkiksi edellä kuvattujen asioiden hoitamista ajatellen. Saadussa selvityksessä ei tuotu esiin syitä, joiden perusteella aikaisemmin tehty ilmoitus olisi vaarantanut käännetyksen toimeenpanon.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että käännetyksen palautuslennolla ei ollut ulkopuolista valvojaa. Selvityksen mukaan ulkopuolisen valvojan käytöstä ei ole olemassa kansallista ohjeistusta.

AOA piti palautuslentojen valvonnan kehittämistä tärkeänä. Maasta poistamisen valvonnan tulee olla riippumatonta ja tehokasta. Yhtenä valvonnan riippumattomuutta korostavana lähtökohtana voidaan pitää sitä, että valvojat, jotka ovat saaneet asianmukaisen koulutuksen tehtävänsä, saavat tiedon kaikista palautuslennoista ja itse päättävät mille lennoille osallistuvat. Tämän lisäksi on oleellista, että riippumattomat valvojat valvovat kaikkia poliisin toimenpiteitä, jotka liittyvät palautukseen mukaan lukien käännetyttävän noutaminen säilöönottokeskuksesta tai poliisivankilasta. Valvontaa kehitettäessä tulee lisäksi kiinnittää huomiota valvonnan asianmukaiseen raportointiin (4129/4/11*).

4.10 Sosiaalihuolto

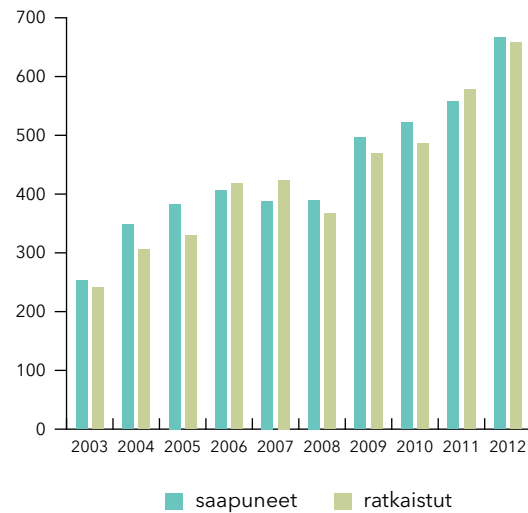
Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestäessä palveluita ja toimeentulotuesta päätettäessä.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Tapio Rätty*. Kaikki kohdassa 4.10.1 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

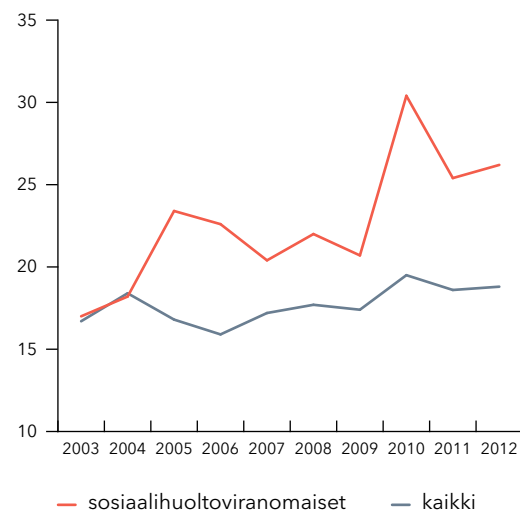
4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuollon uusia kanteluita saapui 668. Kanteluita ratkaistiin 659. Toimenpideratkaisuja oli 174. Aikaisempien vuosien tapaan suurin osa näistä kanteluista koski toimeentulotukea (206) ja lastensuojelua (123). Vammaispalvelua koskevia kanteluita ratkaistiin 27. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat kantelut koskivat asiakirjojen julkisuutta ja salassa pitoa, hallintomenettelyä, omaishoidon tukea, päivähoitoa, päihdehuoltoa sekä koti-, asumis- ja laitospalveluja.

Toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheellisen menettelyn lisäksi valvottavan korjauviin toimenpiteisiin. Ratkaisuilla pyrittiin entistä useammin ohjaamaan valvottavaa viranomaista hyvään ja lailliseen menettelyyn. Viranomaista pyydettiin muun muassa selvittämään, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se ryhtyy ratkaisun johdosta tai millä tavoin se korjaa ratkaisussa havaittua virheellistä menettelyään. Joissain ta-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

pauksessa viranomaiselle esitettiin virheellisen menettelyn hyvittämistä kantelijalle.

Lastensuojelukanteluita on käsitelty lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 259.

Toimeentulotuki

Toimeentulotukea koskevien kanteluiden yleisin aihe oli aikaisempien vuosien tapaan hakemuksen pitkä käsittelyaika. Perusosan alentamista, toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen suuruutta ja toimeentulotuen takaisinperintää arvosteltiin useassa kantelussa. Kanteluita liittyi myös tuloylijäämän vyöryttämiseen sekä toimeentulotukiasiakkaiden saamien vähäisten avustusten ja lainojen huomioon ottamiseen.

Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto Valviran valtakunnalliseen valvontaohjelmaan 2012–2014 (Valvontaohjelmia 3:2012) sisältyy toimeentulotuen määräaikojen noudattamista koskeva ohjelma. Kantelut, jotka koskivat pääasiassa toimeentulotukilain määräaikojen noudattamista, siirrettiin aluehallintovirastojen käsiteltäväksi.

Vammaispalveluja koskevat kantelut liittyivät maksuihin, kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun järjestämiseen sekä vammaispalveluasioiden käsittelyyn kunnassa. Vammaispalvelulaissa on korostettu palvelusuunnitelman merkitystä päätöksenteossa. Kanteluratkaisuissa kiinnitettiin erityistä huomiota palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuuden toteutumiseen. Kehitysvammaisia henkilöitä koskevissa kanteluissa oli kysymys heidän kohtelustaan, rajoitus-toimenpiteiden käytöstä, palvelujen muusta laadusta sekä palvelusuunnitelman laatimisesta.

Vanhusten hoitoon ja huolenpitoon liittyvissä kanteluissa oli kysymys palveluita koskevasta päätöksentekovelvollisuudesta, maksuista, hoidon ja huolenpidon hyvästä laadusta sekä iäkkäiden henkilöiden asianmukaisesta kohtelusta.

Omaishoidon tukea koskevat kantelut koskivat kuntien ohjeita, ensisijaisten tukien vaikutusta omaishoidon tuen myöntämiseen ja maksettavan palkkion määrään sekä hoitajalle kuuluvien vapaiden järjestämistä.

Päivähoitoa koskevissa kanteluissa oli kysymys päivähoitojärjestämisestä ja usein päivähoito-oikeuden lainvastaisesta rajaamisesta. Kantelut koskivat myös huoltajan oikeutta osallistua lapsensa päivähoitojärjestämisestä koskevaan päätöksentekoon ja päivähoitosta perittäviä asiakasmaksuja.

Hyvään hallintoon liittyvät ratkaisut koskivat julkisuusperiaatteen toteutumista, salassa pidettävien asioiden käsittelyä, hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista erityisesti asioiden käsittelyssä ja viranomaiselle kuuluvan neuvonta- ja selvitysvelvollisuuden toteutumista.

Toimeentulotukiasian käsittely

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukihakemus on käsiteltävä tai sen perusteella on annettava tai lähetettävä yksilöity selvityspyyntö viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Viranomaisen on kehottaessaan täydentämään puutteellista asiakirjaa asetettava määräaika, jonka kuluessa asiakirjaa tulee täydentää. Kantelijan hakemus oli palautettu hänelle lisäselvityksen antamista varten ilman, että hänelle olisi lähetetty yksilöityä selvityspyyntöä. AOA totesi, että toimeentulotukilain asettamat määräajat hakemusten käsittelylle ovat ehdottomia. Laissa säädetty määräaika myös lisäselvitysten pyytämisen osalta on ehdoton.

Sosiaalikeskuksen viranhaltija oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan toimeentulotukihakemus lain edellyttämällä tavalla. Laissa ei ole säädetty mahdolliseksi sitä, että puutteellisen hakemuksen voisi palauttaa, vaan hakemukseen tulee pyytää täydennystä, tai se tulee ratkaista. Asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että laissa säädettyjä määräaikoja voidaan noudattaa. Kunnan tulee huolehtia siitä, että toimeentulotukiasiat käsitellään toimeentulotukilain säädettyssä ajassa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 7.5.2012,
DNRO 24/4/11, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen

AOA totesi, että toimeentulotuki on perustuslainsäädettyä oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon turvaava keskeinen rahatuus. Kaupungin tehtävänä on huolehtia, että sillä on käytössään ammattitaitoista henkilökuntaa ja että se voi tarjota sosiaalihuollon asiakkaille laissa mainitut sosiaalipalvelut lain edellyttämällä tavalla. Sosiaalitoimen henkilökunnan vaihtuvuus ja siitä aiheutuva hakemusten ruuhkautuminen ei oikeuta toimeentulotukihakemusten käsittelyn viivästyksiin ja menettelytapavirheisiin, jotka aiheutuvat henkilökunnan puutteellisesta kyvystä neuvoa asiakasta hänen asiassaan. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että voimavaroihin ja työmäärään liittyvillä syillä ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu oikeusturva asian käsittelyltä edellyttää. Tähän nähden sosiaalivirasto ei ole esittänyt hyväksyttävää perusteita valituksen käsittelyn viivästykselle.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 21.12.2012, DNRO 3986/4/12, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Asumismenot ja yhdenvertaisuus

Kantelijan mielestä kaupungin toimeentulotukiohjeistus oli virheellinen siltä osin, kun opiskelijoiden asumiskuluiksi hyväksyttiin vain 252 euroa kuukaudessa, kun se muilla yksinasuvilla tuen saajilla oli 450 euroa. AOA katsoi kaupungin sosiaalitoimen menetelleen virheellisesti siinä, että se oli ohjeistuksessaan asettanut yhden asiakasryhmän ilman laissa määriteltyä perustetta eri asemaan kuin muut toimeentulotuen hakijat. Toimeentulotuen saajia tulee kohdella yhdenvertaisesti.

Yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista on asettaa henkilö lähtökohtaisesti eri asemaan tuen saajana sen vuoksi, että hän on opiskelija. Se, että opiskelijoille oli kaupungin ohjeistuksessa määritelty lähtökohtaisesti huomattavasti alempi koh-

tuullisten asumismenojen määrä kuin muille yksinasuville, voi ohjata toimeentulotukea myöntävien viranhaltijoiden päätöksentekoa sillä tavoin, että yksittäisen opiskelijan oikeus viimesijaiseen toimeentuloturvaan vaarantuu. AOA ei pitänyt riittävänä, että ohjeistuksessa oli kerrottu, millä edellytyksillä toimeentulotukea myönnettäessä huomioon otettaviksi asumismenoiksi voidaan hyväksyä suurempikin määrä kuin 252 euroa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 28.2.2012, DNRO 4171/4/11*, ESITTELIJÄ ANNE KUMPULA

Vuokravelan käsittely toimeentulotukea myönnettäessä

Kantelijalle oli kertynyt maksamattomia vuokria. Sosiaaliohjaaja oli sopinut kantelijan kanssa suullisesti, että myönnettävästä toimeentulotuesta maksetaan 100 euroa vuokravelkaan. Kantelijalle tehdyssä toimeentulotukipäätöksessä vuokravelka siis vähennettiin kantelijalle myönnetystä toimeentulotuen perusosasta.

Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuen perusosalla ei kateta asumismenoja. Sen sijaan toimeentulotukilain muina perusmenoina otetaan huomioon asumistukilain tarkoitetut asumismenot. Toimeentulotukilain mukaan täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää kattamaan muun muassa muita asumisesta aiheutuneita menoja, kuten vuokraennakkoa tai muutokuluja varten. Täydentävää toimeentulotukea myönnettäessä voidaan ottaa huomioon henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Täydentävän toimeentulotuen myöntäminen vuokratien maksuun voi olla perusteltua erityisten olosuhteiden perusteella. Velanmaksu voidaan ottaa huomioon myös myönnettäessä ehkäisevää toimeentulotukea.

Päätös oli lainvastainen. Toimeentulotuki on viimesijainen sosiaalinen etuus, jonka tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Vuokrave-

lan maksaminen toimeentulotuen perusosasta on ollut omiaan vaarantamaan kantelijan joka-päiväisen selviytymisen. Vuokravelkaa olisi tullut käsitellä perusosasta erillisenä menona ja tehdä päätös siitä, voidaanko velkaan myöntää erikseen toimeentulotukea. Asiassa ei ollut merkitystä sillä, että velka oli syntynyt aikana, jolloin kantelijalla oli ollut ansiotuloja. Merkitystä ei ollut myöskään sillä, että asiasta oli sovittu suullisesti kantelijan kanssa. Toimeentulotuen perusosaa ei tule viranomaisaloitteisesti esittää käytettäväksi sellaisten menojen maksamiseen, joita ei ole tarkoitettu perusosalla katettavaksi.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 23.4.2012, DNRO 3262/4/11, ESITTELIJÄ ANNE KUMPULA

Tiliotteiden pyytäminen

Kantelija kertoi, että sosiaalitoimi vaatii toimeentulotukea koskevassa asiassa asiakkaalta täydellisen pankin tiliotteen esittämistä. Kantelijan mielestä asiakkaalle aiheutunut maksu tiliotteesta tulisi huomioida toimeentulotukipäätöksessä menona tai korvata muulla tavoin.

Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jota myönnetään vain, jos henkilöllä ei ole muita tuloja tai varoja käytettävissään. Pankin tiliotteet voivat siten olla toimeentulotuen määräämisen kannalta välttämättömiä tietoja hakijan mahdollisten rahavarojen selvittämiseksi. Sosiaaliviranomaisella on siten lähtökohtaisesti oikeus pyytää toimeentulotuen hakijaa esittämään hänen ja hänen perheenjäsentensä kaikkien pankkitilien tiliotteet. Tiliotteiden esittäminen varsin pitkältikin ajalta saattaa joissakin tapauksissa olla tarpeen toimeentulotuen tarpeen määräämiseksi. Toimeentulotuen hakijan on esitettävä asian käsittelemiseksi välttämättömät tiedot. Mikäli tuen hakija ei näin toimi, tuen saanti voi viivästyä tai voi kokonaan estyä. AOA viittasi ratkaisussaan tietosuojaavaltuutetun kannanottoon, jonka mukaan tiliotetta pyydetessä tulee henkilöiden yksityisyyden suoja ottaa huomioon. Jos tiliote sisältää hyvin arkaluonteisia tietoja (esi-

merkiksi uskonnollisten yhdyskuntien ja poliittisten puolueiden jäsenmaksut), joilla ei ole merkitystä toimeentulotukea myönnettäessä, tulee sellaiset tiedot voida peittää.

AOA totesi, että mikäli asiakas on peittänyt pankkitiliotteestaan arkaluonteisiksi katsomiin tietoja, joutuu viranhaltija arvioimaan, mikä merkitys näillä peitetyillä tiedoilla on toimeentulotukea määrättäessä. Mikäli viranhaltija katsoo, että peitetyillä tiedoilla saattaa olla merkitystä päätöksenteossa, hän voi vaatia peitetyn tiedon ilmaisemista. Sosiaalihuollon asiakkaan ensisijainen oikeusturvakeino on hakea muutosta häntä koskeviin päätöksiin päätökseen liitetyn muutoksenhakuohjauksen tai valitusosoituksen mukaisella tavalla. Sosiaalihuollon asiakkaalla on siten mahdollisuus saattaa kysymys vaadittujen selvitysten tarpeellisuudesta ja siitä, tuleeko niihin myöntää erikseen toimeentulotukea, viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi (4181/4/11*).

Vammaispalvelut

Asiakasmaksun määrääminen vaikeavammaisten päivätoiminnassa

Suomen CP-liitto arvosteli sosiaaliviraston käytäntöä päivätoimintaan liittyvien kuljetusten järjestämisessä ja määrättäessä vaikeavammaisten päivätoimintaan osallistuvalla kuljetuspalvelun omavastuuosuuksia (asiakasmaksuja).

Kunta voi järjestää vaikeavammaiselle kuljetuspalveluja päivätoimintaan vammaispalvelulain tai sosiaalihuoltolain nojalla. AOA korosti, että viranhaltijan tulee ratkaista asiakkaan kuljetuspalveluiden tarve tapauskohtaisesti. Mikäli vaikeavammaisen asiakas välttämättä tarvitsee kuljetuspalvelua vammansa tai sairautensa johdosta laissa määritellyllä tavalla, on kunnan järjestettävä se myös päivätoimintaan. Asiakkaalle tehdystä vaikeavammaisen päivätoimintaa koskevasta päätöksestä tulee käydä ilmi myönnetyn kuljetuspalvelumatkan asiakasmaksun (omavastuun) määrä ja se, minkä lain perusteella kuljetuspalvelu on

myönnetty. Mikäli päätös on perusteltu puutteellisesti, se saattaa vaarantaa hakijan oikeudet tehokkaihin oikeussuojakeinoihin eli oikaisuvaatimuksen tekemiseen.

AOA pyysi sosiaalivirastoa ilmoittamaan asian korjaamista koskevista toimenpiteistään.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 21.5.2012,
DNRO 2333/4/10*, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

Sosiaalivirasto ilmoitti muuttaneensa kuljetuspalveluja koskevia ohjeitaan.

Kuljetuspalvelusta määrättävä asiakasmaksu

Kantelija arvosteli kuljetuspalveluista suoritetavaa taksin tilausmaksua. Kantelijan mielestä kysymys oli kuljetuspalveluista perittävään maksuun vaikuttavasta lisäkustannuksesta. AOA totesi, että kuntien asiana on vahvistaa asiakasmaksulain ja vastaavan asetuksen rajoissa maksut, joita niiden järjestämistä palveluista peritään. Maksut eivät saa kuitenkaan estää tai vaarantaa henkilön mahdollisuuksia käyttää tarvitsemiaan lakisääteisiä palveluja.

AOA pyysi kirjoituksen johdosta sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) lausuntoa. Ministeriö katsoi lausunnossaan, ”että tilattaessa kuljetuspalvelu maksullisesta tilausnumerosta puhelun kustannukset tulee ottaa huomioon asiakasmaksun suuruudessa. Vammaispalvelulaissa tarkoitettua kuljetuspalvelusta voidaan periä julkisen liikenteen maksua vastaava maksu tai muu kohtuullinen maksu. Muuna kohtuullisena maksuna voidaan saattaa asiakkaan vastattavaksi julkisen liikenteen maksun lisäksi enintään taksin puhelintilauksesta aiheutuva paikallispuhelumaksu tai vastaava operaattorikorvaus”.

AOA piti asiakasmaksua koskevat säännökset huomioon ottaen mahdollisena edellä esitettyä tulkintaa. Asiakasmaksulain säännökset kuljetuspalveluista perittävistä maksuista antavat laajan harkintaoikeuden soveltajalleen. Tämä on merkinnyt muun muassa sitä, että asiakasmaksun määrääntymiseen ja suuruuteen on muotoutunut hyvin erilaisia hallinto-oikeuskäytäntöjä.

Asian tilaa on pidettävä vaikeavammaisen palvelunkäyttäjän kannalta epätydyttävänä. AOA piti tarpeellisena, että STM arvioi asiakasmaksulakia ja sen perusteella annettua asetusta mahdollisesti muuttaessaan myös sitä, millä tavoin asiakasmaksua koskevilla säännöksillä tulisi huomioida kuljetuspalveluista perittävien maksujen suuruus ja niiden määrääntyminen. Sosiaali- ja terveydenhuollossa määrättävillä asiakasmaksuilla voi olla huomattava merkitys yksittäisen asiakkaan kannalta. Kun asiakasmaksun määräämiseen liittyy runsaasti oikeudellisesti tulkinnanvaraisia kysymyksiä, on perusteltua, että mahdollisia muutoksia asiakasmaksulainsäädäntöön tehtäessä arvioidaan, tulisiko maksuja koskevassa lainsäädännössä oleva valituskielto hallinto-oikeuden päätöksestä poistaa.

AOA katsoi, että maksun suuruus ei saa ventaa tai estää vaikeavammaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista. Tästä syystä hän piti välttämättömänä, että asiakasmaksulain säännökset maksun määräämisessä ja sen suuruudessa ovat riittävän yksiselitteisiä ja täsmällisiä (1050/4/11*).

Suorahankintamenettely ja asiakasta koskevien tietojen antaminen yksityiselle palveluntuottajalle

Kantelija kertoi, että kunnan perusturva oli vaihtamassa henkilökohtaisen avun palveluntuottajaa ilman, että palvelun tuottajia olisi erikseen kilpailutettu. Hän epäili, että asiassa olisi rikottu salassapitovelvollisuutta luovuttamalla häntä koskevia tietoja uudelle palveluntuottajalle.

AOA totesi, että mikäli kunta hankkii yksityiseltä palvelun tuottajalta palveluja, kunnan on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Vammaispalvelulain mukaan kunnan on järjestettävä vaikeavammaiselle henkilölle muun muassa henkilökohtaista apua. Kunta voi järjestää henkilökohtaista apua korvaamalla vaikeavammaiselle henkilölle henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvat

aina, kun salassa pidettäviä tietoja luovutetaan tai annetaan ulkopuolisille sosiaalihuollon asiakaslain nojalla (1608/4/11*).

Vammaispalveluhakemuksen käsittelyaika

Hakemus pyörätuoliluiskan rakentamisesta ja sitä koskevan korvausasian kokonaiskäsittely oli kestänyt kunnassa yli kaksi vuotta. AOA totesi, että hallintolain säännös viivytyksettömästä käsittelystä ei sisällä nimenomaisia määräyksiä siitä, missä ajassa hakemukset ja muut vaatimukset tulee viranomaisen käsitellä. Käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä.

Pyörätuoliluiskan hankkimisessa on ollut kysymys sellaisesta asunnonmuutostyöstä, joka mahdollisti lukiota käyvän alaikäisen vaikeavammaisen lapsen itsenäisen liikkumisen kodistaan ulos ja sinne sisään. Tämä seikka olisi tullut ottaa huomioon päätöksenteossa. Alaikäisen lapsen oikeuksia toteuttava ja niitä huomioiva menettely olisi ollut se, että lapsen äidin kanssa olisi selvitetty asiaa ja ohjattu häntä hankkimaan tarvittaessa muuta lisäselvitystä. Viranomaisen tulee ohjata asiakasta hakemaan muutosta häntä koskevaan päätökseen, mikäli viranomainen ja sosiaalihuollon asiakas ovat erimielisiä palvelujen järjestämisestä (2931/4/11*).

Tuomioistuimen päätös on pantava täytäntöön viipymättä

Kantelija oli tyytymätön siihen, että perusturvalautakunta ei ollut pannut täytäntöön korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) antamaa vammaispalvelun kuljetuspalveluja koskevaa päätöstä. Perusturvalautakunta oli sen sijaan hakenut purkua mainittuun päätökseen.

kustannukset työnantajan maksettavaksi kuuluvine lakisääteisine maksuineen ja korvauksineen tai antamalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluiden hankkimista varten palvelusetelin tai hankkimalla vaikeavammaiselle henkilölle avustajapalveluita julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai järjestämällä palvelun itse taikka sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa.

AOA totesi, että kun kysymys oli ollut yksityisen palvelun järjestämisestä, oli kunnan sosiaalitoimi voinut ryhtyessään valmistelemaan palveluntuottajan vaihdosta käyttää asiassa suoraan hankintaa ryhtymättä asiassa julkisista hankinnoista annetun lain mukaiseen tarjouskilpailuun. Suorahankintamenettelyyn turvautumisella oli pyritty huolehtimaan siitä, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeus henkilökohtaisen avun saamiseen ei palveluntuottajan mahdollisesta vaihtumisesta huolimatta vaarannu.

Sosiaalitoimi oli vaihtamassa henkilökohtaista apua järjestävää yksityistä palveluntuottajaa. Sosiaalitoimi arvioi alun perin asian kiireelliseksi. Tästä johtuen sosiaalitoimi on sinänsä voinut julkisuuslain mukaisella tavalla luovuttaa asiakkuussuhteeseen vaikuttavia ja niitä koskevia tietoja yksityiselle palveluntuottajalle. Viranomaisella ei ole kuitenkaan oikeutta luovuttaa muita kuin hoidon tai huollon järjestämisen kannalta välttämättömiä tietoja. Vaikka kyse on voinut olla kiireellisestä toimenpiteestä, se ei kuitenkaan oikeuta viranomaista luovuttamaan perusteettomasti asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja.

Asiassa oli rikottu viranomaiselle kuuluvaa salassapitovelvollisuutta ja toimittu siten lainvastaisesti. Oikeampi menettely olisi ollut se, että valmisteltaessa yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtävää sopimusta kantelijaa koskevat salassa pidettävät tiedot (asiakassuhteeseen vaikuttavat tiedot) olisi tässä vaiheessa annettu mahdolliselle uudelle palveluntuottajalle ilman kantelijaa koskevia yksilöintitietoja. Hyvään hallintoon kuuluu lisäksi se, että asiakasta koskevien tietojen luovuttamisesta informoidaan sosiaalihuollon asiakasta. Sosiaalihuollon järjestäjän ja toteuttajan on tehtävä asiakirjoihinsa merkintä

AOA totesi, että käsittelyajan viivytyksettömyyttä arvioitaessa on otettava huomioon asian merkitys palvelua tai tukitointa hakevalle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn asiassa tulee pyrkiä. Hallintolaissa säädetty vaatimus asian viivytyksettömälle käsittelylle koskee hallintoasian käsittelyä kaikissa sen eri vaiheissa. Tämä merkitsee myös sitä, että päätöksen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä viivyttämättä.

Kun ylin hallintotuomioistuimien on antanut asiassa välittömästi lainvoiman saavan päätöksen, on sen päätös tullut heti täytäntöönpanokelpoiseksi. Tuomioistuimen päätöksen lainvoimaisuus tarkoittaa sitä, että tällaiseen päätökseen ei saa hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin. Lainvoimaisuus merkitsee siten oikeudellisesti lopullisen ratkaisun antamista prosessin kohteena olleessa asiassa. Lainvoimaiseen päätökseen kohdistuvalla ylimääräisellä muutoksenhauulla ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Näin ollen perusturvalautakunnan tai sen esittelijänä toimineen perusturvaohjelmajohdan omalla käsityksellä KHO:n antaman ratkaisun lainmukaisuudesta tai oikeellisuudesta ei ole merkitystä sen käsitellessä KHO:ssa lainvoimaisesti ratkaistua asiaa. Hallintoviranomaisen tekemä tuomioistuinten ratkaisujen uudelleen arvioiminen olisi ristiriidassa tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa ja vesittäisi muutoksenhakujärjestelmän. Lisäksi se olisi luottamuskensuojan periaatteen vastaista. Hallintolain mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yksilön tulee voida luottaa siihen, että hallintoviranomainen noudattaa häntä koskevaa tuomioistuimen lainvoimaista päätöstä.

AOA katsoi perusturvalautakunnan menettelleen lainvastaisesti, kun KHO:n lainvoimaista päätöstä ei pantu ilman aiheutonta viivytystä täytäntöön sen jälkeen kun perusturvalautakunta oli saanut päätöksestä tiedon. AOA totesi vielä, että sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan yksi tai useampi kunnan määräämä

monijäseninen toimielin. Toimielimen laissa säädettyä päätösvaltaa ja oikeutta puhevallan käyttämiseen voidaan johtosäännöllä siirtää toimielimen alaisille viranhaltijoille henkilön tahdosta riippumattomasti huoltoa koskevia päätöksiä lukuun ottamatta. Kunnassa perusturvalautakunnalla on ollut myös velvollisuus itse tehdä päätös kantelijan kuljetuspalvelujen järjestämisestä tai, jos perusturvalautakunnalle kuuluva päätösvaltaa on siirretty sen alaisille viranhaltijoille, valvoa, että viranhaltijat täyttävät velvollisuutensa ja toimivat lainmukaisesti. KHO:n ja Turun hallinto-oikeuden päätösten täytäntöönpanossa tapahtunut lainvastainen menettely oli aiheutunut kunnan perusturvalautakunnan virheellisestä menettelystä. AOA antoi huomautuksen perusturvalautakunnalle sen virheellisestä menettelystä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 21.3.2012,
DNRO 2178/4/10*, ESITTELIJÄ TUULA AANTAA

Rajoitustoimenpiteet erityishuollossa

Kehitysvammaisten erityishuollossa annetun lain mukaan erityishuollossa olevaan henkilöön saadaan soveltaa pakkoa vain siinä määrin kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii. Pakotteiden ja rajoitusten käyttäminen on katsottu yleissäännöksen nojalla mahdolliseksi myös vapaaehtoisuuteen perustuvassa avo- ja laitoshoidossa.

Kantelussa kerrottiin asukkaiden puhelimen käyttöön liittyvistä rajoituksista, karkkipäivistä kerran viikossa, omaisten tuliaisten ottamisesta henkilökunnan haltuun, kanttiinikäyntien rajoittamisesta, asukkaiden huoneiden ja kaappien ovien lukitsemisesta sekä sanktioista, joita seurasi ruokailusta kieltäytymisestä ja työpaikalta poistumisesta.

Rajoitustoimenpiteiden käytön oikeudellista arviointia vaikeuttaa huomattavasti se, että niitä koskeva sääntely on erittäin niukkaa. Kehitysvammaisten henkilöiden hoidon järjestäminen oli välttämättä vaatinut toiminnan rajoittamista (esimerkiksi kanttiinikäynnit vain kerran vii-

kossa). Kyse oli ollut asumisyhteisön yhteisistä käyttäytymis- ja järjestyssäännöistä. Välillisesti niilläkin saattoi olla vaikutusta myös asukkaiden hoidon kannalta. Yhteisten käyttäytymis- ja järjestyssääntöjen sisältöä tulee kuitenkin ajoittain arvioida ja tarvittaessa muuttaa asukkaiden hyvän hoidon turvaamiseksi.

AOA kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että kehitysvammahuollon hoitoyksiköissä asuvien henkilöiden yhteydenpitoa läheisiin voidaan rajoittaa vain siinä määrin kuin erityishuollon järjestäminen tai toisen henkilön turvallisuus välttämättä vaatii. Rajoitustoimenpiteiden tulee olla kehitysvammaisen henkilön hoidon kannalta perusteltuja ja välttämättömiä tai välttämättömiä toisen henkilön turvallisuuden kannalta. Kehitysvammaisten henkilöiden asumisyksiköiden henkilöstöresurssien tulee olla sillä tavoin mitoitettut, ettei rajoitustoimenpiteisiin jouduta turvautumaan liian vähäisen henkilökunnan vuoksi. Kehitysvammaisten asumisyksiköissä asukkaisiin ei saa kohdistaa rangaistustoimenpiteitä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 5.7.2012,
DNRO 4626/4/10, ESITTELIJÄ ANNE KUMPULA

Velvollisuus laatia yksilöllinen palvelusuunnitelma

Kaupungin viranhaltija oli laatinut ala-ikäiselle kehitysvammaiselle henkilölle palvelusuunnitelman ja tehnyt päätöksen erityishuolto-ohjelmaksi. Henkilön palvelutarpeita ei ollut kartoitettu yksityiskohtaisesti. Asiassa ei ollut laadittu palvelusuunnitelmaa, jossa olisi ilmennyt asiakkaan tarvitsema yksilöllisen avun ja tuen määrä hänen jokapäiväisessä elämässä.

AOA totesi, että vasta sen jälkeen, kun on määritelty yksilölliset olosuhteet ja erityistarpeet, voidaan suunnitella palvelun toteutusta. Palvelun toteuttaminen ei voi perustua siihen, että palveluntuottaja tutustuu asiakkaaseen ja hänen palveluntarpeisiinsa, minkä jälkeen palvelu mahdollisesti toteutetaan. Palvelunjärjestäjän tehtävä on kartoittaa asiakkaan asumispalvelun tarve eikä palveluntarjoajan mahdollisuuksia.

Asiakirjoista ei ilmennyt, kuinka paljon henkilö tarvitsisi jokapäiväisessä elämässään apua, tukea ja hoitoa. Henkilön avun ja tuen tarpeita ei ollut kirjattu yksilöityinä palvelusuunnitelmassa. Myös erityishuolto-ohjelman tulisi olla yksilöllinen, ja sen tulisi sisältää suunnitelma erityishuollon toteuttamistavasta. Viranhaltijan 19.10.2010 tekemä päätös erityishuolto-ohjelmasta ei sisältänyt yksityiskohtaista tietoa niistä palveluista, joita kyseessä oleva asiakas tarvitsi. Päätöksessä todettiin erityishuolto-ohjelmaksi avohuolto, ja sen jälkeen oli ranskalaisin viivoin yksilöity kaupunkin kehitysvammahuollon asiakkuus, kehitysvammapoliklinikan palvelut ja muut kehitysvammahuollon palvelut yksilöllisten päätösten mukaisesti. Erityishuolto-ohjelmassa ei yksilöity tai määritelty muita palveluita.

AOA totesi, että ennen asumispalvelun hankkimista tulisi selvittää henkilön asumisen yhteydessä tarvitseman henkilökohtaisen avun ja tuen määrä, kuinka säännöllistä tuen tarve olisi (jokapäiväinen elämä) ja mahdollisesti rajoitettua tuen tarve äkillisissä tilanteissa (kriisiapu). Palvelusuunnitelmassa tulisi esimerkiksi kuvata henkilön avun ja tuen tarvetta liittyen asumiseen, asioiden hoitoon, vaatetukseen ja omien valintojen tekemiseen. Erityistä merkitystä yksilöllisellä palvelusuunnitelmalla on silloin, kun vammaisen henkilö, omaiset ja viranomaiset ovat erimielisiä siitä, millä tavoin vammaispalveluja tulee järjestää ja toteuttaa.

Palvelusuunnitelmasta tulee ilmetä viranomaisen ja asiakkaan mahdolliset poikkeavat näkemykset palvelujen järjestämisestä. Asiakkaan omalla näkemyksellä ristiriitatilanteissa voi olla merkitystä asiakkaan hakiessa muutosta viranomaisen ratkaisusta. Kyse voi olla tällöin palvelujen määrästä, palvelujen toteuttamistavasta tai siitä, minkälaisia palveluja asiassa tulisi järjestää. Lähtökohtana palvelun järjestämiselle on asiakkaan tietynsisältöinen tarve palveluun. Kunnan tehtävänä on etsiä sellainen palveluntoteuttaja, joka voisi vastata näihin palvelutarpeisiin. Palvelunjärjestäjä ei voi siirtää vastuuta palvelun sisällön määrittämisestä palvelun toteuttajalle. Palvelunjärjestäjän eli kunnan vastuu korostuu siinä, että

sen on tehtävä palvelusuunnitelma ja että asumis- palvelun järjestämisen tulee perustua viranomaisen päätökseen. Kunnan tilauksen yksityiseltä palveluntuottajalta tulee perustua täsmällisiin palvelu- ja hoitosuunnitelmiin, eikä kunta voi siirtää palvelun määrittämistä palvelun toteuttajalle. AOA korosti kunnan vastuuta sosiaalipalveluiden järjestäjänä asiakkaan palvelukokonaisuudesta.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 11.12.2012,
DNRO 1707/4/11*, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

Vanhustenhuolto

Iäkkään henkilön kotihoidon järjestäminen

Kantelija kertoi, että häntä ja hänen Alzheimer-tautia sairastavaa iäkästä äitiään oli vaadittu hankkimaan erityinen lukittava lääkekaappi. Kantelijan äidiltä oli myös pyydetty kuittausta pankista nostettujen varojen käyttöön ja kantelijalta oli vaadittu käteisvarojen varaamista äitinsä asuntoon. AOA totesi, että kotihoidon asiakkaalla on oikeus saada itselleen järjestettynä kotihoitoon sisältyvää kotisairaanhoidoa hänen etunsa ja terveydentilansa huomioon ottavalla tavalla. Kunnalla on velvollisuus huolehtia muun muassa siitä, että kotihoidon asiakas saa otettua hänelle välttämättömät päivittäiset lääkkeet hänen etunsa mukaisella ja turvallisella tavalla.

Palvelun järjestäjä tai sen toteuttaja ei voi asettaa palvelun saannille lakiin perustumattomia ehtoja tai rajoittaa asiakkaan oikeutta palveluun antamallaan ohjeilla. Asiakkaalle välttämättömien päivittäisten lääkkeiden annostelussa ja niiden ottamisessa on kysymys kotihoitoon liittyvästä sellaisesta tukipalvelusta, jolla edistetään palvelun saajan päivittäisissä toimissa selviytymistä sekä palvelun saajan mahdollisuuksia elää ja toimia omassa kodissaan.

Jos henkilö ei pysty itse selviytymään päivittäisten ja hänelle välttämättömien lääkkeiden annostelusta ja niiden ottamisesta, ei palvelun järjestäjä tai sen toteuttaja voi kuitenkaan asettaa

yksipuolisesti palvelun järjestämisen tosiasialliseksi ehdoksi sellaista vaatimusta, johon palvelun saaja elämäntilanteensa ja sairautensa huomioon ottaen ei voi itse vaikuttaa ja jota hänen asioistaan huolehtivat tahot eivät hyväksy. Vaatimus rahavarojen säilyttämisestä kotona ja näin varattujen varojen käytön seuranta (kuittaushyväksyntä) sellaiselta henkilöltä, joka ei pysty hallitsemaan omaa rahankäyttöään tai ei ymmärrä, mihin asioihin häneltä vaaditaan suostumusta tai kannanottoa, ei ole hyväksyttävää. Tällaisessa tilanteessa henkilön taloudellisia asioita on hoidettava muulla tavoin (354/4/11).

Päätöksentekovelvollisuus vanhustenhuollossa

Kantelija arvosteli isänsä hoitotasoratkaisua, jonka mukaan hänen isänsä sijoitettiin asumaan kotiin vastoin sairaalan psykiatrian erikoislääkärin arviota. Lisäksi kantelijan mukaan hänelle olisi täytynyt antaa muutoksenhakukelpoinen päätös silloin, kun viranhaltijat tekivät päätöksen hänen isänsä sijoittamisesta kotiin.

AOA totesi, että sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntö määrittelee ne sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, jotka kunnan tulee järjestää asukkaalleen ja joihin kunnan tulee osoittaa voimavaroja. Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä ei ole säädetty erikseen vanhusten palveluista, vaan ne toteutetaan osana yleisiä sosiaali- ja terveystalvuuksia. Sosiaalihuoltolaki suosittelee kunnalle mahdollisuuden arvioida vanhusväestön palvelutarpeet ja palvelujen järjestämistavat paikallisten olosuhteiden pohjalta ja myös suunnata palveluja käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa eniten tarvitseville.

Kunnissa on käytössä erilaisia arviointijärjestelmiä ikäihmisten toimintakyvyn arvioimiseksi. Kuntia sitovia yhtenäisiä valtakunnallisia mittareita, joilla arvioitaisiin vanhusten palvelujen tarvetta, ei ole. RAVA-indeksi on kuitenkin yksi yleisesti käytössä oleva mittari. Selvityksen mukaan kantelijan isän toimintakykyä ja avuntarvetta oli mitattu RAVA-indeksillä, MMSE-testillä, koti-

käynnillä ja kotihoidon lääkärin arviokäynnillä. AOA katsoi, että SAS-työpari eli sosiaali- ja lähi-työnpäällikkö ja ylilääkäri eivät olleet ylittäneet harkintavaltaansa päättäessään kantelijan isän hoitotasoksi kodin. Sen sijaan SAS-työpari oli menetellyt asiassa lainvastaisesti, koska kantelijan isää koskevasta hoitotasoa koskevasta päätöksestä ei ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä. Asiassa ei ollut merkitystä sillä, että päätös oli sosiaaliviraston mielestä myönteinen. Sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Päätöksentekovelvollisuutta ei ole rajattu vain kielteisiin päätöksiin eikä siihen, että hakija erikseen pyytää päätöstä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 27.6.2012,
DNRO 3960/4/10*, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

Vanhusten ulkoilu- ja virikemahdollisuudet ovat osa hyvää sosiaalihuoltoa

Kantelija kertoi, että vanhusten ryhmäkodin vanhusasukkaita ei ulkoiluteta riittävästi. Ulkoilu oli vähäistä erityisesti talviaikaan. Kantelija kertoi myös, että vanhuksille oli tarjolla vain vähän virikkeitä.

Viriketoiminnan ja ulkoilun järjestämisestä ikäihmisten palvelutoiminnassa ei ole olemassa nimenomaista lainsäädäntöä. Suomen perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Näihin perusoikeuksiin kuuluvat muun muassa oikeus yhdenvertaisuuteen ja välttämättömään huolenpitoon. Keskeinen perusarvo vanhustenhuollossa on ihmisarvon kunnioittaminen. Jokaisella on oltava oikeus arvokkaaseen vanhuuteen ja hyvään kohteluun. Keskeisiä ihmisarvoisen vanhuuden turvaavia eettisiä periaatteita ovat muun muassa itsemääräämisoikeus ja osallisuus. Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa (Sosiaali- ja terveystalvuuksien ministeriön julkaisu 2008:3) todetaan, että ikäihmisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi on keskeistä muun muassa se, että turvataan mahdollisuudet liikuntaan, kulttuuritoi-

mintaan ja muuhun mielekkääseen tekemiseen. Vanhusten hoivayksiköissä ikäihmisille on taattava mahdollisuus osallistua erilaisiin aktiviteetteihin oman fyysisen ja psyykkisen kunnan asettamissa rajoissa. Vanhuksille on tärkeää päästä liikumaan myös asumisyksikön ulkopuolella ulkoilemalla ja osallistumalla mahdollisuuksien mukaan esimerkiksi kulttuuritapahtumiin. AOA korosti, että vaikka omaisten ja muiden henkilöiden apu on tervetullutta, ulkoilu ei voi jättää omaisten tai vapaaehtoisten varaan. Ulkoiluttaminen lähinnä vain viikonloppuisin on riittämätöntä. Ulkoilu ei saa jäädä vähäiseksi sen vuoksi, että henkilökunnalla ei ole aikaa ulkoiluttamiseen.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 9.10.2012,
DNRO 1979/4/11*, ESITTELIJÄ ANNE KUMPULA

Edunvalvonnasta aiheutuneiden kulujen huomioonottamista asiakasmaksua määrättäessä pitkäaikaisessa laitoshoidossa on käsitelty edunvalvontaa koskevassa jaksossa 4.13.4.

Omaishoidon tuki

Ensisijaisten etuuksien vaikutus omaishoidon tuen myöntämiseen

Kantelijalle oli ilmoitettu omaishoidon tuen saamisen ehtona olevan Kansaneläkelaitoksen ylimmän vammaistuen maksamisen. Omaishoidon tuki on kunnan lakisääteinen tehtävä, jonka järjestämisestä kunnan tulee huolehtia kunnan talousarviossa omaishoidon tukeen varattujen määrärahojen puitteissa. Kunnan sosiaalitoimi tai kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin voi vahvistaa omaishoidon tuen myöntämisperusteet omaishoidon tukea koskevien säännösten sallimissa rajoissa.

Tuen myöntämiseen liittyvät ehdot eivät kuitenkaan saa olla omaishoidon tuesta annetun lain vastaisia. Vaikka kunnan vahvistama ohje palvelun järjestämisessä tai tuen myöntämisessä noudatettavista periaatteista ohjaa päätöksentekoa yksittäistapauksissa hakijoiden yhdenvertaisen

kohtelun turvaamiseksi, ei pelkästään kunnan vahvistamalla ohjeella voida rajoittaa henkilön oikeutta palveluun tai taloudelliseen tukitoimeen. Toimivaltaisen viranhaltijan tulee aina palvelusta tai tuesta päättäessään tutkia, täyttääkö hakija laissa säädetty edellytykset haetun palvelun tai tukitoimen saamiselle ja onko henkilön avun ja hoidon tarve kokonaisuutena arvioiden sellainen, että hakijalle voidaan myöntää tukitoimi määrärahan sallimissa rajoissa. Hakijan tilannetta on arvioitava myös suhteessa muihin palvelua ja tukitoimea hakeneisiin.

Omaishoitolaki ei sisällä säännöksiä omaishoidon tuen yhteensovittamisesta muun lain perusteella maksettavan etuuden tai tuen kanssa eikä myöskään siitä, että kunta voisi asettaa tuen myöntämisen ehdoksi jonkun muun etuuden tai tuen saamisen. Omaishoidon tuen saamisen edellytykseksi ei voi asettaa toisen henkilön saamaa etuutta, ellei siitä ole laissa säädetty. Sosiaalihuollon viranhaltijan päätöksen on perustuttava aina asiakkaana olevan henkilön yksilöllisten olosuhteiden arviointiin (1230/4/11*).

Omaishoitajan vapaan järjestäminen laiminlyötiin

Kantelija arvosteli sosiaalivirastoa erityisesti siitä, ettei hänelle ole järjestetty omaishoidon tuesta annetun lain tarkoittamassa laajuudessa omaishoitajalle kuuluvia vapaapäiviä. Kantelun mukaan vanhustenkeskuksen ryhmäkodissa noudatettiin käytäntöä, jonka mukaan päivät, jolloin hoidettava on tuotu lyhytaikaishoittoon tai haettu sieltä, lasketaan omaishoitajan vapaapäiviksi, vaikka todellisuudessa tuonti- ja haku-päivät ovat puoliikkaita. Hoidettavan sai viedä lyhytaikaishoittoon vasta klo 14.00 ja paluupäivänä hoidettava kotiutettiin klo 13.00.

Omaishoitajalla on omaishoitolain mukaan ehdoton oikeus saada vapaata kolme täyttä kalenteripäivää niinä kalenterikuukausina, joina hoitoon käytetty sidonnaisuus on täyttänyt omaishoitolain tarkoittamat edellytykset.

Omaishoitajalla on oikeus pitää kertynyt vapaa joko kuukausittain tai kerätä niitä pitempää vapaata varten. Laissa ei ole säännöksiä siitä, milloin kertynyt vapaa on pidettävä.

AOA katsoi, että mikäli omaishoitolain mukaiseen vapaaseen oikeutettu henkilö ei ole saanut oikeuksiaan täysimääräisesti toteutettua kunnan menettelystä johtuen, voi se merkitä sitä, että kunta on jälkikäteen velvollinen korvaamaan tai muutoin järjestämään pitämättä jääneen vapaan. Viime kädessä asian ratkaisee toimivaltainen hallinto-oikeus, jonka käsiteltäväksi voidaan saattaa hallintoriitihakemuksena kysymys, onko kunnalla velvollisuus jälkikäteen korvata saamat- ta jääneet vapaapäivät.

Sosiaalivirasto ei ollut järjestänyt kantelijalle omaishoitolain edellyttämässä laajuudessa hänelle kuuluvaa vapaata. Vapaan järjestämisen yhtenä tarkoituksena on hoidon jatkuvuuden ja omaishoitajan työn tukeminen. Kunnalla on sinänsä oikeus päättää siitä, miten ja missä hoito järjestetään vapaan aikana. Tätä kunnalle kuuluvaa oikeutta rajoittaa kuitenkin sosiaalihuollon asiakaslaista ilmenevä periaate, jonka mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet.

AOA pyysi sosiaalivirastosta selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin virheellisen toimintakäytännön johdosta on ryhdytty. Sosiaalivirasto ilmoitti täydentävänsä asiaa koskevia työohjeitaan.

AOA esitti vielä kaupungin sosiaalivirastolle harkittavaksi, kuinka se voisi hyvittää lainvastaisen menettelynsä kantelijalle. Koska sosiaaliviraston selvityksestä ilmeni, että menettely koski kaikkia vanhustenkeskuksen ryhmäkodin asiakkaita, AOA pyysi sosiaalivirastoa ilmoittamaan myös, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se on näiden muiden asiakkaidensa kohdalla ryhtynyt.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 23.10.2012,
DNRO 2324/4/11*, ESITTELIJÄ TUULA AANTAA

Omaishoitoa koskevien päätösten asettaminen täytäntöönpanoon

Kaupungilla oli paikallisessa lehdessä vuosittain alkuvuodesta omaishoidon tuen virallinen haakuilmoitus ja -aika. Ilmoituksessa oli kerrottu hakumenettelystä, tuen saamisen kriteereistä ja viranhaltijoiden yhteystiedot. Saadun selvityksen mukaan ”kaikki määräajan jälkeen jätetyt omaishoidon tukihakemukset käsiteltiin kiireellisyys- ja silloisen työtilanteen mahdollistamassa järjestyksessä. Määrärahojen riittämättömyys johti jonokäytäntöön myönteistenkin päätösten osalta. Tarkoitteenä käytäntönä seuraavaa: myönteisen päätöksen saaneet joutuivat odottamaan vapautuvaa tukea”.

Perustuslain mukaan jokaisella on 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. Sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain mukaan viranomaisella on velvollisuus tehdä päätös asiakkaan hakemukseen. Sosiaalihuollon lainsäädännössä ei ole yleensä asetettu erityisiä määräaikoja palvelun tai taloudellisen tukitoimen hakemiselle, päätöksen tekemiselle tai sen täytäntöönpanolle.

Viranomaisen on hallintolain mukaan käsiteltävä palveluja tai tukitoimia koskeva hakemus ilman aiheetonta viivästystä ja annettava hakijalle sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamin tavoin hakemusta koskeva perusteltu päätös. Kun viranomaisen on hakemuksen jättämisen jälkeen arvioinut hakijan yksilöllisen tarpeen palveluihin ja selvittänyt muut päätöksentekoon vaikuttavat seikat (esimerkiksi määrärahatilanteen), on viranomaisella velvollisuus tehdä palvelua koskeva hallintopäätös. Mikäli päätös on asiakkaalle myönteinen, se on pantava täytäntöön hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivästystä. Mikäli kunta tekee myönteisen palvelua koskevan päätöksen siten, että hakija asetetaan jonoon odottamaan päätöksen täytäntöönpanoa, kyse on tosiasiallisesti asiakkaan näkökulmasta kielteisestä päätöksestä.

Tilanne on samanlainen silloin, jos asiakkaan esittämää sosiaalihuollon palvelua tai tukitoimea koskevaa hakemusta ei käsitellä ollenkaan ja päätöksen sijasta hakija asetetaan kunnan ilmoituksella jonoon odottamaan hakemuksensa käsittelyä.

Kuntayhtymän käytäntö myönteisen päätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä siten, että myönteisen päätöksen saaneet henkilöt joutuvat odottamaan (määrärahasyistä) vapautuvaa tukea oli hallintolain ja omaishoitolain vastaista. Kunnan tulee varata riittävät määrärahat lakisääteisiin tehtäviinsä. Määrärahat on varattava tiedossa olevaa palvelun tai tukitoimen tarvetta vastaavalla tavalla. Perustuslaissa asetettu velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut on otettava huomioon talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa. Talousarviosta päättävät luottamusmiehet ja asiaa valmistelevat virkamiehet rikkovat perustuslain säännöksissä julkiselle vallalle asetetut velvoitteet, mikäli talousarvio mitoitetaan tietoisesti tiedossa olevaa tarvetta vähäisemmäksi (3944/4/10*).

Päivähoito

Päivähoito-oikeutta ei voida rajoittaa lakiin perustumattomalla tavalla

Kantelija kertoi, että vanhemmille ja lapsille kuuluvaa oikeutta päivähoitoon on rajoitettu muun muassa sen johdosta, että toinen päivähoitossa olevan lapsen vanhemmista on kotona. Kantelukirjoituksen mukaan rajoitukset ovat kohdistuneet päivittäiseen hoitoaikaan ja siihen, miten kunnassa järjestetään päivähoitoa loma-aikoina ja kesällä.

AOA totesi, että kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös, jonka mukaan lapsen päivittäistä hoitoaika rajoitetaan vanhempien olosuhteiden perusteella päätöksessä tarkoitettuun tavoin (8.30–15.30 väliseksi ajaksi) on päivähoitolain vastainen. Päivähoitolakia on vakiintuneesti tulkittu siten, että se takaa vanhemmille ehdottoman oikeuden saada kunnan järjestämää kokoaikaista päivähoitoa lapselleen

ilman, että vanhempien tulisi esittää kokoaikaisesta päivähoidon tarpeesta tarkempaa selvitystä. Kaupungin varhaiskasvatus- ja koulutuslautakunnan päätös lapsen päivittäisajan rajauksesta, joka koski niitä perheitä, joissa toinen tai molemmat vanhemmista oli päätoimisesti kotona, oli ongelmallinen myös perustuslain 6 §:n kannalta.

Kaupungin kasvun ja oppimisen lautakunta oli katsonut, että päiväkodin toiminta on perushoitoa siltä osin kuin päivähoitoa annetaan ennen klo 8.30 tai 15.30 jälkeen. Tällainen lakiin perustamaton yleinen rajausta lapsen vanhemmille kuuluvaan päivähoito-oikeuteen on päivähoitolain vastainen. Lisäksi kaupunki oli rajoittanut päivähoito-oikeuden käyttämistä kesällä ja muutoin koulujen loma-aikana. Päivähoitolaissa tai muuallaakaan lainsäädännössä ei ole säännöksiä, joiden perusteella päivähoito-oikeutta voitaisiin tällä tavoin rajoittaa. Myös nämä kasvun ja oppimisen lautakunnan mainitsemilla perusteilla tehdyt rajaukset ovat päivähoitolain vastaisia (1172/4/11*).

Lautakunta ilmoitti poistaneensa varhaiskasvatussuunnitelmasta päiväkotien palveluaikaa ja loma-aikaista hoitoa koskevat rajoitukset.

Etähuoltajan oikeus osallistua lapsensa päivähoitoa koskevaan päätöksentekoon

Kantelija arvosteli sosiaalitoimea siitä, ettei hän lapsen ns. etähuoltajana saanut tietoja lapsen päivähoiton järjestämisestä. Sosiaalitoimen käytössä olevaan asiakastietojärjestelmään ei kirjattu yhteishuoltajan tietoja silloin, kun yhteishuoltaja ei asunut samassa taloudessa lähihuoltajan kanssa. Kunnassa päivähoitoa koskevat päätökset annettiin tiedoksi vain samassa taloudessa asuville molemmille huoltajille. Päätöstä tai muutakaan tietoa päivähoitopaikan myöntämisestä ei lähetetty toiselle, muualla asuvalle huoltajalle.

Päivähoidon järjestämisessä on entistä enemmän valinnanmahdollisuuksia, jotka antavat lasten huoltajille mahdollisuuden valita erilaisia painotuksia lapsensa päivähoiton järjestämisessä. Päivähoitoa voidaan järjestää ns. kielikylpynä, päi-

vähoito voi olla esimerkiksi taidepainotteista tai päivähoitossa otetaan muulla tavoin huomioon lapsen yksilöllisiä tarpeita ja edellytyksiä. Päivähoitopaikka on voitu valita esimerkiksi siten, että se tukee tai edesauttaa lapsen tulevan koulunkäynnin järjestämistä tai huomioi koulun valintaa. Varsin tavallista on, että lapsen asuminen on järjestetty siten, että lapsi asuu pääasiallisesti toisen vanhemman luona, mutta laajan tapaa-misoikeuden turvin tapaa lähes yhtä paljon toista vanhempaansa. Entistä yleisempää myös on, että lapsen asuminen on järjestetty vuoroviikoin kummankin vanhemman luona. Varsinkin näissä tilanteissa lapsen pääasiallisesta asumisesta on voitu sopia esimerkiksi vain lapsen kotikunnan valinnan ja sen määräytymisen takia. Lapsen huoltajille voi näissä tilanteissa olla erityistä merkitystä sillä, missä lapsen päivähoitoa tosiasiasa järjestetään tai sillä järjestetäänkö päivähoitoa perhepäivähoidossa tai esimerkiksi päiväkodissa.

Näillä seikoilla voi olla merkitystä arvioitaessa sitä, missä laajuudessa huoltajien tulee toimia lapsenhuoltolain mukaisesti yhteistoiminnassa päivähoitopaikasta päätettäessä. Seikoilla voi olla merkitystä myös viranomaisen tehdessä lasta koskevia päätöksiä. Itsestään selvää ei siis ole se, että päivähoitopaikan järjestäminen lapselle olisi ainakaan aina sellainen lapsen jokapäiväiseen elämään liittyvän asian hoitoa, josta päätöksen voisi tehdä yhteistoimintavelvoitteen estämättä lapsen toinen huoltajista yksin eli yleensä siis se huoltajista, jonka luona lapsi pääasiallisesti asuu.

AOA totesi, että saattaa olla perusteltua pitää päivähoiton järjestämistä ainakin joissain tapauksissa sellaisena asiana, jonka ratkaiseminen edellyttäisi lähtökohtaisesti kummankin huoltajan osallistumista päätöksentekoon. Kysymys on kuitenkin erityisesti siitä, onko viranomaisen annettava molemmille lapsen huoltajista tekemänsä lapsen päivähoitoa koskeva päätös tiedoksi siten kuin hallintolaissa säädetään. Onko siis lapsen toista vanhempaa (lähinnä sitä vanhempaa, jonka luona lapsi ei asu) pidettävä asiassa asianosaisena tai sellaisena hallintolain tarkoittamana henkilönä, jolla on oikeus hakea päätökseen muutosta?

Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan huoltajat päättävät siis lapsen henkilöä koskevista asioista lähtökohtaisesti yhdessä. Tietyissä poikkeustilanteissa myös toinen huoltajista voi päättää lapsen asioista.

AOA totesi, että päivähoiton järjestämistä ja sen saamista on pidettävä myös lapsen oikeutena. Hallintolain tarkoittama asianosainen on ainakin palvelua käyttävä lapsi. Sitä huoltajaa, jonka luona lapsi pääasiallisesti asuu, on pidettävä joko asianosaisena tai henkilönä, joka käyttää lapsen puhevaltaa asiassa. Päätös tulee siten antaa tiedoksi ainakin lapsen pääasiallisesta hoidosta ja huolenpidosta vastaavalle huoltajalle. Mahdollista on lähteä myös siitä, että päätös tulee antaa tiedoksi hallintolain mukaisesti myös toiselle lapsen huoltajista (etähuoltajalle).

AOA totesi, että myös jossain määrin toisensuuntaista ratkaisuvaihtoehtoa voidaan perustella. Päivähoitoa on pidetty sellaisena lapsen jokapäiväiseen hoitoon liittyvänä asiana, jonka osalta huoltajien yhteistoiminta ei ole oikeudellisesti velvoittavaa. Päivähoitopaikan saaminen on yleensä välittömästi sen huoltajan etuun liittyvä palvelu, jonka luona lapsi asuu. Lapsen etähuoltajan oikeuksiin ei siis sinänsä vaikuta se, missä ja millä tavoin hänen lapsensa päivähoito kulloinkin järjestetään. Päivähoidosta vastaava viranomainen voi olettaa hakemusta käsitellessään yhteishuoltajien olevan hakemuksesta yhtä mieltä. Mahdollinen huoltajien välinen erimielisyys jää heidän selvitettäväkseen. Päivähoitohakemusta vastaanottava taho ei tällöin myöskään erottele eri hakemuksia sen mukaan, onko kysymys huoltajien yhteistoiminnan kannalta oikeudellisesti velvoittavasta ratkaisusta vai ei. Tämän mukaan päätös päivähoitopaikan myöntämisestä olisi annettava sille lapsen huoltajista, joka on esittänyt viranomaiselle päivähoitohakemuksen saamista koskevan hakemuksen.

Voimassaolevan lainsäädännön perusteella ei asiaan löydy selkeää ratkaisua. Hyvään hallintomenettelyyn kuuluvan palveluperiaatteen kannalta ja huoltajalle kuuluvien tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi parempi menettely olisi, että päivähoitoa koskeva päätös annetaan hallintolain mukaisella tavalla tiedoksi myös toiselle lapsen huoltajista (etävanhemmalle). Tämä menettely korostaisi myös huoltajien välistä yhteistyövelvoitetta ja parantaisi molempien vanhempien tiedonsaantioikeuksia lapsensa asioissa. Päätös tulee antaa tiedoksi ainakin silloin, kun huoltaja on nimenomaisesti sitä pyytänyt. Hallintolain mukaan asianosaista on kuultava ennen päätöksentekoa. Toisen huoltajan mielipiteen selvittäminen on perusteltua erityisesti silloin, kun huoltajien välinen erimielisyys on tullut hakemusta käsittelevän viranomaisen tietoon.

Nykyisen lainsäädännön perusteella asiaan ei löydy selkeää ratkaisua. Se on kuitenkin tärkeä etenkin lapsistaan erillään asuvien huoltajien näkökulmasta. Tämän takia AOA päätti lähettää ratkaisunsa oikeusministeriön ja STM:n tietoon, jotta se voidaan ottaa tarvittaessa lainvalmistelussa huomioon (2420/4/11*).

Hyvä hallinto

Käsittelyn viivästys tietojen korjaamisessa

Kantelija oli vaatinut 2008 ja 2009 sosiaali- ja terveystointa korjaamaan hänestä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmään tehtyjä merkintöjä. Rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Mikäli rekisterinpitäjä ei hyväksy rekisteröidyn vaatimusta tiedon korjaamisesta, hänen on annettava asiasta kirjallinen todistus. Todistuksessa on mainittava myös ne syyt, joiden vuoksi vaatimusta ei ole hyväksytty. Rekisteröity voi saattaa asian tietosuojavaltutettun käsiteltäväksi.

Kantelija sai tiedon korjaamista koskeviin vaatimuksiinsa kirjallisen kieltäytymistodistuksen vasta 23.6.2010. Kieltäytymistodistuksesta ilmeni, ettei tiedon korjaamiseen ryhdytty sen takia, että asiakastietojärjestelmään kirjattuja tietoja palvelutarpeen arvioinnista pidettiin tarpeellisina.

Kirjallisen kieltäytymistodistuksen antaminen kantelijalle kesti siis yli 1,5 vuotta. Kieltäytymistodistus annettiin vasta oikeusasiamiehen kansliasta tehdyn selvityspyynnön jälkeen. AOA katsoi kaupungin sosiaali- ja terveystoimen menettelleen henkilötietolain vastaisella tavalla, kun kieltäytymistodistusta ei annettu henkilötietolaissa säädettyssä määräajassa. AOA antoi sosiaali- ja terveystoimelle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 18.6.2012,
DNRO 1089/4/10, ESITTELIJÄ TUULA AANTAA

Vainajaa koskevien sosiaalihuollon asiakirjojen luovuttaminen lähiomaiselle

Sosiaalihuollon asiakaslaissa ei ole säännöksiä kuolleen henkilön asiakirjojen luovuttamisesta. Asiaa voidaan kuitenkin arvioida asianosaisjulkisuutta koskevien säännösten ja potilaslaissa olevan erityissäännöksen perusteella. Näiden periaatteiden mukaan asiakirjan pyytäjän on perusteltava pyyntönsä. OA:n mielestä kantelijan esittämän asiakirjapyyntö perustelut olivat riittävät, koska niistä kävi ilmi, että kantelija halusi selvittää äitinsä hoidossa mahdollisesti tapahtuneet virheet. Omaisen perusteluvollisuudelle ei tällaisessa tilanteessa voitu asettaa liian korkeita vaatimuksia. Toisaalta epäily hoitovirheestä ei merkitse sitä, että hakija saisi automaattisesti käyttöönsä kaikki vainajaa koskevat asiakirjat. Viranomaisella on jonkin verran harkintavaltaa sen suhteen, mitkä asiakirjat ovat tietopyynnön tarkoituksen kannalta välttämättömiä. Viranomaisen ei voi harkintavaltansa vetoamalla kieltäytyä objektiivisesti perustellusta tietopyynnöstä. Jos harkintavalta käsitetään laajasti, hoitolaitos voisi jättää antamatta sellaisia tietoja, jotka ovat sille

epäedullisia. OA korosti tässä yhteydessä viranomaisen velvollisuutta avustaa tietojen pyytäjää yksilöimään asiakirjat, joista hän haluaa tiedon.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 7.6.2012,
DNRO 4248/4/10*, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

Salassa pidettävien tietojen julkaiseminen verkossa

Kantelija arvosteli kuntaa siitä, että se oli antanut lehdistölle hänen kuljetuspalveluaan koskevia salassa pidettäviä tietoja. Mainitut tiedot olivat sisältyneet apulaisoikeusasiamiehen päätökseen, joka oli lähetetty kuntaan tiedoksi. Lehdistön saamat tiedot olivat ilmeisesti peräisin kunnan perusturvalautakunnan pöytäkirjoista, jotka oli julkaistu verkossa. Erään kokouksen ruotsinkielisessä pöytäkirjassa todettiin seuraavaa: "[Kantelijan nimi] ei ollut vastattu kirjallisesti hänen kuljetuspalvelua koskevaan tiedusteluunsa kuten hallintolaki edellyttää. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut, että kaupunki ei tällöin ollut täyttänyt neuvontavelvollisuuttaan". Suomenkielisessä pöytäkirjassa ei mainittu kantelijan nimeä, vaan käytettiin ilmaisua "valituksen jättäjälle". Kantelija oli kannellut oikeusasiamiehelle kunnan kuljetuspalvelukäytännöistä ja tiedusteluihin vastaamisesta yleisellä tasolla. Kanteluratkaisusta kävi ilmi, että kantelijalle oli järjestetty kuljetuspalveluja. Tämä seikka ei kuitenkaan käynyt suoraan ilmi pöytäkirjasta.

AOA totesi, että kunnan viranomaiset eivät olleet rikkoneet salassapitovelvollisuuttaan. Pöytäkirjan tulkinnanvaraisuus ei ole hyvän tiedonhallintatavan mukaista, kun otetaan huomioon, että tieto kuljetuspalvelun saamisesta on salassa pidettävä. Tämän vuoksi AOA kehotti kuntaa poistamaan kantelijan nimen ruotsinkielisestä julkisesta pöytäkirjasta.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 29.2.2012,
DNRO 3793/4/10, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

Tietopyynnön käsittely ja julkisuuslain mukainen menettely

Kantelija kertoi kirjoituksessaan, että hän oli pyytänyt sosiaali- ja terveystoimelle 9.2.2011, huhtikuussa 2011 ja 26.5., 21.7. sekä 11.10.2011 osoittamissaan asiakirjapyyntöissä tietoja kaupungin toimeentulotukea koskevista soveltamisohjeista. Kantelijan viesteihin (asiakirjapyyntöihin) ei ollut vastattu, eikä hän ollut myöskään saanut jäljennöksiä pyytämistään asiakirjoista. Asiassa ei ollut tehty myöskään julkisuuslain mukaista päätöstä.

Kantelijan esittämien asiakirjapyyntöjen johdosta ei tehty julkisuuslain mukaista päätöstä tai annettu hänen pyytämäänsä asiakirjoja ennen kuin vasta 11.1.2012. Asian käsittely sosiaali- ja terveystoimessa kesti lähes vuoden. Menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että AOA oli kiinnittänyt aikaisemmassa kantelijaa koskevassa ratkaisussaan sosiaali- ja terveystoimen huomiota viranomaisen velvollisuuksiin edistää tiedonsaantioikeuksia ja hyvän tiedonhallintatavan toteutumista päätöksenteossa. AOA oli myös erikseen tässä yhteydessä pyytänyt sosiaali- ja terveystoimea selvittämään, miten julkisuuslain tarkoittama päätöksenteko sosiaali- ja terveystoimessa oli järjestetty ja miten sosiaali- ja terveystoimi huolehtii siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä noudattavista menettelyistä.

Sosiaali- ja terveystoimi oli menettellyt asiaa julkisuuslain ja hallintolain vastaisella tavalla. AOA antoi sosiaali- ja terveystoimelle huomautuksen vastaisuuden varalle sen lainvastaisesta menettelystä (4217/4/11*).

Asiakirjoja on käsiteltävä huolellisesti

Kanteluasiakirjat olivat ilmeisesti erehdyksessä joutuneet muuttolaatikoihin, jotka odottivat arkistointia. Alkuperäisiä kanteluasiakirjoja ei palautettu oikeusasiamiehen kansliaan. Sosiaali- ja terveystoimi antoi kanteluihin selvityksen ja

lausunnon vasta sen jälkeen, kun selvityspyyntö oli lähetetty sille uudelleen.

Laillisuusvalvojan pyytämän selvityksen antaminen on viranhaltijan yleisiin velvollisuuksiin kuuluva virkatehtävä. Asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Perustavaa laatua olevana huolellisuusvaatimuksena voidaan pitää, etteivät asiakirjat katoa viranomaisessa ja että selvityspyyntöihin vastataan. AOA katsoi sosiaali- ja terveystoimen viranhaltijoiden menettelleen asiassa sekä perustuslain 21 §:n että kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain vastaisesti, koska asiassa ei ollut huolehdittu töiden asianmukaisesta hoitamisesta myös poikkeuksellisessa tilanteessa kuten sosiaaliaseman muuton yhteydessä. Asiakirjojen käsittely tulee pystyä järjestämään siten, ettei asiakirjoja pääse häviämään. Asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen kuuluu, että laillisuusvalvojan edellyttämät virkatoimet hoidetaan viivytyksettä ja määräajassa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 24.1.2012,
DNRO 4422/4/10, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

Viranomaisen vastaa neuvontansa oikeellisuudesta

Kantelija arvosteli saamia ohjeita elatustukivelan vapauttamista koskevassa asiassa ja katsoi, että sosiaalipalvelukeskuksen viranhaltijan ohjeistus aiheutti hänelle taloudellista vahinkoa. AOA totesi, että neuvonnasta aiheutunut mahdollinen taloudellinen vahinko ei johtunut jonkun yksittäisen viranhaltijan virheellisestä menettelystä tai laiminlyönnistä. Kantelijalla on ollut kuitenkin hallintolain ja sosiaalihuollon asiakaslain mukainen oikeus saada toimivaltaiselta viranomaiselta sellaisia neuvoja ja selvitystä, jonka perusteella hän olisi voinut arvioida elatustukivelan vapauttamiseen liittyvässä asiassa tarvittavien mahdollisten toimenpiteiden, esimerkiksi vapautushakemuksen tekemistä. Kantelijalle annettu selvitys oli ollut puutteellista ja riittämätöntä. Tästä menettelystä oli aiheutunut mahdollisesti kantelijalle taloudellista vahinkoa.

AOA esitti kaupungin sosiaalipalvelukeskukselle harkittavaksi, voisiko se jollain tavoin hyvittää antamansa puutteellisen ja riittämättömän selvityksen johdosta kantelijalle aiheutuneen vahingon. AOA pyysi kaupungin sosiaalipalvelukeskusta ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin esitys on antanut aiheutta (380/4/11).

Kaupungin sosiaalipalvelukeskus ilmoitti korvanneensa kantelijalle aiheutuneen vahingon.

Muistutukseen on annettava vastaus ilman aiheutonta viivytystä

Kantelija oli tehnyt muistutuksen 12.10.2011. Hän oli kiirehtinyt vastausta useaan otteeseen. Kantelija ei ollut saanut vastausta oikeusasiamiehelle kannellessaan, vaikka aikaa oli kulunut muistutuksen tekemisestä jo kymmenen kuukautta. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Laissa ei ole asetettu määräaikaa muistutukseen vastaamiselle.

Hyvään hallintoon kuuluu, että asiat käsitellään niiden laatu ja muut seikat huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Asian käsittelyn viivytyksettömyyttä koskeva vaatimus on voimassa perusoikeutena. Sosiaalihuollon asiakkaan tekemään muistutukseen on vastattava nopeasti. Näin muistutusmenettelystä tulee lain tarkoittamalla tavalla asiakkaalle helppo, nopea ja joustava mahdollisuus saada kokemaansa epäkohtaan parannusta. Kohtuullisena aikana ei voida koskaan pitää kahtatoista kuukautta, vaikka asia olisi vaatinut selvitystyötä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 7.11.2012, DNRO 3130/4/12, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

Kantelun johdosta muistutusmenettely otettiin kunnassa erityisen arvioinnin kohteeksi, jotta vastaavilta laiminlyönneiltä ja viivästyksiltä jatkossa vältyttäisiin.

Käsittelyn viivästyminen aluehallintovirastossa

Kantelijan asioiden käsittely kesti Etelä-Suomen aluehallintovirastossa vuodesta ja kahdeksasta kuukaudesta hieman yli kahteen vuoteen.

Asiassa ei ollut näyttöä siitä, että yksittäiset virkamiehet olisivat tahallisesti viivytelleet kante-luasian käsittelyssä. Asian kohtuuttoman pitkä käsittelyaika johtui AOA:n mukaan pääasiassa aluehallintoviraston resurssipulasta, sosiaalihuollon ja terveydenhuollon asiantuntijahenkilöstön vähenemisestä tilanteessa, jossa asiantuntijahenkilöstöstä oli selvityksen mukaan jo entuudestaan merkittävä vajaus. Aluehallintovirasto oli ryhtynyt asianmukaisesti toimenpiteisiin poissiirtyneen henkilöstön korvaamiseksi. Aluehallintoviraston esitykset poissiirtyneen henkilöstön korvausrekrytointiin eivät kuitenkaan johtaneet positiiviseen lopputulokseen, koska korvausrekrytointiin ei ollut saatu valtiovarainministeriöltä (VM) täytölupaa. Tilanteen korjaamiseksi aluehallintovirastossa myös priorisoitiin ja järjesteltiin uudeleena työtöitä. Tästä huolimatta resurssipulan takia oli kyetty hoitamaan vain kiireelliset sosiaalihuollon ohjausta, valvontaa ja lupahallintoa koskevat asiat, jolloin muun muassa kanteluasioiden käsittely on puolestaan viivästynyt.

Aluehallintovirastoista annetun lain mukaan VM koordinoi ja tulohajaa aluehallintovirastojen toimintaa. Muut ministeriöt ohjaavat niiden toimintaa kukin omalla toimialueellaan. STM ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niille erikseen säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien osalta; STM ei ohjaa aluehallintovirastojen taloudellisia resursseja. VM:llä on vastuu huolehtia siitä, että aluehallintovirastolla on riittävät voimavarat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Näiden tehtävien edellyttämien riittävien voimavarojen turvaaminen on välttämätöntä asiakkaiden, ohjauksen ja valvonnan kohteiden ja aluehallintovirastojen virkamiesten oikeusturvan takaamiseksi. Eduskunnan budjettivallan käytöllä on keskeinen merkitys sille, miten julkinen valta kykenee suoriutumaan perustuslaillisista velvoitteistaan perus- ja ihmis-oikeuksien turvaamisessa.

AOA saattoi VM:n tietoon esittämänsä käsityksen sen velvollisuudesta huolehtia riittävien voimavarojen turvaamisesta aluehallintovirastoille lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 10.12.2012, DNRO 2401/4/11, ESITTELIJÄ PIRKKO ÄIJÄLÄ-ROUDASMAA

4.10.2 TARKASTUKSET

Tarkastuskohteita oli kertomusvuonna yhteensä 35 (lastensuojelussa 6 ja muussa sosiaalihuollossa 29).

Tarkastuksia tehtiin sekä viranomaisen omiin että yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiin ostopalveluyksiköihin. Tarkastukset olivat entistä useammin ennalta ilmoittamattomia.

Vanhainkotien ja palvelutalojen tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan, millä tavoin kunnat huolehtivat vanhusten oikeudesta sosiaaliturvaan ja hyvään huolenpitoon. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota annettavan hoidon ja huolenpidon järjestämiseen, hoidon sisältöön ja sen laatuun sekä arvioitiin vanhusten osallistumisoikeuksien toteutumista, vanhusten mahdollisuuksia ulkoilla ja heidän asiointimahdollisuuksiaan. Tarkastuksella pyrittiin arvioimaan myös sitä, millä tavoin hoivayksiköissä on toteutettu vanhusten oikeutta yksityisyyteen, millä tavoin yksiköissä asuvien vanhusten kuntoutuspalveluja oli järjestetty ja millä tavoin yksiköissä järjestettiin saattohoitoa.

Kehitysvammalaitosten ja yksiköiden tarkastusten tavoitteena oli arvioida niiden tarjoamia palveluita ja niiden järjestämistapoja, asiakkaiden olosuhteita ja heidän oikeusturvansa toteutumista.

Päivähoidossa kiinnitettiin huomiota saamenkielisen päivähoidon järjestämiseen.

Lastensuojeluyksiköiden tarkastuksia on käsitelty lasten oikeuksia koskevassa jaksossa s. 270.

AOA:n määräyksestä suoritettiin 29.8.2012 ennalta ilmoittamaton tarkastus yhdessä aluehallintoviraston kanssa ympärivuorokautista palvelu-

asumista ja tukiasumista kehitysvammaisille henkilöille tarjoavaan Rovaniemen kaupungin ylläpitämään Pihlajarinteen yksikköön.

AOA:n määräyksestä suoritettiin 14.11.2012 tarkastukset Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kehitysvammahuollon tulosalueen (Tahkokangas) neljässä palvelukodissa. Osassa yksiköissä asukkaille tarkoitetut huoneet olivat pieniä ja ahtaita. Mahdollisuus kodinomaisuuteen ei aina toteutunut. Kaikissa huoneissa ei ollut omaa wc-tilaa.

AOA vieraili 4.4.2012 kansalaisopiston järjestämässä vanhusten päiväkerhossa.

AOA määräsi pidettäväksi 2.5.2012 ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen Kontulan vanhustenkeskukseen. Keskuksessa oli riittämättömästi henkilökuntaa huolimatta siitä, että henkilökunnan määrän ilmoitettiin vastaavan valtakunnallisen suosituksen mukaisia vähimmäismääriä. Osastonhoitajien työpanos oli laskettu mukaan henkilöstömitoituksiin, vaikka he eivät osallistuneet välittömään asiakastyöhön hallinnollisten työtehtävien suuren määrän vuoksi. Asukkaiden oikeus ulkoiluun jäi usein toteutumatta. Vaippon käyttöön turvaututtiin usein sen vuoksi, että henkilökunnalla ei ollut aikaa käyttää asukkaita wc:ssä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen alentamista tai maksun poistamista kokonaan ei juuri ollut käytetty, vaikka osa asukkaista oli joutunut turvautumaan toimeentulotukeen. AOA pyysi sosiaalivirastolta selvitystä tarkastushavainnoistaan.

Männikön palvelukotiin Ivalossa ja koltankieliseen vanhusten palvelutaloon Sevettijärvellä 11.6.2012 ja 13.6.2012 tehtyjen tarkastusten painopiste oli arvioida saamenkielisten palveluiden tarjoamista ja saamenkielisten vanhusten hoitoa. Vanhusten ulkoilumahdollisuuksien järjestäminen nousi myös keskusteluissa esiin.

Kesällä tehtiin kolmen päivän aikana, 17.–19.7.2012, ennalta ilmoittamattomat tarkastukset kymmeneen Espoossa sijaitsevaan vanhusten ympärivuorokautista pitkäaikaishoitoa antavaan laitokseen tai vastaavaan hoivakotiin. Tarkastukset tehtiin kolmeen Espoon omaan

vanhusten hoivayksiköön (Aurorakoti, Espoonlahden hoivakoti ja Puolarkoti) sekä seitsemään Espoon kaupungin käyttämään yksityiseen ostopalveluyksikköön (Kuusikoti, Hoitokoti Villa Lauriina, Vanhainkoti Iltala, Hoitokoti Villalyhde, Palvelukoti Mäntyranta, Mikevan Helmi sekä Hoivakoti Vuoksela).

AOA pyysi tarkastusten jälkeen Espoon sosiaali- ja terveyslautakuntaa ilmoittamaan:

- millä tavoin se turvaa omissa ja ostopalveluyksiköissään vanhusten riittävät ulkoilumahdollisuudet, oikeuden sosiaalisten vuorovaikutusten ylläpitämiseen ja muuhun iäkkään henkilön tavanomaiseen elämään osallistumiseen.
- millä tavoin kunta seuraa mitoitussuosituksen toteutumista omissa ja ostopalveluyksiköissään ja millä tavoin hoidettavana olevien vanhusten yksilölliset tarpeet ja hoidettavuus vaikuttavat hoivayksiköltä vaadittavaan ja riittävään mitoitukseen.
- mihin toimenpiteisiin kunta mahdollisesti ryhtyy toteuttaakseen erityisesti omissa yksiköissään hoidettavana olevan vanhuksen hoidon ja huolenpidon yksityisyyttä paremmin huomioivassa asuinhuoneessa.
- millä tavoin vanhuksen tarvitsemia kuntoutuspalveluja on tarkoitus järjestää pitkäaikaishoitoa antavissa yksiköissä.
- mihin AOA:n havainnot saattohoitopotilaan oikeudesta arvokkaaseen ja häntä kunnioitettavaan hoitoon sekä yksityisyyteen antavat aiheita.

Oulussa tarkastettiin 13.11.2012 kolme vanhusten hoivayksikköä: Oulun kaupungin Lassintalon Helmikoti, muistisairaille tarkoitettu Lassintalon palvelukoti ja yksityisen palveluntuottajan ylläpitämä Kannelkoti. AOA kiinnitti huomiota vanhusten ulkoilumahdollisuuksien lisäämiseen.

AOA:n määräyksestä tehtiin 11.10.2012 vierailu- ja tutustumiskäynti Helsingin Alzheimer-yhdistykseen.

AOA vieraili 4.4.2012 Inarinsaamen kielipessässä (Kuāti) Ivalossa. Se on ryhmäperhepäiväkoti, jossa toiminta toteutetaan käyttäen kielikylpymenetelmää.

AOA tutustui 12.6.2012 Utsjoen päiväkodin saamenkieliseen osastoon Utsjoen koulukeskuksessa. Koulukeskuksessa toimii myös kunnan päiväkodin suomenkielinen osasto. AOA tutustui 13.6.2012 Inarinsaamen kielipesään (Pierval) Inarin kirkonkylässä. Keskusteluissa ilmeni, että saamenkielisen koulutetun työvoiman saannissa on ollut ongelmia.

4.11 Terveydenhuolto

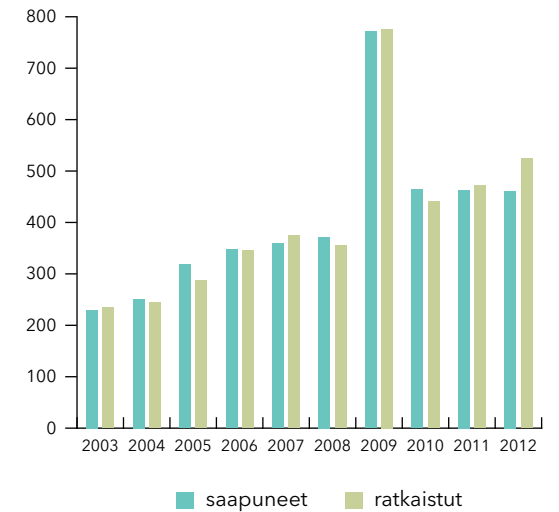
Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveystalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on tärkeä laillisuusvalvonnan alue. Itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Oikeusasiamies valvoo myös vankeinhoidon ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. edellä jaksot 4.7 ja 4.4).

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA Petri Jääskeläisen tehtäviin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen. Kaikki kohdassa 4.11.2 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

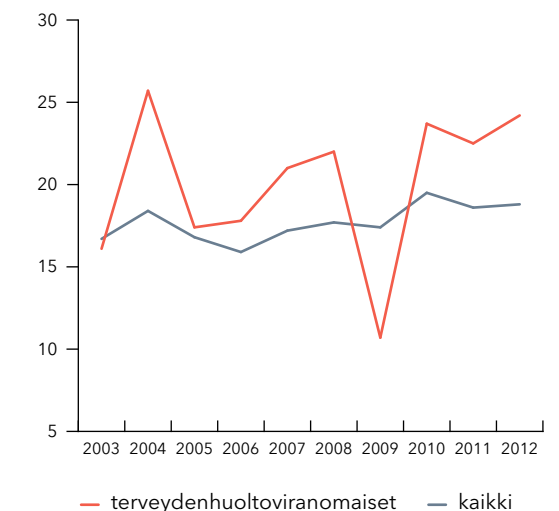
4.11.1 LAILLISUUSVALVONTA

Monet kantelut koskivat riittävien terveystalveluiden järjestämistä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan, potilasasiakirjamerkintöjä sekä potilastietojen salassapitovelvollisuutta ja potilaiden yksityiselämän suojaa. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian mukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 525 ja 4 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 24,2%. Toimenpideprosentti ylittää yleensä kanslian keskiarvon. Jäljempänä kuvataan pääosin näitä toimenpideratkaisuja.

Saapuneiden kanteluiden määrät ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvaneet tasolta 200–250 tasolle 400–450. Saapuneiden kanteluiden trendi on tasaisesti nouseva. Vuonna 2009 saapuneiden kanteluiden määrä kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna: kanteluita saapui 800. Kasvu selittyi suurelta osin siitä, että suunnitelma sulkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Länsi-Uudenmaan sairaalan osastoja, lähinnä synnytysosasto, Tammisaaresa tuotti 345 kantelua. OA ei ryhtynyt tutkimaan näitä kanteluita, koska HUS:n ilmoituksen mukaan osastojen sulkemista selvittämään oli asetettu työryhmä, jonka työ oli vielä tuolloin kesken. OA ei vakiintuneen tavan mukaan ota tutkittavakseen vireillä olevia asioita.

4.11.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Seuraavassa selostetaan omia aloitteita ja kanteluratkaisuja, jotka johtivat esityksen tekemiseen. Kaikkiin esityksiin ei vielä ollut saatu vastauksia.

Terveyskeskus loukkasi potilaan henkilökohtaista vapautta

OA pyysi Lohjan terveyskeskuspäivystystä hoitanutta yritystä harkitsemaan, miten se voisi hyvittää perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen potilaalle.

Yritys loukkasi psykiatrisen potilaan henkilökohtaista vapautta ja aiheutti hänelle sellaista ylimääräistä kärsimystä, jota ei voida hyvittää vain toteamalla tai moitteilla, katsoi OA Valviran lausuntoon perustuvassa päätöksessään. OA tutki potilaan kohtelun omasta aloitteestaan.

OA löysi potilaan kohtelussa ja terveyskeskuspäivystystä hoitaneen yrityksen menettelyssä useita puutteita. Hän katsoi, että potilaan henkilökohtaista vapautta loukattiin enemmän kuin olisi ollut tarpeen, kun tämä sijoitettiin aiheettomasti eristyshuoneeseen. Potilaille aiheutettiin ylimääräistä kärsimystä, kun hänet kuljetettiin sidottuna ambulanssissa kotipaikkakunnalleen lähes 300 kilometrin päähän. Hoitopaikka olisi tullut etsiä lähempää eikä potilaan sitominen ambulanssissa perustu lakiin. OA piti vakavana virheenä myös sitä, että potilasta hoitanut lääkäri ei kirjannut eristämisen ja sitomispäätöksensä. Lisäksi tarkkailulähete oli laadittu puutteellisesti ja potilaalle oli määrätty väärää lääkettä kuljetusta varten. Hyvän hoitokäytännön mukaista ei myöskään ollut se, että potilaan vointia eristyshuoneessa seurattiin puutteellisesti.

Nykylainsäädännön mukaan terveyskeskukella ei ole oikeutta rajoittaa potilaan itsemääräämisoikeutta. Rajoittaminen saattaa kuitenkin olla sallittua ns. pakkotilana, mutta silloin toimenpiteiden on oltava ehdottoman välttämättömiä ja hyvän hoitokäytännön mukaisia.

Lohjan terveyskeskuspäivystys on virka-ajan ulkopuolella ulkoistettu Attendo Terveyspalvelut Oy:lle. Kun yksityinen taho hoitaa julkista tehtävää, sen toiminta kuuluu tältä osin oikeusasiamiehen valvontaan ja sen korvausvastuu voidaan rinnastaa viranomaiseen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 29.11.2012,
DNRO 1319/2/11*, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

Potilas noudettiin terveyskeskukseen aiheettomasti

Kantelija arvosteli Espoon terveyskeskusta siitä, että hänet oli aiheettomasti noudettu kotoaan terveyskeskukseen tutkittavaksi.

Potilaan noutaminen terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta merkitsee voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen vapauteensa. Tämän vuoksi

toimenpiteeseen ei saa ryhtyä ilman luotettavaa selvitystä toimenpiteen välttämättömyydestä. Vastuu asian selvittämisestä on viranomaisella.

Mielenterveyslain mukaan potilaan noutaminen on ensi sijassa terveydenhuollon ammattikoulutuksen saaneen henkilökunnan tehtävä ja poliisin myötävaikutus on toissijaista ja sidottu laissa oleviin edellytyksiin. Suhteellisuusperiaate edellyttää, ettei myöskään ambulanssikuljetuksen tilaaminen voi olla ensisijainen toimenpide, vaan ensin potilaaseen olisi otettava yhteyttä esimerkiksi puhelimitse.

Tässä tapauksessa oli ilmeistä, että kantelijaan olisi ensin tullut ottaa yhteyttä puhelimitse, jolloin luultavasti olisi selvinnyt, että ambulanssin lähettäminen olisi ollut aiheetonta. Lääkäri rikkoi siten hallintolaissa olevaa viranomaisen selvittämisvelvollisuutta ja suhteellisuusperiaatetta. Menettelyn seurauksena kantelijan henkilökohtaista vapautta loukattiin ja hänelle aiheutettiin henkistä kärsimystä.

Kantelijan vapaudenmenetys oli lyhytaikainen. Kyseessä oli ambulanssimatka saman kaupungin alueella. Oli kuitenkin ilmeistä, että kantelija koki tilanteen niin, että hänen oli pakko nousta ambulanssiin. Viime kädessä hänet olisi voitu siihen pakottaa myös poliisin virka-avulla.

Kantelijan kuljettaminen päivystykseen vastoin hänen tahtoaan perustui muodollisesti mielenterveyslakiin, mutta sitä sovellettiin väärin. OA katsoi siten, että kantelijalta riistettiin vapaus perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen vastaisesti. Sen vuoksi Espoon kaupungin terveyspalveluita pyydettiin harkitsemaan, voisiko se hyvittää kantelijalle hänelle aiheutetun perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 12.12.2012,
DNRO 4407/4/11, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

Salassapidettäviä tietoja julkaistiin verkkosivuilla

OA antoi kaupunginhallitukselle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä julkaista salassa pidettäviä tietoja kaupungin verkkosivuilla.

Ylöjärven kaupunginhallituksen esityslista koski OA:n kaupunginhallitukselle lähettämää lausunto- ja selityspyyntöä kantelijan asiassa. OA oli todennut lausunto- ja selityspyynnössään, että asiakirjat sisältävät tietoja, jotka ovat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) salassa pidettäviä. Esityslistalla oli kantelijan nimi, ja siitä ilmeni, että kantelija ja hänen puolisonsa olivat olleet hammashoidon tarpeessa. Esityslista oli julkaistu kaupungin verkkosivuilla.

Kaupunginhallituksen selityksen mukaan kaupunki toimitti postitse kaupunginhallituksen esityslistat tiedoksi sanomalehdelle. OA totesi, että kaupungin toimenpiteistä siis johtui, että salassa pidettävä tieto, kantelijan nimi, julkaistiin myös sanomalehdessä.

Kantelija katsoi olevansa oikeutettu vahingonkorvaukseen hänelle aiheutuneesta kärsimyksestä. Oikeusasiamies ei voi ratkaista vahingonkorvauskysymyksiä, mutta hän voi esittää viranomaisen lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon tai kärsimyksen hyvittämistä. Hyvityksen ei aina tarvitse olla rahallinen korvaus, vaan joskus anteeksipyyntökin voi olla riittävä.

OA esitti kaupunginhallituksen harkittavaksi, kuinka se voisi hyvittää kantelijalle lainvastaisesta menettelystä tälle aiheutuneen yksityisyyden suojan loukkauksen (4420/4/10*).

Ylöjärven kaupunginhallitus ilmoitti pyytäneensä 22.5.2012 kantelijalta kirjallisesti anteeksi hänelle aiheutettua kärsimystä.

Vastaavasti OA totesi myös Riihimäen seudun terveyskeskuksen kuntayhtymän menetelleen lainvastaisesti julkaistessaan kantelijan nimen kuntayhtymän verkkosivuilla. Kantelijan nimi

päätyi myös sanomalehteen, joka oli saanut tiedot julkaisemaansa juttuun kuntayhtymän verkkosivuilta. OA esitti yhtymähallituksen harkittavaksi, kuinka se voisi hyvittää kantelijalle sen lainvastaisesta menettelystä tälle aiheutuneen yksityisyyden suojan loukkauksen (4092/4/11*).

Jälkitarkastukset kuuluvat julkiseen terveydenhuoltoon

HUS:n Helsingin yliopistollisen keskussairaalan (HYKS) Silmätautien klinikka ja HYKS Jorvin sairaala ohjasivat potilaan leikkausten jälkitarkastuksiin yksityissektorille tämän omalla kustannuksella. OA katsoi menettelyn olleen lainvastainen ja esitti hyvitystä potilaalle.

OA:n mukaan HYKS Silmätautien klinikan ja HYKS Jorvin sairaalan olisi tullut järjestää tarpeelliset jälkitarkastukset joko itse tai käyttämällä laissa säädettyjä muita tapoja, esimerkiksi ostamalla jälkitarkastukset yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

OA totesi, että lääketieteellisesti perustellun toimenpiteen jälkitarkastukset ovat tarpeellinen osa hoidon kokonaisuutta. Ne kuuluvat julkisen terveydenhuollon vastuulle eikä niitä saa siirtää yksityislääkärille ja potilaan itsensä maksettaviksi. Jos julkinen terveydenhuolto ei voi itse tuottaa palvelua, sen tulee hankkia palvelu joko muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Jos palvelu ostetaan yksityiseltä, siitä peritään sama maksu kuin julkisella puolella. Potilaalla on tietysti oikeus valita, käyttääkö hän julkisia vai yksityisiä terveyspalveluja. Tämä valinnanvapaus kuitenkin edellyttää, että hän on saanut oikeaa tietoa siitä, että tarpeelliset jälkitarkastukset kuuluvat julkiseen terveydenhuoltoon.

OA piti epätydyttävänä nykytilannetta, jossa potilaiden oikeus tarpeellisiin jälkitarkastuksiin ei näytä toteutuvan yhdenvertaisesti julkisessa terveydenhuollossa eri puolilla Suomea. Tämä kävi ilmi Valviran ja sen pysyvän asiantuntijan lääketieteellisistä lausunnoista. Tästä syystä OA

katsoi, että yhtenäisiä hoidon perusteita tulisi täydentää jälkitarkastusten suorittamista koskevilla ohjeilla (3283/4/10*).

HUS:n hallintoylilääkäri päätti 23.3.2012, että HUS korvaa kantelijalle yksityissektorilla suorite- tuista gynekologian ja silmätautien alan jälkitarkastuskäynneistä yhteensä 152 euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ilmoitti 31.5.2012, että se tulee yhdessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja Suomalainen Lääkäriseura Duodecimin kanssa päivittämään Käypä hoito- ja yhtenäisiä hoidon perusteita koskevia suosituksia.

Valvira ilmoitti 30.10.2012, että se oli OA:n päätöksen johdosta kevään 2012 aikana selvittänyt erikoissairaanhoidon valtakunnallisia jälkitarkastuskäytäntöjä ja niiden perusteita Suomen sairaanhoitopiireissä. Valvira lähetti kaikille sairaanhoitopiireille ohjeen, jossa se toteaa jälkitarkastus- selvityksen johtopäätökset ja ohjaa sairaanhoitopiirejä menettelemään lainmukaisella tavalla jälkitarkastuksia järjestäessään. Lisäksi Valvira lähetti ohjeen tiedoksi STM:lle, THL:lle ja Suomalainen Lääkäriseura Duodecim Käypä hoito -toimitukselle. Valvira saattoi niiden tietoon tarpeen saada valtakunnallisesti yhtenäinen linjaus harmaakaihileikkauksen jälkitarkastusten tarpeellisuudesta, jotta potilaat olisivat yhdenvertaisessa asemassa riippumatta siitä, missä heidän leikkauksensa on suoritettu

Myös vähävaraisella henkilöllä on oikeus julkiseen suun terveydenhuoltoon

Kantelija arvosteli Seinäjoen terveyskeskuksen menettelyä, koska hän ei ollut päässyt hoitoon varattomuutensa ja maksamattomien asiakasmaksujen vuoksi. OA:n mukaan Seinäjoen terveyskeskuksen käytäntö oli lainvastainen.

Perustuslaissa säädetään, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan henkilöön liittyvällä syyllä tarkoitetaan esimerkiksi henkilön varallisuutta.

Vaativien suun terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä puutteita

OA piti epätydyttävänä sitä, että potilaiden oikeus vaativiin suun terveydenhuollon palveluihin julkisessa terveydenhuollossa ei näytä toteutuvan lainmukaisesti ja yhdenvertaisesti eri puolilla Suomea.

Suun terveydenhuollon palveluiden saatavuuden perusteena tulee lain mukaan olla potilaan terveydentilan edellyttämä, lääketieteellisesti ja/tai hammaslääketieteellisesti perusteltu hoidon tarve eikä terveyskeskushammaslääkärin osaaminen. Myös sellainen vaativa suu- ja hammassairauksien hoito, joka ei täytä erikoissairaanhoidon kriteereitä, kuuluu kunnan järjestämisvastuulla oleviin suun terveydenhuollon palveluihin.

Jos tällaista hoitoa tarvitsevat potilaat suljetaan järjestämisvastuun ulkopuolelle ja ohjataan hoitoon yksityissektorille omalla kustannuksellaan, menettely on lainvastainen. Ne tutkimukset ja hoidot, joita ei voida toteuttaa omassa terveyskeskuksessa, tulee järjestää jollakin sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa edellytetyllä tavalla, esimerkiksi ostamalla palveluita yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai sopimuksin muiden kuntien kanssa. Jos potilaan hoito edellyttää erikoissairaanhoidon, potilas tulee lähettää erikoissairaanhoidon.

STM:stä saatujen tietojen mukaan erikoissairaanhoidossa on ongelmana, että sairaanhoitopiireissä suu- ja leukasairauksien yksiköissä on vähän resursseja ja alueelliset erot ovat suuret; joissakin yksiköissä on edustettuna vain suu- ja leukakirurgia ja muut kliiniset alat puuttuvat. Puuttuvia palveluita on pyritty täydentämään ostopalveluilla. Erityisvastuualueillaan resurssointi ei juuri kata tarvetta.

OA saattoi ministeriön tietoon käsityksensä suun terveydenhuollon palveluiden järjestämisessä esiin tulleista puutteista. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan niistä toimenpiteistä, joihin hänen käsityksensä olivat antaneet aiheutta.

OA pyysi, että Valvira käytettävissään olevin keinoin ohjaa ja valvoo, että julkisen terveyden-

huollon toimintayksiköissä noudatetaan lainmu-
kaista menettelyä vaativien suun terveydenhuol-
lon palveluiden järjestämisessä. Hän pyysi Val-
viraa ilmoittamaan toimenpiteistään, joihin se
oli asiassa ryhtynyt (2106/4/11*).

Hoitotarvikejakelua olisi yhtenäistettävä

OA:n käsiteltäviksi tulleiden kantelujen perus-
teella näytti siltä, että kunnissa ja kuntayhtymis-
sä rajoitetaan hoitotarvikkeiden luovuttamista
lainvastaisesti.

OA totesi yleisesti, että terveystalouden jär-
jestämistä koskevilla, kunnan tai kuntayhtymän
ohjeilla voidaan yhtenäistää soveltamiskäytäntöä
ja niillä on siten keskeisen tärkeä kuntalaisten
yhdenvertaisuutta lisäävä merkitys. Ne ovat siten
lähtökohtaisesti tarpeellisia ja perusteltuja. Hän
korosti kuitenkin, että ohjeet voivat olla vain
lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoit-
taa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä tur-
vattuihin oikeuksiin. Siltä osin kuin ohjeet eivät
jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen
huomioon ottamiselle, ohjeet ovat ristiriidassa
lainsäädännön kanssa.

OA viittasi terveydenhuoltolain hoitotarvik-
keita koskeviin säännöksiin ja totesi, että kunta-
yhtymän ohjeet, joilla etukäteen kaavamaisesti
rajoitetaan hoitotarvikkeiden, esimerkiksi diabe-
tespotilaiden verensokerilaskujen, määriä, oli-
vat lainvastaisia. Tällaiset ohjeet eivät jättäneet
tilaa hoitotarvikkeen tarvitsijan yksilöllisen tar-
peen huomioon ottamiselle. Yhtymähallituksen
päättökseen ja hoitotarvikejakeluohjeiden mukaan
enimmäismäärän ylittävät tarvikkeet potilas
maksoi itse. OA totesi, että päätös ja ohjeet oli-
vat tältä osin asiakasmaksulain vastaisia.

OA korosti riittävien terveystalouden toteu-
tumisen valvontaa keskeisen tärkeänä keinona
turvata tämä perusoikeus. Toinen keskeisen tär-
keä keino on tämän perusoikeuden käyttöä tur-
vaavan ja täsmällisen lainsäädännön säätämi-
nen taloudellisten voimavarojen kohdentamisen
ohella.

Valviran käsitys on, että ”sosiaali- ja terveystal-
on ministeriön olisi syytä antaa pitkäaikaissairaiden
hoitotarvikejakelusta tarkentavia ohjeita potilai-
den yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi”.

Terveydenhuollon yleinen suunnittelu, oh-
jaus ja valvonta kuuluu STM:lle. OA:n mukaan
ministeriön yleinen ohjaus- ja valvontavollisi-
uus korostuu erityisesti, kun hoitotarvikkeiden
luovuttamista koskevaa päätöksentekoa ohjaavat
kunnan tai kuntayhtymän lainvastaiset toimin-
takäytännöt ja -ohjeet. Koska kysymys on hoito-
päättöksestä, potilailla ei ole myöskään mahdol-
lisuuksia käyttää muutoksenhakukeinoja. On
tärkeää, että hoitotarvikkeiden luovuttamista
koskeviin lainvastaisiin toimintakäytäntöihin ja
-ohjeisiin puututaan konkreettisesti.

OA saattoi kuntayhtymän tietoon käsityk-
sensä yhtymähallituksen päätöksen ja ohjeiden
lainvastaisuudesta. Hän pyysi kuntayhtymää
ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen kä-
sityksensä olivat antaneet aiheutta.

Lisäksi OA totesi, että hän tulee erikseen pyy-
tämään STM:ää sen käytettävissä olevin keinoin
ohjaamaan kuntia ja kuntayhtymiä yhdenvertai-
seen ja lainmukaiseen toimintakäytäntöön hoito-
tarvikkeiden luovuttamisessa (4092/4/11*).

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisessa puutteita

Invalidiliitto ry arvosteli sitä, että sairaanhoito-
piirit epäsivät ilman yksilökohtaista harkintaa
vaikeavammaisilta henkilöiltä heidän tarvitse-
miaan lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineitä,
kuten suihkutuoleja, säädettäviä sähkösenkyjä ja
henkilönostimia. Invalidiliiton mukaan sairaan-
hoitopiirit katsoivat, että nämä apuvälineet kuu-
luvat palveluntuottajan vastuulle ergonomiavä-
lineinä. Invalidiliitto totesi, että pahimmissa ta-
pauksissa voi käydä niin, että asiakkailta peritään
maksuttomassa palveluasumisessa asiakasmak-
sua apuvälinevuokrasta tai asiakas ei saa hänen
yksilöllisiä tarpeitaan vastaavaa apuvälinettä,
mikä saattaa aiheuttaa vaaratilanteita.

Invalidiliitto pyysi selvittämään, toimivatko
sairaanhoitopiirit näin ja perustuiko toiminta
STM:n antaman apuvälineasetuksen perustelu-
muistioon.

Ministeriö totesi asetuksen perustelumuis-
tioon kirjatun, että asumis- ja palveluyksikön han-
kintavastuulle kuuluvat asukkaiden yhteiskäy-
tössä olevat apuvälineet ja apuvälineet, joiden
käytön tavoitteena on henkilökunnan ergono-
mian ja työturvallisuuden parantaminen, kuten
potilasnostimet, suihkutuolit ja säädettävät sän-
gyt. Ministeriön mukaan perustelumui-
stio voi antaa virheellisen kuvan siitä, mitä on tarkoitettu
lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden lu-
ovuttamisesta asumis- ja palveluyksikössä asuville
henkilöille.

OA totesi, että terveydenhuollon yleinen
suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu STM:lle.
OA:n mukaan ministeriön yleinen ohjaus- ja
valvontavollisuus korostuu erityisesti, kun
lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden lu-
ovuttamista koskevaa päätöksentekoa ohjaavat
lainsäädännön vastaiset toimintakäytännöt ja
-ohjeet. Koska kysymys on hoitopäättöksestä,
potilailla ei myöskään ole mahdollisuutta käyt-
tää muutoksenhakukeinoja. On tärkeää, että apu-
välineiden luovuttamista koskeviin lainsäädän-
nön vastaisiin toimintakäytäntöihin ja -ohjeisiin
puututaan konkreettisesti.

Hankkimiensa sairaanhoitopiirien ja suurim-
pien terveyskeskusten selvitysten perusteella
näytti ministeriön mukaan siltä, että osa sairaan-
hoitopiirien ja terveyskeskusten laatimista toi-
mintakäytännöistä rajoitti lääkinällisen kun-
toutuksen apuvälineiden luovuttamista asumis-
palveluyksikössä asuville henkilöille tavalla, jota
voitiin pitää apuvälineasetuksen vastaisena. OA
pyysi, että ministeriö käytettävissään olevien kei-
noin ohjaa kyseiset sairaanhoitopiirit ja terveys-
keskukset apuvälineasetuksen mukaiseen toi-
mintakäytäntöön.

Ministeriö totesi, että se on selventämässä
apuvälineasetuksen soveltamista, jotta voitaisiin
välttyä sellaisilta mahdollisilta virheellisiltä tul-
kinnoilta, jotka johtuivat asetuksen perustelu-
muistion asumis- ja palveluyksiköiden apuvälinekäy-

täntöjä kuvaavasta tekstistä. Ministeriö kertoi
lähettävänsä ohjeet kuntakirjeenä sairaanhoito-
piireille ja kunnille vuoden 2012 aikana ja tiedot-
tavansa asiasta myös vammaisjärjestöjä. Lisäksi
ministeriön asettama lääkinällisen kuntoutuksen
apuvälineet -työryhmä oli laatimassa aihees-
tä yksityiskohtaisia ohjeita, jotka julkaistaisiin
THL:n verkkosivuilla vuoden 2013 vaihteessa.
Ministeriö totesi seuraavansa, miten apuväline-
asetusta ja siihen liittyvää perustelumui-
stiota tul-
kitaan. Ministeriö ilmoitti tarvittaessa voivansa
selkeyttää asetusta.

OA oli jo aikaisemmassa yhteydessä todennut
olevan välttämätöntä, että ministeriö antaa ase-
tuksen lääkinällisen kuntoutuksen apuväline-
palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaami-
seksi (päättös 18.11.2011, dnro 1868/4/10).

OA:n mukaan asetuksen tulee olla niin sel-
keä ja täsmällinen sanamuodoltaan, ettei se jätä
tulkinnanvaraakaan. Hän pyysi ministeriötä ilmoitta-
maan toimenpiteistään asiassa (2495/4/11).

Avastin-syöpälääkkeen käyttö silmälääkkeenä

Avastin-nimistä syöpälääkettä käytettiin julkises-
sa terveydenhuollossa yleisesti silmälääkkeenä,
vaikka se ei ollut lääkkeen myyntiluvan mukai-
nen käyttötarkoitus. Kysymys oli siten lääkkeen
ns. *off label* -käytöstä.

Asiaa selvitetessä kävi ilmi, että sairaanhoi-
topiireista ainoastaan Etelä-Karjalan sairaanhoi-
topiirissä käytettiin potilaan silmänpohjan nes-
teisen ikärappeuman hoidossa tämän sairauden
hoitoon tarkoitettua myyntiluvallista valmistetta
(Lucentis). Sitä käytettiin aina, kun sen käytölle
ei ollut potilaaseen liittyvää hoidollista estettä.
OA totesi, että tämän sairaanhoitopiirin hoito-
käytäntö oli asianmukainen.

Kainuun, Kymenlaakson ja Vaasan sairaanhoi-
topiireissa käytettiin tämän silmänsairauden hoi-
dossa ainoastaan Avastinia, eikä potilaalla ei ollut
siis lainkaan mahdollisuutta saada sairauden hoi-
toon tarkoitettua myyntiluvallista lääkevalmis-
tetta. OA totesi, että näiden sairaanhoitopiirien

hoitokäytäntö ei ollut asianmukainen. Muissa sairaanhoitopiireissä rappeuman hoidossa käytettiin pääasiassa Avastinia.

OA totesi, että silmänpohjan kosteaa ikärappeumaa sairastava potilas sai sairauteensa joko Avastinia tai Lucentista siitä riippuen, mihin sairaanhoitopiiriin hänen kotikuntansa kuului. Useimmissa sairaanhoitopiireissä potilaille ei näytetty kerrottavan, että Avastinin silmänsisäisessä käytössä oli kysymys lääkkeen *off label* -käytöstä. Eräissä sairaanhoitopiireissä lääkkeen *off label* -käyttöä koskeva kysymyksenasettelu esiteltiin potilaalle tavalla, joka oli omiaan estämään häntä käyttämästä oikeuttaan kieltäytyä Avastinin käytöstä. Yhdessä sairaanhoitopiirissä oltiin ottamassa käyttöön terveydenhuoltolain vastainen menettely, jossa potilas ohjattaisiin ostamaan Lucentis -valmiste omalla kustannuksellaan apteekista ja vain lääkkeen pistäminen silmään tapahtuisi sairaalassa. Kahdessa sairaanhoitopiirissä Avastinin *off label* -käyttöä perusteltiin viittaamalla STM:n lupaan käyttää Avastinia lääkärin harkinnan mukaan.

OA totesi, että lääkäri ei voi määrätä *off label* -lääkettä ilman, että potilaalle kerrotaan, että kysymys on lääkkeen määräämisestä muuhun kuin myyntilupaviranomaisen hyväksymässä valmisteyhteenvedossa mainittuun käyttötarkoitukseen. Lääkärin tulee selvittää potilaalle myös, mitkä ovat ne hoidolliset syyt, joiden vuoksi hän on päättämässä lääkkeen *off label* -määräämiseen. Kun lääkäri määrää lääkettä ohi sen virallisen käyttötarkoituksen, hänen vastuunsa potilaan hoidosta ja velvollisuutensa informoida potilasta korostuvat.

Potilaan itsemääräämisoikeus merkitsee OA:n mukaan sitä, että potilaalla on oikeus kieltäytyä lääkkeen *off label* -käytöstä. Tällöin potilasta on mahdollisuuksien mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. *Off label* -käytössä tämä merkitsee sitä, että potilaalla on oikeus tulla hoidetuksi sellaisella lääkevalmisteella, jonka hyväksytyihin käyttötarkoituksiin hänen sairautensa hoito kuuluu, jos tällainen lää-

kevalmiste on saatavilla eikä sen käyttöön ole potilaasta johtuvaa hoidollista estettä.

Terveydenhuoltolain ja erikoissairaanhoitolain säännökset vastaavan lääkärin tai asianomaisen ylilääkärin johto- ja valvontatehtävistä eivät oikeuta OA:n mukaan siihen, että potilaita hoitavia lääkäreitä voitaisiin velvoittaa tai systemaattisesti ohjata lääkkeen *off label* -määräämiseen.

OA totesi, että potilaalla on potilaslain mukaan oikeus terveydentilansa edellyttämään laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Siihen kuuluu, että potilasta hoidetaan sellaisella lääkevalmisteella, jonka hyväksytyihin käyttötarkoituksiin hänen sairautensa hoito kuuluu, jos tällainen lääkevalmiste on saatavilla eikä sen käyttöön ole potilaasta johtuvaa hoidollista estettä. Kaiken potilaalle annettavan hoidon tulee olla lääketieteellisesti perusteltua. Laskimonsisäisesti annosteltavan, erilaisten syöpien hoitoon tarkoitettua Avastin-lääkkeen silmänsisäinen käyttö silmänpohjan nesteisen ikärappeuman hoidossa ei nykyisen tiedon mukaan ole lääketieteellisesti perusteltua. Eri asia on, jos kyseisen sairauden hoitoon tarkoitettua myyntiluvallista valmistetta ei voida poikkeuksellisesti käyttää yksittäisestä potilaasta johtuvasta lääketieteellisestä syystä.

OA lähetti päätöksensä tiedoksi STM:lle ja Valviralle. Hän pyysi Valvira ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli kussakin sairaanhoitopiirissä antanut aihetta (1918/4/11*).

Esitys neuropsykiatristen potilaiden hoitopaikoista

OA havaitsi, että Suomessa ei ole juurikaan tarjolla sellaisia yksiköitä, joissa voitaisiin samanaikaisesti hoitaa ja kuntouttaa neurologisesti potilaita, joilla on tahdosta riippumatonta hoitoa vaativa psykiatrisen sairautensa hoito. Kellokosken sairaalassa on tällainen yksikkö, mutta se palvelee vain HUS:n alueen potilaita. Erikoistuneiden osastojen puuttuessa neuropsykiatrisia potilaita hoidetaan yleensä vanhuspsykiatrisilla tai yleispsykiatrisilla osastoilla.

OA piti epätydyttävänä sitä, että neuropsykiatristen potilaiden hoitoon erikoistuneista hoitopaikoista oli puutetta. Potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään hoitoon kuuluu, että potilasta hoidetaan oikeassa paikassa oikeaan aikaan. Neuropsykiatristen potilaiden oikeus tällaiseen hyvään hoitoon tulee olla riippumaton siitä, minkä sairaanhoitopiiriin alueella hän asuu.

OA saattoi STM:n tietoon käsityksensä neuropsykiatristen potilaiden hoitoon erikoistuneiden hoitopaikkojen puutteesta. OA pyysi ministriä ryhtymään asiassa tarvittaviin toimenpiteisiin ja ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä oli antanut aihetta (4012/2/12).

Poliisin virka-apu potilaan toimittamiseksi sairaalahoitoon

OA piti puutteena sitä, että terveydenhuollon lainsäädännössä ei säädetä erikseen poliisin virka-avusta silloin, kun on kyse sellaisen henkilön toimittamisesta hoitoon, joka tarvitsee kiireellistä somaattista hoitoa. OA esitti STM:lle tämän lainsäädännössä olevan puutteen poistamista. OA kiinnitti myös lääkärin huomiota poliisilain 40 §:n virka-apua koskevien säännösten puutteisiin.

OA:n tutkimassa asiassa sairaankuljettajat olivat vastoin kantelijan tahtoa toimittaneet hänen puolisonsa (jäljempänä potilas) sairaalahoitoon poliisin virka-avun turvin.

Potilas sairasti muun muassa insuliinihoitoista diabetesta ja vaikea-asteista Alzheimerin tautia sekä alaraajojen valtimotautia, joka aiheutti hänelle jalkahaavat ja huomattavaa kipua. Hän ei kyennyt päättämään hoidostaan. Häntä hoidettiin aluksi kotihoidossa yhteisymmärryksessä hänen omaishoitajansa, kantelijan kanssa. Koska potilaan kotihoidon toteuttaminen ei enää myöhemmin ollut mahdollista kantelijan kanssa yhteisymmärryksessä ja koska kotihoidon lääkäri katsoi potilaan tarvitsevan välitöntä hoitoa perusterveydenhuollon sairaalassa, lääkäri teki maistraatille ilmoituksen potilaan edunvalvonnan tarpeesta ja pyysi edunvalvojan määräämistä tälle

kiireellisesti. Tarkoituksena oli, että potilaan hoito järjestettäisiin sairaalassa edunvalvojan suostumuksella.

Kanta-Hämeen kärjäoikeus antoi väliaikaisen määräyksen edunvalvojan määräämisestä potilaalle. Väliaikaisen määräyksen mukaan edunvalvojalla oli oikeus myös edustaa potilasta tämän hoitoa ja hoitopaikkaa koskevissa asioissa, joiden merkitystä tämä ei kyennyt ymmärtämään.

Edunvalvojan suostumuksella kotihoidon lääkäri pyysi sairaankuljetusta siirtämään potilaan sairaalaan. Koska kantelija kuitenkin kieltäytyi luovuttamasta potilasta sairaankuljettajille, lääkäri teki virka-apupyynnön poliisille.

OA totesi, että oli jossain määrin tulkinnanvaraista, oliko tilannetta arvioitava virka-avun antamisena viranomaiselle vai yksityiselle. Joka tapauksessa poliisilain 40 §:n mukaan poliisi voi antaa virka-apua myös yksityiselle, jos se on välttämätöntä tämän laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oikeuden loukkaus on ilmeinen. OA totesi, että tällä perusteella potilaalla olisi itsellään ollut oikeus pyytää poliisilta virka-apua päästäkseen potilaslain 8 §:ssä tarkoitettuun kiireelliseen hoitoon.

Potilaalle määrättyllä edunvalvojalla oli oikeus edustaa potilasta myös tämän hoitoa ja hoitopaikkaa koskevissa asioissa, joiden merkitystä tämä ei kyennyt ymmärtämään. Edunvalvoja oli antanut suostumuksensa siihen, että potilaan hoito järjestettäisiin sairaalassa ja että sairaankuljetusta pyydetäisiin siirtämään tämä sairaalaan. OA:n mukaan edunvalvoja oli määrätty nimenomaan tähän liittyen. Näissä olosuhteissa edunvalvojan suostumuksen voitiin katsoa ulottuvan myös virka-apupyynnöön, koska pyyntö oli perustunut potilaan oikeuteen päästä sairaalahoitoon. Näin ollen OA ei katsonut lääkärin menettelleen asiassa lainvastaisesti.

OA:n mukaan asiaa arvioitaessa oli otettava huomioon myös se, että poliisilla on poliisilain 16 §:n nojalla oikeus oma-aloitteisestikin päästä kotirauhan suojaamaan paikkaan, jos on perusteltua syytä olettaa, että henkeä tai terveyttä vakavasti vaarantava tapahtuma on meneillään tai uhkaamassa ja toimenpide on välttämätön vaaran estämiseksi. OA ei katsonut poliisin me-

netelleen tavalla, joka antaisi hänelle aihetta toimenpiteisiin.

OA totesi kuitenkin, että poliisilain 40 §:n mukaan poliisiin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Voimassa olevaan terveydenhuollon lainsäädäntöön ei sisälly säännöstä poliisiin virkaavusta kantelun kuvaamisesta tilanteissa. Terveydenhuollon lainsäädännössä poliisiin virkaavusta on erillinen säännös mielenterveyslain 31 §:ssä. Tätä säännöstä ei kuitenkaan voida soveltaa tilanteeseen: kysymys ei ollut tahdosta riippumattomaan psykiatriseen sairaalahoitoon mahdollisesti toimitettavan henkilön kuljetuksesta ja poliisiin kuljetukseen antamasta virka-avusta.

Koska viranomaiselle annettavasta poliisiin virka-avusta ei tämän kaltaisissa tilanteissa ole säädetty, olisi OA:n mukaan ollut perustellumpaa, että virka-apupyynnön olisi tehnyt potilaan edunvalvoja, jolloin kysymys olisi ollut selvästi yksityiselle annettavasta virka-avusta (3763/4/10*).

STM ilmoitti, että maaliskuussa 2013 on tulossa valmisteluun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, rahoitusta, kehittämistä ja valvontaa koskeva lainsäädäntö. Siinä tulee arvioitavaksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon sisältöjä koskeva lainsäädäntö. Tuolloin on mahdollista ottaa käsiteltäväksi myös poliisin virka-apua koskevan säännöksen valmistelu.

Vaarallisen potilaan karkaamisesta pitäisi voida ilmoittaa

OA esitti STM:lle harkittavaksi, tulisiko psykiatriselle sairaalalle säätää oikeus ilmoittaa vaarallisen, tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan karkaamisesta tämän omaisille tai muille henkilöille. Nykyisin potilaan terveystietojen salassa pidettävyys voi estää ilmoituksen tekemisen.

OA lähetti päätöksensä tiedoksi ministeriölle huomioon otettavaksi oikeuspsykiatrista hoitoa koskevaa lainsäädäntöä uudistettaessa.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 11.10.2012,
DNRO 3606/4/11, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

Potilasvahingon korvausta hakevan kuuleminen

Potilasvakuutuskeskus (PVK) kuuli hakijoita hankkimistaan selvityksistä harkinnan mukaan ja lähinnä silloin, kun asiassa oli tarpeen hankkia lisäselvitystä, joka ei käynyt ilmi PVK:n itse hankkimista asiakirjoista. OA:n mukaan menettely jätti hakijan näkökulman liian vähälle huomiolle. Hallintolain esitöissä korostetaan, että kuulemisen tehtävänä on asian selvittämisen ohella turvata hakijan vaikuttamismahdollisuudet. Tätä näkökohtaa vahvistaa myös asianosaisjulkisuus, joka oikeuttaa asianosaisen saamaan tiedon myös sellaisista asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia.

Kuulemisesta voidaan hallintolain mukaan luopua silloin, kun ”hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta”. Lain esitöiden mukaan poikkeussäännöstä on kuitenkin tulkittava ahtaasti. Niissä todetaan muun muassa, että hallinnon tehokkuuden varmistamisen asianosaisen oikeusturvan kustannuksella ei voida katsoa vastaavan vallitsevaa oikeuskehitystä.

Jos selvitysten perusteella on selvää, että korvaushakemus hyväksytään, kuuleminen saattaa olla ilmeisen perusteetonta. Sitä se saattaa olla myös silloin, jos selvityksessä viitataan asiakirjoihin, jotka hakija on itse esittänyt hakemuksensa tueksi. Muissa tapauksissa hakijaa olisi OA:n mukaan pääsääntöisesti kuultava ainakin asianosaisen selvityksestä ja ulkopuolisen asiantuntijalääkärin antamasta lausunnosta.

Mitä tuli asianosaisen selvityksen liitteenä oleviin tai muuten hankittuihin potilasasiakirjoihin, kuulemista oli pidetty ilmeisen tarpeettomana muun muassa sen vuoksi, että potilasasiakirjat olivat muutenkin hakijan saatavissa. OA:n mukaan tämä perustelu ei ole ongelmaton. Hakija ei välttämättä ole tutustunut niihin potilasasiakirjoihin, joita PVK pitää olennaisina ratkaisun kannalta. PVK:n menettelyyn ei kuitenkaan ollut syytä puuttua, kun otettiin huomioon, että hakijalle tiedotettiin potilasasiakirjojen hankkimisesta hakemuslomakkeeseen liitetyissä ohjeissa. OA:n mukaan olisi kuitenkin suositeltavaa, että

PVK ilmoittaisi hakijalle kuulemisen yhteydessä, mistä hoitolaitoksesta hänen potilasasiakirjojaan oli hankittu, ja että tämä voi halutessaan tutustua niihin joko PVK:ssa tai hoitolaitoksessa.

OA totesi, että PVK:n hankkimia asiantuntijalääkäreiden lausuntoja voitiin tarkastella niiden periaatteiden mukaan, joilla eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on arvioinut eläkeasioiden käsittelyssä hankittavia lääkärilausuntoja. Valiokunnan mukaan PVK:n omien lääkäreiden lausuntoja voidaan pitää osana PVK:n sisäistä päätöksentekoprosessia, jolloin niitä ei tarvitse antaa hakijalle käsittelyn ollessa kesken. Jos PVK sen sijaan hankkii ulkopuolisen lääkärin lausunnon, siitä on kuultava asianosaista hallintolain mukaan.

Tämän menettelyn ongelmana on kuitenkin hakijoiden eriarvoisuus: voi olla sattumanvaraisista, hankitaanko tietyn asian käsittelyä varten ulkopuolinen asiantuntijalausunto (josta on pääsääntöisesti kuultava) vai arvioiko asian PVK:n oma lääkäri (jolloin hakijaa ei tarvitse kuulla). Tämän vuoksi OA suositteli PVK:lle valiokunnan mietinnössä ehdotettua menettelyä, jonka mukaan asianosaiselle lähetettäisiin ennen varsinaista päätöksentekoa selvitys laitoksen lääkärin kannotoista ja niiden keskeisistä perusteista ainakin silloin, kun se on hakijan kannalta kielteinen.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 2.3.2012,
DNRO 2550/4/10*, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

Valvomattomat tapaamiset psykiatrisessa sairaalahoidossa

Kantelijat (potilaspariskunta) arvostelivat Vanhan Vaasan sairaalaa siitä, että se ei järjestänyt heille mahdollisuutta valvomattomiin, ns. perhetapaamisiin.

Kun otettiin huomioon perustuslain veloitteet perhe-elämän tukemisesta ja vapautensa menettäneiden oikeuksien turvaamisesta, sairaala ei voinut OA:n mukaan täysin kieltää aviopuolisolta tai muilta perhe-elämän suojan piirissä olevilta pariskunnilta valvomattomia tapaamisia, jos sai-

raalassa oli tähän tarkoitukseen soveltuvat tilat ja jos potilaan terveydentila ei estänyt tapaamisen järjestämistä.

OA totesi, että jokaista pyyntöä valvomattoman tapaamisen järjestämisestä tulisi arvioida erikseen mielenterveyslain kannalta. Lain mukaan potilaan yhteydenpitoa voidaan rajoittaa, jos yhteydenpidosta on vakavaa haittaa potilaan hoidolle, kuntoutukselle tai turvallisuudelle tai jos rajoittaminen on välttämätöntä muun henkilön yksityiselämän suojaamiseksi. Sairaalan selvityksessä esitetyt perusteet, kuten potilaan terveydentilaan liittyvät syyt ja potilaiden suojeleminen hyväksikäytöltä, olivat OA:n mukaan tällaisia perusteita. Jos perusteita ei kuitenkaan ole ja jos sairaalalla on tapaamisiin soveltuvat tilat, niitä tulisi OA:n mukaan voida käyttää puolisoitten valvomattomiin tapaamisiin, jolleivät puolisoit voi tavata potilaan (tai potilaiden) lomien aikana. Sairaala oli ilmoitettu, että sillä oli tarvittaessa valmius tällaiseen järjestelyyn.

Potilaspariskunta tulisi kohdella samoin perustein kuin sellaisia pariskuntia, joiden toinen osapuoli asuu sairaalan ulkopuolella. Lain sanamuodolle, jonka mukaan potilaalla on oikeus pitää yhteyttä ”sairaalan ulkopuolelle” ei OA:n mukaan voida antaa sellaista merkitystä, että se asettaisi potilaiden erilaiset parisuhteet eri asemaan. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että potilaan vierailujen valvomista on pidettävä mielenterveyslaissa tarkoitettuna yhteydenpidon rajoittamisena, minkä vuoksi siitä on tehtävä muutoksenhakukelpoinen päätös. OA totesi, että valvomattomista tapaamisista tulisi päättää samalla tavalla kuin potilaan muustakin yhteydenpidosta. Jos tällaista tapaamismahdollisuutta ei järjestetä, siitä tulisi päättää mielenterveyslain osoittamalla tavalla, minkä jälkeen potilas voi halutessaan saattaa asian hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Mahdollisesta veloitteesta valvomattomiin tapaamisiin soveltuvien tilojen järjestämi-

sestä tulisi säätää laissa. OA esitti STM:lle, että se arvioisi tarvetta sisällyttää lakiin säännökset potilaiden valvomattomista tapaamisista.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 16.8.2012,
DNRO 903/4/11*, ESITTELIJÄ HÄKAN STOOR

Ministeriö ilmoitti, että OA:n esittämät mielenterveyslain muutostarpeet otetaan huomioon ministeriössä vireillä olevassa oikeuspsykiatria koskevien säännösten uudistamisessa.

Ensihoitoa koskeva hoito-ohje

OA pyysi Valviraan ohjaamaan sairaanhoitopiirejä yhdenmukaiseen käytäntöön ensihoitopalvelua järjestäessään. Ensihoitohenkilöstön tulisi pyytää hoito-ohje lääkäriltä hiemankin epäselvissä tilanteissa, kun potilaan tila arvioidaan sellaiseksi, ettei kuljetusta tarvita.

OA tutkimassa asiassa potilaan aviomies oli ollut ehdottomasti sitä mieltä, että potilas olisi tullut kuljettaa heidän kotoaan hoitoon. Aviomies oli kutsunut sairaankuljetuksen paikalle jo toistamiseen saman illan kuluessa. Potilas oli joutunut jo aikaisemmin useita kertoja sairaalaan tai terveyskeskukseen vastaavan kaltaisten oireiden vuoksi. Valviran ja sen pysyvän asiantuntijan lausuntojen perusteella OA katsoi, että Duodecimin ensihoito-oppaan hoito-ohjeistus ja Kymenlaakson sairaanhoito- ja sosiaalipalvelujen kuntayhtymän Carean omat ohjeet huomioon ottaen lääkintävahtimestari-sairaankuljettajan ja lähihoitajan olisi tullut toisella käyntikerralla keskustella päivystävän lääkärin kanssa potilaan tilanearvion tarpeesta päivystyspisteessä. Jättäessään konsultoimatta päivystävää lääkärinä heidän menettelynsä ei ollut sopusuhteissa potilaslain ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (ammattihenkilölaki) säännösten kanssa. OA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä lääkintävahtimestari-sairaankuljettajan ja lähihoitajan tietoon.

Valvira ja pysyvä asiantuntija pitivät perusteltuna sitä, että Carea täsmentää ohjeitaan ensihoitohenkilöstön konsultaatiovelvoitteesta

päivystävälle lääkärille etenkin tilanteessa, jossa saman potilaan luona käydään useasti ja ensihoitohenkilöstö ei totea tarvetta kuljettaa päivystykseen. Valvira totesi, että hoito-ohje lääkäriltä tulisi useimmiten pyytää hiemankin epäselvissä tilanteissa, kun potilaan tila arvioidaan sellaiseksi, ettei kuljetusta tarvita. Tätä perustelee muun muassa se, että lääkärillä on usein pääsy potilaan vanhoihin potilasasiakirjatieloihin, mitä mahdollisuutta ensihoidossa ei useinkaan ole. OA:lla ei ollut syytä kyseenalaistaa näitä lääketieteellisissä asiantuntijalausunnoissa esitettyä perusteltuja käsityksiä, joihin hän yhtyi.

Koska Careassa oli jo ryhdytty täsmentämään ensihoitohenkilöstölle annettua ohjeistusta lääketieteellisissä asiantuntijalausunnoissa esitetyllä tavalla, asia ei antanut OA:lle aihetta muuhun kuin, että hän lähetti päätöksensä tiedoksi ensihoidon vastuulääkärille (4248/4/10*).

4.11.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrissa sairaalahoidon antaviin toimintayksiköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiansa toteutumista. Tarkoituksena on myös selvittää, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan ja miten heidän omaisensa otetaan huomioon tässä yhteydessä. Lisäksi tarkoituksena on saada selvitystä hoitotakuun toteutumisesta. OA ja hänen esittelijänsä keskustelevat sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, perehtyvät asiakirjoihin sekä tarkastavat suljetut osastot ja niiden eristystilat.

Vuonna 2012 OA tarkasti Vanhan Vaasan ja Pitkäniemen sairaalat. Kellokosken sairaalan oikeuspsykiatria ja vaikeahoitoiset -vastualueen tarkastivat oikeusasiamiehen kanslian terveydenhuollon asioiden esittelijät. Tarkastuksella olivat mukana myös Latvian oikeusasiamies ja hänen kolme esittelijäänsä.

Lisäksi OA teki perehtymiskäynnin Lääkkeiden hintalautakuntaan.

Pitkäniemen sairaalan tarkastus

Ohjeet potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksista

OA totesi, että ohjeiden kohdassa Omaisuuden haltuunotto viitattiin virheellisesti kumottuun teräselakiin. Ohjeiden kohtaan Henkilöntarkastus ja -katsastus oli perusteltua lisätä maininta siitä, että henkilönkatsastuksen saa suorittaa vain terveydenhuollon ammattihenkilö.

Osastokohtaiset ohjeet ja hoitosopimukset

OA totesi, että laitospöytäkirjan kielto merkitsee sitä, että potilaan oikeuksia ei voida rajoittaa osastojen omilla ohjeilla, vaan rajoitusten on perustuttava lakiin, ja ne on tehtävä yksilöllisen harkinnan perusteella.

Puhelimen käytön rajoittaminen päihdepsykiatrisen osaston ohjeiden tavoin merkitsi potilaan yhteydenpidon rajoittamista, kuten myös se, että hoitaja oli läsnä puhelinkeskustelun aikana niin, että hän kuuli keskustelun. Puhelun ja muun luottamuksellisen viestin suoja on turvattu perustuslaissa. Potilaan puhelinsalaisuuden loukkaamattomuus on ehdoton silloin, kun on kyse yhteydenpidosta mielenterveyslaissa tarkoitettuihin sairaalan toimintaa valvoviin tahoihin.

Ohjeiden mukaan potilaan luona saattoivat vierailulla hänen päihdeettömät lähiomaisensa, eivät kuitenkaan puoliset. Vierailujen rajoittaminen tällä tavoin merkitsi OA:n mukaan potilaan yhteydenpidon rajoittamista.

OA totesi potilaiden oikeusturvan edellyttävän, että heille tiedotetaan oikeudesta saada omaisuuden haltuunotosta tai yhteydenpidon rajoittamisesta valituskelvoinen päätös.

Osaston ohjeiden mukaan ensimmäisenä hoitopäivänä potilaalta otetaan huumeseula. OA totesi, että huumeseulan ottamisessa on kysymys mielenterveyslaissa tarkoitettua henkilönkatsastuksesta.

Jos potilas on vapaaehtoisessa hoidossa, huumeseulan ottaminen edellyttää OA:n mukaan potilaan antamaa, tietoon perustuvaa vapaaehtoista

suostumusta. Potilaan tarkkailuun ottaminen tai hoitoon määrääminen ei välttämättä merkitse sitä, että hän olisi kyvytön ottamaan kantaa hoitoonsa. Potilaan psyykinen tila ratkaisee sen, mikä merkitys hänen tahdonilmaisulleen on annettava. Jos tällaisen potilaan katsotaan olevan kykenevä antamaan tietoon perustuvan, vapaaehtoisen suostumuksensa huumeseulan ottamiseen, kysymys ei ole mielenterveyslaissa tarkoitettua rajoituksesta. OA totesi, että suostumuksen olisi tarpeen olla kirjallinen, jos on aihetta epäillä, että jälkikäteen syntyy näyttövaikeuksia suostumuksen olemassaolosta. Jos tarkkailuun otettu tai hoitoon määrätty potilas ei kykene antamaan suostumustaan, hänelle saadaan toimittaa huumeseula vain, jos on todennäköisiä syitä epäillä, että hän on päihdyttävän aineen vaikutuksen alainen.

OA korosti sitä, että henkilöntarkastukselle ja -katsastukselle mielenterveyslaissa säädetyt edellytykset tähtäävät siihen, että perusoikeutena suojattuun oikeushyvään, tässä henkilökohdattaiseen koskemattomuuteen, ei voida puuttua perusteella tai riittämättömin perustein. Jos toimenpiteiden edellytyksenä olevaa näyttökynnystä ei tulkitse asianmukaisesti tiukasti, henkilökohtaisen koskemattomuuden perustuslaissakin turvattu suoja vesittyy. Lainsoveltajan tulee siten aina harkita huolellisesti, mitä konkreettisia toiseikkoja epäilyn tueksi on ja miten vahvoja ne ovat käyttöarvoltaan. Kussakin yksittäistapauksessa on myös tehtävä kokonaisarviointi.

OA totesi, että osaston käytössä oleviin hoitosopimuksiin olisi asianmukaista merkitä, että potilas voi milloin tahansa perua sopimuksen, mutta että sopimuksen peruminen tai sen rikkomisen voi johtaa hoidon edellytysten uudelleen arviointiin.

Mattoon kääriminen

EVA-yksikössä käytettiin alaikäisen potilaan mattoon käärimistä rajoitustoimenpiteenä. OA totesi, että potilaan käärimiselle mattoon ei ole mielenterveyslaissa selvää normipohjaa. Mattoon kääriminen on ihmisarvoisen kohtelun kannalta arveluttavaa. Se on voimakas ja poikkeuksellisesti

nen rajoitustoimenpide, josta pitäisi säätää laissa. Edes mielenterveyslain esitöissä ei ole mainintaa tällaisesta rajoitustoimenpiteestä. Potilaan mattoon käärimisestä oli tehty erillinen kantelu (2598/4/12), joka oli OA:n tutkittavana. OA totesi ottavansa kanteluratkaisussaan yksilöidymmin kantaa asiaan.

Eristämisen olosuhteet

Akuuttipsykiatrian osaston eristysluonassa oli erittäin voimakas, kuvottava ja pinttynyt eritteiden, erityisesti virtsan haju, vaikka huone oli selvästi siivottu. OA totesi, että eristystilan asianmukaisuudella on huomattava merkitys arvioitaessa sitä, onko potilaan eristäminen kokonaisuudessaan toteutettu siten, että se on ihmisarvon mukaista kohtelua ja laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. OA:n mukaan eristystilaa ei tullut käyttää potilaan eristämiseen.

Oikeuspsykiatristen osastojen tilanne

Tarkastuksen yhteydessä käydyissä luottamuksellisissa keskusteluissa tuotiin esiin huoli oikeuspsykiatristen osastoista. OA totesi, että oikeuspsykiatrian osastojen toiminnasta ei saatu selvää kokonaiskuvaa tarkastuksen eikä sairaalan antamien kommenttien perusteella. OA katsoi tarkastuksella tehtyjen havaintojen muodostavan mielenterveyslain 33a §:ssä tarkoitetun perustelun synn, jonka perusteella aluehallintovirasto voi suorittaa oikeuspsykiatristen osastojen tarkastuksen. Hän pyysi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoa tekemään osastoille tarkastuksen.

Vartijoiden käyttö

Sairaalassa turvapalvelu oli ympärivuorokautista turvallisuusvalvontaa. Vuorossa oli aina ISS Palvelut Oy:n vartija. OA totesi tarpeen selvittää tarkemmin vartijoiden käyttö hoidossa avustamisessa (4015/4/12).

Potilaiden ja omaisten tiedonsaanti

OA totesi, että potilaille ja heidän omaisilleen tarkoitettussa ohjeessa oli tarkoituksenmukaista erotella toisaalta vapaaehtoisessa hoidossa olevat sekä toisaalta tarkkailuun otetut ja hoitoon määrätty potilaat, koska heidän oikeudellinen asemansa on erilainen. Ohjeessa tuli myös tyhjentävästi kuvata kaikki mielenterveyslain 4a luvussa tarkoitettu potilaan itsemääräämisoikeuden rajoitukset. Lisäksi ohjeiden kohdasta Eristäminen tuli käydä selkeästi ilmi, että potilaan sitominen on mielenterveyslain mukaan sallittua vain, jos hän käyttäytymisensä tai uhkauksensa perusteella todennäköisesti vahingoittaisi itseään tai muita.

Muistutuksiin vastaaminen

Muistutuksiin vastattiin usein kohtuullisessa ajassa, yleensä 1–4 viikon aikana kesälomakautta lukuun ottamatta, jolloin vastauksen antaminen saattoi kestää kaksikin kuukautta. OA korosti sitä, että myös kesälomakautena tulee huolehtia siitä, että potilas saa vastauksen muistutukseensa kohtuullisessa ajassa. OA kiinnitti huomiota siihen, että aikuispsykiatrian vastualueen muistutuksiin annettuja vastauksia ei ollut aina perusteltu riittävästi.

Vanhan Vaasan sairaalan tarkastus

Ohjeet potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksista

Ohjeiden kohdassa Toiminta eristämisen- ja sitomistilanteissa todettiin, että jos hoitohenkilökunta ei voi suorittaa eristämistä, pyydetään virka-apua poliisilta. OA totesi, että poliisilain mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Mielenterveyslaissa tai terveydenhuoltolainsäädännössä muutoinkaan ei ole säädetty poliisin oikeudesta tai velvollisuudesta antaa virka-apua potilaan eristämiseen psykiatrisessa

sairaalassa. Poliisin toimintamahdollisuudet määräytyvät tällaisissa tilanteissa pakkotilaa ja hätävarjelua koskevien säännösten mukaan.

Ohjeiden kohdassa Henkilöntarkastus ja -katsastus sanottiin, että henkilönkatsastus saadaan suorittaa, jos siihen on ”perusteltua syytä”. Mielenterveyslaissa edellytetään kuitenkin ”todennäköisiä syitä”. OA oli jo tarkastuksellaan vuonna 2008 kiinnittänyt huomiota asiaan. OA kehotti sairaalaa välittömästi korjaamaan ohjeiden nämä puutteet.

Pitkät eristämiset

OA piti sairaalan kehittämistyötä eristämisen haittavaikutusten vähentämiseksi erittäin myönteisenä. Hän totesi kuitenkin, että potilaiden pitkäaikaista asumista eristyksessä ei voida pitää tyydyttävänä olotilana. Hän totesi myös, että saadun tiedon mukaan Meili 2009-ohjelman toimeenpanoon kuuluu eristämisen vähentämiseen tähtäävä kehittämistyö. OA oli pyytänyt THL:ltä selvitystä siitä, voitaisiinko oikeuspsykiatristen potilaiden pitkiä eristämisiä vähentää rakenteellisilla ratkaisuilla, kuten pienempiä yksiköjä perustamalla, tai muulla tavoin. Asian käsittely oli vielä kesken (1220/2/11).

Eristetyn potilaan vaatetus

Sairaalan antaman tiedon mukaan potilaat eristettiin yleensä omilla vaatteillaan. Potilaat toivat kuitenkin esiin, että eristyksen aikana saa yleensä käyttää vain alusvaatteita. Tarkastajat havaitsivat myös erään osaston valvomon monitorilta yhden eristetyn potilaan alasti. OA päätti pyytää sairaalalta selvitystä kaikkien tarkastusajankohtana eristettyjen potilaiden vaatetuksesta.

Potilaiden ja omaisten tiedonsaanti

OA piti potilaille jaettavaa aineistoa informatiivisena, mutta totesi myös, että eri oppaat sisältävät paljon päällekkäistä aineistoa, joten kokonaiskuvan muodostaminen saattaa olla vaikeaa. Saadun tiedon mukaan valtakunnallinen esite mielenterveyspotilaan oikeuksista on valmisteilla. OA totesi, että uusi esite yhdenmukaistaneen sairaaloiden tiedottamista. OA kehotti sairaalaa pitämään aluehallintohallintoviraston kantelulomakkeita potilaiden saatavilla.

OA kehotti sairaalaa parantamaan potilaille suunnattua ruotsinkielistä tiedottamista ainakin niillä osastoilla, joilla hoidetaan ruotsinkielisiä potilaita. OA piti tarpeellisena, että sairaaloissa on kirjallista aineistoa potilaiden oikeuksista myös muilla kuin kansalliskielillä. Kun valtakunnallinen opas oli valmisteilla, OA ei katsonut aiheelliseksi puuttua asiaan enempää.

Sähköhoito

CPT suositti vuonna 2008 tekemällään tarkastuksella, että kaikkiin Suomen psykiatrisiin hoitolaitoksiin, joissa on turvaututtu sähköshokkihoitoon (ECT), perustetaan erityinen rekisteri, johon kirjataan sähköshokkihoitotapaukset. Lisäksi potilaalta pyydetään nimenomainen suostumus ennen tämän terapian läpikäyntiä.

Tarkastajat tutustuivat kolmen sähköhoitoa saaneen potilaan asiakirjoihin. Asiakirjojen mukaan potilaille oli ennen hoidon aloittamista annettu tietoa hoidosta, ja he olivat antaneet hoitoon suullisen suostumuksensa.

Mielenterveyslain 22 b §:n mukaan potilaan psyykkisen sairauden hoidossa saadaan hänen tahdostaan riippumatta käyttää vain sellaisia lääketieteellisesti hyväksyttäviä tutkimus- ja hoitotoimenpiteitä, joiden suorittamatta jättäminen vakavasti vaarantaa hänen tai muiden terveyttä tai turvallisuutta. Psykokirurgisia tai muita potilaan koskemattomuuteen vakavasti tai peruuttamattomasti vaikuttavia hoitotoimenpiteitä voi

daan tehdä vain täysi-ikäisen potilaan kirjallisella suostumuksella, jollei kyse ole potilaan henkeä uhkaavan vaaran torjumiseksi välttämättömästä toimenpiteestä.

Kun otetaan huomioon sähköhoidon aiheuttamat muistinmenetykset, OA piti ongelmallisenä sitä, voidaanko potilaan antamaa suullista suostumusta pitää riittävänä vai onko sähköhoito mielenterveyslain mainitussa säännöksessä tarkoitettu hoito, johon voidaan pääsääntöisesti ryhtyä vain potilaan kirjallisella suostumuksella.

Tarkastuksen jälkeen Valviran mielenterveys- ja päihdepalvelujen asioita käsittelevä työryhmä (Miepä) käsittelee asiaa oikeusasiamiehen kanslian tiedustelun vuoksi. Työryhmä totesi muun muassa, että sähköhoidosta saattaa aiheutua tilapäistä muistinmenetystä joillekin potilaille. Pitkääikäisistä muistihäiriöistä pitäisi saada kunnollista tutkimustietoa. Valvirasta lähetetään THL:n Finohta-yksikölle pyyntö tehdä tutkimustiedon analyysi asiasta, joka sittemmin lähetetään myös oikeusasiamiehelle.

OA päätti seurata tilannetta.

Kellokosken sairaalan tarkastus

Ohjeet potilaan itsemääräämisoikeuden rajoituksista

Ohjeet oli koottu käsikirjaan, joka oli OA:n mukaan poikkeuksellisen hyvin laadittu. Hänen huomionsa kiinnittyi kuitenkin seuraaviin kohtiin.

Käsikirjan kuvaus potilaan tahdosta riippumattoman lääkityksen edellytyksistä näytti olevan väljempi kuin laki. OA suositteli, että mielenterveyslaista ilmenevät lisäedellytykset (hoitotoimenpiteiden suorittamatta jättäminen vaarantaa vakavasti potilaan tai muiden terveyttä tai turvallisuutta) tulisi kirjata käsikirjaan.

Mielenterveyslain mukaan henkilöntarkastuksen edellytyksenä on perusteltu syy epäillä, että potilaalla on kiellettyjä aineita tai esineitä, ja henkilönkatsastuksen edellytyksenä on todennäköisiin syihin perustuva epäily. OA:n mukaan kä-

sikirjan ohje oli puutteellinen, koska niissä ei erotettu henkilönkatsastuksen ja -tarkastuksen edellytyksiä. Lisäksi oli otettava huomioon, että laki edellyttää aina konkreettista epäilyä, eikä potilasta voi velvoittaa rutiiniluonteisiin tarkastuksiin. OA pyysi selkeyttämään ohjetta tältä osin.

Käsikirjan mukaan hoitosuunnitelmassa voidaan sopia ”menettelytavoista, milloin potilas tarkastetaan” ja ”päihdeseulatestien ottamisesta esimerkiksi potilaan palattua lomalta”. OA päätti selvittää asiaa omana aloitteenaan.

Valvomattomat tapaamiset

Sairaalassa oli erillinen huone, jonka potilaat voivat varata, kun he tapasivat perheitään tai ystäviään. Sairaalassa ei kuitenkaan järjestetty puolisoitten välisiä ns. perhetapaamisia. OA viittasi päätökseensä perhetapaamisten järjestämisestä oikeuspsykiatrisissa sairaaloissa (903/4/11) ja pyysi sairaalaa ottamaan huomioon päätöksen vierailukäytännöissään.

Ulkoilun järjestäminen

Sairaalalla oli erillinen aidattu ulkoilualue. Joitakin potilaita ei kuitenkaan voitu karkaamisvaaran vuoksi tuoda edes tälle ulkoilualueelle ja he joutuivat olemaan pitkäaikojä aikoja sisätiloissa. Potilaat ja omaiset toivat esille, että ulkoilumahdollisuudet puuttuivat jopa kuukausien ajan. Sairaalan edustajat kiistivät tämän, mutta tarkastajille jäi käsitys siitä, että vaikeahoitoinen, karkaamisaltis potilas voi joutua olemaan ilman ulkoilua jopa viikkoja. OA päätti ottaa omana aloitteena tutkitavaksi, miten tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden ulkoilu on järjestetty Kellokosken sairaalassa (4068/2/12).

Eristämisen olosuhteet

Vankeuslaki edellyttää, että vankilan suljetuissa tiloissa, joissa säilytetään vankeja, tulee olla hälytyslaite, jolla voidaan välittömästi saada yhteys henkilökuntaan. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että vankiloissa, joissa sellihälytysjärjestelmässä ei ole puheyhteyttä selkeihin, hyväksyttävän viiveen pituus sellikutsuun vastaamisessa ei voi olla enempää kuin joitakin minuutteja. Vaikka vastaavaa säännöstä ei ole mielenterveyslaissa, OA:n oli vaikea nähdä, että potilaan kohtelu ja turvallisuus eristyksessä voisi olla huonompi kuin vangin kohtelu ja turvallisuus tavallisessa vankiselissä.

OA edellytti, että soittokehoon puuttumisesta huolimatta sairaalassa turvataan potilaan yhteydenpitoa siten, että eristysluonesta on viivytystä mahdollista saada yhteys hoitohenkilökuntaan. Potilaiden kuvaama oveen jyskyttäminen ei ollut riittävä eikä humaani tapa ja sen voi kokea myös nöyryyttävänä.

Potilasasiamiehen tiedonsaantioikeus

OA piti hyvänä asiana sitä, että erilaisten palautteiden ja ratkaisujen kokoaminen ja analysointi oli keskitetty yhdelle henkilölle sairaanhoitoalueella. Näin niitä voitiin hyödyntää potilasturvallisuutta koskevilla asioilla. Hän katsoi kuitenkin, että salassa pidettävien tietojen toimittamiseen sellaisenaan potilasasiamiehelle voi liittyä ongelmia. Hän piti tarpeellisena selvittää asiaa omana aloitteena (4069/2/12).

Muistutuksiin vastaaminen

OA suositteli, että muistutusvastauksiin lisätään jatkossa maininta siitä, ettei niihin voi hakea muutosta.

Puhelimen käyttö

OA piti tärkeänä, että sairaala huolehtii yhtäältä siitä, että puhelimen käyttöä ei rajoiteta ilman mielenterveyslaissa mainittuja edellytyksiä ja toisaalta siitä, että kamerapuhelinta voidaan käyttää niin, ettei muiden potilaiden yksityisyys vaarannu. Sairaalan tulee myös valvoa puhelimen käyttöä niin, ettei tuomioistuimen määräämä yhteydenpidonrajoitus vaarannu. OA totesi, että mielenterveyslaki antaa sairaalalle mahdollisuuden puuttua puhelimen/kamerapuhelimen käyttöön silloin, kun sillä haitataan vakavasti hoitoa tai toimintayksikön yleistä järjestystä.

4.11.4 RATKAISUJA

Riittävät terveyspalvelut

Hoitotakuun toteutuminen

OA arvosteli puutteita hoitotakuun toteutumisessa muun muassa seuraavissa ratkaisuisissa.

HUS:n Peijaksen sairaala menetteli lainvastaisesti, kun nuori joutui odottamaan nuorisopsykiatriseen hoitoon pääsyä runsaat viisi kuukautta. OA korosti sitä, että lasten ja nuorten mielen-terveyspalveluissa hoitotakuu on ollut voimassa jo 1.1.2001 lukien (4623/4/10*).

Potilaan tarvitsema leikkaushoito olisi tullut järjestää Pohjois-Karjalan keskussairaalassa tapahtunutta nopeammin, etenkin huomioon ottaen hoidon tarpeen arvioinnin pitkä kesto, viisi kuukautta. Potilaan odotusaika leikkaushoitoon, lähes 11 kuukautta lähetteen saapumisesta sairaalaan, oli kohtuuttoman pitkä, mikä merkitsi sitä, että hänen oikeutensa perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut (4151/4/10*).

Jyväskylän terveyskeskus menetteli puolestaan lainvastaisesti, kun potilas joutui odottamaan suun terveydenhuoltoon pääsyä 18 kuukautta (4041/4/10*).

Yhtenäisillä hoidon perusteilla turvataan ja edistetään terveyspalvelujen yhdenvertaista saantavuutta. Lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että kunnat noudattavat näitä perusteita. Tampereen kaupunki ei voinut lasten ja nuorten hampaiden oikomishoitoa järjestäessään omalla sisäisellä päätöksellään sulkea järjestämisvelvollisuutensa ulkopuolelle niitä lapsia tai nuoria, joilla oli luokkaan 7 kuuluva purentavirhe ja joiden purentojen arvioidaan pahenevan aika myöten ja joita siis tuli hoitaa yhtenäisten hoidon perusteiden mukaisesti (2005/4/11*).

Espoon terveyskeskus menetteli lainvastaisesti, kun se ei kyennyt antamaan lääkärin vastaanottoaikoja kiireettömän hoidon tarpeessa oleville potilaille (1641/4/11 ja 923/4/11).

Ajokorttidistuksen antaminen on kunnan lakisääteinen tehtävä

Kunnan tulee huolehtia tästä tehtävästä; näin on siitkin huolimatta, että hoitotakuun enimmäisajat eivät koske hoitoon liittymättömien todistusten ja lausuntojen antamista ja niihin liittyvien lääkärintarkastusten tekemistä. Jyväskylän terveyskeskuksen olisi tullut antaa todistusta tarvitsevalle lääkärin vastaanottoaika (3559/4/10*).

Myös hoitotarvikejakelu on kunnan lakisääteinen tehtävä

Kantelija arvosteli Kuopion kaupungin menettelyä olla luovuttamatta diabetespotilaille lansetteja hoitotarvikkeina. OA totesi kaupungin menetelleen lainvastaisesti, kun se ei ollut huolehtinut terveydenhuoltolaissa säädetyn tehtävän, hoitotarvikejakelun, lain mukaisesta hoitamisesta. Perustuslain lakisääteisten terveyspalveluiden turvaamisvelvoite tulee ottaa huomioon kunnissa talousarviopäätöksiä tehtäessä ja lakeja sovellettaessa. Jos määrärahat osoittautuvat riittämättömiksi, kunnan tulee lisätalousarviolla tai muulla tavoin huolehtia lakisääteisten velvollisuuksiensa täyttämistä (3737/4/11*).

Kotisairaanhoidossa ollut vanhus unohtui päiviksi avuttomaan tilaan

Vanhuspotilaan oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei toteutunut, kun kotisairaanhoidossa ollut vanhus unohtui päiviksi avuttomaan tilaan. OA antoi huomautuksen Jyväskylän kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle ja kaupungille kotihoitoa ja kotisairaanhoitoa tuottavalle Harmonia Oy:lle. Hän katsoi hoidon, tiedonkulun ja asiakirjojen laatimisen puutteiden vaarantaneen vanhuksen henkeä ja terveyttä.

OA:n mukaan Harmonia Oy:n potilaalle antamia palveluja ei toteutettu asianmukaisesti, laadukkaasti eikä potilaan tarpeita vastaavasti. Jyväskylän kaupunki taas ei ohjannut vanhusta riittävästi palvelusetelillä hankittavasta palvelusta, eikä kaupungilla ollut selkeää toimintatapa varmistaa palvelusetelituottajiensa palvelujen laatua.

Vanhus oli ollut leikkauksen jälkeen Kyllön sairaalassa kuntoutuksessa ja siirtynyt kotihoitoon. Jo seuraavana päivänä Harmonian lähihoitaja oli todennut, ettei hän selviydy kotonaan, ja hänen paluustaan sairaalaan oli sovittu.

Tästä alkoi tapahtumien ketju, jossa lähihoitajat vaihtuivat, tieto ei kulkenut ja joka päättyi siihen, että neljä päivää kotiutumisen jälkeen viides lähihoitaja ja sairaanhoitaja löysivät vanhuksen kotoaan makaamasta lattialla. Vanhus oli pari päivää aikaisemmin lähettänyt turvapuהלimes-taan hälytyksen, mutta siihen ei ollut reagoitu. Paikalle pyydettiin ambulanssia, mutta vanhus toimitettiin kuitenkin terveyskeskuksen päivystykseen invataksilla ilman saattajaa.

Terveyskeskuksen päivystyksessä lääkäri arvioi, että vanhus oli tuotu sinne vahingossa ja lähetti hänet sairaalaan. Sieltä hänet palautettiin päivystykseen ja edelleen keskussairaalaan lisätutkimuksiin ja hoitoon. Keskussairaalassa todettiin vanhuksen kuivuneen ja saaneen lihaskauriota lattialla makaamisesta. Hän sai kolme päivää nesteytyshoitoa ja siirtyi sitten Kyllön sairaalaan jatkohoitoon.

OA piti vanhuksen kotihoidon epäonnistumiseen syynä toiminnan huonoa organisointia.

Harmonia Oy:n menettely oli OA:n mukaan epäasianmukaista, kun vanhusta ei toimitettu tarpeelliseen hoitoon, vaan hänet jätettiin yksin kotiin ilman palveluita, ja kun hänen turvapuהלinhälytykseensä ei reagoitu eikä hänen tilannettaan tarkistettu. Kun vanhus lopulta toimitettiin hoitoon, hoitaja ei lähtenyt saattajaksi eikä huolehtinut esitietojen välittämisestä hoitavaan yksikköön.

OA katsoi, että Harmonia Oy:n tuli arvioida toimintansa riskit ja laatia menettelyohjeet vaaratilanteiden ehkäisemiseksi ennalta ja asiakasturvallisuuden parantamiseksi.

Jyväskylän kaupunkia OA moitti siitä, että vanhus ei saanut riittävä ohjausta palvelusetelillä Harmonia Oy:stä hankittavista palveluista. Kaupungin tuli kiinnittää huomiota asiakkaan valinnanvapauteen ja yksilökohtaisiin tarpeisiin arvioidessaan, miten tämän tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut järjestetään.

OA piti puutteena sitä, että Jyväskylän kaupungilla ei ollut selkeää toimintatapa varmistaa palvelusetelituottajiensa palvelujen laatua. Palvelujen tulee vastata vähintään kunnalliselta toiminnalta edellytettävää tasoa. Kunnan seuranta-vastuu korostuu, koska palveluntuottaja hoitaa julkista tehtävää silloin, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja annetaan palvelusetelillä.

Kyllön sairaala sai OA:lta moitteita terveyskeskuksen ja sairaalan välisen tiedonkulun puutteista, joiden takia vanhuksen asianmukainen tutkimus ja hoito viivästyivät vuorokaudella (1218/4/11*).

Oikeus hyvään hoitoon

Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli usein kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Moision sairaalaan vuonna 2011 tehdyllä ennalta ilmoittamattomalla tarkastuskäynnillä havaittiin, että nuori tyttö oli sijoitettu kaksikerroksisessa rivitalossa sijaitsevan nuorisopsykiatrisen osaston alakertaan vievien portaiden alle. Tila oli eristetty sermillä potilashuoneisiin vievästä käytävästä. Tarkastajille kerrottiin, että kyseessä oli

tilapäisjärjestely, koska nuorisopsykiatrisen osastolla ei ollut tuolloin vapaita potilashuoneita. OA otti asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi.

OA totesi, että potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon vaarantui nuorisopsykiatrisen osaston ylikuormitustilanteessa. Ylikuormitus heikentää yleensä hoidon laatua ja loukkaa potilaiden yksityisyyden suoja. Se on niin ikään selvä turvallisuusriski erilaisia häiriötilanteita, kuten tulipaloo ajatellen. Laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluu, että myös päivystyksellisesti nuorisopsykiatrista osastohoitoa tarvitseva potilas pääsee asianmukaiseen osastohoitoon (2146/2/11*).

OA katsoi Lohjan terveyskeskuksen vuodeosaston sairaanhoitajien menetelleen potilaslain ja ammattihenkilölain vastaisesti, kun he vastoin lääkärin määräystä yrittivät kahdesti laittaa saattohoidossa olleelle potilaalle nestekanyyliä omaisten toivomuksesta. OA totesi, että kaiken potilaalle annettavan hoidon tulee olla lääketieteellisesti perusteltua. Hoidon odotettavissa olevien hyötyjen tulee ylittää hoidosta mahdollisesti koituvien haittojen vaikutus. Potilaalle ei saa hänen eikä hänen omaisensa pyynnöstä tai vaatimuksesta antaa sellaista hoitoa, joka ei ole lääketieteellisesti perusteltua (3974/4/11).

Potilaan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei toteutunut, kun Huittisten terveyskeskuksen ja Vammalan aluesairaalan lääkärit jättivät taudinmäärityksessään ottamatta huomioon keuhkoveritulpan mahdollisuuden potilaan hengenahdistusoireen synny, vaikka hänellä oli kohonnut veritulppariski. Väärä taudinmääritys johti potilaan keuhkoveritulpan taudinmäärityksen ja asianmukaisen hoidon viivästy-miseen (3116/4/11).

Potilaan kivun hoito nielurisaleikkauksen jälkeen oli puutteellista Turun yliopistollisessa keskussairaalassa. Potilas sai tehokkaampaa kipulääkitystä vasta lähes 17 tunnin kuluttua leikkauksesta. Myöskään hänen kokemaansa kivun voimakkuutta ei seurattu asianmukaisesti. OA totesi, että hyvä kivun hoito kuuluu laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon (4375/4/11).

Turun kaupunginsairaalan jatkokuntoutusosaston hoitotyön potilasasiakirjamerkinnoista ilmeni, että potilaalle oli annettu väärää lyhytvaikutteista, tarvittaessa otettavaa insuliinia lähes viikon ajan. Merkinnoista ei ilmennyt annosten suuruus. Valvira totesi, että potilasasiakirjamerkintöjen perusteella arvioiden potilaan voinnissa ei kuitenkaan ilmennyt tavanomaisesta poikkeavaa ja että potilaan voinnin tehostettu seuranta oli asianmukaista. OA totesi, että tästä huolimatta väärän insuliinin antaminen potilaalle oli ollut virheellistä menettelyä, joka vaaransi potilaan potilasturvallisuutta ja olisi saattanut olla tälle kohtalokas. OA piti välttämättömänä, että Valvira selvittää perusteellisesti, mistä virheellinen menettely johtui ja kuka terveydenhuollon ammattihenkilö oli vastuussa virheestä. OA pyysi Valviraa ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään (2576/4/11).

Raaseporin kaupungin koululääkäri meneteli virheellisesti, kun hän kirjoitti lääkirintodistuksen ja laati lähetteen lastenpsykiatrian poliklinikalle tutkimatta lasta henkilökohtaisesti. Koululääkäri perusti lapsen hoitoa koskevat päätöksensä lapsen opettajan kertomaan eikä oma-kohtaisiin havaintoihinsa lapsen terveydentilasta. Koululääkäri olisi tullut tutkia lapsi henkilökohtaisesti, jolloin hänen olisi myös pitänyt ottaa huomioon potilaslaissa säädetyt velvollisuudet selvittää alaikäisen oma mielipide ja hoitaa alaikäistä yhteisymmärryksessä hänen huoltajiensa kanssa siinä tapauksessa, että alaikäinen ei kykene päättämään hoidostaan (3101/4/11*).

Eräissä psykiatrissa sairaalahoidoa koskevassa päätöksessään OA totesi, että ns. tarkkailuhaastattelujen tekemistä ei saa jättää hoitohenkilökunnan tehtäväksi. Olennaista on, että potilasta haastattelee päivittäin lääkäri, joka voi päättää tarkkailun lopettamisesta. OA totesi myös, että tarkkailun pituus ei saa määräytyä lääkäreiden päivystysjärjestelyjen mukaan. Tarkkailun päättämisen tulee perustua potilaan lääketieteellisen tilan perusteella tehtyyn arvioon eikä lääkärin saatavuuteen. Lisäksi OA korosti sitä, että lääkärin on päätettävä myös potilaan lomista (4653/4/11*).

Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan tulivat esiin myös kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättämisestä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan niin kuin potilaslaissa säädetään.

Eräissä tapauksessa potilaan siirtymisestä uuteen hoitopaikkaan kerrottiin potilaalle ja kantelijalle vasta sen jälkeen, kun päätös oli jo tehty. Potilaslain keskeinen periaate on kuitenkin, että hoidosta on päätettävä yhteisymmärryksessä joko potilaan taikka hänen edustajansa, lähiomaisensa tai muun läheisensä kanssa. Tämä merkitsee OA:n mukaan sitä, että heitä on kuultava ennen päätöksen tekemistä.

Jos potilaan terveydentila on sellainen, että hän ei kykene osallistumaan hoitoaan koskevaan päätöksentekoon, potilaan edustajaa, lähiomaista tai muuta läheistä on kuultava ennen tärkeää hoitopäätöstä. OA:n mukaan potilaan siirtämistä hoitoon toiselle paikkakunnalle on pidettävä tällaisena päätöksenä. Jos potilasta pidettiin päätöksentekokykyisenä, häntä itseään olisi tullut kuulla ennen päätöksentekoa. Selvityksestä saadut tiedot eivät tukeneet sitä näkemystä, että tietoista olisi aiheutunut hänelle niin vakavaa terveydentilasta haittaa, että tietoa uudesta hoitopaikasta ei olisi voitu hänelle antaa. Jollei potilasta pidetty päätöksentekokykyisenä, kantelijaa olisi hänen lähiomaisenaan tullut kuulla potilaslain mukaisesti. Kun kumpaakaan heistä ei kuultu asiassa, menettely oli OA:n mukaan virheellinen (1979/4/10*).

Tampereen kaupungin terveystoimi lähetti tuberkuloosia koskevan altistumisilmoituksen pelkästään altistuneelle henkilölle, jos hän oli 16 vuotta täyttänyt. Jos altistunut henkilö oli alle 16 vuotta, ilmoitus lähetettiin hänen huoltajilleen. OA totesi, että tällaiset kaavamaiset pelkästään ikään perustuvat toimintatavat ovat ongelmallisia siksi, että ne eivät mahdollista potilaslaissa edellytettyä yksilöllistä arviointia alaikäisen kyvystä ymmärtää hoidon tai siitä kieltäytymisen merkitystä terveydentilalleen.

Toisaalta on ymmärrettävää, ettei yksilöllinen arviointi ole kaikissa tilanteissa käytännössä mahdollinen, esimerkiksi, kun kyseessä on suuri määrä mahdollisia taudille altistuneita tai asiassa muutoin on toimittava nopeasti. Tällöin kaikkien osapuolten oikeuksia ei voida täysmääräisesti toteuttaa. Tilanteissa, joissa joudutaan soveltamaan kaavamaisia ikärajoja, OA piti tärkeänä sitä, että alaikäisille annetaan mahdollisimman selkeää ja ymmärrettävää informaatiota asiasta, ohjataan lisätiedon pariin sekä kannustetaan keskustelemaan asiasta huoltajiensa kanssa.

OA yhtyi Valviran käsitykseen siitä, ettei Tampereen kaupungin terveystoimen voitu katsoa menetelleen tartuntatautiriskistä tiedottamisessa 16 vuotta täyttäneelle alaikäiselle lainvastaisesti tai velvollisuuksia laiminlyöden. OA korosti kuitenkin edellä todettua informaation ja ohjauksen tarvetta sekä kannustusta tukeutua huoltajiin näissä tilanteissa (3626/4/10).

Potilasasiakirjat

Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuudet olivat kanteluissa jatkuvasti erittäin paljon esillä. Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan perustuslain oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja perustuslaissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutumista. Esillä oli myös potilasasiakirjamerkintöjen korjaamismenettely ja kysymys lähiomaisen oikeudesta saada käyttöönsä vainajan potilaskertomus.

Joensuun terveyskeskuksessa ei ollut varauduttu uuden sähköisen potilastietojärjestelmän käyttöäiriöön asianmukaisesti. Perustuslaissa turvattu oikeus riittäviin terveyspalveluihin (sekä kiireelliseen että kiireettömään hoitoon) ja potilaslain mukainen oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon tulee turvata myös ongelmallisuudessa. Terveyskeskuksen olisi OA:n mukaan tullut järjestää toimintansa siten, että järjestelmän käyttöönottoasiasta huolimatta lääkärin vastaanottoaikoja olisi voitu antaa myös

kiireettömän hoidon tarpeessa oleville potilaille. Joensuun terveyskeskus ei siten tuolloin kyennyt turvaamaan näiden asukkaidensa oikeutta riittäviin terveyspalveluihin (206/4/11*).

Turun terveyskeskuksen lääkärin tekemistä potilasasiakirjamerkinnoista ei käynyt ilmi, oliko poistettavia ja asetettavia ehkäisykapseleita ollut yksi vai kaksi kappaletta. Merkintöjen perusteella ei kyetty myöskään selvittämään, ketkä terveydenhuollon ammattihenkilöt olivat osallistuneet toimenpiteeseen. Jos terveyskeskuslääkäri oli konsultoinut toimenpiteestä erikoislääkäriä, myös tämä olisi tullut merkitä potilasasiakirjoihin.

OA piti vakavana puutteena sitä, että potilasasiakirjoihin tehty merkinnät olivat niin riittämättömiä, että Valvira ei voinut niiden perusteella arvioida potilaalle suoritetun toimenpiteen sisältöä ja sen toteuttamista. Puutteellisten potilasasiakirjamerkintöjen vuoksi Valvira ei voinut antaa OA:n pyytämää lääketieteellistä asiantuntijalausuntoa toimenpiteen sisällöstä ja sen toteuttamisesta. Tämän vuoksi OA ei myöskään itse voinut arvioida sitä, oliko potilas saanut potilaslaissa tarkoitettua laadultaan hyvää hoitoa. OA ei voinut tästä syystä myöskään arvioida, olivatko potilaan hoitoon osallistuneet terveydenhuollon ammattihenkilöt menelleet ammattitoiminnassaan asianmukaisesti suorittaessaan hänelle toimenpidettä. Puutteelliset merkinnät olivat vaikeuttaneet kantelun tutkimista (4046/4/11*).

OA:n mukaan Etelä-Karjalan keskussairaalsassa laiminlyötiin lakisäätöinen velvollisuus laatia asianmukaiset potilasasiakirjamerkinnot. Jos somaattisessa hoidossa olevan potilaan itsemääräämisoikeutta joudutaan poikkeuksellisesti rajoittamaan pakkotilassa, lääkärin tulee tehdä tällaisesta päätöksestä ja sen perusteista merkinnät potilasasiakirjoihin (186/4/11).

Psykiatriseen sairaalahoidon määrätyn potilaan suostumuksella tapahtuviin itsemääräämisoikeuden rajoituksiin liittyy huomattavia oikeus- ja turvaongelmia. Potilas saattaa kokea olosuhteet sellaisiksi, että hänellä ei ole todellista mahdollisuutta kieltäytyä toimenpiteestä. Tämän vuoksi omaisuuden haltuunotto tulee OA:n mukaan

aina dokumentoida potilasasiakirjoihin, jotta toimenpiteen lainmukaisuus voidaan todeta jälkikäteen. Jos haltuunotto on tehty yhteisymmärryksessä potilaan kanssa, merkinnästä tulee käydä ilmi, millä tavalla yhteisymmärrys on saavutettu ja millä tavalla potilaalle on ilmoitettu mahdollisuudesta saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös (872/4/10).

Potilas vaati Helsingin terveystieteiden keskuksen poistamaan lääkärin hänelle kotikäynnillä asettaman psykiatrisen diagnoosin. Terveystieteiden keskus totesi, että merkinnän tehnyt lääkäri oli ilmoittanut näkemyksensä, että diagnoosi oli oikea eikä sen muuttamiseen ollut perustetta. Vastauksesta ei käynyt ilmi, miksi lääkäri ei ole katsonut voivansa korjata diagnoosia. OA:n mukaan vastauksessa ei siten mainittu kieltäytymisen syytä henkilötietolaissa tarkoitettulla tavalla. Hän kehotti terveystieteiden keskuksen viipymättä huolehtimaan siitä, että potilas saa korjauspyyntöönsä asianmukaisen vastauksen (872/4/10).

Kun lähiomainen pyysi saada käyttöönsä vainajan potilaskertomuksen, perusteluksi riittää mahdollisen hoitovirheen selvittäminen. Viranomaisen harkintavaltaa sen suhteen, mitkä asiakirjat ovat tähän tarkoitukseen välttämättömät, ei voi OA:n mukaan tulkita laajasti, koska viranomaisen voisi muuten jättää antamatta asiakirjat, jotka ovat sen kannalta epäedullisia (4048/4/10).

Salassapitovelvollisuus ja yksityiselämän suoja

Vuoden aikana oli esillä myös kanteluita, jotka koskivat väitteitä salassa pidettävien tietojen paljastamisesta.

Salassapitovelvollisuutta ja potilaan yksityiselämän suojaa rikottiin, kun kunnan ja kuntayhtymän verkkosivuilla julkaistiin potilasta koskevia salassa pidettäviä tietoja (ks. edellä jakso 4.11.2).

OA katsoi, että potilaan tulee voida antaa tietoon perustuva suostumuksensa opiskelijoiden läsnäoloon silloinkin, kun opiskelijoiden osallistuminen potilaskierroille ei Oulun yliopistoli-

sen sairaalan ohjeen mukaan edellyttänyt erillistä suostumuksen kysymistä potilaalta. Niin ikään opiskelijoiden läsnäolosta vastaanottotilanteessa opetustarkoituksessa tulee informoida potilasta etukäteen ennen vastaanottoa ja pyytää opiskelijoiden läsnäoloon hänen suostumuksensa. Näin menetellen turvataan OA:n mukaan myös potilaan oikeutta salassa pidettävien potilastietojen suojaan. Pyydettyä potilaalta tietoon perustuva suostumusta on myös huomioitava, että potilaslain mukaan potilaan suostumuksen on oltava kirjallinen (3426/4/11* ja 3534/4/12*).

Sairaalan työntekijä arvosteli sairaalaa siitä, että hänen virkapuhelimensa oli hänelle kertomatta annettu toisen henkilön käyttöön. Puhelimen muistissa oli hänen luottamustehtävään (työsuojeluvaltuutettu) liittyviä viestejä ja hänen omia henkilökohtaisia viestejään. OA totesi, että työnantajalla on lähtökohtaisesti oikeus päättää omien liittymiensä avaamisesta, sulkemisesta ja siirtämisestä. Sairaalan työntekijöillä oli kuitenkin mahdollisuus käyttää ns. kaksoiskorttia, jolloin puhelimen muisti saattoi sisältää myös heidän henkilökohtaisia viestejään ja puhelinnumeroitaan. Sairaalassa ei tiedetty, oliko kantelijan puhelimesta kaksoiskorttia tai sisäisiä puhelinmuuten hänen henkilökohtaisia tietojaan. Tämän vuoksi puhelinta ei olisi OA:n mukaan saanut avata tai antaa toisen henkilön käyttöön asiaa selvittämättä ja varaamatta kantelijalle tilaisuutta poistaa mahdolliset henkilökohtaiset tiedot puhelimesta (3723/4/10).

Hyvän hallinnon vaatimukset

Menettelyn asianmukaisuus

Jyväskylän kaupungin menettely sairaalan toiminnan lopettamisessa antoi aihetta arvosteluun. Sairaalassa hoidettiin noin 60 muistisairasta potilasta. OA totesi, että hoidon järjestämisessä tapahtuvilla muutoksilla on asukkaille ja heidän omaisilleen suuri merkitys ja että heillä on oltava todellinen eikä vain muodollinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Kun sairaalan toi-

minnan lakkauttaminen ja asukkaiden hoidon uudelleen järjestely nopeutetulla aikataululla tuli ajankohtaiseksi, asiasta olisi OA:n mukaan tullut tiedottaa vanhuksille, omaisille ja henkilökunnalle niin hyvissä ajoin, että heillä olisi ollut todellinen mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon. Tiedotustilaisuuden järjestäminen kaksi päivää ennen lautakunnan päätöksentekoa ei täyttänyt tätä vaatimusta. Kaupunki oli menetellyt virheellisesti (3577/4/10*).

Turun kaupungin terveystoimen käytäntö oli virheellinen, koska ajanvarauksessa työskenteleville oli ilmoitettu, ettei heidän tarvinnut ilmoittaa puhelimesta nimeään. Nimen ilmoittamatta jättäminen voi tulla kyseeseen vain poikkeustapauksessa (2631/4/11*).

Etelä-Karjalan keskussairaala ei ollut antanut potilaalle tiedoksi hoitoonmääräyspäätöstä. Virhe huomattiin vasta yli kahden kuukauden kuluttua, jolloin päätös lähetettiin potilaalle tiedoksi. Mielenterveyslain mukaan hoitoonmääräyspäätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä. OA totesi, että viivyttely päätöksen tiedoksiannossa saattaa vaarantaa potilaan oikeuden saattaa vapaudenmenetyksensä tuomioistuimen tutkittavaksi. Tämän vuoksi tiedoksiannon laiminlyönti on vakava virhe. Päätöksentekoon osallistuneiden lääkäreiden tulee varmistua siitä, että päätös annetaan potilaalle asianmukaisesti tiedoksi ja että hän on tietoinen muutoksenhakuoikeudestaan (2675/4/10*).

Auroran sairaalan potilas oli tehnyt Helsingin hallinto-oikeuteen valituksen hoitoon määräämisestään. Apulaisylilääkäri oli kuitenkin saanut käsityksen, että potilas peruuttaa vaatimuksensa ja jätti valituksen lähettämättä hallinto-oikeuteen. OA totesi, että peruuttamisen toteaminen kuuluu tuomioistuimelle eikä valituskirjelmää siten voi jättää lähettämättä hallinto-oikeuteen. Jos potilas peruuttaa valituksen, se tulee tehdä kirjallisesti ja peruutusasiakirja tulee liittää lähettäviin asiakirjoihin (4102/4/11*).

Henkilön saattamiseksi terveystieteiden keskuksen mielentilan arvioon on OA:n mukaan ensisijaisesti käytettävä lievempiä keinoja kuin noutamisen ambulanssilla tai poliisiin virka-avulla. Tämä

seuraa kaikessa viranomaistoiminnassa noudatettavasta suhteellisuusperiaatteesta (3365/4/10*).

Koska potilaan parentavirhe ei täyttänyt Tampereen terveystieteiden keskuksen noudatettuja hampaiden oikomishoidon kriteerejä valmiiksi kehittyneen purenan osalta, oikomishoidon jatkamisesta kieltäydyttiin. Terveystieteiden keskus jätti hoitopäätöstä tehdessään ottamatta huomioon potilaan hoidon tarpeen ja yksilöllisen tilanteen, jossa toisessa kunnassa aloitettu oikomishoito oli jo loppuvaiheessa. Tampereen terveystieteiden keskuksen kaavamainen päätöksentekomenettely ei ollut sopuoinnussa suhteellisuusperiaatteen kanssa (2507/4/11*).

Virka-avun pyytämistä potilaan kuljettamiseksi ja psykiatrista hoitoa koskevan tarkkailulähteen laatimista ei voitu antaa yksityisen yrityksen hoidettavaksi, koska nämä toimenpiteet sisältävät julkisen vallan käyttämistä (3663/4/11).

Kantelija arvosteli helmikuussa 2010 sitä, että HUS ei ollut vielä käsitellyt hänen asiakirjapyyntöään, vaikka hallinto-oikeus oli jo tammi-kuussa 2007 palauttanut asian HUS:lle uudelleen käsiteltäväksi. OA edellytti, että viranomaisen noudattaa hallinto-oikeuden päätöstä ja käsittelee sen palauttaman asian viivytyksettä (707/4/10*).

OA totesi, että potilaslaissa ei aseteta muistutuksen tekemiselle muotovaatimuksia. Lain perusteluissa todetaan vain, että muistutus tehtäisiin pääsääntöisesti kirjallisesti. Menettelyn tavoitteena on tarjota potilaalle ”helppo, nopea ja joustava keino esittää mielipiteensä”. Muistutuksen käsittelemisen ehdoksi ei siten voida OA:n mukaan asettaa sen laatimista erilliselle lomakkeelle. Eri asia on, että lomakkeen käyttöä voidaan pitää suositeltavana (2170/4/10* ja 2079/4/11).

Pitkät käsittelyajat

AOA:n sijaisen mukaan kantelijan ansionmenetyksen korvaaminen PVK:ssa viivästyi ilman hyväksyttävää syytä. PVK antoi väliaikaisen korvauspäätöksen pysyvistä työkyvyttömyydestä noin 17 kuukauden kuluttua siitä, kun kantelija

oli ilmoittanut PVK:lle hänelle myönnetystä pysyvistä työkyvyttömyyseläkkeestä. Käsittelyaika ylitti huomattavasti työkyvyttömyys- ja perhe-eläkkeitä koskevien asioiden keskimääräisen käsittelyajan, mikä syyskuussa 2010 oli 80 päivää (3069/4/10).

Kahdessa OA:lle osoitetussa kantelussa arvosteltiin Valviran pitkää kanteluiden käsittelyaikaa. AOA:n sijainen totesi, että kanteluasioiden käsittely Valvirassa oli kohtuuttoman pitkä, kun toisen kantelun käsittely kesti 2 vuotta 4 kuukautta ja toisen lähes 4 neljä vuotta (468/4/12 ja 4218/4/11).

Kantelijan oikeus saada asiansa viivytyksettä käsiteltyksi ei toteutunut, kun kantelun käsittely Etelä-Suomen lääninhallituksessa ja Etelä-Suomen aluehallintovirastossa kesti yhteensä 3 vuotta 8 kuukautta. Eduskunnan budjettivallan käytöllä on keskeinen merkitys sille, miten julkinen valta kykenee suoriutumaan perustuslaillisista

velvoitteistaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. AOA:n sijainen katsoi, että valtiovarainministeriöllä (VM) on vastuu huolehtia siitä, että Etelä-Suomen aluehallintovirastolla, kuten muillakin aluehallintovirastoilla, on riittävät voimavarat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. AOA:n sijainen antoi Etelä-Suomen aluehallintovirastolle huomautuksen vastaisen varalle kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta. Hän pyysi VM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta. AOA:n sijainen lähetti päätöksensä tiedoksi myös STM:lle (4019/4/11*).

VM ilmoitti tulevansa toimimaan aktiivisesti aluehallintovirastojen kantelu- ja valvontaprosessien sekä niitä koskevan lainsäädännön kehittämisessä sekä kiinnittämään huomiota aluehallintovirastojen kanteluasioiden käsittelyaikoihin osana tulosohjausta. Myös asiamäärien kehitystä seurataan ja tarvittaessa esitetään voimavaroalisäyksiä kehys- ja talousarvioesityksissä.

4.12

Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksia koskevat asiat muodostavat yhden oikeusasiamiehen kanslian painopiste-alueista. Niiden ratkaisijana toimii ensisijaisesti AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä on vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

4.12.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Eduskunta on halunnut vahvistaa lapsen oikeuksien asemaa oikeusasiamiehen toiminnassa. Tämän vuoksi lapsia koskevat asiat kootaan kertomuksessa omaksi kokonaisuudekseen. Lapsen oikeuksia koskeva laillisuusvalvontatehtävä liittyy läheisesti lasten oikeuksien edistämiseen. Tämän vuoksi AOA ja pääesittelijä pitivät myös vuonna 2012 säännöllisesti yhteyttä lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aulaan. Lapsen oikeuksia koskeva asiaryhmä tässä kertomuksessa poikkeaa useimmista muista asiaryhmistä sen vuoksi, että lapsen oikeuksia koskevat asiat kuuluvat samalla myös muihin asiaryhmiin, joita kertomuksessa käsitellään viranomaistahojen mukaan.

Keväällä 2012 käynnistettiin yhteistyö Viron lapsiasiamiehen kanssa. Viron oikeuskansleri Indrek Teder on toiminut marraskuusta 2011 alkaen myös Viron lapsiasiamiehenä. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijä osallistui Viron lapsiasiamiehen määräämälle tarkastukselle Maarjamäen lastenkotiin (Lastenkodu Maarjamäe keskus) 4.5.2012 ja neljä lapsen oikeuksien asioiden esittelijää Viron oikeuskanslerinvirastosta osallistui puolestaan AOA:n määräämälle tarkastukselle Helsingin kaupungin Outamon oppilaskotiin ja kouluun 6.9.2012. Lisäksi virolaiset esittelijät tutustuivat oikeusasiamiehen kansliassa lapsen oikeuksien valvontaan.

Vuonna 2012 tuli voimaan uusi adoptiolaki. Eduskunta on sitä säätäessään pannut entistä enemmän painoa lapsen ja vanhempien oikeuksien toteutumiselle adoptiomenettelyssä. Korkein oikeus (KKO) antoi tammikuussa 2012 isyyden vahvistamista koskevan ennakkoratkaisun (KKO 2012:11). KKO arvioi uudelleen kantansa isyyden vahvistamista koskevan voimaanpanolain mukaiseen kanneoikeuden rajoittamiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) 6.7.2010 antamien ratkaisujen *Backlund ja Grönmark v. Suomi* jälkeen. KKO jätti soveltamatta isyyslain voimaanpanolain kanneajan rajoituksen perustuslain vastaisena ja vahvasti isyyden.

EIT antoi vuonna 2012 useita lapsen oikeuksia koskeneita ratkaisuja. Asioissa *Kautzor v. Saksa* ja *Ahrens v. Saksa* (22.3.2012 EIT:n mukaan kysymys ei ollut perhe-elämän suojasta, sillä itseään lapsen isänä pitäneillä valittajilla ei ollut osoitettu olleen edes aiottua perhe-elämää lasten tai heidän äitiensä kanssa.

EIT ei myöskään todennut perhe-elämänsuojan loukkausta asioissa *Kopf ja Liberda v. Itävalta* (17.1.2012) eikä *Levin v. Ruotsi* (15.3.2012), jotka liittyivät lasten tapaamiseen. EIT katsoi kansallisen tuomioistuimen löytäneen ratkaisuisa oikeudenmukaisen tasapainon keskenään kilpailevien intressien välillä.

EIT katsoi kansallisen viranomaisen loukanneen ihmisoikeussopimuksen mukaista perhe-elämää asioissa *Strömblad v. Ruotsi* (5.4.2012), *Santos Nunes v. Portugal* (22.5.2012) ja *X. v. Slovenia* (28.6.2012), joissa huoltoa tai huollon täytöntöönpanoa koskeva oikeudenkäynti ei ollut ollut riittävän joutuisa. Asioiden käsittely oli kestänyt useiden vuosien ajan ja viipyminen oli vaikeuttanut lapsen ja hänestä erossa asuvan vanhemman välisiä suhteita.

Vuonna 2012 julkaistujen tilastotietojen mukaan lasten huostaanottojen määrä oli kasvanut entisestään. Kiireellisten sijoitusten määrä oli kasvanut noin 15%. Kodin ulkopuolelle sijoitettuja lapsia oli vuonna 2011 yli 17 000, joista runsaat 10 000 oli otettu huostaan (Terveys- ja hyvinvoinnin laitos, Suomen virallinen tilasto, Lastensuojelu 2011, www.julkari.fi).

Julkisuudessa oli paljon esillä toukokuussa 2012 tapahtunut 8-vuotiaan tytön surma, johon liittyen käynnistettiin useita selvityksiä. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira selvittää Helsingin lastensuojelun toiminnan lainmukaisuutta yhdessä Etelä-Suomen aluehallintoviraston kanssa. Valtioneuvosto asetti riippumattoman tutkintaryhmän selvittämään lapsen kuolemaan johtaneet tapahtumat. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) asetti myös työryhmän selvittämään ylisosiaalineuvos Aulikki Kananojan johdolla lastensuojelulain toimivuutta ja lastensuojelun ongelmakohtia. Marraskuussa 2012 antamassaan väliraportissa tämä työryhmä kiinnitti huomiota muun muassa puutteisiin tietojen saamista, tallentamista ja välittämistä koskevissa säännöksissä, joiden se arvioi haittaavan viranomaisten yhteistyötä (STM:n raportteja ja muistioita 2012:28).

Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti vuonna 2012 huomiota sijoitettujen lasten ja nuorten omiin kokemuksiin sijaishuollosta. Nuorten suosittu lastensuojelun ja sijaishuollon laadun kehittämiseksi julkaistiin nimellä ”Suojele unelmia – vaali toivoa” (Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2012:6). Kokemukset pohjautuvat eri paikkakunnilla sijaishuoltolapsille ja -nuorille järjestettyihin tilaisuuksiin Selviytyjät -ryhmän johdolla. Ryhmään kuuluvat nuoret ovat itsekin olleet sijaishuollossa. Suosituksissa korostetaan lasten läheisten ihmissuhteiden merkitystä, avointa, läpinäkyvää ja oikeudenmukaista vallankäyttöä, lapsen oman sosiaalityöntekijän merkitystä ja esimerkiksi tietoa niistä valvovista viranomaisista, joihin lapsi voi tarvittaessa olla yhteydessä.

4.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2012 ratkaistiin yhteensä 276 lapsen oikeuksia koskenutta laillisuusvalvonta-asiaa, mikä oli noin kolmanneksen edellisvuoden ratkaisumäärää (202) suurempi. Lapsen oikeuksia koskevat asiat eivät näy kertomuksen kokonaistilastoissa omana ryhmänään, sillä tilastot perustuvat ratkaisujen kohteena olevien viranomaisten mukaisiin asiaryhmiin. Eniten lapsen oikeuksia koskevia ratkaisuja (yhteensä 211) on sosiaalihuollon asiaryhmässä. Näitä ovat lastensuojelua, lastenvalvojia, olosuhdeselvityksiä ja muun muassa suuri osa päivähoitoa koskevista ratkaisuista. Lastensuojelu on yleisin lapsia koskevien kanteluiden aihe. Kaikista viime vuoden lapsen oikeuksia koskevista ratkaisuista noin puolet liittyi tavalla tai toisella lastensuojeluun.

Lapsen oikeuksia koskevia ratkaisuja selostetaan jäljempänä. Vuoden 2012 päivähoitoa koskevista ratkaisuista on kuitenkin kerrottu sosiaalihuoltoa koskevassa yleiskatsauksessa 4.10.1.

4.12.3 RATKAISUJA

Viranomaisen velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus, muu ilmoitus ja toimenpiteet

Lastensuojeluviranomaisella on velvollisuus ilmoittaa poliisille, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapseen on kasvuympäristössään kohdistettu rikoslain 20 tai 21 luvussa rangaistavaksi säädetty teko, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Silloinkin, kun teko ei täytä näitä edellytyksiä, sosiaaliviranomaisella on oikeus antaa oma-aloitteisesti tietoja poliisille, jos viranomaisen arvio sen olevan välttämätöntä lapsen edun tai erittäin tärkeän yleisen edun vuoksi (laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, jälj. sosiaalihuollon asiakaslaki 18 § 3 mom.).

Vanhempien välinen huoltoriita tai muu vastaava erimielisyystilanne ei oikeuttanut jättämään tutkimatta lastensuojeluilmoitusta (2954/4/11).

Lastensuojelun avohuollon tukitoimet ja jälkihuolto

Lastensuojelun asiakassuunnitelman tekemiseen oli kulunut useita kuukausia, eikä lapsi ollut tästä syystä saanut lastensuojelun palveluita. Viivästyksen syytä oli huoltajan haluttomuus yhteistyöhön. AOA piti menettelyä virheellisenä (975/4/11*).

Sosiaalityöntekijät olivat tavanneet lasta ilmoittamatta siitä vanhemmalle. Lastensuojelulain 29 §:n mukaan lapsen henkilökohtaisten tapaamisten tulee ensisijaisesti tapahtua huoltajan suostumuksella, ellei lapsen edun vuoksi ole tarpeen tavata lasta huoltajan tahdosta riippumatta (2158/4/11).

Lapsen huostassapito oli lopetettu, kun huoltajavanhempi suostui siihen, että lapsi jäi toisen vanhemman luokse. Elatussopimus, joka vastasi muuttuneita olosuhteita, vahvistettiin kuitenkin vasta noin parin vuoden kuluttua, mutta huoltoa koskevaa sopimusta ei muutettu vielä silloinkin. AOA katsoi, että vaikka aloitteen tekeminen lapsen huoltoa ja elatusta koskevien päätösten muuttamiseksi on ensisijaisesti vanhempien vastuulla, sosiaalitoimen olisi tullut huostassapidon lopettamisen jälkeen seurata tilannetta ja ryhtyä toimenpiteisiin, elleivät vanhemmat tehneet kohtuullisessa ajassa aloitetta, jonka tarkoituksena oli saattaa lapsen huolto ja elatus vastaamaan niitä olosuhteita, jotka viranomaiset asettivat huostassapidon lopettamisen edellytykseksi (522/4/10 ym.).

Kantelija oli sosiaaliviranomaisen hakemuksesta määrätty huoltajaksi ystävperheen lapsille, jotka olivat äitinsä kuoleman vuoksi jääneet ilman huoltajaa. Lapset olivat lastensuojelun asiakaina. Kantelija oli suostunut tarvittaessa lasten huoltajaksi ystävän eläessä. Äidin kuoleman jälkeen sosiaalitoimi teki hakemuksen käräjäoikeudelle, joka siirsi lasten huollon ystävperheen vanhemmille. Aiemmin annetun suostumuksen

Sosiaaliviranomainen oli arvellut poliisille ilmoittamisen vaarantavan lapsen turvallisuuden. Poliisille ilmoitettiin kuitenkin yhdeksän kuukautta myöhemmin, koska asia muun muassa vaivasi lasta. AOA katsoi, ettei sosiaaliviranomainen ollut menetellyt lain vastaisesti, mutta lapsen oikeudet olisivat toteutuneet paremmin, jos asiaa olisi arvioitu perusteellisesti lapsen ja hänen läheistensä kanssa jo huomattavasti tapahtunutta aikaisemmin (1949/4/11).

Sosiaalipäivystys oli tehnyt kotikäynnin lastensuojeluilmoituksen perusteella selvittääkseen, oliko lapsen huoltaja kykenevä huolehtimaan lapsesta. AOA:n mielestä kotikäynti oli ollut perusteltu, mutta sosiaalityöntekijät olivat ylittäneet toimivaltansa, kun he esimerkiksi avasivat kaappeja selvittääkseen, oliko siellä alkoholia. AOA totesi myös, että suostumukseen perustuvan päihdetestin tekeminen edellyttää, että viranomaisen voi vakuuttua suostumuksen aitoudesta. Asiakkaalle tulee myös kertoa, mitä seurauksia hänelle voi koitua kieltäytymisestä ja mihin testitulosta on tarkoitus käyttää (3046/4/11).

Lapsi oli koulussa kirjoittanut huolta herättäneen aineen. Koulusta tehdyn ilmoituksen johdosta sosiaalipäivystys varasi lapselle lääkäriajan tarkkailulähetettä varten. Vanhemmat kuultiin ajanvarauksesta poliisilta. Menettely ei ollut asianmukainen, sillä tilanne ei ollut niin kiireellinen, ettei vanhempiin ja lapseen olisi voitu olla yhteydessä etukäteen. Lapsella ja vanhemmilla oli myös oikeus saada tietoja, esittää niistä kantansa ja saada ne otetuksi huomioon (sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n ja 4 §:n 2 mom, ja lastensuojelulain 5 §, 4401/4/10*).

Lastensuojelulain mukaan lapsen lastensuojelun tarve tulee selvittää kolmessa kuukaudessa lastensuojeluasian vireille tulosta esimerkiksi lastensuojeluilmoituksen perusteella. Kunnan sosiaalitoimi menetteli lainvastaisesti, kun lastensuojelutarpeen selvittäminen oli kestänyt kuusi ja puoli kuukautta. Kunnan velvollisuutena on huolehtia siitä, että sosiaalitoimella oli riittävästi voimavaroja lain mukaisten tehtävien hoitamiseen (2278/4/10). Lastensuojelutarpeen selvitys oli viivästynyt myös tapauksissa 1467/4/11* ja 1950/4/10.

perusteella sosiaalitoimi kuitenkin katsoi, että lasten asuminen kantelijan luona perustui yksityiseen sijoitukseen. Hallinto-oikeus oli muuttanut valituksen johdosta päätöstä, jolla lasten hoitoa oli tuettu toimeentulotuella, ja velvoittanut sosiaalitoimen maksamaan taloudellista tukea perhehoitajalle maksettavasta palkkiosta ja korvauksesta annetun asetuksen mukaisesti. Sosiaalitoimi suoritti päätöksen mukaiset tuet, mutta vasta kuukausien kuluttua.

AOA katsoi, että sosiaalitoimi oli viivytellyt etuuksien maksamisessa, ja että sosiaalitoimen arvio siitä, että lasten asuminen olisi perustunut yksityiseen sijoitukseen, oli selvästi lainvastainen. Lisäksi sosiaalitoimi oli laiminlyönyt selvittää kantelijalle tämän oikeudet ja velvollisuudet sekä erilaiset vaihtoehdot ennen kuin se jätti hakemuksen lasten huollosta käräjäoikeudelle. AOA esitti sosiaalitoimelle, että se hyvittäisi kantelijalle viivymisestä aiheutuneen haitan ja vaiivan ja pyysi sosiaalitointa ilmoittamaan ratkaisustaan (801/4/10).

Sosiaalitoimi ilmoitti määräaikaan mennessä, että kantelijalle oli päätetty hyvittää viivästyskoron mukainen hyvitys yhteensä noin 3 500 e.

Lapsen yhteydenpidon rajoittaminen sijaishuollossa

Huostaanotetun ja sijaishuoltoon sijoitetun lapsen oikeutta pitää yhteyttä vanhempiinsa ja sisaruksiinsa sekä muihin hänelle läheisiin henkilöihin voidaan rajoittaa laissa säädetyin perustein, jos yhteydenpidosta ei ole voitu sopia asiakassuunnitelmassa. AOA arvioi ratkaisuisaan, keitä voidaan vanhempien ja sisarusten lisäksi pitää lapselle läheisinä henkilöinä. Kysymys on ratkaistava yksilöllisesti kunkin lapsen kohdalla. Tällöin voidaan ottaa huomioon sukulaisuus- ja perheside sekä toteutunut yhteydenpito. Isovanhempaa voidaan pitää perhesiteen vuoksi lapselle läheisenä henkilönä, vaikka toteutunut yhteydenpito ei olisi ollut kovin tiivistä. Sosiaalitoimi oli jättänyt ilmoittamisen tapaamisen epämisestä vanhemman tehtäväksi, jolle isovanhempi

oli ilmaissut toiveensa tavata lasta aiempaan tapaan. Sosiaalitoimi menetteli lainvastaisesti, kun se ei ollut tehnyt valituskelpoista päätöstä isovanhemman toivoman yhteydenpidon rajoittamisesta (540/4/10).

Sosiaalitoimi oli rajoittanut päätöksellään sijaishuollossa olleen alle 18-vuotiaan tytön ja hänen poikaystävänsä välistä yhteydenpitoa. Päätös oli annettu tiedoksi vain tytölle ja hänen vanhemmilleen. Päätös olisi tullut antaa valitusosoitukseen myös tytön täysi-ikäiselle poikaystäväille. Nuorten keskinäisen suhteen laatu ja viranomaisen tarkoitus rajoittaa tapaamisia kävivät ilmi asiakassuunnitelmasta. Asia oli otettu tutkittavaksi omana aloitteena (4596/2/11).

Huostaanotetun lapsen kummitäti oli kirjallisesti vaatinut tapaamisia kummilapsensa kanssa, mutta vaatimukseen ei ollut suostuttu. Sosiaalitoimen olisi tullut tehdä valituskelpoinen päätös, jonka perusteella asia olisi saatu hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Tällöin olisi tarvittaessa voitu myös ratkaista, oliko kummitätiä pidettävä lapselle läheisenä henkilönä (1558/4/12*).

Hallintolain mukainen velvoite käsitellä asia viivymättä korostuu silloin, kun kysymys on lapsen perus- ja ihmisoikeuksista. Sosiaalitoimen menettely oli ollut virheellistä, kun päätös muun muassa elokuuta koskevan yhteydenpidon rajoittamisesta oli tehty vasta tuon kuukauden ensimmäisenä päivänä (2592/4/12). Eräessä toisessa asiassa päätöstä ei sosiaalihuollon viranomaisen mukaan tarvittu, koska kysymys oli tavanomaisen vierailuaikojen noudattamisesta ja käytännöstä, jonka mukaan vierailuista tuli sopia etukäteen. AOA katsoi, että yhteydenpitoa oli tosiasiallisesti rajoitettu, minkä vuoksi yhteydenpidon rajoittamisesta olisi tullut tehdä kantelijan vaatima päätös (4371/4/11).

Kantelija oli saanut huostaanotettujen lastensa tapaamisia varten ruokarahaa viisi euroa päivältä, mikä hänen mielestään oli liian vähän. Kantelija oli saanut ruokarahat vasta toteutuneiden tapaamisten ja esimerkiksi kesäloman jälkeen. Ruokarahalla on tärkeä merkitys lasten ja vanhemman välisen yhteydenpidon toteutumisen turvaamisessa. Kunta oli laiminlyönyt vel-

vollisuutensa maksaa ruokarahat viivytyksettä. Ruokarahan määrä oli sinänsä ollut ohjeen mukainen. AOA piti kuitenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta parempana, että sijoitettujen lasten vanhemmille maksettaisiin ruokarahat yksilöllisen harkinnan perusteella. Hän kiinnitti huomiota myös siihen, että STM:n toimeentulotukiopas perustui laskelmiin, jotka oli tehty noin 10 vuotta vanhan tutkimusaineiston perusteella. AOA pyysi STM:ää ilmoittamaan 30.6.2013 mennessä, mihin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä laskelmien tarkistamiseksi (2678/4/11).

Muut lapsen olosuhteet sijaishuollossa

AOA antoi huomautuksen yksityiselle lastensuojelulaitokselle sekä lain että perus- ja ihmisoikeuksien vastaisesta lapsen nöyryyttävästä kohtelusta. Selostus tapauksesta on kokonaisuudessaan jäljempänä (4547/4/10*). AOA antoi nyt toistamiseen huomautuksen yksityiselle lastenkodille vakavien perus- ja ihmisoikeusloukkauksien vuoksi. Edellisestä huomautuksesta on kerrottu OA:n toimintakertomuksessa vuodelta 2010 (4138/2/09).

AOA tutki erään lastensuojelulaitoksen menettelyn lapsen aiheuttaman vahingon korvaamisessa. Lapsi oli heittänyt kengän kohti asuinrakennusta, jolloin kenkä oli osunut rakennuksen ulkoikkunaan ja rikkonut sen. Laitoksen henkilökunta päätti, että lapsen tulee korvata vahinko ja että korvaus peritään laitoksen lapselle maksamista käyttövaroista. Korvaus oli alle 100 euroa. Menettely oli virheellinen. Lapsen oikeusturvaa koskeva perusoikeus olisi edellyttänyt, että vahingonkorvausvelvollisuus ja korvauksen määrä olisi arvioitu puolueettomasti.

Alaikäisellä lapsella ei ole kelpoisuutta tehdä oikeudellisesti pitäviä sopimuksia tai muita oikeustoimia. Vajaavaltaisen tekemät sopimukset ja oikeustoimet eivät sido häntä. Alaikäinen voi silti tehdä oikeustoimia, jotka ovat olosuhteisiin nähden tavanomaisia ja merkitykseltään vähäisiä.

Lastensuojelulaitos ei tästä huolimatta voi yleensä pätevästi sopia vahingonkorvauksesta pelkästään huostaanotetun lapsen kanssa. Tähän on seuraavat syyt.

Lähtökohtaisesti ilman huoltajan myötävaikutusta tehty sopimus vahingonkorvauksesta on mitätön eikä siis sido alaikäistä.

Jotta lapsi voisi sopia korvauksesta, osapuolten tulisi kyetä arvioimaan tasapuolisessa neuvottelussa, millainen on se vastuu vahingosta, joka lapselle tulee määrätä hänen tekonsa ilmentämän tuottamuksen perusteella voimassaolevan vahingonkorvausoikeuden mukaan.

Jos lapsi arvioidaan korvausvelvolliseksi, korvauksen suuruutta on myös arvioitava jokaisen lapsen kohdalla yksilöllisesti hänen ikänsä, kehitystasonsa ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Korvauksen määrään vaikuttaa vielä myös vahingon kärsineen tahon asema.

Vaikka osapuolet kykenisivätkin arvioimaan puolueettomasti lapsen vastuun ja hänen maksettavakseen tulevan korvauksen määrän, huostaanotetun ja lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen tilanne poikkeaa vielä tavallisesta sen vuoksi, että toisena sopimusosapuolena olisi lapsen sijoituspaikkana oleva laitos. Lapsi saattaa tällaisessa asetelmassa tuntea ainoaksi mahdollisuudekseen suostua sopimuksen tekemiseen.

Näistä syistä AOA katsoi, ettei lapsen käyttövaroja voida käyttää vahingon korvaamiseen pelkästään lapsen antaman suostumuksen perusteella.

Lastensuojelulaitos oli menetellyt lainvastaisesti, kun vahingon korvaamisesta oli päätetty henkilökunnan yksipuolisella päätöksellä. Vahingonkorvausvastuusta ja korvauksen määrästä olisi tullut sopia lapsen huoltajien ja muiden laillisten edustajien kanssa. Lapsen asioista vastaavien sijoittajakunnan sosiaalityöntekijöiden ei olisi tullut hyväksyä menettelyä. AOA piti tarpeellisena, että lastensuojelulaitoksille annettaisiin ohjeet vahingonkorvausasioiden käsittelystä ja lapsen käyttövarojen käytöstä (3572/4/11*).

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alainen lastensuojeluyksikkö, jolle kuuluu muun muassa valtion koulukotien ja vankilan perheosaston johto

ja valvonta antoi valtion koulukodeille toiminta-ohjeen lasten aiheuttamien vahinkojen käsittelyn periaatteista. Lisäksi yksikkö ilmoitti, että toimintaohje sisällytetään tarpeellisin osin sovellettuna lastensuojelun käsikirjaan. Käsikirja ilmestyy osoitteessa www.sosiaaliporssi.fi.

Kuuleminen lastensuojeluasiassa ja käsittely tuomioistuimessa

Kantelijan ja hänen huostaanotettujen lastensa välistä yhteydenpitoa oli rajoitettu, mutta rajoittamisesta ei ollut tehty päätöksiä. Kunnan sosiaaliviranomaisen mukaan tämä johtui siitä, ettei kantelijaa ollut voitu kuulla. Hänelle oli lähetetty kutsuja kuulemistilaisuuksiin saantitodistuksin, joita hän ei kuitenkaan elämäntilanteensa vuoksi noutanut, mikä oli sosiaaliviranomaisen tiedossa. Yksi toteutunut kuuleminen tapahtui neuvottelussa, johon kantelija oli kutsuttu muuta tarkoitusta varten. Hänellä ei siksi ollut mahdollisuutta käyttää kuulemisessa avustajaa eikä tutustua riittävästi asiakirjoihin ennen kuulemistä. AOA katsoi, että kuulemisessa tulee valita asiakkaan elämäntilanteen ja olosuhteet huomioon ottava tiedoksiantotapa, joka turvaa asianosaisen oikeudet. Kunnassa oli tapahtumien jälkeen muutettu työskentelytapoja, kuunneltu kantelijan toiveita ja käytetty muun muassa tekstiviestejä tai kotikäyntiä (2710/4/10).

Kuuleminen puhelimitse oli mahdollista vain poikkeuksellisesti esimerkiksi kiireen vuoksi. Kantelijan tuli tällöinkin saada ennen kuulemistaan mahdollisuus tutustua kaikkiin asiaan vaikuttaviin asiakirjoihin ja tietoihin (1128/4/12). Vaikka ennen kiireellistä sijoitusta asianosaisia ei kuulla, viranomaisen tulee selvittää heidän mielipiteensä asiaan (lastensuojelulain 39 a §). Mielipiteellä on merkitystä muun muassa arvioitaessa, olisiko lapsi mahdollista sijoittaa avohuollon tukitoimin. Mielipide tulisi tästä syystä myös kirjata (246 ja 2808/4/11). Koska avohuollon tukitoimenpiteenä tehtävään sijoitukseen vaaditaan 12 vuotta täyttäneen lapsen suostumus, lapsen mielipide

olisi tullut selvittää myös ennen avohuollon sijoitusta. Jos lapsi vastustaa sijoitusta, on arvioitava, onko tilanteessa edellytyksiä esimerkiksi kiireelliselle sijoitukselle (2394/4/10).

Lapselle on lastensuojeluasiassa varten mahdollista määrätä edunvalvoja valvomaan huoltajan sijaan lapsen etua, jos on perusteltu syy olettaa, että huoltaja ei voi valvoa puolueettomasti lapsen etua ja edunvalvojan määrääminen on tarpeen lapsen edun turvaamiseksi (lastensuojelulain 22 §). Kun edunvalvojan tehtävää ei ollut määritelty tarkkarajaisesti tai sen jatkumisesta oli muusta syystä epäselvyyttä, edunvalvojan olisi tullut arvioida asiaa säännöllisesti huoltajien kanssa ja ryhtyä tarpeen tullen toimenpiteisiin edunvalvojan tehtävän lopettamiseksi. Kun huoltaja ja edunvalvoja olivat eri mieltä tehtävän jatkumisesta, tuomioistuimella olisi voinut ratkaista asian holhoustoimilain 17 §:n 2 momentin nojalla (2171/4/10).

AOA tutki myös korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) menettelyä lastensuojeluasiassa (2307/4/11*). Tätä ratkaisua on selostettu tarkemmin jäljempänä (s. 267).

Lastensuojelun tietojen saaminen

Lastensuojelun tietojen antamista tai antamatta jättämistä koskevat kantelut näyttivät johtavan tavallista useammin AOA:n toimenpiteeseen.

Kun kysymys koski asiakkaan oikeutta saada itseään tai asianosaisasemaansa liittyvät tiedot tai lainmukainen vastaus tietopyyntöön, AOA totesi viranomaisen menettelyn olleen lainvastainen asioissa 2531/4/10, 1600/4/11, 2881/4/12, 627/4/12 ja 2158/4/11. Syynä oli muun muassa, että tietopyyntöä ei ollut annettu asiassa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, että asiakasta ei ollut neuvottu asianmukaisesti oikeanlaisen tietopyynnön tekemisessä tai että asian käsittelyssä oli muulla tavalla viivytelty tai ratkaistua ei ollut annettu julkisuuslain edellyttämässä määräjassa. Eräissä tapauksissa lainvastaisuus johtui siitä, että viranomaisen ei ollut hyväksynyt asiakkaan antamaa valtuutusta. AOA totesi, ettei viran-

omaisella ollut oikeutta rajoittaa asianomaisen tiedonsaantioikeutta muilla kuin laissa annetuilla perusteilla (2710/4/10).

Eräs kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko häntä ja hänen lastaan koskevia lastensuojelun salassa pidettäviä tietoja annettu sivullisille salassapitovelvollisuuden vastaisesti. Kävi ilmi, että ns. uusperheessä asuvaa kantelijaa ja hänen lastaan koskevia tietoja oli annettu uusperheen toista vanhempaa tapaavan lapsen lähihuoltajalle. Annetut tiedot perustuivat kantelijan ja tämän lapsen asiakaskertomuksiin, ja ne koskivat vakavien perheväkivaltatilanteiden toistumisesta uusperheessä. AOA ei moittinut asianomaista sosiaalityöntekijää (2902/4/10). Jos tiedot antanut sosiaalityöntekijä tai joku muu kunnan sosiaalityöntekijä olisi tehnyt lapsesta lastensuojeluilmoituksen niiden tietojen perusteella, joita sosiaalityössä oli saatu uusperheestä, lähihuoltajalla olisi ollut oikeus saada tieto lastaan koskevasta lastensuojeluilmoituksesta.

Tapauksessa 2271/4/10 oli menetelty moittivasti. Kantelija oli suostunut lastensuojeluasiassa koskevien tietojen antamiseen äidilleen, jolle asiassa tehtyjen suunnitelmien perusteella olisi tullut oikeus saada tietoja myös muulla perusteella. Sosiaalityöntekijä oli kuitenkin antanut äidille sellaisiakin kantelijalta saamia salassa pidettäviä tietoja, jotka koskivat kolmatta henkilöä. Sosiaalityöntekijän menetteli lainvastaisesti. Kantelija ei ollut voinut antaa kolmannen henkilön puolesta lupaa siihen, että esimerkiksi tämän terveydentilaa koskevia tietoja annettaisiin hänen äidilleen.

AOA kiinnitti useassa ratkaisussaan (esimerkiksi 4432/4/11) huomiota siihen, ettei viranomaisen voi käyttää suojaamatonta sähköpostiyhteyttä tietojen välittämiseen asiakkaalle, sillä sosiaalihuollon asiakkuutta koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Asiakas voi sitä vastoin lähettää viranomaiselle itseään koskevia tietoja sähköpostilla, sillä lähetys tapahtuu silloin hänen vastuullaan.

Lapsen huolto ja tapaamisoikeus

Toinen huoltajista oli ilmoittanut kirjallisesti lastenvalvojalle lastaan koskevasta pahoinpitelyepäilystään. Lastenvalvoja arvioi tilannetta lapsen huoltoa ja asumista koskevan sopimuksen muuttamisen kannalta. Hän oli aiemmin auttanut vanhempia tapaamisoikeuteen ja elatukseen liittyvissä asioissa. Lastenvalvojan olisi kuitenkin tullut pitää lapsen pahoinpitelyepäilyä koskevaa ilmoitusta lastensuojeluilmoituksena. Lapsen tilanteeseen olisi tällöin voitu todennäköisesti puuttua lastensuojelutoimenpitein tapahtunutta aiemmin (1950/4/10).

Sosiaalijohtaja oli tehnyt päätöksen lapsen ja vanhemman tapaamisten vähentämisestä siitä, mitä tuomioistuimella oli niistä määrännyt. Taustalla olivat syyt, joiden vuoksi toinen vanhempi oli tehnyt tutkintapyynnön poliisille. Sosiaalijohtaja oli menetellyt lainvastaisesti. Tapaamisoikeudesta voidaan päättää vain käräjäoikeudessa, elleivät vanhemmat sovi siitä keskenään ja sosiaaliviranomainen vahvasta sopimuksesta. Lasta ei ollut otettu huostaan (4068/4/11).

Sosiaalitoimi oli viivytellyt aiheuttomasti valmistellessaan käräjäoikeuden pyytämää lasten olosuhteita koskevaa selvitystä, mikä kesti noin 12 kuukautta. Olosuhdeselvitys tehtiin kahden kunnan yhteistyönä, mutta yhteistyöhön ryhdyttiin noin 10 kuukauden kuluttua käräjäoikeuden pyynnöstä. Mikään selvityksessä ei viitannut siihen, että yksittäiset viranhaltijat olisivat laiminlyöneet tehtäviään. AOA katsoi, ettei kaupunki voinut vedota resurssien puutteeseen, vaan sen tuli turvata asianmukaiset voimavarat lakisääteiden tehtävien hoitamiseen kohdentamalla resurssinsa oikein. OA Paunio oli moittinut kaupunkia 2009 antamassaan ratkaisussa olosuhdeselvityksen viivästymisestä (4040/4/08). Tuolloinkin kaupunki oli vedonnut resurssien puutteeseen. AOA lähetti päätöksensä tiedoksi aluehallintovirastoon, jotta se voisi valvoa kaupungin menettelyä olosuhdeselvitysten valmistelussa (2000/4/10).

Kaupungin tapaamispaikkakeskus oli kieltänyt tietyin ehdoin ääni- ja kuvataallenteiden tekemisen lasten ja vanhempien valvotussa tapaa-

mispaikassa. Asia oli otettu tapaamispaikan sääntöihin, joiden hyväksyminen allekirjoituksin oli edellytyksenä valvottujen tapaamisten toteutumiselle. AOA katsoi, että oikeus ottaa valokuvia kuului sananvapautta kuuluvan perusoikeuden piiriin eikä kaupunki voinut omaan päätökseensä perustuvilla säännöillä rajoittaa kuvatalenteiden ottamista tapaamispaikassa (2678/4/10*).

OA katsoi kärjäoikeuden menetelleen lainvastaisesti, kun lapsen tapaamisoikeuden täytäntönpäntöä koskevan asian käsittely oli kestänyt lähes kahdeksan kuukautta, vaikka asia olisi tullut lain mukaan käsitellä kiireellisenä. Hän kiinnitti erityisesti huomiota siihen, ettei asian käsittely ollut edennyt kuuteen kuukauteen sen jälkeen, kun sovittelijan kertomus oli saapunut kärjäoikeuteen. OA otti kuitenkin huomioon, että viipymiseen olivat vaikuttaneet myös asianosaisista johtuneet syyt eikä siitä ollut aiheutunut asianosaisille oikeudenmenetyksiä (301/4/12). Toisen kärjäoikeuden kärjätuomari oli menetellyt virheellisesti, sillä hän oli laiminlyönyt ilmoittaa lasten huoltoa koskevasta ratkaisusta väestötietojärjestelmään (2239/4/11).

AOA kiinnitti kaksikielisen kunnan huomiota asiakkaan oikeuteen saada lastenvalvojalta palveluja äidinkielellään eli suomeksi. Ratkaisu on mainittu myös kielellisiä oikeuksia koskevassa jaksossa (2888/4/12).

Koulu ja koulukuljetus sekä poliisin toiminta

Lasten koulunkäyntiin liittyvät kantelut koskivat mm. oppilashuoltoa, erityisopetusta, koulun kurinpitoa ja rangaistuskäytäntöä, oppilaaksi ottamista ja koulukuljetuksia. Eräitä lapsen oikeuksia koskevia ratkaisuja on selostettu myös opetus- ja kulttuuritoiminta koskevassa jaksossa (3544/4/11*, urheilulukion oppilasvalinta ja 2822/4/10*, koulun homeongelma). Erityisopetusta ja koulukuljetusta koskevissa ratkaisuisaan AOA painotti vanhempien ja lapsen oikeusturvan toteutumista, oikeutta valituskelpoiseen päätökseen ja asianmukaiseen kuulemiseen (4294 ja 4204/4/10 sekä 997/4/11).

Poliisi oli käynyt sosiaalityöntekijöiden kanssa noutamassa yksin kotona olleen 7-vuotiaan lapsen poliisilaitokselle, missä lasta kuultiin asiassa, joka koski epäilyä lapsen äidin väkivallasta lastaan kohtaan. Kuuleminen oli ollut lapselle vaikea tilanne. AOA katsoi, ettei poliisi ollut menetellyt virheellisesti kuullessaan lasta ilman huoltajaa. Asiassa ei ollut kuitenkaan esitetty syytä siihen, miksi kuulemistilanteessa ei ollut läsnä huoltajan sijaan määrättyä edunvalvojaa, kuten esitutkintalaki edellyttää (33 §). Se, että paikalla oli sosiaalityöntekijä, ei poistanut tätä velvollisuutta. Lapsen etu olisi AOA:n mielestä toteutunut muutenkin paremmin, jos asiassa olisi muun muassa arvioitu lapsen mahdollista tarvetta avustajaan ja tukihenkilöön sekä mahdollisuutta kuulemisen toteuttamiseen paikassa, joka olisi sopinut lapselle paremmin kuin poliisilaitos (4570/4/11).

Poliisi oli ottanut kiinni 17-vuotiaan pojan mielenosoituksen yhteydessä. Poliisi oli ilmoittanut kiinniotosta sosiaaliviranomaiselle, jonka sovittiin ilmoittavan asiasta pojan huoltajille. Kantelijan mukaan näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Koska kiinni otettujen suuren määrän selvittyä poliisilla oli tiedossa, että 17-vuotiaan kiinniotto saattoi kestää tavanomaista pidempään, olisi AOA:n mielestä ollut perusteltua, että poliisi olisi ilmoittanut kiinniotosta suoraan huoltajille. Sosiaaliviranomaisella ei esimerkiksi ollut mahdollisuutta arvioida kiinnioton kestoa (3037/4/11).

Asuminen sekä elatus- ja opintotuki

Vuonna 2012 ratkaistiin useita lapsen asuinoloja koskeneita kanteluita, joihin liittyi lapsen oikeuksien toteutuminen. Ratkaisussa 2931/4/11* AOA kiinnitti huomiota asunnon muutostöiden järjestämisen kohtuuttoman pitkään käsittelyaikaa. Kysymyksessä oli lukioikäisen vammaisen lapsen välttämättä tarvitsema pyörätuoliliuska. Kahdessa ratkaisussa kysymys oli muun ohessa vanhemman asunnon tarpeesta ja mahdollisuudesta tavata lasta ja pitää tätä luonaan sekä mahdollisesti asua yhdessä lapsen kanssa. AOA

kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisen tulee arvioida kokonaisvaltaisesti tilanteet, jotka liittyvät asunnon tarpeeseen, lapsen ja vanhemman yhteydenpitoon tai jälleenyhdistämiseen ja muuhun lapsen ja vanhemman perhe-elämän suojaan tai lapsen ja vanhemman erilaiseen tuen tarpeeseen (1188* ja 387/4/12*).

Elatustukivelan perimättä jättämistä koskevaa ratkaisua on selostettu sosiaalihuoltojaksossa 4.10 (380/4/11). Alaikäiselle myönnettyä opintotukea koskevan päätöksen lähettämistä myös huoltajalle koskevaa ratkaisua on selostettu sosiaalivakuutusjaksossa 4.14 (4529/4/10*).

Muita ratkaisuja

Kantelija ei ollut saanut lääkärin vastaanottoaikaa lapselleen nuorison terveystodistusta varten. Peruspalvelukeskus Oivan terveysasemalta oli kerrottu ensin, että omalääkärille voi varata aikoja vain maanantaisin. Seuraavana maanantaina yhteys terveysasemalle oli saatu puhelimitse vasta puolen tunnin yrittämisen jälkeen ja silloin kaikki lääkäriajat oli jo varattu. Kysymys ei ollut hoitotakuun piiriin kuuluvasta asiasta. Menettely oli lainvastaista (126/4/11). Muita ratkaisuja, jotka koskevat lapsen oikeutta terveydenhuoltoon, on käsitelty terveydenhuoltoa koskevan yleiskatsauksen yhteydessä luvussa 4.11.

Useat ilman huoltajaa tulleiden lasten edustajaa koskeneet kantelut liittyivät edustajien palkkionmaksatuksen siirtymiseen Maahanmuuttoviraston tehtäväksi vuoden 2010 alusta alkaen. AOA ratkaisi myös asian, joka koski edustajan ja vastaanottokeskuksen välisiä epäselvyyksiä edustajan ja vastaanottokeskuksen välisestä tehtävien jaosta tuolloin voimassa olleen ns. kotouttamislain mukaan. Tehtäviä koskeneet säännökset jättivät paljon tulkinnanvara. Säännökset on siirretty suurelta osin muuttamattomina voimaan olevaan lakiin kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta. Tämän vuoksi AOA tulee kiinnittämään asiaan huomiota tulevien laillisuusvalvonta-asioiden yhteydessä (1961/4/10).

4.12.4 YKSITTÄISIÄ RATKAISUJA

Lastensuojeluasian käsittely KHO:ssa kesti liian pitkään

AOA selvitti kantelun johdosta lapsen huostassapidon lopettamista koskevan asian käsittelyn keston KHO:ssa. Valitus huostassapidon lopettamista koskevassa asiassa oli saapunut KHO:hon 31.5.2010. Se kumosi hallinto-oikeuden ja Forsan kaupungin sosiaalityön osastopäällikön päätökset ja määräsi lapsen huostassapidon lopetettavaksi 27.12.2011 antamallaan päätöksellä. KHO oli käsitellyt asiaa istunnossaan 25.8.2011 ja päättänyt toimittaa suullisen käsittely. Suullinen käsittely pidettiin 8.11.2011 ja asia ratkaistiin siis 27.12.2011. Valituksen käsittely kesti kaikkiaan noin 19 kuukautta. Lastensuojeluasiat tulee käsitellä kiireellisesti.

KHO:n antaman selvityksen mukaan lastensuojeluasiat käsitellään KHO:n III jaostolla, jossa käsitellään myös muita asioita. Jaoston asioista suuri osa tulee lastensuojeluasioiden tapaan käsitellä myös kiireellisesti. Kaikkien ratkaistujen asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 3.10.2011 päivätyn tilaston mukaan 12 kuukautta. Lapsen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista koskevissa asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli 13,4 kuukautta ja huostassapidon lopettamista koskevissa asioissa 12,9 kuukautta. KHO:n jaosto oli yksimielinen siitä, että käsitteilyajat lastensuojeluasioissa olivat liian pitkiä. Myös kantelun kohteena ollut asia oli ollut valittavan pitkään käsiteltävänä. Näin oli siitä huolimatta, että selvityksen mukaan kansliahenkilökunta ja esittelijät olivat osaavia ja vastuuntuntoisia sekä innostuneita työstään.

Selvityksen mukaan vuonna 2008 voimaan tulleen lastensuojelulain voimaan odottaa lisäävän lastensuojeluasioiden määrää, mutta lisäresurssi ei kuitenkaan ollut osoitettu. Lastensuojeluasioiden keskimääräiset käsittelyajat olivatkin pidentyneet tasaisesti (11,1 kk vuonna 2010, 12,2 kk vuonna 2011 12,2 kk ja 12,7 kk vuoden 2012

lopulla). Suullinen käsittely pidensi selvityksen mukaan käsittelyaikaa, mutta esimerkiksi kante-
lun kohteena olleessa asiassa se oli ollut välttämätön. Asian pitkään käsittelyaikaan oli vaikuttanut se, että samaan aikaan KHO:hon oli tullut ennätyskellisen suuri määrä lastensuojeluasioita eikä esittelijäresursseja ollut voitu lisätä vastaavassa määrin. Kantelijaa koskenut ratkaisu annettiin ns. vuosikirjaratkaisuna, mikä viivytti osaltaan sen valmistumista.

Kantelijan valituksen käsittelyaika, lähes päivälleen 19 kuukautta, oli ollut liian pitkä huomioon ottaen asian laatu. AOA kiinnitti yleisellä tasolla lailla kiireelliseksi määrättyjen asioiden joutuisaan käsittelyyn KHO:ssa. Käsittelyaika ei saisi olla pidempi kuin kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika.

Vaatusasioiden joutuisasta käsittelystä perustuu perustuslain 21 §:ään ja lastensuojeluasioiden osalta erityisesti lastensuojelulain 88 §:ään. Myös KHO:n työjärjestys ja EIT:n käytäntö puolivat lastensuojeluasioiden kiireellistä käsittelyä.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, ettei voimavaroihin ja työmäärään perustuvilla syillä voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista siitä, mitä perusoikeutena turvattu oikeusturva edellyttää asian käsittelyssä. KHO ei siten ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita käsittelyn viipymiselle. Julkisella vallalla on velvollisuus organisoida lainkäyttöasioiden käsittely niin, että se voi tapahtua ilman aiheutonta viivytystä. Vaikka jaosto oli yksimielinen käsittelyaikojen pituudesta, selvityksessä ei esitetty mitään toimenpiteitä, joilla niitä pyrittäisiin lyhentämään. Jaostolla oli jo nyt pyritty kiirehtimään erityisesti huostassapidon lopettamista ja kiireellistä sijoitusta koskevia asioita sekä asioita, jotka lapsen näkökulmasta olivat kiireellisimpiä. Tällaisiksi arvioitiin muun muassa tapaukset, joissa valituksenalainen päätös merkitsee lapsen sijaishuoltopaikan muutosta. Kantelutapauksessa tämä periaate ei kuitenkaan ollut toteutunut. AOA epäili näistä syistä, ettei vaatimusta lastensuojeluasioiden käsittelyn kiireellisyydestä ollut otettu KHO:ssa riittävästi huomioon voimavaroja kohdennettaessa. Hän saattoi vastaisen varalle

KHO:n tietoon käsityksensä laissa kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyjen huostaanottoa koskevien valitusasioiden liian pitkistä käsittelyajasta.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 31.12.2012,
DNRO 2307/4/11*, ESITTELIJÄ MINNA VERRONEN

Kohtelu yksityisessä lastensuojelulaitoksessa loukkasi lapsen perus- ja ihmisoikeuksia

Aiemmin huostaanotettuna ollut lapsi oli yhdessä huoltajansa kanssa valtuuttanut entisen sosiaalityöntekijänsä kantelemaan kohtelustaan yksityisessä lastensuojelulaitoksessa, jonne lapsi oli ollut sijoitettuna huostaanoton perusteella. Kantelun mukaan lapseen oli kohdistettu lainvastaisia rajoitustoimenpiteitä. Rajoituksia oli toteutettu nöyryyttävästi ja niihin oli kantelun mukaan liittynyt rangaistuksen luonteisia piirteitä.

Koska yksityinen lastensuojelulaitos antaa huostaanotetuille lapsille sijaishuoltoa, se hoitaa julkista tehtävää ja kuuluu täten oikeusasiamiehen valvottaviin. Rajoitustoimenpiteitä tehdessään työntekijät rinnastetaan rikosoikeudellisen vastuun osalta virkamiehiin.

Lapsi oli selvityksen mukaan ollut laitokseen tullessaan ensin vastaanottohuoneessa ja tämän jälkeen omassa huoneessaan ns. vierihoidossa, mikä tarkoitti, että häntä valvottiin koko ajan. Lapsi oli ollut huoneessaan valvojansa kanssa, eikä hän ei voinut vapaasti lähteä sieltä. Puhumiseen oli pitänyt pyytää lupa kättä kohottamalla samoin esimerkiksi wc:ssä asioimiseen. Ulkoilu pihapiirissä tapahtui aikuisten seurassa. Laitos piti vierihoidon lastensuojelulain mukaisena liikumisvapauden rajoituksena.

AOA katsoi, että kysymys oli ollut eristämisen kaltaisesta menettelystä, mutta se oli toteutettu ankarampana ja kestoiltaan pidempänä kuin laki salli. Lastensuojelulain nojalla eristettynä olevasta lapsesta tulee huolehtia erityisen hyvin ja hänelle tulee muun muassa turvata oikeus keskustella halutessaan hoitajan kanssa. Lain mukaan eristäminen päättyy viimeistään 24 tunnin

jälkeen. Jos eristystä on välttämätöntä jatkaa uudella päätöksellä toiset 24 tuntia, lapselle tulee tehdä lääkärintarkastus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Eristystä ei missään olosuhteista saa jatkaa tämän jälkeen uudella päätöksellä.

Lapsi oli vierihoidossa ollessaan joutunut istumaan paikoillaan useiden päivien ajan alushoususillaan yöaikaa lukuun ottamatta. Hän ei ollut saanut viikkoon muuta ruokaa kuin maksalaatikkoa, josta hän ei lainkaan pitänyt. Tämä oli ollut seurausta sopimattomana pidetystä leikinlaskusta. Sopimattomasta käytöksestä oli seurannut myös muun muassa viemäreiden ja hajulukkojen pesua hammasharjalla. Laitoksen selvityksen mukaan pelkissä alushousuissa istuttamisella oli pyritty ehkäisemään lapsen karkaamista. Hammasharjalla puhdistus oli laitoksessa yleinen käytäntö, joka koski kaikkia lapsia. Maksalaatikon tarjoamista perusteltiin sillä, että kysymyksessä oli maukas kotiruoka, jonka arvoa näin korostettiin. Laitoksessa tehdyistä kirjauksista kävi kuitenkin kiistatta ilmi, että ainakin viemäreiden puhdistus hammasharjalla ja pelkän maksalaatikon antaminen ruuaksi oli tarkoitettu rangaistukseksi.

AOA totesi, että lastensuojelulaitoksissa muut kuin lastensuojelulain mukaiset rajoitustoimenpiteet eivät ole sallittuja. Hän katsoi laitoksen kohdelleen lasta nöyryyttävästi tavalla, jota ei voida sallia missään olosuhteissa. Lapsen oikeuksien sopimus kieltää mielivaltaisen ja laittoman puutumisen lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon sekä lapsen kunnian ja maineen laittoman halventamisen (16 art.).

Poliisi- tai esitutinnan määrääminen ei tullut kysymykseen, sillä lapsen kohtelu laitoksessa oli jo ollut poliisin tutkittavana. AOA antoi laitoselle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisen menettelyn vuoksi. AOA:n mielestä lastensuojelulaitoksen tulisi myös hyvittää jollain tavalla lapselle aiheutettu kärsimys.

Kun kantelu oli tutkittavana, lastensuojelulaitokseen tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus AOA:n määräyksestä. Tarkastuksella tuli ilmi lisää epäilyjä lainvastaisten rajoittamistoimenpiteiden käytöstä. AOA otti omasta aloitteestaan

tutkittavakseen niiden kuntien menettelyn sijaishuollon valvonnassa, jotka olivat sijoittaneet huostaanotettuja lapsia tuohon laitokseen. Tutkinnassa kiinnitetään huomiota erityisesti rajoitustoimenpiteiden käytön valvontaan ja lasten oikeuteen saada tietoja ja keskustella henkilökohtaisesti lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 27.12.2012,
DNRO 4547/4/10*, ESITTELIJÄ TAPIO RÄTY

Pienten vammaisten lasten perusoikeus saada huolenpitoa ei toteutunut

Kantelija ei ollut mielestään saanut riittävästi apua kotiin. Perheeseen, jossa oli ennestään kaksi alle kouluikäistä lasta, oli syntynyt kaksi vaikeasti vammaista lasta. Toinen heistä joutui viettämään ensimmäisen vuotensa sairaalassa. Toinen vauva oli kotona ja toinen sairaalassa, missä vanhempien odotettiin vierailevan päivittäin. Kun sairaalassa ollut lapsi kotiutui, vanhempien työtaakka vain kasvoi. Vähitellen kumpikin vanhemmista kärsi vakavista masennusoireista, ja myös lapsilla todettiin masennusta. Kantelun mukaan perheen kotiin saama apu oli ollut epäsäännöllistä ja osin hyödytöntä työntekijöiden taitamattomuuden vuoksi. Vanhemmat kykenivät huolehtimaan lapsistaan, ongelmana oli jaksaminen.

AOA otti tutkittavakseen, oliko perhe saanut sellaista apua ja tukea, johon se oli oikeutettu lasten perus- ja ihmisoikeuksien ja lainsäädännön perusteella. Perustuslain mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Oikeus on turvattu niin sanottuna subjektiivisena oikeutena riippumatta siitä, onko sitä vastaavia säännöksiä tavallisessa lainsäädännössä. Sellaisia väestöryhmiä, joiden ihmisarvoinen elämä edellyttää huolenpitoa, ovat erityisesti mm. lapset ja vammaiset. Perustuslaki velvoittaa tukemaan perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Vammaisten lasten erityinen

oikeus hyvään elämään, erityishoitoon ja heille tarkoitettuun apuun, terveydenhoitoon ja kuntoutukseen on turvattu myös lapsen oikeuksien yleissopimuksessa, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on muun muassa varmistaa avun ulottaminen siihen oikeutettuihin lapsiin (23 ja 24 art.). AOA arvioi ratkaisussaan erityisesti viranomaisten yhteistyötä sekä laadittuja palvelu-, hoito- ja asiakassuunnitelmia.

Selvitys osoitti, että terveydenhuollon, neuvolan, vammaispalvelun ja lastensuojelun viranomaiset olivat työskennelleet perheen kanssa. Perheestä oli tehty yhteensä viisi lastensuojeluilmoitusta, mikä näytti olevan viranomaisten tärkein yhteistyön tärkein muoto. Yksinkertaista viranomaistoimintaa oli edennyt seuraavasti. Terveydenhuollossa tai neuvolapalveluissa tehtiin lastensuojeluilmoitus vanhempien väsymyksen tai uupumisen vuoksi. Lastensuojelu tutki lastensuojeluilmoituksen, mutta katsoi perheen auttamisen kuuluvan vammaispalvelun tehtäviin. Vammaispalvelusta myönnettiin avustajan palveluita ja myöhemmin lisättiin niitä vähitellen, mutta perheen saama apu jäi kuitenkin riittämättömäksi, mikä johti taas perheenjäsenen oirehtimiseen ja jälleen uuteen lastensuojeluilmoitukseen.

Lastensuojeluilmoitukset johtivat lastensuojelutarpeen selvitykseen vasta lähes kahden vuoden kuluttua ensimmäisestä lastensuojeluilmoituksesta, kun lastensuojelu oli saanut kuuden ilmoituksen perheen tilanteesta. Lastensuojelutarpeen selvitys oli vielä kesken, kun asiasta annettiin selvitys AOA:lle, eikä lastensuojelun asiakassuunnitelmaa ollut tehty. AOA katsoi, että lastensuojelutarpeen selvitys olisi tullut aloittaa aikaisemmin ja että asiassa oli tältä osin menetelty virheellisesti.

Perheelle ei ollut myöskään tehty vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (vammaispalvelulain) nojalla palvelutarpeen selvitystä eikä palvelusuunnitelmaa ennen kuin yhdessä lastensuojelutarpeen selvityksen kanssa. Tämä tapahtui yli puoli vuotta sen jälkeen, kun velvollisuus palvelutarpeen selvitykseen oli AOA:n mukaan viimeistään syntynyt. Tältäkin osin menetelty oli virheellinen.

AOA katsoi, että kaupungin sosiaalitoimi laiminlöi perustuslain 19 §:n 1 momentin ja 22 §:n mukaisen velvollisuutensa turvata erityisesti perheen pienimpien, syntymästään vammaisten lasten välttämätöntä huolenpitoa koskevan perusoikeuden toteutumisen. Välttämätön huolenpito vaarantui sen vuoksi, että vanhemmat eivät saaneet riittävästi apua erityistä hoitoa ja huolenpitoa vaativien lastensa hoidossa. Lapsen oikeuksien sopimuksen 23 artiklan mukaiset vammaisille lapsille tarkoitetut erityiset oikeudet eivät myöskään toteutuneet kaikilta osin. Myöskään vanhempien mahdollisuuksia turvata perheen muiden lasten huolenpito ja yksilöllinen kasvu ei tuettu riittävästi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti.

Lainsäädäntö on kantelussa tarkoitettujen tapahtumien jälkeen muuttunut 1.1.2011 niin, että kunnan on nykyisen lastensuojelulain 36 §:n nojalla järjestettävä muun muassa sosiaalihuoltolain mukaisen kotipalvelun palvelut sen mukaan kuin lapsen asioita hoitava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa. Myös kotipalvelujen järjestäminen edellyttää asiakassuunnitelman tekemistä.

AOA SAKSLININ RATKAISU 28.12.2012,
DNRO 1523/4/10, ESITTELIJÄ KIRSTI KURKI-SUONIO

4.12.5 TARKASTUKSET

Lapsen oikeuksia koskevassa asiaryhmässä tehtiin yhteensä kahdeksan tarkastusta valtion, kunnan tai yksityisen tahon ylläpitämään lastenkotiin sekä kaksi tarkastusta lastenkodin yhteydessä toimivaan erityiskouluun. Tarkastuksista kolme tehtiin ennalta ilmoittamatta.

Yksityinen lastenkoti Konstan Koti ja Koulu Oy:n Hollolan toimipiste tarkastettiin ennalta ilmoittamatta. Perusteena oli oikeusasiamiehelle tehty kantelu. Myös yksityinen Kumpuniitty Oy:n ylläpitämä lastenkoti Ylöjärvellä tarkastettiin ennalta ilmoittamatta. Kummankin tarkastuksen jälkeen AOA päätti pyytää aluehallintovirastoja selvittämään ja seuraamaan niitä laitok-



Vuonna 2012 tehtiin kaksi ennalta ilmoittamatonta tarkastusta yksityisiin lastenkoteihin. Niiden jälkeen apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin päätti pyytää aluehallintovirastoja selvittämään ja seuraamaan tarkastuksilla havaittuja laitosten sääntöjä ja käytäntöjä. Eräissä lastensuojelulaitoksessa sopimattomasta käytöksestä, kuten kiroilusta ja tupakoinnista, seurasi ns. porrassuoksua useita kertoja 150 metriä pitkissä portaissa.



sen sääntöjä ja käytäntöjä, joita pöytäkirjoissa tehdyt havainnot koskivat. AOA päätti myös ottaa omasta aloitteestaan tutkittavaksi sijoittajakuntien menettelyn erityisesti laitoksiin sijoitettuihin lapsiin kohdistettujen rajoitustoimenpiteiden valvonnassa ja lasten tietojensaamisosoikeuden toteuttamisessa. Lisäksi tutkittiin, miten lapsen oikeus keskustella henkilökohtaisesti asioistaan vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa oli toteutunut. Tarkastuksen perusteella otettiin myös kahden lapsen kohtelu seurattavaksi.

AOA:n määräyksestä tarkastettiin myös Helsingin kaupungin Naulakallion hoito- ja kasvatuskodit sekä Outamon että Toivolan oppilaskodit. AOA päätti ottaa tarkastusten perusteella omasta aloitteestaan tutkittavaksi erityisesti lasten pääsyn mielenterveys- ja terapiapalveluihin sekä eräiden eristämiseen liittyvien tilojen lainmukaisuuden. Muita tarkastuskohteita olivat Nuorten Ystävät

ry:n ylläpitämä koulukoti Pohjolakoti ja palvelukeskus Toivola-koti Muhoksella, valtion koulukoti Limingan koulutuskeskus Limingalla sekä ennalta ilmoittamatta tehty tarkastus Tampereen kaupungin Metsolan perhetukikeskukseen. Nämä tarkastukset eivät antaneet AOA:lle aihetta enempään.

Lastensuojelulaitoksiin kohdistuneiden tarkastusten yhteydessä tarkastettiin myös kaksi Helsingin erityiskoulua, Outamon koulu ja Toivolan koulu. Tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota myös koulun ja oppilaskodin väliseen yhteistyöhön lasten asioissa. Outamon kouluun tehdyn tarkastuksen perusteella AOA päätti ottaa omasta aloitteestaan tarkemmin tutkittavaksi kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten oppimisvaikeuksien riittävän varhaisen diagnosoinnin sekä lasten oikeuden toteutumisen oman uskonnon ja oman äidinkielen opetukseen.

4.13 Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojen, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamesihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.13.4 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.13.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki holhustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrättäessä edunvalvoja edustaa päämiestään tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 60 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvoja OA ei voi valvoa. Yleiset edunvalvoijat hoitavat puolet kaikista edunvalvonnoista. Aikuisten edunvalvonnoista he hoitavat kaksi kolmasosaa. Pääsääntöisesti oikeusaputoimistot hoitavat yleisen edunvalvonnan itse. Oikeusaputoimistojen ja palveluntuottajien välisellä ostopalvelusopimuksella hoidetaan runsaan 3 000 päämiehen asioita. Palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai lakiasiain- tai asianajotoimisto. Ostopalvelun käyttö on ollut lisääntymässä vuoden 2012 aikana.

Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskenttöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan (esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ihmiset). Huolehtimaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

4.13.2 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Kertomusvuonna tuli osittain voimaan oikeusministeriön (OM) asetus valtion oikeusaputoimistoista annetun asetuksen muuttamisesta (545/2012). Muutos koskee yleisen edunvalvojan toiminnasta päämiehelle aiheutuneiden selkeiden, riidattomien ja vähäisten vahingonkorvausasioiden käsittelyä oikeusaputoimistossa. Samalla muutettiin yleisten edunvalvojen kelpoisuus-

vaatimuksia koskevaa sääntelyä 1.1.2013 lukien. Edunvalvojen palkkiota koskevan asetuksen valmistelu eteni, ja valtioneuvoston asetus edunvalvojen palkkion suuruudesta (696/2012) on tullut voimaan 1.1.2013.

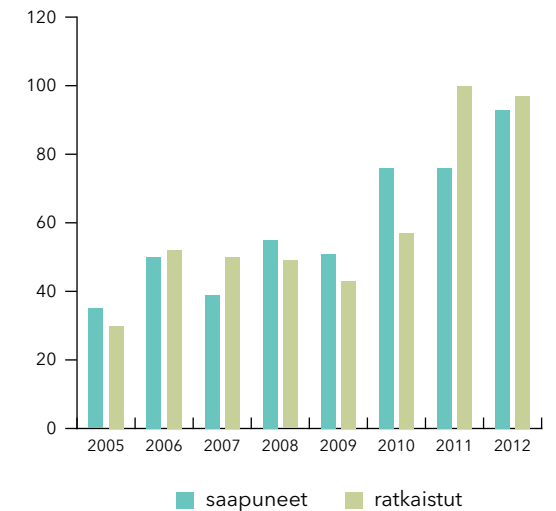
4.13.3 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita tuli vireille enemmän kuin koskaan aiemmin (99). Näistä kanteluita oli 93, omia aloitteita 3, lausuntoja 1 ja tarkastuksia 2. Asioita päätettiin 100 (97 kantelua, 1 lausunto ja 2 tarkastusta). Kanteluista toimenpiteisiin johti 13 asiaa.

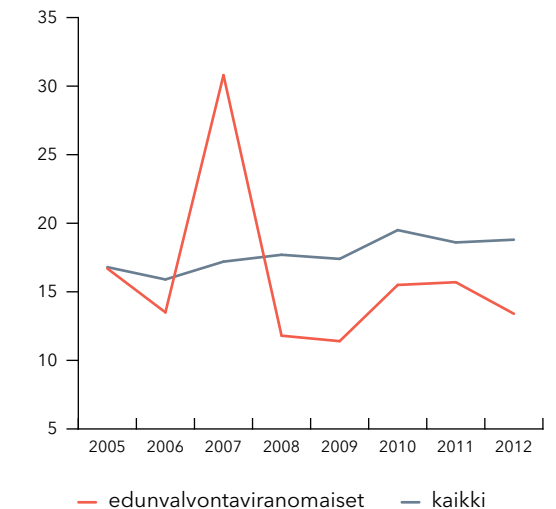
Asiaryhmän toimenpideprosentti on verraten alhainen verrattuna kanslian muihin asiaryhmiin keskimäärin. Tämä selittyy osaltaan sillä, että holhousoikeudellisen lainsäädännön ja etenkin edunvalvojalle laissa säädetyn edustusoikeuden sisältö ei välttämättä näyttäyty selkeänä päämiehille ja heidän omaisilleen. Tästä seuraa kanteluita, joissa ei aina kuitenkaan ilmene perusteita toimenpiteille. Asia voi myös jo lähtökohdiltaan olla sellainen, johon OA ei voi vaikuttaa. OA:lla ei ole toimivaltaa arvioida esimerkiksi edunvalvonnan tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta eikä määrätä edunvalvontaa lakkaamaan taikka ottaa kantaa siihen, mikä kulloinkin on oikea päämiehelle jätettävien käyttövarojen määrä.

Yleisimmin kantelut koskevat edunvalvoja. Maistraatteja koskee noin kolmannes kanteluista. Moni kantelu koskee samanaikaisesti kumpaakin, minkä lisäksi samassa kantelussa esiintyy usein useampia väitteitä virheellisestä menettelystä. Edunvalvontaa voidaan sivuta myös muun hallinnonalan ratkaisuisissa.

Kanteluita tekevät niin päämiehet kuin heidän läheisensäkin. Päämiesten kannella kyse on yleisimmin päämiehelle annettavien käyttövarojen määrästä, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen ja yleensä asioiden hoitamisesta. Läheisten kannella on usein kyse tiedonsaantioikeudesta, päämiehen omaisuuden



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2012

myymisestä ja irtaimen käsittelystä, päämiesten erilaisten käytännön asioiden hoitamisesta sekä holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta (muun muassa neuvonasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä). Tällaisia asioita ratkaistiin myös vuonna 2012.

OA teki kaksi esitystä ja lausui käsityksen yhdeksässä ratkaisussa (ks. 4.13.4).

OA antoi lausunnon (2428/5/12*) edunvalvojan palkkioasetusta valmistelleen työryhmän mietinnöstä ”Edunvalvojan palkkio – Asetusluonnos” (mietintöjä ja lausuntoja 38/2012).

OA teki tarkastuksen Helsingin oikeusaputoimistoon aiheena yleisen edunvalvonnan tuottaminen ostopalveluna (1260/3/12*) ja otti siihen liittyviä oikeudellisia kysymyksiä laajemmin tutkittavaksi omasta aloitteestaan (3108/2/12*). Asian käsittely on kesken. OA teki tarkastuksen myös asianajotoimistoon, joka tuottaa Helsingissä yleisen edunvalvonnan palveluja (4157/3/12). OA kiinnitti palveluntuottajan huomiota tarpeeseen tehostaa päämiesten olosuhteiden kokonaiskartoitusta, jotta he saisivat heille lain mukaan kuuluvat etuudet. Erikseen OA päätti arvioida palveluntuottajissa toimivien yleisten edunvalvojen sijaisuuksien järjestämistä. Kyse on siitä, voiko käräjäoikeuden tai maistraatin määräämä edunvalvoja itse valtuuttaa toisen henkilön hoitamaan tuota tehtävää kokonaisuudessaan edes tilapäisesti.

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen holhouspäivillä holhoustointia koskevien kanteluiden näkökulmasta aiheesta ”Maistraatit kantelun käsittelijänä ja kohteena”.

4.13.4 RATKAISUJA

Edunvalvontakulut ja pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksu

OA esitti sosiaali- ja terveystieteiden (STM) arvioitavaksi, olisiko edunvalvonnassa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa samanaikaisesti olevien henkilöiden yhdenvertaisuus laitoshoidon asiakasmaksuja määrättäessä mahdollista turvata nykyistä tehokkaammin.

Kantelussa tarkoitettujen kunnan sosiaali- ja terveystoimi ei ollut tapauskohtaisesti hyväksynyt edunvalvonnasta aiheutuvia kuluja vähennyksenä asiakkaan tuloista ennen asiakasmaksun määräämistä. Edunvalvonnassa ollut potilas joutui siten maksamaan edunvalvontakulut omista asiakasmaksulain mukaisista käyttövaroistaan.

Kunnan menettely ei ollut lainvastainen, koska sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksulainsäädännössä ei säädetä edunvalvontakulujen yleisestä vähentämisestä asiakkaan tuloista ennen maksun määräämistä. Kunnat voivat toisaalta päättää muistakin vähennyksistä kuin laissa on nimenomaisesti säädetty. Joka tapauksessa edunvalvontakulutkin tulee ottaa huomioon asiakaskohtaisesti joko maksun alentamisena tai poistamisena kokonaan, jos asiakkaan toimeentulo uhkaa muuten vaarantua.

OA:n mielestä asiakkaan käyttövaroista maksettavaksi jäävät edunvalvontakulut on perusteltua ottaa asiakasmaksua määrättäessä huomioon vähintäänkin niin, että asiakkaalle jää myös tosiasiallisesti asiakasmaksulaissa säädetty käyttövarojen vähimmäismäärä. Edunvalvontakulut ovat luonteeltaan samankaltaisia kuin laissa nimenomaisesti vähennettäviksi säädettyt kulut eikä edunvalvonnassa oleva asiakas itse voi vaikuttaa niiden syntymiseen.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta asiaa selvitettiin laajemminkin sairaanhoitopiireistä (20) ja suurimmista kaupungeista (10). Käytännöt vaihtelivat, mitä OA piti asiakkaiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena. Useimmissa tapauksissa edunvalvontakuluja vähennettiin

tuloista automaattisesti ainakin johonkin määrään saakka. Toisaalta eroja oli siinäkin, minkä määräisenä näitä kuluja vähennettiin. Osa viranomaisista vähensi kuluista vain osan ja osa jäi asiakkaan maksettavaksi. Osassa viranomaisista kulut vähennettiin kokonaan. Vähemmistöissä viranomaisista vähennystä ei tehty lainkaan. Tämän vuoksi OA teki alussa mainitun esityksen (4707/4/11*).

Vakuuttamisen laiminlyönnistä aiheutui vahinkoa

Liikennevakuutusta koskeneessa kanteluasiassa OA esitti OM:lle, että se arvioisi edunvalvojan menettelyn vahingonkorvausoikeudellisesta näkökulmasta. Edunvalvoja ei ollut hankkinut päämiehen ostamaan mopoon vakuutusta ajallaan sillä seurauksella, että päämiehen jouduttua onnettomuuteen vakuutuskorvauksia ei ollut maksettu.

Päämiehen edun asianmukainen toteuttaminen konkretisoitui kysymyksenä siitä, oliko edunvalvoja asiaankuuluvalla tavalla toteuttanut ne velvoitteet, jotka hänelle olivat syntyneet ajoneuvon rekisteröintiä ja vakuuttamista koskevan lainsäädännön perusteella hänen otettuaan hoitaakseen liikennevakuutuksen hankkimisen ja mopon rekisteröimisen.

Edunvalvoja ei ollut läsnä kaupantekotilaisuudessa, jolloin mopon rekisteröintiin tarvittava rekisteröintitodistus oli sovittu toimitettavaksi edunvalvontatoimistoon postitse. Selvittämättömästä syystä asiakirja ei kuitenkaan ollut koskaan saapunut edunvalvontatoimistoon ennen kuin myyjä oli toimittanut maksumuistutuksen ja edunvalvoja oli reagoinut siihen ilmoittamalla, että rekisteröintitodistusta sen paremmin kuin alkuperäistä laskuakaan ei ollut vielä saatu. OA totesi, että ajoneuvon rekisteröinnille ja vakuuttamiselle on säädetty lyhyt seitsemän päivän määräaika. Tämä huomioon ottaen edunvalvojan olisi ollut aiheellista selvittää omistusoikeuden siirtyminen ja seurata asian kannalta merkityksellisen asiakirjan saapumista nyt toteutunutta

aktiivisemmin sekä ryhtyä jo ennen määräajan umpeutumista tarvittaviin oma-aloitteisiin toimenpiteisiin myyjään nähden. Tällöin rekisteröiminen ja samalla myös liikennevakuutuksen ottaminen olisi ollut mahdollista saada hoidettua määräajassa.

Asiassa oli vahvoja perusteita sen tueksi, että edunvalvojan toiminta oli osaltaan voinut myötävaikuttaa päämiehen kannalta epäedullisten taloudellisten seurausten syntymiseen. OA katsoi aiheelliseksi esittää OM:lle, että se arvioisi tapauksen vielä julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun näkökulmasta (2748/4/10*).

OM arvioi asiaa selvitettyään, että päämieheltä oli edunvalvojan laiminlyönnin seurauksena jäänyt saamatta liikennevakuutuslain mukaisia korvauksia yhteensä 5 240 euroa, minkä summan OM ilmoitti maksavansa päämiehelle vahingonkorvauksena.

Edunvalvontaa koskevan lääkärinlausunnon salassapito

Avopalveluohjaaja oli tehnyt maistraatille ilmoituksen edunvalvonnan tarpeesta ilmeisesti olevasta henkilöstä, ja ilmoituksen liitteenä oli ollut lääkärinlausunto. Kyse oli siitä, oliko lääkärillä ollut oikeus antaa salassa pidettäviä terveystietoja sisältänyt lausunto avopalveluohjaajalle.

OA katsoi, että holhoustoimilain mukaan lääkärin olisi tullut antaa lausunto maistraatin pyynnöstä, tai hän olisi itse voinut tehdä ilmoituksen maistraatille ja liittää siihen lausuntonsa. OA otti kuitenkin huomioon, että sosiaaliviranomaisella on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan laaja tiedonsaantioikeus. Tapahtumien aikaan oli ollut vireillä edunvalvontailmoituksen kohteen asumisen järjestäminen. Edunvalvonnan järjestämistä voitiin nyt pitää edellä mainitussa laissa tarkoitettuna asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavana tietona, joka oli ollut välttämätön sosiaalihuollon järjestämiseen liittyvän toimenpiteen toteuttamiseksi. Lääkäri ei menettänyt lainvastaisesti. Pääsääntöisesti tietojenvaihdossa oli kuitenkin syytä nou-

dattaa holhoustoimilain mukaista menettelyä. Siinä lääkäri kuitenkin menetteli virheellisesti, kun hänen lausuntonsa ei vastannut STM:n määräystä lääkärinlausunnosta holhousasioissa. OA korosti muotomääräysten tarkkaa noudattamista, koska edunvalvojaa määrättäessä lääkärinlausunnoilla on keskeinen merkitys.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 19.1.2012,
DNRO 836/4/10, ESITTELIJÄ HÅKAN STOOR

Puutteita yhteistoiminnassa päämiehen kanssa

Kolmessa ratkaisussa OA katsoi edunvalvojan laiminlyöneen holhoustoimilain mukaisen yhteistoiminnan päämiehensä kanssa.

Ensimmäisessä tapauksessa edunvalvoja ei ollut edes pyrkinyt keskustelemaan henkilökohdaisesti päämiehensä kanssa tämän oman kodin myymisestä (2709/4/10*).

Toisessa tapauksessa oli kyse päämiehen oikeudesta käydä lomillaan kotona hoitopaikasta. Ensimmäisellä kerralla kuulematta jättäminen oli perustunut edunvalvontaa määrättäessä hankittuun lääkärinlausuntoon ja hoitohenkilökunnan näkemyksiin. Toisella kerralla myös henkilöä koskeviin asioihin määrätty edunvalvoja ei ollut kuullut päämiestä ennen asiasta päättämistä, vaan oli keskustellut asiasta vasta jälkikäteen. Kyse oli siten tehdystä päätöksestä informoimisesta eikä kuulemisesta ennen asian ratkaisemista. Nytkin arvio oli pohjautunut hoitohenkilökunnan näkemyksiin. Mahdollisuus päästä käymään lomalla kotona vanhempansa luona on sellainen laissa tarkoitettu päämiehen näkökulmasta merkityksellinen asia, jossa hänen kuulemisensa tulee ajankohtaiseksi. OA korosti yhteistoiminnan merkitystä niissäkin tilanteissa, joissa edunvalvojalla jo mahdollisesti oleva lääketieteellinen selvitys jossain suhteessa kyseenalaistaisi päämiehen ymmärryskyvyn (58/4/11*).

Kolmannessa tapauksessa edunvalvoja oli lopettanut ja avannut pankkitilijä päämiehensä mielipidettä tiedustelematta. Päämiehellä oli ol-

lut erillinen tili omia hautajaisiaan varten, koska hän oli pitänyt kunnia-asiana varautua niihin ennalta. OA:n mukaan pankkitili on yleisen elämäkokemuksen perusteella ihmiselle tärkeä asia, ja joihinkin yksittäisiin tileihin voi sisältyä jokin erityinen tapauskohtaisesti merkityksellinen ulottuvuus (3943/4/11*).

Laiminlyöntejä käyttövarojen antamisessa

Kolmessa ratkaisussa OA moitti joko edunvalvojaa tai edunvalvontatoimistoa puutteista käyttövarojen antamisessa. OA on vakiintuneesti korostanut sitä, että koska käyttövaroilla on suuri merkitys päämiehen elämänlaadun ja arjen suunnittelun kannalta, päämiehen on voitava luottaa siihen, että käyttövarat maksetaan säännöllisesti sen mukaan kuin ennalta on sovittu.

Ensimmäisessä tapauksessa päämiehelle ei ollut kuuden kuukauden aikana maksettu säännöllisesti käyttövaroja. Edunvalvoja ei ollut omatoimisesti huolehtinut käyttövarojen maksamisesta, vaan se oli jäänyt hänelle erikseen esitetyn pyynnön varaan. Edunvalvojan olisi kuitenkin tullut huolehtia asiasta omatoimisesti. Tätä korosti jo se perimmäinen lähtökohta, että edunvalvonnassa olevien päämiesten edellytykset – kuten nyt kehitysvamman johdosta – peräänkuuluttaa omia oikeuksiaan ovat usein muita ihmisiä heikommat. Edunvalvoja ei esittänyt minkäänlaisia päämiehen henkilökohtaisista tarpeista tai olosuhteista lähteviä tapauskohtaisia perusteluja sille, miksi käyttövaroja ei ollut annettu edunvalvonnan alkamisesta lukien useaan kuukauteen. Edunvalvoja menetteli holhoustoimilain nimenomaisen käyttövarasäännöksen ja laissa säädetyn päämiehen edun vastaisesti (1422/4/11*).

Toisessa tapauksessa henkilöstön poissaolot ja ongelmat uudessa asiakashallintajärjestelmässä olivat aiheuttaneet vaikeuksia käyttövarojen maksussa. Koska päämiehen käyttövarat olivat jo pitempään olleet hänen vaikeasta taloudellisesta tilanteestaan huolimatta osapuulleen samansuuruiset ja ne oli pääsääntöisesti kyetty maksamaan viikoittain, hän oli perustellusti voinut olettaa

saavansa nuo summat käyttöönsä myös kesäaikana. Syy käyttövarojen maksun vaikeuksiin oli ollut muu kuin päämiehen taloudellinen tilanne. Toisaalta kyse ei ollut yksittäisen edunvalvojan laiminlyönnistä. Päämiehen etu ei kuitenkaan ollut toteutunut asiaankuuluvalla tavalla. OA saattoi edunvalvontatoimiston tietoon käsityksensä myös siitä, että päämiehen käyttövaroja alennettaessa toimenpiteen perusteet tulisi kyettävä selvitämään päämiehelle mahdollisimman yksityiskohtaisesti (4386/4/11*).

Kolmannessa tapauksessa maksatus oli viivästynyt yhtenä kuukautena kaksi kertaa päämiehen vaikean taloudellisen tilanteen vuoksi. Tässäkin OA katsoi, että päämies oli perustellusti voinut olettaa saavansa viikoittaiset käyttövarat käyttöönsä myös kyseisen kuukauden jälkimmäisellä puoliskolla. Päämiehen etu ei nyt ollut käyttövarojen ennakoitavuuden näkökulmasta täysin toteutunut. OA otti kuitenkin huomioon ne tekijät, jotka olivat vaikuttaneet maksamatta jäämiseen (2052/4/12*).

Muita ratkaisuja

Valtakirjaa koskeneessa tapauksessa OA saattoi edunvalvojan tietoon, että jos tämä epäilee päämiehensä antaman valtakirjan pätevyyttä, hänen on oltava päämieheensä yhteydessä asian selvittämiseksi. OA korosti myös sitä, että valtakirjan nojalla kirjallisesti tietoja pyytävälle henkilölle on hyvän hallinnon ja hyvän edunvalvontatavan mukaista vastata kirjallisesti, jos edunvalvoja ei katso voivansa asiakirjoja luovuttaa valtakirjasta huolimatta. Lisäksi vastauksen tulee olla perusteltu, jos tällaista on pyydetty (3434/4/11*).

Edunvalvontahakemuksen tiedoksiannon katsottiin viivästyneen, kun maistraatin käräjäoikeudelle tekemän hakemuksen tiedoksianto edunvalvontaan haetulle oli kestänyt runsaat kolme kuukautta. Haastemies pahoitteli asiaa, ja maistraatin ja käräjäoikeuden yhteistoiminnan kehittäminen oli sittemmin edistänyt edunvalvontaa-asioiden tiedoksiantoa. Asia ei pitkistä käsittelyajasta huolimatta edellyttänyt enempiä

toimenpiteitä kuin että OA saattoi päätöksessään esittämänsä näkökohdat edunvalvontaa-asioiden luonteen merkityksestä tiedoksiannossa käräjäoikeuden tietoon (2799/4/12*).

Edunvalvontailmoituksen käsittelyaika ei ollut aiheettoman pitkä, vaikka asia oli ollut viireillä maistraatissa yli puolitoista vuotta. Vajaa kahta kuukautta ennen ilmoituksen viireille tuloa maistraatti oli jo vahvistanut saman henkilön edunvalvontavaltuutuksen. OA:n mukaan maistraatti oli tietoisesti seurannut valtuutuksen toimivuutta ennen ratkaisuaan edunvalvontaa-asiassa. Kyse ei ollut moitittavasta passiivisuudesta asian käsittelyssä siihen nähden, että edunvalvonnan määrääminen on tarkoitettu viimesijaiseksi toimenpiteeksi (657/4/12*).

Neuvontaa koskeneessa tapauksessa OA katsoi, että maistraatin olisi asianmukaista kertoa edunvalvojille jo ennakkoon edunvalvontatehtävän alkaessa sellaisista mahdollisesti omaksumistaan vuositilintarkastusta koskevista vakiintuneista käytännöistään, joilla voi olla merkitystä edunvalvojan toiminnalle (141/4/11*).

Päämiehen etu ei ollut toteutunut, kun päämiehelle tarpeetonta puhelinliittymää ei ollut muuton yhteydessä irtisanottu, minkä johdosta myös puhelinlaskuja oli maksettu turhaan. Koska OM ja kaupunki olivat jo korvanneet aiheutuneen vahingon, asia ei antanut aiheutta toimenpiteisiin kuin että OA saattoi käsityksensä edunvalvontatoimiston tietoon (2337/4/11*).

Hyvän edunvalvontatavan mukaisena OA piti sitä, että edunvalvojan vaihtumisesta ilmoitetaan päämiehille (4386/4/11*).

4.14 Sosiaalivakuutus

Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Etuuksista osa perustuu työskentelyyn ja osa Suomessa asumiseen. Sosiaalivakuutusta koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojalle*. Pääesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Lea Haapkylä* ja 1.8.2012 alkaen oikeusasiamiehensihteeri *Juha Niemelä*.

4.14.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Työurien pidentäminen ja siihen liittyvät toimenpiteet olivat kertomusvuonna keskeisesti esillä. Hallitusohjelman tavoitteena on löytää pitkäjänteinen ratkaisu työurien pidentämiseksi. Kokonaisuuteen kuuluu myös työeläkejärjestelmän rahoituksen turvaaminen ja riittävän eläketurvan varmistaminen. Työeläkejärjestelmä on luotu 40 vuoden työuran varaan. Työurien keskimääräinen kesto on nykyisin 32 vuotta.

Suomessa ikääntyneen väestön määrä kasvaa lähivuosina nopeasti ja samalla työikäisten määrä vähenee. Aktiivinen ikääntyminen ja sukupolvien välinen solidaarisuus oli EU:n teemanä vuonna 2012. Tavoitteena oli havahduttaa huomaamaan, että mielekäs työnteko ja mahdollisuus oppia voivat toteutua missä iässä tahansa. Eläkeiän nostamisen rinnalle tarvitaan toimia, joilla työurien pidentäminen työuran loppupäästä onnistuu.

Toimiva kuntoutus ja työkyvyttömyyden ennaltaehkäisy ovat tärkeitä keinoja työurien pidentämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) työryhmä on pohtinut, miten kuntoutuskokonaisuutta, sen eri toimijoiden kenttää ja rahoi-

tusta saataisiin selkeytettyä. Toinen ryhmä on puolestaan keskittynyt kehittämään työkyvyttömyyttä ehkäisevää mallia. Ryhmä analysoi, miten työkyvyttömyyseläke voitaisiin eri tilanteissa välttää. STM:ssä laaditaan myös uutta mallia osatyökykyisten työssä jatkamisen tai työllistymisen edistämiseksi.

Lainsäädännössä osa-aikaeläkkeen ikäraja nostettiin vuodelle 61 vuoteen, muutos koskee 1954 ja sen jälkeen syntyneitä. Lisäksi työeläkejärjestelmästä poistuu kokonaan mahdollisuus varhennettuun vanhuuseläkkeeseen 1952 ja sen jälkeen syntyneiltä. Samalla kansaneläkejärjestelmässä varhennetun vanhuuseläkkeen ikäraja nousee vuodelle 63 vuoteen. Muutosten pitkän aikavälin tavoitteena on pidentää työuria.

Sairauspäivärahan hakuaikaa lyhennettiin neljästä kuukaudesta kahteen kuukauteen. Tavoitteena on se, että Kela saa ajoissa tiedon pitkittyvistä sairauspoissaoloista. Työnantajan on ilmoitettava poissaolosta työterveyshuoltoon viimeistään kuukauden jälkeen. Työntekijän työkyky ja työssä jatkamisen mahdollisuus on selvitettävä ja niistä on toimitettava lausunto Kelalle viimeistään silloin kun päivärahaa on maksettu 90 arkipäivältä.

Isälle tarkoitettua vapaata pidennettiin ja se on jatkossa 54 arkipäivää. Samalla poistui isäkuukausi. Vanhempainrahapäivien pitäminen ei enää vaikuta isän vapaisiin eivätkä isyysrahapäivät vähennä vanhempainrahapäiviä.

Laitoshoitoon oikeutettujen sotainvalidien joukkoa laajentaa muutos, jolla pysyvän laitoshoidon haitta-asterajaa laskettiin 25 %:sta 20 %:iin.

Kanteluasioissa usein esille tuleva kysymys vakuutuslääkärijärjestelmää kohtaan tunnetusta epäluottamuksesta oli voimakkaan julkisen keskustelun kohteena. STM:ssä valmistui asiasta toimenpideohjelma. Tavoitteena on lisätä tietojen vaihtoa hakijan, hoitavan lääkärin ja vakuu-

tuslääkärin välillä erityisesti parantamalla päätösten perusteluja. Lääkärinlausuntolomakkeita kehittämällä pyritään puolestaan lisäämään lausunnon merkitystä potilaan työkykyä kuvaavana asiakirjana.

4.14.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

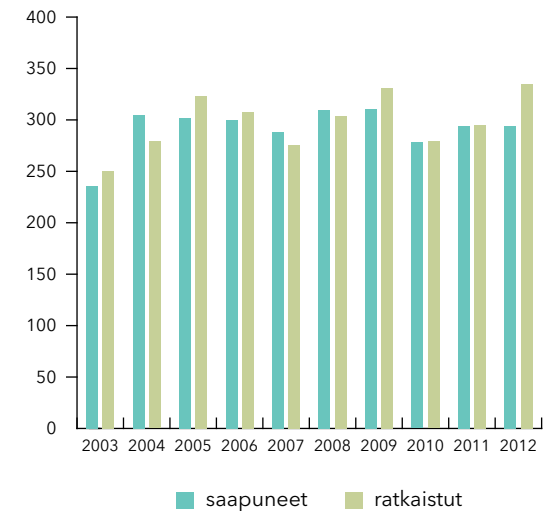
Vuoden 2012 aikana tuli vireille 293 asiaryhmän kantelua, mikä vastaa aiempien vuosien määrää. Kanteluita ratkaistiin 335, mikä oli edellisvuotta enemmän (296). Lisäksi AOA otti vuoden aikana kaksi asiaa tutkittavaksi omana aloitteena ja ratkaisi kolme omaa aloitetta.

Ratkaisuissa oli edellisvuosien tapaan useimmiten arvioitavana Kelan ratkaisu tai menettely (noin 200 kantelua). Kelan etuuksista eniten olivat esillä sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyyseläkeasiat (30–40 kantelua). Asumis- ja opintotukiasioihin liittyviä asioita ratkaistiin kumpaakin noin 20. Vammaistuet, kuntoutusasiat, elatustuet ja sairaanhoidon kustannukset olivat seuraavaksi yleisimmät etuudet ratkaisuissa.

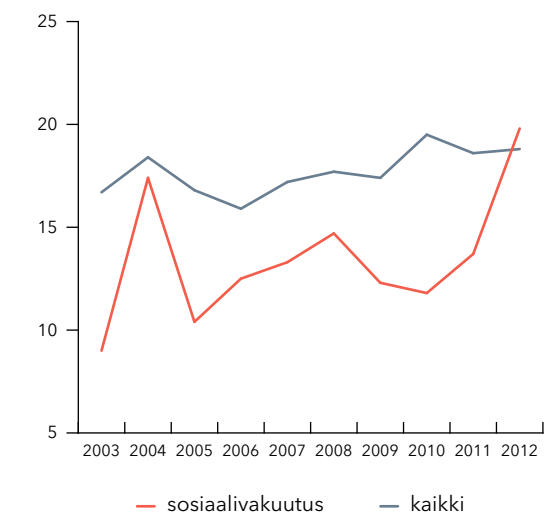
Työeläkelaitoksia koskevia ratkaisuja annettiin noin 40, tapaturmalaitoksia 20 ja liikennevakuutuslaitoksia 10. Muutoksenhakuasteet olivat kohteena runsaassa 20 ratkaisussa.

Asiaryhmälle on tyypillistä, että arvostelun kohteena on viranomaisen antaman ratkaisun lopputulos. Näissä tilanteissa selvitetään ensin, onko kirjoittaja valittanut saamastaan päätöksestä tai onko hänellä vielä siihen mahdollisuus, ja tarvittaessa ohjataan käyttämään muutoksenhakukeinoja. Oikeusasiamies ei voi muuttaa päätöstä eikä muutoinkaan puuttua harkintavallan puitteissa annettuun ratkaisuun.

Ratkaisuissa arvioitiin myös asian käsittelyn kestoa. Työttömyysturvahakemusten käsittelyaikoja Kelassa käsitellään jaksossa 4.15.4 s. 286. Asian asianmukainen ja huolellinen käsittely, päätöksen perustelut ja viranomaisten antama neuvonta ja palvelu olivat ratkaisuissa myös usein arvioitavana.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

Ratkaisuista 67 eli 19,9% johti viranomaisen toimintaa arvostelevaan toimenpiteeseen. Huomautuksia annettiin yksi. Toimenpideratkaisujen osuus oli edellisvuosia korkeampi. Lukua nostavat 30 ratkaisua, joissa arvosteltiin Kelan antamaa informaatiota opintotuen veronpalautuksen ulosmittaamisesta. Ratkaisua selostetaan jäljempänä.

4.14.3 TARKASTUKSET

Tarkastustoiminta keskittyi kertomusvuonna Kelan ja sen eri organisaatiotasojen toimintaan.

Käynnit Kelan toimistoissa

Alkuvuonna tarkastettiin neljä Kelan toimistoa pääkaupunkiseudulla, Helsingissä Hakaniemi ja Vuosaari, Espoon keskus ja Vantaan Korso.

Keskeistä oli toimistojen asiakaspalvelun eri muodot. Kela esitteli malliaan, jossa palvelutilanteessa pyritään heti aluksi kartoittamaan asiakkaan koko elämäntilanne. Erityiskysymyksenä selvitettiin maahanmuuttajien palvelun ominaispiirteitä. Lisäksi käsiteltiin toimistojen ratkaisutoiminnan organisointia sekä yhteyskeskuksen ja toimistojen yhteistyötä esimerkiksi käsiteltäessä asiakkaiden esittämiä kiirehtimispyyntöjä.

Toimistot kertoivat kokemuksistaan muun muassa etuuskien keskinäisen yhteensovittamisen aiheuttamista vaikeuksista ja etuuslainsäädännön vaikeaselkoisuudesta. Vuoden alusta voimaan tulevien muutosten ajoittuminen joulukuulle, kuten asumismenojen enimmäismäärän vahvistaminen, johtaa hakemusruuhkiin. Käynneillä tutustuttiin myös asiakaspalvelutiloihin ja keskusteltiin asiakkaiden tietosuojaista, muun muassa siitä, saattoivatko ulkopuoliset kuulla asiakkaiden kanssa käytyjä keskusteluja.

Vakuutusalueiden tarkastukset

Vuoden aikana tarkastettiin Itä-Suomen ja Länsi-Suomen vakuutusalueet. Itä-Suomen vakuutusalueen tarkastuksella Kuopiossa tarkastettiin myös Pohjois-Savon vakuutuspiiri sekä Kuopion ja Petosen toimistot. Lisäksi käsiteltiin Kelan yhteyskeskuksen puhelinpalvelua.

Länsi-Suomen vakuutusalueella Seinäjolla tutustuttiin myös Etelä-Pohjanmaan vakuutuspiiriin ja Seinäjoen toimistoon. Turussa sijaitsevan vammaisten tulkkauspalvelukeskuksen toimintaan tutustuttiin videolinkin välityksellä.

Yhteisenä teemana oli Kelan organisaatiouudistus eli siirtyminen kaksiportaiseen hallintoon, kun väliportaana toimivat vakuutusalueet lakautetaan. Tässä yhteydessä tuotiin esiin muun muassa se, miten vakuutusalueiden etuusosaaminen saadaan turvattua, kun henkilöstöä siirrytään alueilta keskushallinnon osastoille.

Asiakaspalvelusta käytiin lävitse kaikki Kelan kuusi palvelukanavaa: verkko-, puhelin-, toimisto- ja yhteispalvelu sekä postiasiointi ja suora korvaus. Ratkaisutoiminnassa keskityttiin hakemuskäsittelyn ruuhkautumiseen, kokemuksiin syksyllä 2011 käyttöön otetusta OIWA-asianhallintajärjestelmästä ja asiantuntijalääkäreiden toiminnan haasteisiin.

Kelan puhelinpalvelua hoitava yhteyskeskus piti ongelmallisena sitä, että noin 25% soittajista kysyy tai kiirehtii asiansa käsittelyä. Tällöin yhdenkin vakuutuspiirin toiminnan ruuhkautuminen näkyy yhteyskeskuksessa. Myös toimistojen aukioloaikojen lyhentäminen lisää soittoja. Yhteyskeskuksessa jonotusaika onkin pidentynyt yli seitsemään minuuttiin. Asiakaspalvelua parantaakseen keskus on ottanut käyttöön takaisinsoittojärjestelmän ja palvelun laadun seurantaan varten puhelut nauhoitetaan.

Vammaisten tulkkauskeskus kertoi, että tulkkausta haetaan pääasiassa perustutkinnon jälkeiseen opiskeluun ja työntekoon. Hakemusten käsittely on nopeaa. Keskuksen mukaan monet puhevammaiset jäävät kuitenkin palvelun ulkopuolelle, koska he eivät osaa hakea sitä. Toisaalta puhevammaisten tulkkereita ei ole riittävästi

ja erityisesti Itä-Suomessa tulkin saanti on vaikeaa. Maahanmuuttajien ongelmana on se, että heidän tulisi oppia joko suomalainen tai suomenruotsalainen viittomakieli ennen kuin palvelua voi saada.

Vierailu Kelan keskushallinnossa

Kelan pääjohtaja Liisa Hyssälän ja hallinto-osaston oikeudellisen ryhmän kanssa käytiin läpi tarkastuskäyntien havainnot. Pääjohtaja kertoi Kelan käynnissä olevista hankkeista, kuten asiakaskirjeiden kielen selkeyttämisestä. AOA Pajuoja toi puolestaan esiin huolen hakemusten ruuhkautumisesta ja käsittelyaikaeroista vakuutuspiirien välillä. Hän kiinnitti myös huomiota asiakkaiden kiirehtimispyyntöihin yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kelassa olisi hyvä olla yhtenäiset linjaukset siitä, millaisissa tapauksissa asiakkaan esittämä kiirehtimispyyntö voisi oikeuttaa ratkaisemaan asian ennen aiemmin vireille tulleita hakemuksia.

Kiirehtimispyyntöjä AOA Pajuoja käsitteli myös 20.9.2012 antamassaan ratkaisussa. Hänen mukaansa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun lähtökohtana tulisi olla, että hakijat voivat luottaa hakemuskäsittelyn tapahtuvan ilman aiheutonta viivytystä pääsääntöisesti hakemusten saapumisjärjestyksen mukaisesti ilman, että heidän pitää erikseen kiirehtii asiansa käsittelyä (939/4/11).

4.14.4 RATKAISUJA

Kelan saatavan perintä ulosottoteitse veronpalautuksesta

Noin 30 kantelussa arvosteltiin Kelan menettelyä pyytää ulosottoviranomaista perimään Kelan saatava veronpalautuksista. Kyse oli ennen muuta opintotukien perinnästä. Kantelijat olivat sopineet Kelan kanssa osamaksusuunnitelman, jota he olivat osaltaan noudattaneet. He katsoivat, että Kela ei voinut yksipuolisesti ja ennalta ilmoittamatta muuttaa sopimuksen ehtoja.

Kantelijoiden mukaan Kela ei ollut myöskään antanut mahdollisuutta maksaa saatavaa ennen sen viemistä ulosottoon ja näin välttyä ulosottokuluilta.

Kelan ja sen asiakkaiden välisissä osamaksusuunnitelmissa oli ollut huhtikuusta 2011 alkaen maininta siitä, että suunnitelman tekeminen ei estä mahdollisten veronpalautusten ulosmittaamista. AOA katsoi, että maininta ei kuitenkaan ollut tavoittanut Kelan asiakkaita riittävän hyvin. Maininta ei ollut myöskään riittävän selkeä ja tarkkarajainen. AOA korosti, että veronpalautusten ulosmittaus otettiin uutena keinona käyttöön vuonna 2011, joten sen tiedottamiseen ja tiedon saannin varmistamiseen olisi tullut kiinnittää enemmän huomiota.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 27.2.2012,
DNRO 4435/2/11*, ESITTELIJÄ LEA HAAPKYLÄ

Kela ilmoitti 25.5.2012 antamassaan selvityksessä pitäneensä asiasta palaverin Valtakunnanvoudinviraston kanssa ja järjestäneensä sisäisen palaverin perintäyksiköiden kanssa. Se ilmoitti lisäksi poistaneensa osamaksusuunnitelmissa olleen epäselvän maininnan siihen saakka, kunnes asiakokonaisuus olisi selvitetty Valtakunnanvoudinviraston kanssa. Tämän vuoksi se ilmoitti, että vuonna 2012 veronpalautuksen ulosmittaukseen ei lähetetä niitä saatavia, joista tehtyä osamaksusuunnitelmaa asiakas on noudattanut. Kela antoi 11.9.2012 asiasta tiedotteen, jossa se informoi myös ulosmittauksen kustannuksista ja vaikutuksista.

Kela tiedotti edelleen tammikuussa 2013, että 28.1.2013 alkaen solmittavissa uusissa osamaksusuunnitelmissa käytäntö muuttuu siten, että Kela voi pyytää ulosottoviranomaista ulosmittaamaan asiakkaan veronpalautuksen, vaikka asiakas olisi noudattanut takaisinperinnästä tehtyä suunnitelmaa. Asiakkaalle kerrotaan suunnitelman sopimisen yhteydessä asiasta selkeästi. Uudistuksen tarkoituksena on tehostaa liikaa maksettujen etuuskien takaisinperintää.

Ulosottoviranomaisen menettelyä asiassa selostetaan jaksossa Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt (ks. s. 207).

Opintotukipäätöksen tiedoksianto myös alaikäisen huoltajalle

Kela ei ollut lähettänyt alaikäiselle antamaansa opintotukipäätöstä erikseen tiedoksi hänen vanhemmalleen.

AOA korosti, että alaikäisten opintotukeen vaikuttavat vanhempien tulot. Kantelutapauksessa Kela oli ottanut vain alaikäiselle lähettämässään opintotukipäätöksessä huomioon vanhemman verotuksesta ilmenevät tulot. AOA:n mukaan vanhemmalla oli hänen lastaan paremmat edellytykset varmistaa, että päätös on ollut näiltä osin sisällöllisesti oikea.

Hallintolain mukaan huoltajalla ja 15–17-vuotiaalla on rinnakkainen puhevalta asiassa, joka koskee alaikäisen etuutta. Sääntelyllä turvataan alaikäisen oikeuksien asianmukainen toteutuminen.

Kelan tietojärjestelmän puutteilla ja päätösten lähettämisestä aiheutuvalla lisätyöllä ei AOA:n mukaan voida sivuuttaa hallintolain säännöksiä. Hän ei pitänyt Kelan menettelyä asianmukaisena, ja menettely on ristiriidassa myös laitoksen omien ohjeiden kanssa. AOA pyysi Kelaa ilmoittamaan 31.12.2013 mennessä toimenpiteistä, joihin se on ratkaisun johdosta ryhtynyt.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 29.10.2012,
DNRO 4529/4/10*, ESITTELIJÄ JUHA NIEMELÄ

Viivästys elatusavun perinnässä ulkomailta

Kantelijan lasten elatusavun perintä Virosta oli viivästynyt Kelan Helsingin perintäyksikössä muun muassa siitä syystä, että yksikössä ulkomaanperintä oli keskitetty lähinnä yhdelle toimihenkilölle. Hänen loma-aikanaan muut toimihenkilöt pystyivät hoitamaan jo perinnässä olevien asioiden kiireellisen kirjeenvaihdon. Uusia perintähakemuksia ei kuitenkaan voitu lähettää.

AOA katsoi kantelijan asian viivästyneen aiheuttomasti. Hän pyysi lisäksi Kelaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt lisätäkseen vaatavasta ulkomaanperinnästä vastaa-

vien toimihenkilöiden määrää. AOA pyysi myös ilmoittamaan ulkomaanperintää koskevan ohjeistuksen kehittämisestä.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 18.6.2012, DNRO 47/4/11*,
ESITTELIJÄ EEVA-MARIA TUOMINEN

Kela ilmoitti 26.9.2012 lisänneensä Helsingin perintäyksikön työntekijöiden määrää siten, että ulkomaanperintää hoitaa neljä henkilöä kokoaikaisesti. Perintää koskeva ohjeistus on Kelan mukaan laadittu yhteistyössä Helsingin perintäyksikön kanssa. Lisäksi Kela on pitänyt säännönmukaisesti ulkomaanperintää koskevia yhteistyöpalaveria oikeusministeriön kanssa.

Vammaistukipäätösten perusteleminen

Näkövammaisten Keskusliitto ry arvosteli Kelan vammaistukipäätöksiä. Korotettua vammaistukea hakeneet olivat saaneet Kelalta hylkäävän päätöksen perusvammaistukeen. Perusteluissa ei otettu lainkaan kantaa korotettuun vammaistukeen.

Perusvammaistuen myöntäminen edellyttää sekä vammasta aiheutuvaa haittaa ja erityiskustannuksia. Se sijaan korotetussa tuessa haittaa ja kustannuksia arvioidaan erillisinä tekijöinä. Kelan mukaan päätöksen perusteluissa viitataan sen alimman tuen kriteereihin, joiden voidaan arvioida olevan lähimpänä täyttymistä.

AOA katsoi, että hakijan tulee saada perusteltu päätös siihen, onko hänellä edellytyksiä saada hakemaansa etuutta. Kelan tulee samalla selvittää riittävästi lain tulkinnan lähtökohdat. Jos henkilöllä on oikeus vammaistukeen usealla perusteella, vammaistuki maksetaan vammaisuuslain mukaan sen suuruisena, johon eri tekijöiden yhteisvaikutus oikeuttaa. Näin ollen eri tekijöiden yhteisvaikutusta tulisi eritellä päätöksen perusteluosassa.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 9.1.2011,
DNRO 4206/4/10*, ESITTELIJÄ LEA HAAPKYLÄ

Valituskelpoisen päätöksen antaminen asiakirjapyyntöön

Kantelija oli pyytänyt Valtiokonttorilta nähtäväkseen rikosvahinkopäätöksen ilmoittaen samalla, että jos se ei toimita asiakirjaa, Valtiokonttorin tulee antaa ratkaisustaan muutoksenhakukelpoisen päätös. Valtiokonttori ei ollut toimittanut kantelijalle tämän pyytämää päätöstä, koska se ei pitänyt kantelijaa asianosaisena. Se ei kuitenkaan antanut kantelijan asiakirjapyyntöön muutoksenhakukelpoista ratkaisua.

AOA totesi, että Valtiokonttorin olisi tullut antaa kantelijalle kirjallinen valituskelpoisen päätös viipymättä sen jälkeen, kun se oli tehnyt ratkaisunsa olla luovuttamatta tämän pyytämää päätöstä. Hän pyysi Valtiokonttoria ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy asiassa.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 22.8.2012,
DNRO 3942/4/11, ESITTELIJÄ JUHA NIEMELÄ

Valtiokonttori ilmoitti selvityksessään 26.9.2012, että se oli antanut 7.9.2012 kantelijalle muutoksenhakukelpoisen päätöksen asiakirjapyyntöön. Se ilmoitti myös lisänneensä asiakirjajulkisuutta koskevaa koulutusta ja tarkastelleensa menettelytapojaan, jotta asiakirjapyyntöihin voidaan vastausuudessa vastata laissa asetetuissa määräajoissa.

Valokuvaaminen Kelan toimistossa

Kantelija oli ottanut Kelan toimistossa valokuvia toisen henkilön asiakaspalvelutapahtumasta, julkaissut kuvan internetissä ja ilmoittanut tämän jälkeen Kelalle, että se ei pysty tiloissaan suojaamaan asiakkaidensa yksityisyyttä. Kelan pyynnöstä kantelija poisti kuvan, mutta katsoi kantelussaan Kelan rajoittavan hänen sananvapauttaan.

AOA totesi, että Kelan asiakaspalvelutila on julkinen tila, jossa valokuvaamista ei voida kokonaan kieltää. Kuvaamiseen ei voida vaatia myöskään ennakkolupaa. Kelan asiakkaiden yksityisyyden suojan kannalta on kuitenkin perusteltua, että Kela ohjeistaa kuvaamista aikovan henkilön olemaan yhteydessä toimiston henkilökuntaan ennen kuvausta.

Kelan valokuvauksesta antama ohjeistus käsittelee lähinnä asiakkaan oman palvelutilanteen kuvaamista. AOA:n mukaan ohjeistusta tarvitaan kaikenlaisen asiakaspalvelussa tapahtuvan kuvaamisen varalta. Näin Kelan toimistot voivat turvata asiakkailleen yhdenmukaisen yksityisyyden suojan.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 20.9.2012,
DNRO 1140/4/11*, ESITTELIJÄ JUHA NIEMELÄ

4.15 Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työhallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainittua perustoimeentulon turvaa ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään s. 278.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Jussi Pajujoja* ja pääesittelijänä oikeusasiamiehensihiteeri *Juha Niemelä*. Kaikki kohdassa 4.15.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.15.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työllisyystilanne heikkeni vuoden 2012 aikana. Työ- ja elinkeinotoimistoihin (TE-toimisto) ilmoittautuneiden työttömien työnhakijoiden ja lomautettujen määrät kasvoivat. Alle 25-vuotiaiden työttömien määrä lisääntyi 4 000 työttömällä.

Nuorisotyöttömyys ja nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen oli vahvasti esillä hallituksen toiminnassa ja painotuksissa. Nuorten yhteiskuntatakuulla eli nuorisotakuulla halutaan varmistaa koulutus-, harjoittelu-, työpaja-, kuntoutus- tai työpaikka jokaiselle alle 25-vuotiaalle ja alle 30-vuotiaille vastavalmistuneelle kolmen kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta.

Myös Euroopan komissio suosittaa jäsenmailleen, että niiden olisi tarjottava alle 25-vuotiaille nuorille laadukas työpaikka, jatkokoulutus-, oppisopimus- tai harjoittelupaikka neljän kuukauden kuluessa työttömyyden alkamisesta tai koulutuksen päättymisestä.

Työ- ja elinkeinopalvelut siirtyvät entistä enemmän verkkoon. Työnvälitys on jatkossakin keskeisin palvelu työnhakijoille ja työnantajille. Vuoden 2013 alusta TE-toimistoissa monet il-

moitusluontoiset asiat voi kuitenkin hoitaa verkossa tai puhelimitse perinteisen kirjepostin sijasta. Henkilökohtaisessa asiakaspalvelussa siirrytään ajanvarauskäytäntöön ja pyritään luopumaan kokonaan jonotuksesta.

Vuoden 2013 vaihteessa aiemmat työmarkkinatoimenpiteet (työharjoittelu, työelämävalmennus ja työkokeilu) yhdistettiin työkokeiluksi.

Tavoitteena on myös poistaa yrittäjien ja palkansaajien sosiaaliturvan perusteettomia eroja ja selkeyttää liiketoiminnan keskeytymismahdollisuutta. Yrittäjälle voidaan maksaa työttömyysetuutta, kun yritystoiminta lopetetaan tai kun yritystoiminnassa työllistynyt henkilö ei enää työskentele yrityksessä. Palkansaajaan rinnastettavan yrittäjän määritelmä muuttuu, ja perheyriksessä työssä olevalle varsinaisen yrittäjän perheenjäsenelle voidaan jatkossa maksaa työttömyysetuutta lomautusajalta.

Työttömällä työnhakijalla on jatkossa oikeus valita asuinpaikkansa ja päättää perhe-elämästään nykyistä paremmin ilman uhkaa työttömyysetuuden menettämisestä. Helpotuksia säädettiin myös työttömän työnhakijan oikeuteen tehdä ulkomaanmatka.

Hakijan puolison tuloilla ei enää ole merkitystä työmarkkinatuen tarveharkinnassa, mikä osaltaan vähentää työttömyysturvan kannustinongelmia. Järjestelmä yksinkertaistuu myös niin, että työsuhteen päättymisen yhteydessä maksettava vuosilomakorvaus ei jatkossa estä työttömyysturvan saamista.

Siviilipalvelusaikaa lyhennettiin 15 vuorokaudella. Helmikuussa 2013 voimaan tulevan muutoksen jälkeen siviilipalvelusaika on yhtä pitkä kuin samaan aikaan voimaan tuleva pisin varusmiespalvelusaika (347 vrk).

Työsuojeluvalvonnassa nousi esille harmaan talouden torjunta. Päämääränä on valvoa, että työnteossa käytetään vain sellaisia työntekijöitä,

joilla on työnteko-oikeus Suomessa, työsuhteen ehdot noudattavat lainsäädäntöä ja että alihankkijoina ja työvoiman vuokraajina käytetään sellaisia yrityksiä, jotka ovat huolehtineet yhteiskuntavelvoitteistaan.

Vuoden aikana käytiin myös keskustelua työsuojeluvalvonnan resursseista ja niiden tehokkaasta kohdentamisesta. Sosiaali- ja terveystieteiden (STM) selvityshenkilöiden mukaan voimavaroja tulisi hyödyntää joustavasti aluehallintovirastojen toimialarajojen yli. Selvityshenkilöt ehdottivat yhden koko maan kattavan työsuojeluhallinnon toimialueen perustamista.

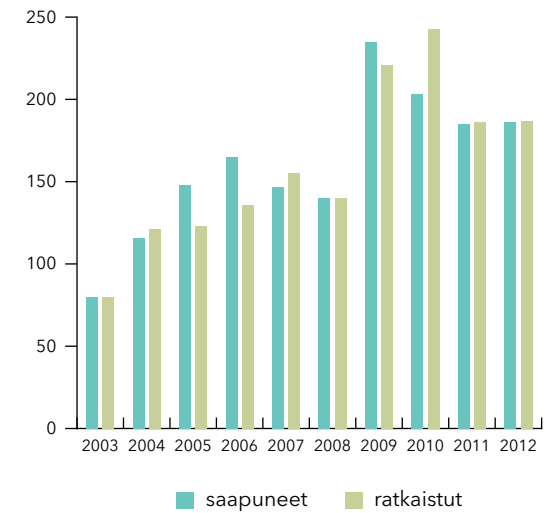
Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu nosti Suomelle antamissaan suosituksissa esille työsuojeluorganisaation toimivuuden. Valtuutettu suhtautui epäilevästi malliin, jossa yhdenvertaisuutta edistävä ja syrjintään puuttuva viranomaistoiminta on hajallaan useiden eri viranomaisten vastuulla. Hän kyseenalaisti myös työsuojeluviranomaisten riippumattomuuden osana valtion aluehallintoa. Asiaa käsiteltiin myös Ihmisoikeuskeskuksen seminaarissa 30.11.2012 (ks. Ihmisoikeuskeskuksen vuosikertomus).

4.15.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

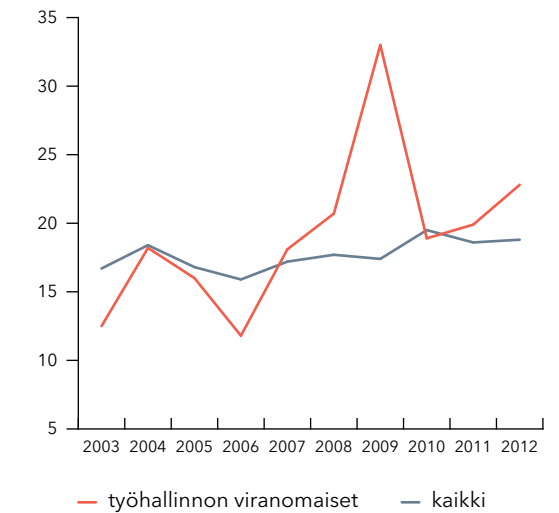
Vuoden 2012 aikana tuli vireille 186 asiaryhmän kantelua. Kanteluita ratkaistiin 187. Luvut ovat samalla tasolla kuin edellisvuonna. Lisäksi AOA otti vuoden aikana kolme asiaa omana aloitteenaan tutkittavaksi ja ratkaisi kaksi omaa aloitetta.

Yleisin tyytymättömyyden aihe olivat TE-toimistojen antamat ratkaisut tai niiden menettely muutoin (noin 80 kantelua). Työsuojeluviranomaiset ja Kela olivat kumpikin arvostelun kohteena noin 30 kantelussa.

Viranomaisten neuvonta- ja palveluvelvollisuus sekä huolellisuus asioiden hoitamisessa olivat esillä tavanomaista enemmän. Sen sijaan käsittelyn viivästyttä koskevien kantelujen määrä oli edellisvuotta pienempi. Tosin hakemusten ruuhkautuminen ja käsittelyaikojen pidentymi-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

nen Kelassa näkyi toimenpideratkaisujen määrässä. Ratkaisuista 42 eli 22,4% johti viranomaisen toimintaa arvostelevaan toimenpiteeseen. Määrä oli edellisvuotta korkeampi.

4.15.3 TARKASTUKSET

Työsuojelualan tarkastuskierrosta jatkettiin Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastualueella. Tarkastuksella käsiteltiin häirintään ja epäasialliseen kohteluun liittyviä työsuojeluasioita sekä sitä, miten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvokysymykset näyttäytyvät vastualueen toiminnassa. Esillä oli myös työrikosten käsittelyyn liittyvä viranomaisyhteistyö, jota käsitellään syyttäjälaitosjaksossa s. 131.

Lisäksi AOA tarkasti Lakimiesten ja Metallityövän työttömyyskassat. Tällöin keskusteltiin kassojen organisaatioista ja hallinnosta, hakemusten käsittelystä sekä asiakaspalvelusta muutoin. Esillä oli myös samaan aikaan vireillä olleen kantelun pohjalta työttömyyskassan jäsenysvaihtoehdot ja niistä tiedottaminen. Kanteluun annettua ratkaisua selostetaan jäljempänä.

4.15.4 RATKAISUJA

Työttömyyskassojen tulee tiedottaa avoimesti jäsenysvaihtoehdoista

AOA:n mukaan työttömyyskassojen tulee tiedottaa avoimesti ja selkeästi kassoihin liittymisen eri vaihtoehdoista. Kasaan voi liittyä joko pelkästään tai samalla kun liittyy ammattiliittoon.

Kantelussa nostettiin esiin Metallityövän Liitto, jonka antamasta informaatiosta sai käsityksen, että kassa olisi osa ammattiliiton toimintaa. Myöskään Liiton liittymislomakkeessa ei mainittu, että kasaan voi liittyä ilman liiton jäsenyyttä.

AOA korosti, että työttömyyskassat hoitavat itsenäisesti julkista tehtävää, jolloin niiden on

kohdeltava asiakkaita tasapuolisesti hallintolain mukaan. Niiden tulee antaa avoimen puolueetonta tietoa eri liittymisvaihtoehdoista.

Kassojen tulisi myös tarjota samanlainen liittymismenettely riippumatta siitä, kumman jäsenyyden henkilö valitsee. Siksi kassojen sivuilla pitäisi olla perustiedot yksilöjäsenyydestä ja linkki sitä koskevaan liittymislomakkeeseen (2256/4/11*).

AOA:n Metallityövän Työttömyyskassaan tekemän tarkastuksen jälkeen kassa lisäsi verkkosivuilleen maininnan yksilöjäsenyydestä ja linkin lomakkeeseen.

Lisäksi AOA pyysi Finanssivalvontaa (Fiva) selvittämään työttömyyskassojen tiedottamista asiasta. Fivan tuli ilmoittaa mahdollisista toimenpiteistään 1.3.2013 mennessä.

Fiva ilmoitti 30.1.2013, että se valvoo vuonna 2013 kaikkien työttömyyskassojen jäsenyysasioita ja kassojen viestintää. Huomiota kiinnitetään viestinnän osalta toisaalta kassan omien internet-sivujen yksilöjäsenyyteen liittyvään sisältöön ja toisaalta kassan tapaan seurata ammattijärjestöjen ja muiden yhteistyökumppanien kassaa koskevia internetissä olevia tietoja. Lisäksi Fiva tarkastaa työttömyyskassojen jäsenasioiden hoitamista ja sen sisäistä valvontaa.

Kela tiedotti lainvastaisista käsittelyajoista

Kela tiedotti elokuussa työttömyysturvahakemusten ruuhkautuneen kesälomakaudella ja ilmoitti niiden käsittelyajan olevan 4–8 viikkoa.

AOA piti tiedotetta lain kannalta ongelmallisena. Laki edellyttää, että päätös työttömyysturvasta annetaan 30 päivän kuluessa, mikäli asia ei vaadi lisäselvitystä. Kesälomakausi ei AOA:n mukaan ole sellainen lain tarkoittama poikkeustilanne, jonka perusteella lain mukaisesta käsittelyajasta voitaisiin poiketa.

AOA oli pyytänyt viimeksi keväällä 2012 Kelalta selvitystä käsittelyajoista. Kelan tuolloin antaman lausunnon mukaan keskimääräinen uusien hakemusten läpimenoaika koko maassa

oli ollut tammi–huhtikuussa 20 päivää. Nopeimmin, 11,5 päivässä, hakemukset pystyttiin ratkaisemaan Etelä-Karjalan vakuutuspiirissä. Pisin läpimenoaika oli Helsingissä, missä päätöstä sai odottaa 34,5 päivää.

AOA piti asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta epäkohtana sitä, että työttömyysturvahakemusten käsittelyajat vaihtelevat suuresti Kelan eri vakuutuspiireissä. Hän pyysi Kelalta selvitystä työttömyysturva-asioiden keskimääräisistä läpimenoajoista touko–lokakuulta 2012. Samalla Kelan tuli selvittää, mitä toimenpiteitä se on tehnyt, jotta myös ruuhkaisimmissa vakuutuspiireissä työttömyysturvahakemukset pystyttäisiin käsittelemään laissa säädetyn määräjän puitteissa.

Kela ilmoitti selvityksessään saaneensa keskimääräisiä käsittelyaikoja lyhennettyä syksyn kuluessa kaikkien hakemusten osalta 7,6 päivään ja uusien hakemusten osalta 16,1 päivään. Myös vakuutuspiirien väliset erot käsittelyajoissa olivat lyhentyneet. Kela ilmoitti myös tehostaneensa hakemuserien tasaamista piirien välillä ja alentaneensa asianhallintajärjestelmän hälytysrajoja, jotta käsittelyaikatakuu ei jatkossa ylity. Vireillä on myös hanke sähköisen lausuntopyynnön luomiseksi Kelan ja työhallinnon välille (3145/4/11).

Kaupungin rekrytointimenettely ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia

Kantelija pyysi OA:ta tutkimaan Tampereen kaupungin rekrytointimenettelyä, kun kaupungin työpaikkaa haettaessa tuli rekisteröityä kaupungin sähköiseen rekrytointijärjestelmään.

Asiassa oli olennaista se, oliko sähköinen rekrytointijärjestelmä ainoa tapa hakea avoimia työpaikkoja vai voiko hakemuksen jättää myös muulla tavalla, ja jos voi, oliko siitä tiedotettu asianmukaisesti.

AOA:n mukaan kaupungin menettelystä sai käsityksen, että muunlainen kuin sähköisessä rekrytointijärjestelmässä tapahtuva hakeminen ei olisi mahdollista, vaikka kaupunki toisaalta

kertoi, että hakemuksen saattoi jättää monin eri tavoin, myös perinteisessä paperimuodossa ja tavallisena sähköpostina.

AOA totesi hallintolain palveluperiaatteesta seuraavan, että myös työpaikkahakemusten jättämiseen tulee olla tarjolla erilaisia valinnaisia keinoja. Neuvontavelvoitteesta ja tasapuolisuudesta puolestaan seuraa, että kaikista näistä valinnaisista hakemuksen vireillepanomahdollisuuksista tiedotetaan asianmukaisesti.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 17.2.2012,
DNRO 1468/4/11*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

Tampereen kaupunki ilmoitti 26.4.2012, että vastaisuudessa kaupungin tarjolla olevia työpaikkoja hakeville kerrotaan selvästi hakuilmoituksessa, että työpaikkaa voi hakea joko sähköisellä hakemuksella tai postitse.

Koulutushaun tiedottaminen oli puutteellista

Tampereen TE-toimiston koulutusta koskevasta hakuilmoituksesta puuttui maininta valintaprosessiin sisältyvästä kartoitusjaksosta, jonka jälkeen koulutukseen valittujen opiskelijoiden määrää voitiin karsia. Toimiston olisi myös tullut tehdä kirjallinen päätös kantelijan opintojen päättämisestä kartoitusjaksoon.

Lisäksi AOA piti työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asiasta antamaa ohjeistusta puutteellisena ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimista, joihin se tämän korjaamiseksi ryhtyisi (957/4/11*).

TEM ilmoitti 11.6.2012, että lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ollaan uudistamassa. Sen myötä myös ohjeistusta tullaan uudistamaan. Uusiin ohjeisiin otetaan maininta koulutuksen hakuilmoituksen selkeydestä erityisesti silloin, kun koulutuksen alkuun liittyy kartoitusjakso. Lisäksi ohjeissa tuodaan esille työ- ja elinkeinoviranomaisen velvollisuus tehdä päätös kartoitusjakson jälkeisestä opiskelijavalinnasta.

Työnhakusuunnitelman laatiminen laiminlyötiin

Turun TE-toimisto ei ollut laatinut kantelijan kanssa työnhakusuunnitelmaa siinä vaiheessa, kun kantelijan työttömyys oli kestänyt viisi kuukautta. Toimisto ilmoitti selvityksessään, että kantelija oli saanut yli vuoden mittaisen irtisanoutumispaketin, minkä vuoksi suunnitelmaa ei pidetty tarpeellisena.

Kun suunnitelmaa ei ollut, kantelijalle ei myöskään syntynyt oikeutta saada työttömyysturvatukea omaehtoiselle opiskelulle. Tuen myöntämisen edellytyksenä on se, että siitä on sovittu työnhakusuunnitelmassa.

AOA kehotti Turun TE-toimistoa ilmoittamaan toimenpiteistä asiassa (1797/4/11*).

Turun TE-toimisto ilmoitti 13.8.2012 muuttaneensa käytäntöjään siten, että myös kaikille irtisanoutumispaketin vastaanottaneille työnhakijoille pyritään laatimaan työllistymissuunnitelma kahden viikon kuluessa työsuhteen päättymisestä.

Työttömyysturvan poistohakemusten lisääntymistä selvitettiin

AOA tarkasti työttömyysturvan muutoksen hakulautakunnan helmikuussa 2011 (ks. EOA:n kertomus vuodelta 2011, s. 273). Tarkastuksella lautakunta ilmoitti tavoitteekseen lyhentää keskimääräistä kuuden kuukauden käsittelyaikaa selvästi vuoden loppuun mennessä.

Tammikuussa 2012 ilmeni, ettei lautakunta ollut päässyt tavoitteeseensa. Sen mukaan yhtenä syynä tähän oli Kelan tekemien poistohakemusten voimakas kasvu. Niitä oli saapunut lautakunnan mukaan yli 1 000 enemmän kuin vuonna 2010. Hakemuksia tuli erityisesti tilanteissa, joissa henkilö oli ollut poissa työllistymistä edistävästä palvelusta ilman hyväksyttävää syytä.

Asiaa selvitetessä ilmeni, että Kela oli kirjelmöinyt asiasta ministeriöille (TEM ja STM) ja esittänyt lainsäädännön muuttamista. TEM ilmoitti pyrkivänsä ensi vaiheessa selvittämään poissaolojen syitä ja löytämään ne tilanteet, jotka

johtavat poistohakemuksiin. AOA pyysi TEM:iä ilmoittamaan selvitystyön tuloksista ja mahdollisista lainsäädäntömuutoksista (289/2/12*).

TEM ilmoitti 8.1.2013 selvittäneensä poissaolojen syitä. Selvityksen mukaan lähes 70% poissaoloista johtuu hakijan omasta työkyvyttömyydestä tai alle 10-vuotiaan lapsen sairaudesta. Ministeriö ilmoitti myös 1.1.2013 voimaan tulleesta lainmuutoksesta, jolla luovutaan työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta tällaisissa tapauksissa. TE-toimistot antavat poissaolosta tiedon etuuden maksajalle, joka tekee ratkaisun etuuden maksamisesta. Muutoksella on tarkoitus nopeuttaa poissaolojen selvittämistä ja etuuden maksamista sekä vähentää työvoimapolitiittisten lausuntojen määrää.

4.16

Yleiset kunnallisasiat

Asiaryhmään on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Myös valtion arava- tai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat on niin ikään usein tilastoitu yleisiksi kunnallisasiaksi. Lisäksi vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Sen sijaan kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon tai sen yleiseen toimialaan liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*. Kohdassa 4.16.3 laajemmin esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.16.1

KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisäätöisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaisissa, mutta siitä on säännöksiä myös erityislaeissa. Kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta annettu laki (Paraslaki) oli voimassa vuoden 2012 loppuun. Myös siinä säädettiin kuntien yhteistoiminnasta. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelu- ja muiden sopimusten pohjalta.

Kunta-asioita hoitaa usea ministeriö. Valtiovarainministeriö (VM) seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. VM huolehtii kuntia yleisesti koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

Vuonna 2013 uuden valtuustokauden alkaessa toteutui 10 kuntien yhdistymistä. Toteutuneiden liitosten jälkeen kuntia on 320. Nämä kuntien yhdistymiset olivat viimeiset, joihin kunnat saa-

vat Paras-hankkeen mukaista yhdistymisavustusta. Hallituksen valtakunnallinen kuntauudistuksen on tarkoitus edetä siten, että vuosi 2013 on kuntien kuntajakoselvitysten ja kuntien yhdistymispäätösten tekemisen aikaa, vuosi 2014 tulee olemaan uusien kuntien valmistelun aikaa ja vuodet 2015–2017 uusien kuntien toteuttamisen aikaa. Myös näitä yhdistymisiä tullaan tukemaan yhdistymisavustuksin. Avustuksen saamisen perusteena on yhdistymispäätöksen tekeminen 1.4.2014 mennessä. Kuopion ja Maaningan valtuustot päättivät 12.11.2012 esittää valtioneuvostolle, että Maaninka liittyy Kuopioon 1.1.2015. Seinäjoen, Jalasjärven ja Kurikan kuntajakoselvitys käynnistyi vuoden 2013 tammikuussa. Vuoden 2012 lopussa oli käynnissä tai käynnistymässä esiselvitykset kuntajaosta Metropolialueella ja Tampereen kaupunkiseudulla, Pielaveden, Keitele, Tervon ja Vesannon sekä Imatran, Rautjärven ja Ruokolahden kunnissa.

4.16.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen ja valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisovalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

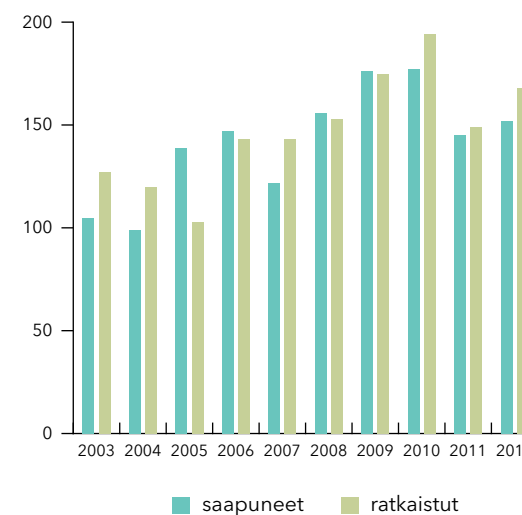
Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustu-

vaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

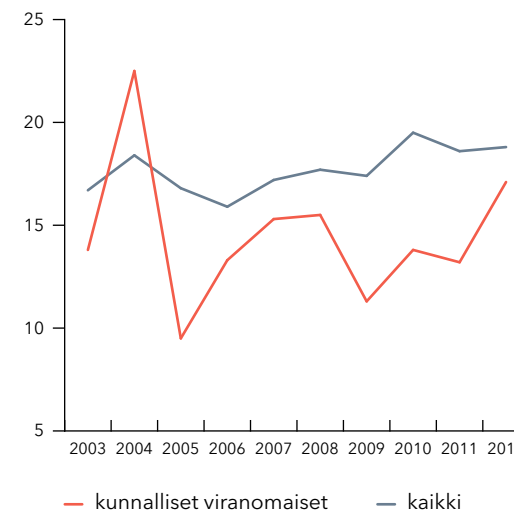
Vuonna 2012 ratkaistiin 170 kuntakantelua ja omaa aloitetta. Ratkaisujen määrä oli hieman korkeampi kuin edellisenä vuonna. Toimenpiteisiin johti 29 ratkaisua.

Useissa kunnallista päätöksentekoa koskevis- sa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksen- mukaisuusyyhin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, jolla kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksen- mukaisuudesta kantavat kuntalaisiin nähden valtuutetut vaaleissa. Monissa kanteluissa toivottiin oikeusasiamiehen muuttavan kunnan viranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävän vaihto- optona. Muutoksen saamiseksi kunnan viranomaisten päätöksiin kantelijoita ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut vahingonkorvausvaatimukseensa vastausta. Asian käsittely oli kytketty kunnassa liikuntatoimen epäselvyyksien selvitystyöhön. Tästä olisi AOA:n mukaan tullut ilmoittaa kantelijalle, erityisesti kun tämä selvitystyö kesti pitkään, useamman vuoden. Kun selvitystyön päätyttyä kesti vielä yli vuoden ennen kuin kantelijan asia otettiin käsitte- lyyn, AOA:n mukaan asian käsittely viivästyi aiheettomasti eikä kunta ollut esittänyt tälle hyväksyttävää perustetta (4097/4/11). Toisessa asiassa kantelija oli pyytänyt kaupungin raken- nusvalvontaa selvittämään kiinteistölle rakenne- tun aidan lainmukaisuuden. Rakennusvirasto oli ilmoittanut kantelijalle, että se tulee mittamaan kiinteistön rajat. Kiinteistön rajat mitattiin, mutta tästä ei ilmoitettu kantelijalle. Kantelija sai tiedusteluunsa vastauksen vasta palattuaan asiaan uudestaan eli kahden vuoden kuluttua. AOA tote- si, että menettely oli vastoin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisen neuvontavel-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

vollisuutta, jota täydentää velvollisuus vastata tiedusteluihin. Samassa asiassa AOA kiinnitti kunnan huomiota OA:n suositukseen, jonka mukaan palveluperiaatteen toteutumista edistää se, että viranhaltija laatii sähköpostiinsa poissaolo- ilmoituksen. Mikäli viranhaltija olisi laatinut vuosilomansa ajalle sähköpostiinsa poissaolo- ilmoituksen, kantelija ei olisi jäänyt epätietoi- suuteen siitä, miksi hänen viestiinsä ei tällä ker- taan vastattu (3020/4/11).

Useassa kantelussa arvosteltiin sitä, että kun- nan henkilöstövalinnoista ilmoitettiin vain epä- virallisilla ilmoituksilla. Outokummun kaupun- kia koskevassa kantelussa todettiin, että virkaan valinnasta ilmoitettiin sähköpostiviestillä, jonka mukaan päätös annetaan vain sitä pyydettyä. AOA:n mukaan virkavaalimenettely oli lainvas- tainen, kun virkaa hakeneille ei ole lähetetty va- lintapäätöstä tiedoksi kuntalaisia säädettyllä taval- la. Virheellisen menettelyn vuoksi viranhakijat eivät voineet arvioida virkasuhteeseen ottamista koskevan päätöksen perusteita eivätkä sitä, oliko virkaan valitulla henkilöllä ollut säädetty tai mää- rätty kelpoisuus ja sitä, oliko julkinen hakume- nettely muutoin täyttänyt oikeudenmukaisuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Kun valintapä- töksiä ei annettu viranhakijoille asianmukaisesti tiedoksi, päätökset eivät myöskään tulleet lain- voimaisiksi niitä hakijoita kohtaan, jotka eivät ol- leet sitä erikseen pyytäneet. Menettely oli omiaan aiheuttamaan oikeudellista epävarmuutta ja epä- selvyyttä kaupungin päätöksentekomenettelyä kohtaan. Koska kaupunki kuitenkin ilmoitti kor- janneensa menettelyn, AOA tyytyi kiinnittämään kaupungin hallituksen huomiota vastaisen varalle esittämiinsä näkökohtiin (3048/4/11).

Kertomusvuonna toimitettiin presidentinvaalit ja kunnallisvaalit. Vaaleja koskevis- sa arvosteltiin erityisesti ennakoäänestysmenet- telyä. Useissa kanteluissa epäilyä herätti se, että äänestyslippukuori suljettiin lähetekuoreen. Kan- telijoille annetuissa vastauksissa selostettiin vaalilain yksityiskohtaisia säännöksiä, jotka olivat noudatetun menettelyn perusteena. Myös vaalil- listen ennakoäänestyskuorien käytöstä kannel- tiin. Annetuissa vastauksissa selostettiin vaalilain

muutosta, jonka nojalla vaalikuorien avonaisuus ei enää ole peruste sille, että ennakkoäänestys jätetään huomioon ottamatta. Vaalilain mukaan oikeusministeriö voi antaa määräyksen siitä, että keskusvaalilautakunnan on suljettava avonaiset vaalikuoret vaalisalaisuus säilyttäen. Tämän jälkeen ne liitetään muiden hyväksyttävien vaalikuorien joukkoon.

Julkisella rahoituksella tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa arvosteltiin useissa kanteluissa pitkän jonotusajan vuoksi. Asukasvalintanormistossa asukasvalinnan perusteeksi ei kuitenkaan ole säädetty asunnon hakuajan pituutta. Asukkaaksi on normiston mukaan valittava suurimmassa asunnon tarpeessa olevat hakijat. Valintaperusteina on asunnontarve, varallisuus ja tulot. Etusijalle asetetaan asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Usein myös asunnonhakijan asuntoaluetta ja asunnon kokoa koskevat ehdot olivat vaikeuttaneet hänen mahdollisuuksiaan saada vuokra-asuntoa. Kanteluvastauksissa selostettiin laissa säädettyjä asukasvalintaperusteita ja kunnan vuokra-asuntotilannetta. Joissain kanteluissa arvosteltiin vuokrasopimuksen ehtoja. Oikeusasiamies ei laillisuusvalvontansa puitteissa voi kuitenkaan puuttua asuinhuoneiston vuokrauksesta annetussa laissa säädettyihin huoneenvuokrasopimuksen ehtoihin. Tällainen vuokrasopimus on yksityisoikeudellinen sopimus, jota koskevat erimielisyydet ovat viime kädessä käräjäoikeudessa ratkaistavia riita-asioita.

Pysäköinninvalvontaa ja määrättyjä virhemaksuja koskevia kanteluita ratkaistiin noin kaksikymmentä. Monet kantelijat arvostelivat yksityisten pysäköintiyhtiöiden määräämiä valvontamaksuja. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtäviin ei kuitenkaan kuulu yksityisten yhtiöiden toiminnan tutkiminen. Annetuissa vastauksissa selostettiin korkeimman oikeuden ratkaisua (KKO 2010:43), perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 57/2010 vp) ja eduskunnan käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä (HE 79/2012 vp) pysäköinninvalvonnasta annetun lain muuttamiseksi. Ehdotuksen mukaan

kunnallinen pysäköinninvalvoja tai poliisi voi käyttää pysäköinninvalvonnassa yksityisellä alueella maastossa apunaan sellaisia luonnollisia tai oikeushenkilöitä, joilla on pysäköinninvalvontalupa. Valtaosa kanteluista koski kuitenkin kunnallisia pysäköinninvalvoja ja menettelyä virhemaksun määräämisessä. Kantelijoille annetuissa vastauksissa selostettiin 1.1.2012 voimaan tulleen pysäköinninvalvonnasta annetun lain säännöksiä ja ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Muutamassa kantelussa arvosteltiin sitä, etteivät pysäköinnintarkastajat olleet esittäneet virkamerkkiään. Pysäköinninvalvonnasta annetun lain nojalla sisäasianministeriö on 1.1.2012 voimaan tulleella asetuksella vahvistanut pysäköinninvalvojan ja tarkastajan virkamerkin. Kantelujen tapahtuma-aikana virkamerkkiä ei kuitenkaan vielä ollut vahvistettu ja tämä selostettiin kanteluvastauksissa.

Tarkastukset

Tutustumiskäynnillä Helsingin kaupungin hallintokeskuksen oikeuspalveluihin 25.4.2012 käsiteltiin kuntalaisten osallistumisoikeuksien tukemista, kaupungin yleishallinnon organisaatiota, konserniohjausta ja liikelaitosten toimintaa kilpailuolosuhteissa sekä kaupungin tietohallintopalvelujen uuden tietojärjestelmän käyttöönoton aiheuttamia viivästymisiä laskutuksessa ja tästä tiedottamista. AOA korosti, että viivästyksistä tiedottamisen tulee olla yhtä tehokasta myös niiden osalta, joilla ei ole mahdollisuutta tai kykyä sähköisten tietovälineiden käyttöön. Kanslian tarkastusteemaan, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, liittyen tiedusteltiin muun ohella yhdenvertaisuussuunnitelman laadinnan aikataulua. Saadun tiedon mukaan yhdenvertaisuussuunnitelman laatiminen aloitetaan syksyllä 2012. Siihen on tarkoitettu liittämään yhdenvertaisuuden tarkastuslista, jota varten kehitetään mittaristo yhdenvertaisuuden toteutumisen arvioimista varten. AOA painotti, että tarkastuslistaa laadittaessa tulisi tasaa arvon toteutumisen kannalta pohtia myös lapsen

huoltajille kuuluvien oikeuksien toteutumista, erityisesti sosiaali-, terveys- ja opetustoimissa.

Inarin kunnanjohtajan sekä sosiaali- ja terveysjohtajan tapaamisen 11.6.2012 yhteydessä kunnanjohtaja Reijo Timperi kertoi, että Inarin kunta tekee yhteistyötä pohjoisten rajakuntien neuvostossa, johon kuuluu 15 kuntaa Suomesta (4), Norjasta (6), Ruotsista (4) ja Venäjältä (1). Neuvoston tavoitteena on toimia yhteistyö- ja edunvalvontaelimenä sekä kehittää ja vahvistaa yhteyksiä rajakuntien välillä. Inarin kunnalla on yhteistyötä myös Venäjällä Kuolan ja Petsamon kanssa. Alueelta tulevilla matkailijoilla on suuri merkitys kunnan elinkeinoelämälle.

Sevettijärvellä sijaitsevan Kolttien kyläkouksen toimiston ja kolttien luottamusmiehen tapaamisessa 13.6.2012 luottamusmies Veikko Feodoroff esitteli kolttien hallintoa ja ajankohtaisia asioita. Kolttien luottamusmies valitaan asetetuista ehdokkaista vaalilla, jossa noudatetaan enemmistövaalitapaa. Kolttien vanha itsehallintojärjestelmä toimii yhä. Ylimpänä päättävänä elimenä on kolttien kyläkokous. Kolttalain mukaan kyläkokouksessa käsitellään muun muassa esitykset ja lausunnot kolttien elinkeinoja ja elinolosuhteita koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisissa asioissa. Luottamusmies Feodoroff kertoi, että nykyisin Sevettijärven alueelle tapahtui paljon paluumuuttoa. Paluumuuttajia oli viisi vuodessa, kun ennen muuttajia oli yksi viidessä vuodessa. Eräänä syynä oli valtion koltille myöntämä rakennusavustus ja edullinen laina.

Helsingin kaupungin rakennusviraston käynnillä 29.11.2012 toimistopäällikkö Ville Alatyppö selosti kaupungin varautumista tulevaan talveen. Kaupungissa on laadittu varautumissuunnitelma poikkeuksellisen lumisia talvia varten, jotta kaupungin toiminta ei täysin keskeytyisi. Varautumissuunnitelman mukaisiin erityistoimiin ryhdytään ennalta sovittujen kriteerien perusteella. Ilmatieteenlaitoksen kanssa on sovittu hälytysjärjestelmä, jonka tietojen perusteella suunnitelma käynnistetään. Varautumista tarvitaan erityisesti niitä tilanteita varten, jolloin lyhyenä aikana sataa paljon lunta.

Kunnallinen pysäköinninvalvoja Kaija Kossila selvitti pysäköinninvalvonnan sijoittumista kaupungin organisaatioon. Pysäköinninvalvontaa on osa rakennusviraston palveluosastoa, johon kuuluvat myös ajoneuvojen siirrot. Lisäksi hän kertoi henkilökunnan määrästä ja sijoittumisesta eri tehtäviin. Pysäköinninvalvonnassa on ollut kehittäviä it-hanke, johon liittyen pysäköinninvalvonnassa on 15.1.2013 lähtien käytössä kämmenitietokone. Sen avulla jokaiseen virhemaksuun tai huomautukseen voidaan liittää tarkka paikkatieto ja kuva virheellisestä pysäköinnistä. Uudistuksen myötä virhemaksupäätöksistä tulee selkeämpiä ja niihin tulostuu myös pysäköinnintarkastajan nimenselvitys. Uudistuksen toivotaan vähentävän muutoksenhakua. Keskustelussa käsiteltiin myös vammaisten henkilöiden pysäköintiluvan käytön valvontaa.

4.16.3 RATKAISUJA

Keminmaan kunnanjohtaja ylitti toimivaltansa

Kantelijat arvostelivat Keminaan kunnanjohtajan menettelyä lainan antamisessa ja konsern pankin perustamisessa. Kunnanhallitus oli päättänyt esittää valtuustolle lainan myöntämistä kunnan tytäryhtiölle päätöksessä todetuista ehdoin. Asia ei kuitenkaan tullut valtuuston päätettäväksi, vaan kunta oli antanut lainan vs. kunnanjohtajan ja kunnanjohtajan yhtiön hallituksen puheenjohtajana allekirjoittamalla velkakirjalla. Konsern pankki perustettiin kunnanjohtajan viranhaltijapäätöksellä, joka annettiin kunnanhallitukselle tiedoksi kokouksen muita tiedoksiantoja koskevien asioiden joukossa.

Kuntalain mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muulle toimielimelle, luottamushenkilölle tai viranhaltijoille. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa muun ohella määrätään kunnan viranomaisten toimivallan jaosta.

AOA totesi, että Keminmaan kunnan säännöillä valtuustolle kuuluvaa toimivaltaa lainan myöntämisestä ei ole delegoitu kunnan muulle viranomaiselle tai viranhaltijalle. Tämän vuoksi toimivalta myöntää lainaa kuuluu kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävälle valtuustolle. Allekirjoittaessaan tytäryhtiön hallituksen puheenjohtajan ominaisuudessa velkakirjan kunnanjohtaja sivuutti valtuustolle kuuluvan toimivallan, kunnanhallituksen päätöksen ja laiminlöi kunnanjohtajan velvollisuuden huolehtia kunnanhallituksen päätöksen asianmukaisesta täytäntöönpanosta.

Keminmaan kunnassa voimassa olevien oikeusohjeiden perusteella konsern pankin eli konsernin osan perustaminen kuuluu kuntakonsernin ylimmälle päätöksentekoaikavälille eli kunnanvaltuustolle. Toimivallan siirron tulee perustua täsmällisesti määriteltyyn valtuuston päättämään johtosääntöön tai muuhun määräykseen. Kun tällaista sääntöä ei ole, toimivaltaa ei voida johtaa edellisistä konserniohjeista tai niiden muutoksesta taikka muutosten taustalla mahdollisesti olleista näkemyksistä. Koska toimivaltaa konsern pankin perustamisesta ei ole konserniohjeessa siirretty valtuustolta kunnanhallitukselle tai kunnanjohtajalle, AOA:n mukaan kunnanjohtajalla ei ollut lakiin eikä kunnan sääntöihin perustuvaa oikeutta pankin perustamiseen.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Asiassa oli kysymys tästä perustuslain säännöksestä ilmenevän lainalaisuusperiaatteen noudattamisesta ja toteutumisesta Keminmaan kunnan hallinnossa. Keminmaan kunnanhallituksen enemmistö oli selvityksissään hyväksynyt kunnanjohtajan lainvastaiset toimintatavat. Kunnanhallitus johtaa kunnan hallintoa ja myös vastaa sen toiminnan lainmukaisuudesta.

AOA antoi huomautuksen kunnanjohtajalle tämän lainvastaisesta menettelystä ja saattoi kunnanhallituksen tietoon käsityksensä sen lainvastaisesta piittaamattomuudesta valvoa, että lainalaisuusperiaate toteutuu kunnan hallinnossa (3473/4/11).

Multian kunta menetteli vastoin hankintalakia

AOA totesi, ettei hän laillisuusvalvontatehtävänä puitteissa voi ottaa kantaa siihen, oliko Multian kunnan aluekeittiöhankinta hankintayksikön vaatimuksia vastaavana rakennusurakkana kuulunut hankintalainsäädännön piiriin vai oliko asiassa ollut kysymys tavanomaisten keittiötilojen vuokraamisesta ja siten vuokrasopimuksesta, joka jää hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolella. Hänellä ei myöskään ollut mahdollisuutta ottaa kantaa siihen, täytyivätkö hankinnassa laissa säädetyt suorahankinnan edellytykset. Tällaisten oikeuskysymysten ratkaiseminen kuuluu markkinaoikeuden ja viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan.

Sen sijaan AOA:n laillisuusvalvontatehtäviin kuului kuitenkin arvioida, olivatko kunnan toimielimet ja viranhaltijat asiasta päättäessään noudattaneet lakia ja täyttäneet velvollisuutensa. Multian kunnan aluekeittiöhankinnan arvo ylitti kansalliset kynnyksarvot. AOA:n mukaan aluekeittiön hankintamenettelyyn keskeisesti vaikuttanut hankintalain soveltuvuus oli laiminlyöty selvittää. Tämän vuoksi asian valmistelu Multian kunnassa oli lainvastaisella tavalla puutteellinen. Kuntalain mukaan kunnanhallitus vastaa kunnan hallinnosta ja taloudesta. AOA kiinnitti kunnanhallituksen huomiota siihen, että hankintalain soveltamisalaan kuuluvan hankinnan kilpailuttamatta jättäminen on merkittävä hankintalain rikkomus (2073/4/11).

Turun kaupunki menetteli lainvastaisesti kirjallisen huomautuksen antamisessa

Turun kaupunginjohtaja oli kuullut erillisessä kuulemistilaisuudessa vain kahta pääluottamusmiestä ja vielä erikseen yhtä päätoimista luottamusmiestä. Kun kaupunginjohtaja ja johtava kaupunginlakimies olivat vuonna 2010 ratkaisseet 24 luottamusmiehen työnjohdollista huomautusta koskevan asian varaamatta heille tilaisuutta tulla kuulluksi, menettely oli lainvastainen. Me-

nettelyllä vaarannettiin näiden viranhaltijoiden oikeusturvaa, viranhaltijoiden kohtelu ei ollut tasapuolinen eivätkä kaupunginjohtaja ja johtava kaupunginlakimies täyttäneet heille hallintolain mukaan kuuluvaa asian selvittämisen velvollisuutta. Vasta asiassa hankittujen asianmukaisten selvitysten perusteella olisi tullut suorittaa toimenpiteen välttämättömyyden, kohtuullisuuden ja suhteellisuuden arviointi.

Myös työnjohdollisen huomautuspäätöksen oikeudellinen peruste jäi epäselväksi. Vaikka päätös oli otsikoitu työnjohdolliseksi huomautukseksi, siinä kuitenkin uhattiin virkasuhteen päättämällä menettelyn toistuessa. Huomautuspäätöksistä ei siten selkeästi ilmennyt, että kysymyksessä oli kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa säädettyä kirjallista varoitusta lievempi kirjallinen työnjohdollinen ohjaus. Myöskään päätöksessä käytetyt moitittavan teon jyrkät kuvaukset eivät olleet luonteeltaan ohjaavia, vaan niitä voitiin pitää jopa leimaavina. Näiden ilmaisujen epäasianmukaisuutta korosti se, että ne perustuivat kaupunginjohtajan ja kaupunginlakimiehen yksipuoliseen näkemykseen ja kuulemisen laiminlyönnin vuoksi asian lainvastaisesti puutteelliseen selvittämiseen (1401/4/11*).

Asukasvalintamenettely oli puutteellista ja Turun kaupunki laiminlöi sen valvonnan

Kantelun tutkimiseksi pyydetyn Turun kaupungin lausunnon ja yhtiön selvityksen perusteella ei ollut mahdollista arvioida, oliko kantelijan kohdalla asukavalinta suoritettu aravarajoituslaissa ja valtioneuvoston asetuksessa säädetyin sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) asukasvalintaoppaassa selostetuin perustein. Tämän vuoksi AOA pyysi asiassa yhtiöltä selityksen ja Turun kaupungin uuden lausunnon.

Huolimatta AOA:n nimenomaisesta pyynnöstä arvioida kantelijan asuntohakemusta aravanormistossa edellytetyllä tavalla tätä ei vielä tehty. AOA:lla ei siten ollut tietoa siitä, oliko kantelijan hakemaan kohteeseen ollut useampia hakijoita, miten näitä hakijoita oli vertailtu

keskenään ja oliko mahdollisesti jollakin muulla hakijaruokakunnalla ollut asunnontarpeensa sekä tulojensa ja varallisuutensa perusteella suurempi etusija kuin kantelijalle. Tämän puutteellisen selvityksen vuoksi AOA:lla ei ole siten vielä mahdollisuutta arvioida, oliko asukasvalintamenettely suoritettu laissa säädetyllä tavalla.

AOA antoi TVT Asunnot Oy:lle huomautuksen vastaisen varalle sen edellä selostetusta lainvastaisesti puutteellisista perusteluista asukasvalinnalleen. Niin ikään hän antoi Turun kaupungille huomautuksen sen lakisäateisen asukasvalintaa koskevan valvontatehtävän hoitamisen laiminlyönnistä (1813/4/12).

Helsingin kaupunki menetteli virheellisesti sosiaalihuollon asiakkaiden asukasvalinnassa

Helsingin kaupungin asunto-osaston selvityksen mukaan se noudatti aravalainsäädännössä säädettyjen asukasvalintaperusteiden lisäksi kaupunginhallituksen vahvistamia asukasvälitystä ohjaavia linjanvetoja. Niihin kuului muun ohella se, että sosiaalitoimen majoittamille asiakkaille tarjotaan lähtökohtaisesti asunto vain kerran. Perusteena tälle oli varmistaa asunnon saanti mahdollisimman nopeasti. Asunto-osaston selvityksen mukaan monilla sosiaalitoimen majoittamilla asunnonhakijoilla oli sosiaalisista ongelmista ja laitostumisesta johtuvia pelkoja, jotka olivat olleet syynä toistuville aiheettomille kieltäytymisille tarjotuista asunnoista. Myöskään muille asunnonhakijoille ei tehdä uutta asuntotarjoutta, mikäli tarjotusta asunnosta on kieltäydytty aiheettomasti.

AOA totesi, että vaikka asukasvalintanormissa ei ole säännelty asukasvalintamenettelyä ja esimerkiksi sitä, kuinka monta asuntotarjoutta asunnonhakijalle tulee tehdä, viranomaisen toiminnan tulee täyttää perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeusturvaan sisältyvät hyvän hallinnon vaatimukset. Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Nämä perusteet sisältävät menettelylliset oikeusturvatakeet ja hyvän

hallinnon laadulliset vaatimukset. Perustuslain 6 § velvoittaa viranomaista yhdenvertaiseen kohteluun. Viranomaisella ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa asunnonhakijoita eri asemaan heidän henkilöön liittyvään syyn perusteella.

AOA:n mukaan sosiaalitoimen majoittamia asunnonhakijoita tulee asukasvalinnassa palvelua ja kohdella tasapuolisesti muiden hakijoiden kanssa. Asukasvalinta on siten suoritettava tasapuolisesti laissa säädettyjä asukasvalintaperusteita ja etusijajärjestystä noudattaen. Kaikille hakijoille on turvattava yhtäläinen mahdollisuus perusteluista terveydellisistä tai sosiaalisista syistä kieltäytyä tarjotusta asunnosta ilman, että se johtaisi seuraavan asuntotarjouksen menettämiseen. Palveluperiaatteen asianmukaisuuden vaatimus edellyttää, että sosiaalihuollon majoittamien asiakkaiden asumiseen liittyvät vakavat ongelmat tulee ensisijaisesti pyrkiä hoitamaan tarjoamalla heille niihin erityistä tukea. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että nämä ongelmat olisivat peruste asukasvalinnassa epäedullisemmalle kohtelulle muihin hakijoihin verrattuna.

AOA:n mielestä viranomaisen neuvontavollisuus puolestaan edellyttää, että asunto-osasto antaa asiakkailleen neuvontaa ja ohjausta noudattamastaan valintamenettelystä. Asiakkaille tulee etukäteen kertoa, että kieltäytyminen asuntotarjouksesta ilman hyväksyttävää perustetta 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.

AOA saattoi käsityksensä yhdenvertaisen kohtelun ja hyvän hallinnon takeiden merkityksestä asukasvalinnassa noudatettavaan menettelyyn Helsingin kaupungin asunto-osaston ja ARA:n tietoon (1242/4/11*).

Kuntien uimahallipalveluja koskevia ratkaisuja

Uimahallipalvelut ovat kunnan vapaaehtoinen tehtävä, jonka se voi ottaa hoidettavakseen itsehallinnon nojalla. Palveluja järjestäessään kunnan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

AOA totesi, että uimahallien ja maauimaloiden järjestyssäännöt perustuvat vain kaupungin omiin päätöksiin. Kunta voi tilan haltijana tai omistajana antaa asiakkaille käyttäytymisohjeita ja suosituksia. Ne eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovia, elleivät ne perustu laissa säädettyyn valtuutukseen.

AOA arvioi kolmessa eri päätöksessään uimahallien ja maauimaloiden käytäntöjen laillisuutta. Kauhajoella kantelijalle oli annettu halliin porttikielto, Porissa alennettuun hintaan uivien piti käyttää punaista ranneketta ja Helsingissä oli kielletty valokuvaaminen.

Uimahallin käyttökielto oli lainvastainen

Kauhajoen kaupungin uimahallin henkilökunta oli helmikuussa 2011 päättänyt, ettei se myy pääsylippua uimahalliin henkilölle, jonka uskoon liittyvät puheet aiheuttivat henkilökunnan näemyksen mukaan häiriötä.

AOA:n mukaan uimahallin käyttöä rajoitettiin perustuslaissa turvattun uskonnon ja omantunnon vapauden ja sananvapauden piiriin kuuluvan toiminnan perusteella. Kunnallisen liikuntapalvelun käyttöä voi rajoittaa vain poikkeuksellisesti. Kun porttikielto liittyi perusoikeuden käyttämiseen, kaupungilla oli korostettu velvollisuus osoittaa, että kiellolle oli hyväksyttävä peruste.

Menettely ei täyttänyt perustuslaissa turvattun oikeusturvan ja hyvän hallinnon perusteiden vaatimuksia muun muassa, koska henkilöä itseään ei kuultu asiassa, asiaa ei ollut muutoinkaan selvitetty asianmukaisella tavalla eikä kiellosta tehty valituskelpoista päätöstä. Kaupunki

ei ollut osoittanut, että sillä olisi ollut asialliset ja hyväksyttävät perusteet kieltää kantelijan uimahallin käyttö.

Kun menettely oli selvästi virheellinen, AOA esitti kaupunginhallitukselle, että se harkitsisi mahdollisuutta jollain tavalla hyvittää kantelijalle lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen epäoikeudenmukaisuuden tuntemuksen ja vääryyskokemuksen (2720/4/11*).

Rannekkeet loukkasivat yksityisyyden suojaa

Porin kaupungin uimahallin asiakkaat saivat punaisen rannekkeen, mikäli he olivat oikeutettuja alennettuun pääsymaksuun. Halvempi hinta koski lapsia, varusmiehiä, eläkeläisiä, vammaisia ja työttömiä, jotka eivät saaneet ansiosidonnaista päivärahaa.

Kaupunki perusteli käytäntöä valvonnallisilla syillä ja tavoitteella vähentää lipunmyynnin kustannuksia. Nämä syyt eivät AOA:n mielestä olleet lain mukainen peruste kohdella uimahallin käyttäjiä eri tavalla sen mukaan, että he saavat alennettun hinnan sosiaalisin, terveyteen tai muuten henkilöön liittyvin perustein. Porin kaupungin menettely ei myöskään ollut henkilötietolain henkilötietojen käsittelyn vaatimusten eikä julkisuuslain salassapitovelvoitteiden mukainen. Esimerkiksi tieto työttömyydestä ja terveyteen liittyvästä seikasta on julkisuuslain mukaan salassa pidettävä. Punainen ranneke kuitenkin ilmaisi nämä tiedot koko uimahallissa oloajan.

Menettely ei myöskään täyttänyt hallintolain hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan tasapuolisen kohtelun, suhteellisuusperiaatteen eikä palvelun asianmukaisuuden vaatimuksia (3514/4/11*).

Valokuvauskielto voi olla vain ohjeellinen

Kolmas päätös koski kanteluita, joissa arvosteltiin Helsingin kaupungin menettelyä rajoittaa valokuvaamista uimahalleissa ja maauimaloissa.

AOA katsoi, että yksityishenkilöiden valokuvaaminen uimalassa ei ole sananvapauden ydinalueeseen kuuluva oikeus. Sen sijaan uimalan asiakkailta on oikeus yksityisyyden suojaan. Lisäksi valokuvaaminen uimaloiden pukuhuoneissa, suihkuissa ja saunoissa on rikoslain salakatselusäännöksen perusteella rangaistavaa. Joissakin tilanteissa häiritsevä valokuvaaminen voidaan katsoa myös julkisrauhan rikkomiseksi.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan valokuvauskielto uimahalleissa ja maauimaloissa ei ollut ehdoton, vaan vanhemmille on annettu lupia kuvata lapsiaan tai ystäville lupa kuvata toisiaan. Tällöin kuvaaminen perustuu suostumukseen, eikä tarvetta yksityisyyden suojaan ole.

Helsingin kaupungilla oli AOA:n mukaan laista johdettavia perusteita antaa uimaloissa valokuvaamista koskevia ohjeita, joilla on pyritty toisaalta turvaamaan yksityisyyden suoja ja toisaalta ehkäisemään julkisrauhan rikkominen ja salakatselu. Kielto voi olla perusteltu myös esimerkiksi haavoittuvien asiakasryhmien kuten lasten suojaamiseksi. Yksityishenkilön kuvaaminen on kuitenkin sallittu, jos henkilö antaa siihen nimenomaisen suostumuksen.

AOA korosti arvioineensa tässä asiassa kunnan uimaloiden valokuvauskieltoa vain yksityishenkilöiden yksityisyyden suojan ja toisaalta yksityishenkilöiden sananvapauden kuuluvan valokuvaamisen oikeuden kannalta. Hän ei siten ottanut ratkaisussaan kantaa julkisuuden henkilöiden yksityisyyden suojaan eikä tiedotusvälineiden tiedonvälitykseen kuuluvaan sananvapauden (2504* ja 2525/4/10*).

4.17

Opetus ja kulttuuri

Opetusalaan kuuluvat opetukseen ja kulttuuritoimeen liittyvät asiat. Asiaryhmän laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuoja* ja sen pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*. Kaikki kohdassa 4.17.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.17.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut vuoden 2020 ulottuvan toimintastrategian, jolla pyritään vastaamaan nuorisotyöttömyyden, osaamisen, kilpailukyvyn ja maailmantalouden asettamiin haasteisiin. Koulutus- ja tiedepolitiikassa laadukasta ja maksutonta koulutusta sekä korkeata sivistystasoa pidetään suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perustana. Lasten ja nuorten syrjäytymistä ja eriarvoistumista pyritään ehkäisemään samalla kun ikäluokat pienevät ja kansantalouden huoltosuhde muuttuu nykyistä epäedullisemmäksi.

Vuoden 2012 tärkeitä keskusteluaiheita olivat talouden ohella kuntauudistus ja kuntaliitokset palveluverkkomuutoksineen. Kuntien tavoitteena on, että ne nostavat tuottavuuttaan palveluverkkoja harventamalla ja sulkemalla heikosti tuottavia ja vähän käytettyjä palvelupisteitä. Palvelut keskitetään toimivampiin suuriin yksiköihin.

Vastaavasti kouluverkkoja tiivistetään. Keskkittymistä saattaa kiihdyttää myös se, että oppilaiden vanhemmat seuraavat koulujen menestymistä ja haluavat valita lapsilleen parhaimman, turvallisen oppilaitoksen. Opetusalan kannalta kehitys voi olla ongelmallista, sillä samaan aikaan pyritään opetuksen tason ja kohtuullisen kurinpidon ylläpitämiseksi pienentämään perus-

opetuksen opetusryhmiä ja lyhentämään joka-päiväisiä koulumatkoja.

Koulujen turvallisuudesta käytiin keskustelua sekä kotimaassa että ulkomailla sattuneiden kouluampumisten vuoksi. Oriveden yhteiskoulussa maaliskuun lopulla tapahtuneesta ammuskelutapauksesta selvittiin opettajan neuvokkuuden ansiosta ilman henkilövahinkoja. Tapahtuman johdosta lukiolaiset vaativat lisää turvallisuutta kouluihin, mihin heillä on lainkin perusteella oikeus.

Opettajien lomautukset nousivat uudelleen esille yhtenä kuntatalouden pelastamiskeinona. Opettajien ammattijärjestö vastusti Salon, Kauhajoen ja Kaskisten lomautushankkeita. Vaikka Kuntaliiton selvityksen mukaan opetushenkilöstön lomauttaminen ei ole perusopetuslain tai muunkaan kuntien opetustoimintaa sääntelevän lain vastaista, opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) ja Opetushallitus (OPH) ovat suhtautuneet kielteisesti opettajien lomautuksiin.

Vuoden kuluessa uudistettiin muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, opintotukilakia ja lukiolakia. Merkittävä uudistus oli lasten päivähoidosta annetun lain muutos. Sen myötä päivähoitoon liittyvät tehtävät siirtyivät sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle vuoden 2013 alusta.

4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kanteluiden pääosa käsitteli edellisvuosien tapaan perusopetuksen toteutusta. Oikeusasiainmielelle tehtyjen kanteluiden aiheina olivat muun muassa koulurakennusten sisäilmaongelmat, uskonnonopetuksen sisältö, musiikinopetuksen toteutus, kotiopetuksen järjestäminen ja peruskoulun opettajien sananvapaus kaupungin perusopetuksen uudelleenjärjestelyissä.

Ylioppilaskokeeseen liittyen selvitettiin muun muassa virheitä, joita ruotsinkielisissä koetähtävissä on toistuvasti ilmennyt. Ammatillisen koulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen puolella tutkittiin esimerkiksi maaseutuoppilaitoksen kurinpitoa ja opiskelija-asuntolan turvallisuutta.

Vaikka parin vuoden takainen yliopistouudistus on jo edennyt toteutumisvaiheeseen, tulivat kanteluissa edelleen esille yliopistojen opiskelijavalinnat, eri oppilaitosten tasapuolinen kohtelu suhteessa Aalto-yliopistoon, verkko-opetuksen toteuttamistavat, yliopistojen henkilöstöhallinto ja tenttikysymysten julkisuus.

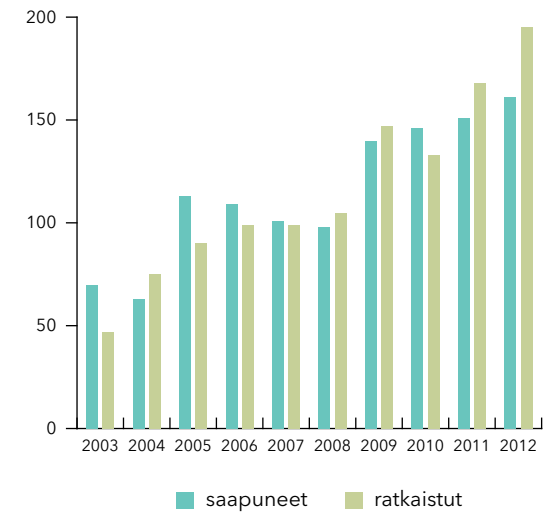
Vuonna 2012 saapui 163 opetusalan kantelua. Ratkaistujen kanteluiden määrä 195 oli merkittävästi suurempi kuin edellisenä vuonna (164).

Kanteluista johti toimenpiteisiin 36 asiaa, joista 25 johti käsityksen esittämiseen ja 11 asiassa tapahtui korjaus. Oma-aloitteisesti otettiin tutkittavaksi kolme asiaa. Opetusalan kanteluissa toimenpideprosentti oli 18,5. Toimenpideprosentti on opetusallalla keskimäärin sama kuin kanteleissa yleensä.

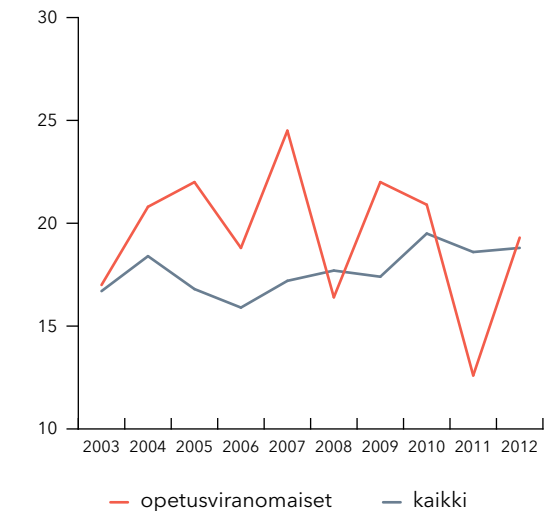
Aluehallintovirastojen mahdollisuudet antaa opetusalan palveluita ovat edelleen niukat. Laillisuusvalvonnan kannalta tilannetta voi parantaa vireillä oleva aluehallintovirastojen kanteluprosessin kehittämishanke. Myöskään ELY-keskuksissa alueellinen sivistyshallinto ei ole tehostunut.

4.17.3 TARKASTUKSET

Opetusallalla tehtiin 12 tarkastusta. AOA Pajujan kohteina olivat Espoon ja Raaseporin kaupungin sivistystoimi, Suomen elokuvasäätiö, Opetushallitus ja Etelä-Suomen aluehallintovirasto. AOA Sakslin selvitti saamenkielisiä opetus- ja kulttuuripalveluja tarkastaessaan Utsjoella ja Inarissa Saamelaisalueen koulutuskeskuksen päätoimitalon, Pohjoissaamen, Inarinsaamen ja Koltansaamen kielipesän ja Sevettijärven koulun. Lastensuojelulaitoksiin kohdistuneiden tarkastusten yhtey-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

dessä tarkastettiin Lohjalla sijaitseva Outamon oppilaskodin koulu ja Toivolan koulu Helsingissä.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston tarkastuksessa voitiin todeta, että hanke valtion yhteisen asianhallinnan ratkaisun (VALDA) toteuttamiseksi oli kariutunut, ja sen sijaan eri tahot kehittävät omia tietoteknisiä ratkaisujaan.

4.17.4 RATKAISUJA

Ylioppilaskokeen arvostelun julkisuutta tulisi parantaa

AOA:n mielestä ylioppilastutkintolautakunnan tulisi julkisuuslain mukaisesti edistää toimintansa avoimuutta, muun muassa kertoa arvostelukäytännöstään. Laki edellyttää myös, että arvostelun kannalta keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavissa esimerkiksi verkossa.

Asiasta kannalleen opettajan mukaan ylioppilastutkintolautakunta laatii matematiikan, kemian ja fysiikan kokeet hyvissä ajoin ja tekee omia mallivastauksiaan arvioidakseen kokeen kohtuullisuutta. Näitä vastauksia ei kuitenkaan julkaista, vaikka ne ovat parempilaatuisia kuin kiireesti tehty Matemaattisten Aineiden Opettajien Liiton (MAOL) ratkaisut.

MAOL laatii heti koepäivän iltana matematiikan, fysiikan ja kemian kokeen alustavat mallivastaukset ja pisteitysohjeet. Ne lähetetään kouluille ja ne ovat lähinnä yhdistyksen jäsenten saatavissa maksua vastaan.

AOA:n mielestä aineopettajien tekemän arvostelun perusteita tulisi selkiyttää ja kokeen julkisuutta tulisi parantaa tältä osin. Olennaista osaa kokeesta ei voida ulkoistaa eikä siitä päättämistä voida luovuttaa aineopettajien yhdistykselle, vaikka he osallistuvatkin kokeiden alustavaan korjaamiseen.

Ylioppilaskokeen yhteydessä tämä on tärkeää erityisesti siksi, että arvostelussa kysymys on yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Arvosteluperusteiden julkistamisessa ylioppilastutkin-

tolautakunnan pitkä käytäntö eroaa matemaattisissa aineissa esimerkiksi monien yliopistojen nykyisistä pääsykoejärjestelyistä.

AOA pyysi OKM:ää antamaan selvityksen toimenpiteistä (301/4/11*).

OKM ilmoitti 28.8.2012, että tutkintoon tehtävät muutokset tulevat selkeyttämään ylioppilastutkintolautakunnan viranomaistehtävää koetehtävien arvostelussa ja lisäävät toiminnan julkisuutta.

Koulutukseen voi hakea ilman oleskelulupaa

Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnian ammattiopisto ei antanut ulkomaalaisen osallistua sosiaali- ja terveystieteiden valintakokeeseen. Perusteena oli oleskeluluvan puuttuminen, vaikka opiskelija oli menestynyt kielikokeessa moitteettomasti.

AOA:n mukaan maahanmuuttajan on voitava hakea opiskelupaikkaa ilman oleskelulupaa. Sen sijaan opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan voi saada Maahanmuuttovirastosta vasta, kun opiskelija on hyväksytty oppilaitokseen.

Koulutuskuntayhtymä Omnia perusteli linjaansa sillä, että kouluihin on viime vuosina tullut paljon opiskelijoita, joille opiskelu ei ole ensisijainen tavoite. On käyty ansiotyössä, mikä on haitannut opintoja ja aiheuttanut keskeytyksiä.

OKM katsoi lausunnossaan, että Omniassa noudatettu ohjeistus ja käytäntö eivät perustuneet ulkomaalaislain säännökseen. Myös sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto totesi, että ulkomaalaislainsäädäntö ei rajoita ilman oleskelulupaa Suomeen saapuneen ulkomaalaisen oikeutta luoda perusteita – esimerkiksi opiskelun kautta – oleskeluoikeudelleen.

AOA:n mukaan Omnian rehtori ei toiminut asiassa sopimattomasti, koska ohjeistus maahanmuuttajaopiskelijoiden kohtelusta oli puutteellinen. AOA kuitenkin katsoi, että ammattiopiston tuli muuttaa käytäntöään ja myös tarkentaa ohjeistusta tältä osin (2947/4/11*).

Lentokonemekaanikon lupakirjan saaminen viivästyi

Seitsemän Tampereen ammattiopistossa eri aikoina 2001–2007 opiskellutta lentokoneasentajaa arvosteli sekä ammattiopistoa että Liikenteen turvallisuusvirastoa (Trafi) siitä, että heidän ammattiin valmistumisensa oli viivästynyt. Trafi ei myöntänyt heille kohtuullisessa ajassa lentokonemekaanikon B2-lupakirjaa, vaan vaati EU-oikeuteen vedoten ns. koehyvyysraporttia. Raportin laatiminen kesti ammattiopistossa pitkään, eikä sen laatiminen opetusalan lainsäädännön mukaan edes kuulunut opistolle.

AOA katsoi, että ammattiopistolla ei ollut lakisääteistä veloitetta tehdä koehyvyysraportteja entisille opiskelijoilleen. Koehyvyysraporttien edellyttämä jälkikäteen tapahtuva yksilöllinen koesuoritusten vastaavuusarviointi vaatii huomattavan työpanoksen. Ammattiopiston olisi tullut mahdollisimman pian ilmoittaa luvanhakijoille, että sillä ei ollut mahdollisuutta tehdä koehyvyysraportteja.

Myös Trafissa lupa-asian ratkaisemiseen kului hakijoiden oikeusturvan kannalta kohtuuton aika huomioon ottaen senkin, että EU-oikeuteen liittyvä normisto asiassa oli monimutkaista. Kanteluiden käsittelyaikana B2-lentolupia hakeneille opiskelijoille kuitenkin myönnettiin heidän hakemansa lupakirjat (548/4/11*).

Vastaavia kannanottoja myös asioissa 552, 554, 556, 567, 586 ja 619/4/11.

Lukion opiskelijavalinnan tulee tapahtua yhdenvertaisin perustein

Kantelija arvosteli tyttärensä puolesta oululaisen urheilulukion opiskelijavalintaa. Kantelijan mukaan hänen jääkiekkoa harrastava tyttärensä jäi väärin perustein vaille urheilulukioipaikkaa.

Tytär oli opiskellut ensimmäisen vuoden lukion yleislinjalla ja hakenut toiseksi vuodeksi urheilulukion puolelle. Hakukriteerinä urheilulukion puolelle olivat lajiliiton antamat pisteet.

Koulun rehtori teki päätöksen yhdessä henkilön kanssa, joka toimi myös paikallisen jääkiekkoseuran valmennuspäällikkönä.

AOA katsoi, ettei lukion toisen vuosikurssin urheilulinjavalinnan perustuminen pelkkiin lajiliiton antamiin pisteisiin ole lain mukaista. Asianomainen lajiliitto voi antaa lukion harkinnan perusteeksi kylläkin asiantuntijalausannon. Vaikka opiskelijaksi ottamisen perusteista lukio-koulutuksessa annetussa asetuksessa ei ole nimenomaan asiasta säädetty, AOA:n mukaan linjaa vaihdettaessa tulee soveltaa samoja peruseriaatteita kuin lukioon valittaessa. Opetuksen järjestäjä vastaa siitä, että valinta tapahtuu yhdenvertaisin perustein ja järjestelyin. Tästä menettelystä samoin kuin mahdollisuuksista hakea päätökseen muutosta tulee myös asianmukaisesti tiedottaa opiskelijoille (3544/4/11*).

Taloudelliset syyt eivät vähennä kunnan vastuuta

AOA:n mukaan Vihdin kunnan olisi tullut löytää ripeämmin ratkaisut Nummelanharjun koulun sisäilmaongelmiin. Koulun kusteus- ja homeongelmat olivat tiedossa, ja niitä selvitettiin vuosia. Kunta kuitenkin siirsi koulun peruskorjausta taloudellisista syistä.

Asiasta kanteli yksityishenkilö, joka katsoi Vihdin kunnan vaarantaneen tietoisesti koulun oppilaiden ja henkilökunnan terveyden, kun se siirsi koulun korjausta. Kantelijan mukaan ongelmaa oli yritetty ratkoa riittämättömien ja virheellisin keinoin. Oppilaiden ja henkilöstön oireilua ei myöskään seurattu järjestelmällisesti.

Koulun sisäilmaongelmista oli alettu saada tietoa vuonna 2005 tehdyn kiinteistön kuntoarvion yhteydessä. Vihdin kunta oli selvittänyt ja yrittänyt ratkaista ongelmaa vuosia eri keinoin. Vuoden 2009 alussa osa ongelmista oli korjattu, mutta korjaukset osoittautuivat riittämättömiksi. Sekä henkilökunta että oppilaat oireilivat edelleen.

AOA ei löytänyt Vihdin kunnan menettelyssä sellaisia laiminlyöntejä, että kunnan voisi katsoa menetelleen lainvastaisesti, mutta hän pitää kunnan toimenpiteitä riittämättöminä.

Kun koulun homeongelma oli todettu, AOA:n mielestä kunnan olisi pitänyt määrätietoisemmin varmistaa, etteivät henkilöstö ja oppilaat enää altistuisi terveyshaittaa aiheuttaville sisäilman epäpuhtauksille. Kun koulun perusparannus lykääntyi ja korjausten valmistumista jouduttiin odottamaan, kunnan olisi pitänyt ripeämmin löytää toimivat ratkaisut ongelmiin esimerkiksi siirtämällä opetus väistötiloihin.

Koulun peruskorjaushankkeen ensimmäinen vaihe valmistui joulukuussa 2010, jolloin puolet opetuksesta siirtyi uudisrakennukseen. Kantelua päätettäessä toimittiin pääosin uudisrakennuksessa ja muutoin väistötiloissa.

AOA pyysi Vihdin kunnanhallitusta esittämään 31.3.2013 mennessä selvityksen siitä, millaisiin toimenpiteisiin kunnassa on ryhdytty koulun sisäilmaongelmien ratkaisemiseksi ja asianmukaisten opetustilojen turvaamiseksi.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 16.8.2012, DNRO 2822/4/10*,
ESITTELIJÄ PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

4.18

Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeus-asiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.18.3 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.18.1 YLEISTÄ

Kieliasioissa on kyse perustuslain 17 §:n alaan kuuluvista asioista. Useimmin kyse on 1 ja 2 momentissa turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnon-aloittaisessa 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. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasian neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaa-

likausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006 ja 2009, seuraava annetaan vuonna 2013.

Valtioneuvosto hyväksyi periaatepäätöksenään suomea ja ruotsia koskevan Kansalliskieli-strategian (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2012), joka jakautuu pitkän aikavälin strategia-asiakirjaan ja hallituksen toimenpiteisiin hallituskaudelle 2011–2015. Kyseessä on kehittämishanke, jolla pyritään turvaamaan kaksi elinvoimaista kansalliskieltä jatkossakin. Strategian taustalla on tietoisuus siitä, että kansalliskieliä koskeva nykytilanne ei ole tyydyttävä pitkällä aikavälillä. Strategia ei sisällä lainsäädäntöehdotuksia, mutta sen liitteenä on käytännön työvälineitä erilaisia hallinnon tilanteita varten. Niitä voidaan käyttää apuna kielilainsäädännön soveltamisessa.

Euroopan Neuvoston ministerikomitea antoi Suomea koskevat suosituksensa RecCHL(2012)2, jotka perustuvat alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan asian-tuntijakomitean laatimaan neljänteen Suomea koskevaan selvitykseen.

4.18.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Vuonna 2012 kieliasioita ratkaistiin 41 (kanteluita 32 ja omia aloitteita 9). Toimenpiteisiin johti 19 asiaa (46%). Yhdessä asiassa annettiin huomautus ja kahdessa tehtiin esitys. Käsityksen lausumiseen johti 13 asiaa ja muuhun toimenpiteeseen kolme asiaa.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta käyttää ruotsin kieltä. Muutamissa asioissa oli kyse suomen kielen asemasta. Saamen kielen asemaa koski yksi ratkaisu, samoin vieraiden kielten käyttöä.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Nämä kysymykset olivat erityisesti esillä AOA Pajuojan tarkastuksilla Uudenmaan prikaatissa ja Raaseporin sivistystoimessa (3379 ja 3695/3/12).

OA antoi valtioneuvoston kanslialle lausunnon Kansalliskielistrategia-hankkeen tarkistuslistasta ”Miten osoitat käyttäväsi kansalliskieliä ja edistät niiden käyttöä” (3524/5/12*). Lisäksi hankkeen pääsihteerin kävi kansliassa esittelemässä OA:lle hanketta ja sen etenemistä.

Asiaryhmän pääesittelijä kertoi kansliassa vierailleelle Folktingetin asettamalle selvityshenkilölle kielikanteluiden käsittelystä.

Asiaryhmän pääesittelijä piti OM:n järjestämässä kielellisiä oikeuksia koskeneessa seminaarissa esitelmän kielellisistä oikeuksista OA:n toiminnassa.

4.18.3 RATKAISUJA

Liikennemerkkien tekstien kieli

OA otti omasta aloitteestaan arvioitavaksi liikenneopasteiden tekstien kaksikielisyttä koskevan sääntelyn uudistamistarpeen.

Tieliikennelain mukaan eri kielten käyttämisestä liikennemerkeissä ja muissa liikenteen ohjauslaitteissa säädetään valtioneuvoston asetuksella, mutta konkreettinen sääntely on liikenteen ohjauslaitteista annetun liikenneministeriön päätöksen varassa. Tieliikennelaissa ei myöskään ole sellaista lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaa säännöstä, jonka mukaan ministeriö voitaisiin asetuksessa valtuuttaa antamaan liikenneopasteiden kielestä oikeusohjeita. OA päätti arvioida, onko liikenteen ohjauslaitteiden kieliä koskeva sääntely perustuslaissa säädetyn asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn mukainen ottaen huomioon, että tieliikennelakiin lisätty valtuussäännös on ollut voimassa jo lähes kymmenen vuotta.

Sinänsä ei voitu väittää, että aiemman perustuslain aikana asianmukaisesti annettu liikenneministeriön päätös kielisäännöksineen olisi lainvastainen, vaikkei se välttämättä enää vastaisikaan voimassa olevan perustuslain delegointisääntelyä. OA katsoi kuitenkin, että liikenneopasteiden kielikysymyksiä koskevan sääntelyn saattamiselle vastaamaan voimassa olevan sääntelyn edellyttämää tasoa on olemassa vankat perusteet ottaen huomioon, että tieliikennelakiin lisätty valtuussäännös on ollut voimassa jo lähes kymmenen vuotta, mutta keskeinen kielisääntely on edelleenkin vain ministeriön päätöksen varassa. Lisäksi ministeriön päätöksen kielisääntely konkretisoi merkittävällä tavalla perustuslaista juontuvaa ja kielilaisa tarkemmin säädettyä opasteita koskevaa sääntelyä sisältäen myös yksikielisyteen velvoittavia poikkeussäännöksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoitti syksyllä 2012 käynnistäneensä tieliikennelain uudistamista valmistelemaan hankkeen. Tarkoitus oli, että varsinainen kokonaisuudistus käynnistetään vuoden 2013 aikana. Tällöin arvioidaan muun muassa perustuslaista johtuvat velvoitteet tieliikennesääntelyn kannalta sekä arvioidaan ja tarkennetaan perustuslaista ja kielilaisista johtuvat velvoitteet liikenteen ohjaukselle. Liikenteen ohjauslaitteista annettu liikenneministeriön päätös kumotaan ja päätöksen sisältö siirretään tarvittaessa asianmukaiselle säädöstasolle.

OA esitti, että ministeriö ottaisi jatkovalmistelutyössään huomioon OA:n asiasta esittämät näkökohdat (2903/4/12 ja 3109/2/12*).

Liikennevalvontajärjestelmän puutteiden korjaaminen laiminlyötiin

OA antoi sisäasiainministeriölle (SM) ja Poliisihallitukselle huomautuksen, koska liikenteen automaattista kameravalvontajärjestelmää ei ollut OA:n aiemmasta ministeriölle antamasta huomautuksesta (pätös 8.11.2010, dnro 2523/4/08) huolimatta saatettu sellaiseksi, että se olisi turvannut tielläliikkujien kielelliset perusoikeudet liikennevalvonnassa.

Asiaan osalliset – SM:n poliisiosasto, Poliisihallitus ja Hallinnon tietotekniikkakeskus – kukin vuorollaan yhtäältä vierittivät vastuuta toisaalle ja toisaalta katsoivat omalta osaltaan toimineensa asianmukaisesti tai tehneensä kaiken voitavansa. Tällainen vastuun siirtely viranomaiselta toiselle antoi OA:n mukaan ulospäin valitettavan heikon kuvan asian hoitamisesta ja loi perustelun epäilyn siitä, että kielikysymykseen ei ollut suhtauduttu asiaankuuluvalla vakavuudella, vaikka saaduissa selvityksissä toisin pyrittiinkin vakuuttamaan.

Perimmäinen ongelma oli siinä, että tietojärjestelmä oli otettu kielellisten oikeuksien turvaamisen näkökulmasta alun perinkin puutteelliseen käyttöön. Konkreettisesti kyse oli siitä, että automaattisesta kameravalvonnasta juontuvat ehdolliset rikesakot oli lähetetty vastaanottajalle sinänsä sekä suomeksi että ruotsiksi, mutta eräät keskeiset tiedot (miten nopeus on mitattu, mitauspaikka ja osoite, johon valitus lähetetään) oli ilmoitettu kuitenkin vain suomeksi – myös äidinkieleltään ruotsinkielisille autoilijoille.

Järjestelmän saattaminen jälkikäteen asianmukaiseen kuntoon oli sittemmin osoittautunut vaikeaksi, vuosikausia kestäneeksi hankkeeksi. Perusoikeuksien laillisuusvalvonnan näkökulmasta ratkaiseva on lopputulos. Eri tahojen vakuuttelut mahdollisesta aktiivisuudestaan asian hoitamisessa jäivät OA:n mukaan perin outoon valoon ja kävivät itse asiassa täysin tyhjiksi siihen nähden, että järjestelmän kuntoon saattaminen kielellisten oikeuksien näkökulmasta oli lopulta kestänyt järjestelmän alkuperäisestä käyttöönotosta lukien yli neljä vuotta ja vielä OA:n aiemman huomautuksen jälkeenkin lähes puolitoista vuotta.

OA:n mukaan Poliisihallitus ei ollut turvannut kielellisiä perusoikeuksia asiaankuuluvalla tavalla, kun liikenteen automaattisessa kameravalvonnassa oli ollut käytössä järjestelmä, joka oli mahdollistanut kielellisten perusoikeuksien loukkaamisen tai ainakin niiden vaarantumisen. Erityisen moitittavaksi menettelyn teki se, että OA oli jo kerran antanut samassa asiassa huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Lisäksi OA

katsoi, että SM:n olisi tullut hallinnonalansa asianmukaisesta toiminnasta vastaavana ministeriönä huolehtia siitä, että asia olisi tullut nyt toteutunutta nopeammin kuntoon. OA piti esillä olevaa tapausta valitettavana esimerkkinä – eikä ainoana – siitä, miten uusien tietojärjestelmien suunnittelussa kielellisiin perusoikeuksiin ei kiinnitetä asiaankuuluvaa huomiota (3243/2/11*).

Kielelliset oikeudet tulee toteuttaa ennakoöänestyspaikoilla

OA:n mukaan ennakoöänestystilaisuus on asiakaspalvelun näkökulmasta monipuolinen tapahtuma, koska äänioikeutetulla on lain mukaan sekä oikeuksia että velvollisuuksia. Hänen täytyy muun muassa ilmoittautua vaalitoimitsijalle ja osoittaa henkilöllisyytensä sekä noudattaa vaalitoimitsijan antamia määräyksiä järjestyksen ylläpidosta. Äänioikeutetulla on myös oikeus pyynnöstä saada apua äänestämässä. Kaksikielisillä ennakoöänestyspaikoilla tulee siksi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että äänioikeutettujen saatavilla on tarpeellista tietoa ja ohjausta molemmilla kansalliskielillä siitäkin huolimatta, että äänioikeutetuille on ennakkoon lähetetty postitse äänestystä koskevaa tietoa tai äänestysmenettelystä on kerrottu viestimissä.

Kantelijalla olisi ollut oikeus käyttää ennakoöänestystä toimitettaessa äidinkieltään ruotsia ja saada palvelua tällä kielellä. Vaikka OA ei voinut yksityiskohdittain ottaa kantaa tapahtumiin äänestyspaikalla, oli kuitenkin todennäköistä, että kantelijan kielelliset oikeudet eivät olleet toteutuneet. Opasteiden osalta OA saattoi keskusvaalilautakunnan tietoon käsityksensä, että opasteiden tulee kaksikielisellä alueella olla kahdella kielellä. Erillisiä yksikielisiä kylttejä mahdollisesti käytettäessä niiden tulee olla esillä samanaikaisesti niin, että kaksikielisyys toteutuu kielilain edellyttämällä tavalla. Tässä tapauksessa opastaminen ei täyttänyt kielilain vaatimuksia (218/4/12*).

Vankien kielelliset oikeudet tulee turvata

OA arvioi kantelun johdosta Helsingin ja Riihimäen vankiloiden menettelyä vankien kielellisten oikeuksien toteutumisessa, koska vankiloissa ei ollut mahdollista saada tietoa tai erilaisia asioiden hoitoon tarvittavia lomakkeita ruotsiksi.

Kaikki vankilat ovat kielilain mukaan yksikielisesti suomenkielisiä, mutta viiteen vankilaan on asetuksella perustettu kaksikielinen osasto. Käytännössä ongelmia aiheuttaa se, että vankeja ei sijoiteta laitoksiin vain kielellisin perustein, ja se, että ruotsinkielisiä vankeja on vähän. OA:n mukaan sellaisten vankiloiden, joissa ei ole kaksikielisiä osastoja, kielelliset velvoitteet määräytyvät samoin perustein kuin yksikielisesti suomenkielillä alueella sijaitsevien valtion viranomaisten velvoitteet. Jos vankilassa on kaksikielinen osasto, koko tällaiseen vankilaan on perusteltua soveltuvin osin soveltaa, mitä kielilain säädetään kaksikielisistä viranomaisista.

OA perusteli tätä sillä, että niissä vankiloissa, joihin on perustettu kaksikielinen osasto, tuo osasto ei välttämättä ole olemassa erillisenä kokonaisuutenaan. Vaikka tällainen erillinen osasto olisikin, on mahdollista, että ruotsinkielistä vankia ei muista vankien sijoitteluun liittyvistä syistä voida sijoittaa kaksikieliselle osastolle vaan tuon vankilan muulle osastolle. Kun kaksikielisten osastojen perustamisella on pyritty turvaamaan vankien kielellisten oikeuksien toteutuminen, vankien sijoitteluun liittyvät muut syyt eivät saa johtaa kielellisten oikeuksien toteutumatta jäämiseen. Jos äidinkieleltään ruotsinkielinen vanki on jouduttu sijoittamaan muulle kuin kaksikieliselle osastolle, hänellä tulee olla samat oikeudet kuin jos hänet olisi sijoitettu kaksikieliselle osastolle.

Tarkastuksilla sellaisiin vankiloihin, joissa on kaksikielinen osasto, oli ilmennyt puutteita keskeisten asiakirjojen ja lomakkeiden saatavuudessa ruotsin kielellä. OA oli myös omasta aloitteestaan selvittänyt laajemmin kielellisten oikeuksien toteutumista vankeinhoidossa (3459/2/10*). Tuolloin ilmeni, että tilanne oli monin osin lainvastainen, kun kaikissa sellaisissa vankiloissa, joihin on perustettu kaksikielinen osasto, ei ollut esimer-

kiksi järjestyssääntöä tai tulo-opasta taikka erilaisia lomakkeita tarjolla ruotsiksi. Sitten tilanne oli näiltä osin korjautunut. Mainituissa vankiloissa vangilla on myös hallintoasiassaan oikeus käyttää kumpaa kansalliskieltä tahansa, jolloin käsittelykieliksi ja asiassa annettavan ratkaisun kieleksi määräytyy vangin käyttämä kansalliskieli. Edelleen vankilan ilmoitustauluilla julkaistut vangeille suunnatut vankilan tiedotteet ja ilmoitukset tulee olla molemmilla kansalliskielillä.

Riihimäen vankilan osalta OA totesi sen olevan yksikielisesti suomenkielinen, jolloin kielelliset velvoitteet ovat erilaiset kuin vankiloissa, joissa on kaksikielinen osasto. Kielilain ei ole johdettavissa, että yksikielisissä vankiloissa tulisi olla lomakkeita ja muita asiakirjoja molemmilla kansalliskielillä. Koska vangilla on myös tällaisessa vankilassa oikeus käyttää ruotsia asioiden hoitamisessa, on kuitenkin eduksi jo käytännön syistä, että lomakkeita on saatavilla molemmilla kansalliskielillä. Se on myös omiaan edistämään kielellisten oikeuksien toteutumista. Tiedottamisenkin osalta OA katsoi, että yksikielisillä vankiloilla ei ole lakisääteistä velvoitetta tiedottaa ilmoitustauluilla molemmilla kansalliskielillä. Toisaalta vangille on vankeuslain mukaan tiedotettava säännöksistä ja vankilan oloista yleisimmin käytetyillä kielillä. Tässäkin OA piti suositeltavana, että tiedot ilmoitustaululla olisivat molemmilla kansalliskielillä myös yksikielisissä vankiloissa, koska se olisi omiaan edistämään kielellisten oikeuksien toteutumista. Vankilan menettely ei ollut lainvastainen, mutta OA saattoi käsityksensä sen tietoon.

Helsingin vankilan osalta kantelu kohdistui ensinnäkin erilaisten lomakkeiden saatavuuteen. Koska tilanne oli korjautunut, kantelu ei edellyttänyt toimenpiteitä. Tiedottamisesta ilmoitustaululla OA totesi yleisellä tasolla, että vankiloissa, joissa on kaksikielinen osasto, vangeille osoitetut ilmoitustaululla julkaistut tiedotteet ja muu informaatio tulee lähtökohtaisesti olla molemmilla kansalliskielillä. Rikosseuraamuslaitos oli jo kiinnittänyt kaksikielisten vankilaosastojen huomiota asiaan. OA saattoi käsityksensä vankilan tietoon (3656/4/11* ja 3459/2/10*).



Yle Saamen päällikkö Juhani Nousuniemi selvitti Saamen Radion toimintaa apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinille Inarin kirkonkylässä. Saamen Radio tavoittaa 63% saamelaisista ja on tällä hetkellä merkittävin saamenkielinen media. Sakslin piti saamenkielisten tv-uutisten myöhäistä lähetyssaikaa ongelmallisena ja otti asian tutkittavakseen omana aloitteena.

Saamenkielisille tv-uutisille parempi lähetyssaika

AOA moitti Yleisradion saamenkielisten uutisten lähetyssaikojen entisen Lapin läänin eteläpuolella epäinhimillisiksi. Uutiset lähetetään TV-1:ssä suomeksi tekstitettyinä muun ohjelma-ajan jälkeen yleensä puoli öin. Myöhäinen lähetyssaika on ongelmallinen saamelaisalueen ulkopuolella asuvien niin saamelaisten kuin muidenkin kannalta. AOA vertasi tilannetta Ruotsiin ja Norjaan, missä televisioyhtiöt lähettävät saamenkieliset uutiset koko maassa kiinteään lähetyssaikaan alkuillasta.

AOA korosti sitä, että saamelaisilla on EU:n ainoana alkuperäiskansana erityinen asema Suomen vähemmistöjen keskuudessa. Saamelaisten kieli ja kulttuuri ovat erityisen suojelun kohteena sekä perustuslaissa että kansainvälisissä sopimuksissa, joihin Suomi on sitoutunut. AOA katsoi saamenkielisten uutisten palvelevan saamelaisten ohella myös valtaväestöä, sillä ne välittävät tietoa saamelaiskulttuurista ja saamelaisista alkuperäiskansana. Tämä lisää ja edistää suvaitsevaisuutta yhteiskunnassa.

Suomessa asuu noin 9 000 saamelaista, joista yli 60% asuu kotiseutualueensa ulkopuolella. Pelkästään pääkaupunkiseudulla asuu noin tuhat saamelaista. Pohjois-Suomessa asuvilla on ollut mahdollisuus nähdä saamenkieliset Oddasat-uutiset arkisin klo 19.10 FST5-kanavalla. Lähetyksen on tullut Norjan Karasjoella sijaitsevasta keskus-toimituksesta.

AOA otti asian tutkittavakseen omana aloitteena ja pyysi Yleisradio Oy:tä ilmoittamaan toimenpiteistään 31.10.2013 mennessä.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 11.12.2012,
DNRO 3709/4/10*, ESITTELIJÄ EERO KALLIO

Yleisradio Oy ilmoitti, että Oddasat-uutiset lähetetään Lapin läänin eteläpuolella syksystä 2013 alkaen Yle Fem -kanavalla kello 22.30–23.00. Lisäksi Yleisradio Oy aloittaa syksyllä 2013 uuden Ylen saamenkielisen toimituksen tekemän uutislähetyksen TV1:ssä arkisin kello 15.10.

Muita ratkaisuja

Ylioppilastutkintoon kuuluvien kokeiden ruotsinkielisissä tehtävissä ilmeni toistuvasti virheitä. Yhden tehtävän osalta lautakunta myönsi virheen, otti sen arvostelussaan huomioon ja antoi kokelaille ylimääräisen pisteen. Myös toisessa tapauksessa virhe myönnettiin. Virhe ei kuitenkaan ollut vaikuttanut suorituksiin. Kolmannessa tapauksessa lautakunta ei esittänyt vakuuttavia perusteluja sille, miksi ruotsinkielinen kysymys oli ollut tarpeen muotoilla monitulkintaisemmaksi kuin suomenkielinen kysymys. Lautakunta otti sittemmin tämän arvioinnissaan huomioon. Lautakunta oli myös OA:n aiemman päätöksen (3753/4/09*) jälkeen ryhtynyt toimiin turvataksien ruotsinkielisten koekysymysten asianmukaisuuden ja ministeriö oli ottanut asian esiin tulossopimuksessa (3506/4/11* ja 1302/2/12*).

Metsähallituksen menettelystä OA esitti seuraavat kannanotot:

- 1) kansallispuiston logokilpailun toimeenpanossa tuli toimia kaksikielisesti,
- 2) se, että Metsähallitus julkaisi ruotsinkielisen ilmoituksen kilpailusta tai muuta vastaavaa tietoa vain suomenkielisessä lehdessä tai sen verkkosivuilla, ei ollut täysin sopusoinnussa kielellisten oikeuksien toteutumisen kanssa,
- 3) kaksikielisellä alueella sijaitsevan kansallispuiston logon teksti tuli olla käytettävissä molemmilla kansalliskielillä samanlaisten periaatteiden mukaisesti,
- 4) sähköpostin allekirjoitustietojen tuli olla ainakin varsinaisen vastauksen kielellä eli asiakkaan käyttämällä kielellä (suomeksi tai ruotsiksi) ja
- 5) yleisötilaisuuksissa, jotka kaksikielinen viranomainen järjestää kaksikielisellä alueella, tuli noudattaa kielellistä tasapuolisuutta (3010/4/11*).

Hallinto-oikeuden menettelyä koskeneessa tapauksessa hallinto-oikeus oli aluksi lähettänyt englantia käyttäneelle valittajalle asiakirjoja suomeksi, vaikka tämä oli ilmoittanut, ettei hän ym-

märrä sitä. Myöhemmin valittaja toi esiin ruotsin käyttämisen, ja asiakirjat oli käännetty ruotsiksi. Perusoikeusmyönteisesti voitiin OA:n mukaan lähteä siitä, että käsittelykielenä on se kansalliskieli, jota vierasta kieltä asioinnissaan käyttävä ulkomaalainen asianosainen ilmoittaa – sitä tarpeen mukaan häneltä tiedusteltaessa – ymmärtävänsä tai pyytää viranomaista käyttämään, koska kaksikielinen viranomainen on joka tapauksessa velvollinen toimimaan molemmilla kansalliskielillä. Kantelijan oikeuteen käyttää ruotsia olisi ollut perusteltua kiinnittää huomiota nyt toteutunutta varhaisemmassa vaiheessa (4155/4/11*).

Kansaneläkelaitosta koskeneessa omassa aloitteessa OA korosti sitä, että kaksikielisen viranomaisen suomenkielisissä yksiköissä, joissa ruotsin kieli ei näyttäyty tavanomaisessa jokapäiväisessä työskentelyssä, on tärkeää, että työntekijät tietävät kielilain vaatimukset ja sen, mitä keinoja heillä on käytössään ruotsinkielisen asiakkaan saapuessa paikalle tai muuten ottaessa viranomaiseen yhteyttä. Tällainen kielellinen taustatuki tulee toteuttaa siten, että ruotsinkielisen palvelun järjestäminen ei näyttäyty asiakkaalle poikkeuksellisia toimenpiteitä edellyttävänä tai peräti henkilökunnassa hämmennystä herättävänä ilmiönä (2216/2/10*).

Oikeusaputoimisto menetteli kielilain vastaisesti, koska asiakasta oli pyydetty käyttämään suomea. Tämä johti siihen, että asiakas oli joutunut vaatimaan palvelua ruotsiksi, ja loi vaikutelman, että asiakkaan toivottiin käyttävän kaksikielisessä viranomaisessa ensisijaisesti suomea. OA piti huolestuttavana myös sellaisen vaikutelman luomista, että suomenkielinen asia käsitellään ruotsinkielistä nopeammin (2789/4/10*).

Sairaala menetteli ruotsinkielisen potilaan hoitoon määräämisessä lainvastaisesti, kun menettelyssä ei käytetty ruotsia (429/2/11*).

Kaksikielisen kaupungin sosiaalikeskuksen huomiota kiinnitettiin asiakkaan oikeuteen saada hyvää sosiaalipalvelua omalla äidinkielellään. Kyse oli suomenkielisen asiakaspalvelun puutteista lapsen asumisjärjestelyjä koskeneessa neuvottelussa (2888/4/12).

Liikennevalvonnassa äidinkieleltään ruotsinkielisen autoilijan kielelliset oikeudet eivät toteutuneet, kun hän oli saanut rangaistusvaatimusasiakirjan vain suomeksi ja oli joutunut itse kirjoittamaan henkilötunnuksensa paperille poliisien puutteellisen kielitaidon vuoksi ja kun asian käsittely oli osaltaan kielivaikeuksien vuoksi viivästynyt (2667/4/10*).

Tiedottamista koskeneessa tapauksessa OA totesi, että verkkosivuilla julkaistavien tietojen ei tarvitse olla täsmälleen samanlaisia molemmilla kansalliskielillä. Finavia Oyj:n verkkosivuilla suomenkielinen tiedottaminen oli ollut sekä ajantasaisempaa että laajempaa kuin ruotsinkielinen. Erot olivat niin suuria, etteivät ne mahtuneet kielilain sallimiin rajoihin (1515/4/10*).

Lentokentän turvatarkastuksessa tulee noudattaa kielilakia, koska kyseessä on julkinen hallintotehtävä. Kantelijan kielelliset oikeudet eivät toteutuneet asianmukaisesti (1925/4/11*).

Kaksikielisen poliisilaitoksen tietoon saatettiin havainto, että palvelupuhelimen nauhoite oli vain suomeksi. Poliisilaitoksen korjattua nauhoitteen asia ei johtanut jatkotoimenpiteisiin (3851/2/12).

Hätätiedottamistakaan koskenut asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä. Kielellisiä oikeuksia hätätiedottamisessa oli jo aiemmin arvioitu laajasti (361/2/09), minkä jälkeen SM oli selvittänyt asiaa, ja tiedottamisesta ja siinä noudatettavasta kielestä oli annettu eduskunnalle lakiesitys (3141/2/10*).

4.19 Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään kohdassa 4.5. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*.

4.19.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Verohallinto on valtakunnallinen viranomais-, jonka toiminnot on järjestetty verotusta hoitaviin valtakunnallisiin pääyksiköihin sekä konserniohjauksesta ja tukipalveluista vastaaviin yhteisiin yksiköihin. Verotusta hoitavia yksiköitä ovat Henkilöverotusyksikkö, Yritysverotusyksikkö, Veronkantoyksikkö ja Verotarkastusyksikkö. Kullakin näistä on ohjaus- ja kehittämissyksikkö, joka vastaa yksikön toiminnan suunnittelusta, ohjaamisesta ja seurannasta. Varsinaiset verotustehävät hoidetaan eri puolella Suomea sijaitsevilla toimintayksiköissä. Verohallinnon lisäksi veroja kerää muun ohella Liikenteen turvallisuusvirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen.

Valtiovarainministeriö (VM) toimii asiantuntijaministeriönä Suomen veropolitiikan tavoitteiden asettamisessa, vastaa verolainsäädännön valmistelusta ja osallistuu Verohallinnon kehittämiseen. VM ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

Hallitus antoi kertomusvuonna yleisradioveroa (Yle-vero) koskevan lakiesityksen (HE 28/2012 vp) eduskunnalle. Eduskunta hyväksyi lait 28.6.2012, ja ne vahvistettiin 31.8.2012. Vero tuli voimaan 1.1.2013. Televisiomaksusta luovuttiin ja käyttöön otettiin yleisradiovero. Luonnollisen henkilön yleisradiovero on enintään 140 euroa vuodessa. Veroa ei määrätä alle 18-vuotiaille eikä sitä peritä myöskään pienituloisimmilta. Vero on

henkilökohtainen, ja se maksetaan riippumatta siitä, omistaako television tai katsooko sitä. Liike- tai ammattitoimintaa taikka maataloutta harjoittavan yhteisön vero määräytyy yhteisön verotettavan tulon perusteella. Kaikkein pienimmät yritykset rajautuvat kuitenkin veron ulkopuolelle. Vero kannetaan ennakkopidätyksen tai ennakkoperinnän yhteydessä ja sen maksaminen jakaantuu näin ollen tasaisesti koko vuodelle.

Hallitus antoi kertomusvuonna eduskunnalle esityksen verotusta koskevaa ennakkopäätösvalitusta, verotusmenettelyä ja muutoksenhakua verotuksessa koskeviksi säännöksiksi (HE 76/2012 vp). Tuloverotuksessa, kiinteistöverotuksessa sekä perintö- ja lahjaverotuksessa ennakkopäätösvalitus voidaan tehdä oikaisuvaatimukseen annetusta verotuksen oikaisulautakunnan päätöksestä suoraan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Verotuksen ennakkollista oikeusturvajärjestelmää yhenäistetään siten, että tuloverotuksen ennakkotietomenettely korvataan ennakkoratkaisumenettelyllä. Verohallinnon antamat tuloverotuksen ennakkoratkaisut tulivat valituskelpoisiksi samalla tavoin kuin muut Verohallinnon antamat ennakkoratkaisut. Arvonlisäverotuksessa, varainsiirtoverotuksessa ja arpajaisverotuksessa otettiin käyttöön menettely, joka siirtää prosessin johdon nykyistä selkeämmin hallinto-oikeudelle. Verohallinnon kantamien verojen ja maksujen lykkäystä sekä maksujärjestelyä koskevat säännökset yhdistettiin. Lykkäysmenettelyn asemesta sovelletaan maksujärjestelyä, josta säädetään veronkantolaisa erikoisperintätoimena. Eduskunta hyväksyi lait 4.12.2012 ja ne tulivat voimaan 1.1.2013.

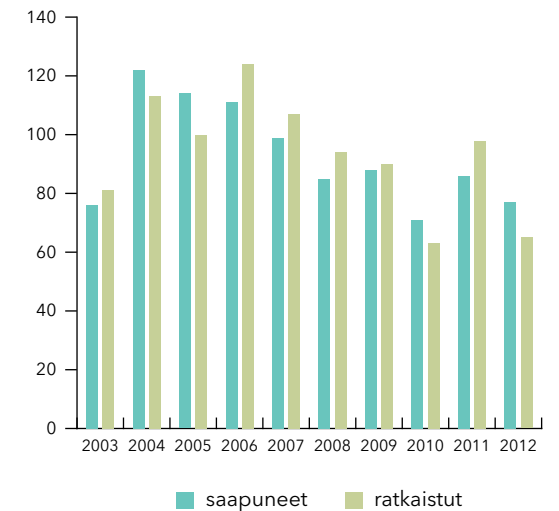
Hallitus sopi huhtikuussa 2012 valtiontalouden kehityksestä vuosille 2013–2016. Kehyspäätöksen tavoitteeksi asetettiin valtiontalouden tasapainottaminen mahdollisimman nopeassa aikataulussa. Tavoitteisiin pääsemiseksi hallitusohjelmassa sovittiin valtion tuloihin ja menoihin kohdistuvista sopeutustoimista. Kehyspäätöksen

mukaan ansiotuloverotuksen inflaatio- ja ansiotasotarkistuksista luovutaan vuosina 2013 ja 2014, valtion tuloveroasteikkoon lisätään määräaikainen uusi ylin tuloluokka vuosille 2013–2015 ja otetaan käyttöön eläketulon lisävero. Lisäksi pienituloisten verotusta kevennetään kasvattamalla työtulovähennystä ja kunnallisverotuksen perusvähennystä. Osa näitä sopeuttamistoimia oli hallituksen antama esitys vuoden 2013 valtionverotuksessa sovellettavaksi progressiiviseksi ansiotulon tuloveroasteikoksi (HE 87/2012 vp). Asteikkoon lisättiin uusi ylin tuloluokka 100 000 euroa ylittävälle tuloille. Myös eläketulon verotusta kiristettiin. Eläketulosta peritään valtiolle eläketulon lisäveroa 6 % siltä osin kuin eläketulo ylittää eläketulovähennyksen jälkeen 45 000 euroa. Lisäveroa maksetaan progressiivisen tuloveroasteikon perusteella määrätyn tuloveron lisäksi.

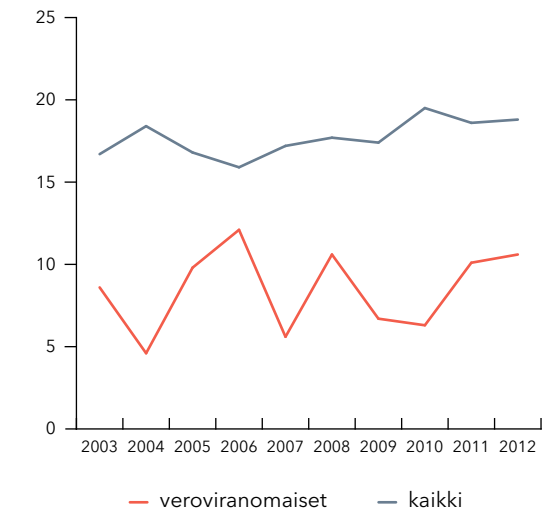
Esitykseen sisältyi lisäksi EU-oikeuden turvaaman työntekijöiden yhdenvertaisen kohtelun ja vapaan liikkuvuuden edellyttämä tarkennus kotitalousvähennykseen. Vähennyksen voi saada jatkossa myös toisessa jäsenvaltiossa tehdystä työstä, jos vähennysoikeuden yleiset edellytykset täyttyvät. Eduskunta hyväksyi ehdotetut lait 20.11.2012 ja ne tulivat voimaan 1.1.2013. Erityisesti eläketulon verotuksen kiristäminen säädetyllä tavalla on herättänyt arvostelua julkisuudessa. Asiasta on myös tehty muutamia kanteluita oikeusasiamiehelle.

4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ratkaistiin alle seitsemänkymmentä. Kantelujen määrä pieneni jonkin verran edelliseen vuoteen verrattuna. Toimenpiteisiin johti kuusi kantelua ja yksi oma aloite. Kantelujen ja toimenpideratkaisujen määrä on perinteisesti ollut melko pieni huolimatta siitä, että verolainsäädäntö on vaikeaselkoista ja verotus massamenettelyä, jossa suuri määrä asioita käsitellään lyhyessä ajassa. Tähän saattaa olla syynä se, että verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

sekä hallinnon uusien palvelukanavien vuoksi asiakkaat eivät ole kokeneet tarvetta kääntyä ylimmän laillisuusvalvojan puoleen.

Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Joissakin kanteluissa arvosteltiin yhtiöissä tehtyjä verotarkastuksia ja niihin perustuvia jälkiverotuksia. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi ottaa kantaa viranomaisissa vireillä oleviin asioihin, vaan muutosta toimitettuihin verotuksiin tulee hakea ensisijaisesti laissa säädettyjä muutoksenhakekeinoja käyttäen. Monissa kanteluissa arvosteltiin myös muutoksenhakuviranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei myöskään voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana vaihtoehtona eikä sitä täydentävänä muutoksenhakekeinoana. Kanteluvastauksissa selvitetiin oikeusasiamiehen toimivaltaa ja selostettiin verotus- ja oikeuskäytäntöä. Joskus kantelut kohdistuivat verolakien säännöksiin. Tällöin kantelijoille pyrittiin selvittämään esitöiden ja erityisesti valtiovarainvaliokunnan kannanottojen perusteella lakien tavoitteita.

Eräissä kanteluissa arvosteltiin Verohallinnon veronpalautusten maksamisen menettelyä ulkomaille. Kantelija olisi halunnut veronpalautuksensa maksettavaksi maksuosoituksena ulkomaille tai käteisenä Suomessa. Asian johdosta oltiin puhelimitse yhteydessä Päijät-Hämeen verotoimistoon ja Sisä-Suomen veronkanto- ja perintäyksikköön. Kantelijalle annettussa vastauksessa selostettiin Verohallinnon menettelyä, joka perustuu veronkantalain nimenomaiseen säännökseen. Lisäksi kantelijalle annettiin Verohallinnon Sisä-Suomen veronkanto- ja perintäyksikön virkamiehen yhteystiedot veronpalautuksen maksamisen menettelyn selvittämiseksi.

Toisessa kanteluissa arvosteltiin Sisä-Suomen verotoimiston Tampereen päätoimipisteen menettelyä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Kantelun mukaan verovuusia 2008 ja 2009 koskevien oikaisuvaatimusten käsittely oli viivästynyt ja kantelija epäili, että tarkoituksena oli saada hyötyä valtiolle. Asiaa selvitettiin puhelimitse Verohallinnon asianomaisesta yksiköstä. Kantelijan oikaisuvaatimusten käsittelyaika oli liki 11 kuukautta, kun vastaavaa asiaa koskeva veroverovuoden 2008 oikaisuvaatimus oli ratkaistu Pohjanmaan vero-

toimistossa muutamassa kuukaudessa. AOA piti Tampereen toimipisteen käsittelyaikaa pitkänä. Kun kuitenkin otettiin huomioon Verohallinnon organisaatiomuutoksesta johtunut veroasioiden käsittelyn viivästys, asioiden luonne ja puhelimitse saatu ilmoitus, jonka mukaan oikaisuvaatimukset olivat valmistelussa, ja päätökset annetaan heti samalla viikolla, AOA katsoi, ettei asiassa ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Kantelija arvosteli Uudenmaan verotoimiston Porvoon toimipisteen menettelyä hänen oikaisuvaatimuksensa käsittelemisessä. Kantelija kertoi, että hän oli tehnyt 10.5.2010 oikaisuvaatimuksen vuodelta 2009 toimitettuun verotukseensa. Hän ei kuitenkaan ollut saanut minkäänlaista vastausta oikaisupyynnönsä. Verohallinnon selvityksen mukaan kantelija oli saanut vuoden 2010 keväällä esitetyt veroilmoituksen. Kantelija oli liittynyt palauttamaansa veroilmoitukseen oikaisupyynnön, jossa selvityksen mukaan ei kuitenkaan ollut mitään sellaista, joka olisi vaikuttanut verotuksen lopputulokseen. Tämän vuoksi hän ei saanut uutta verotuspäätöstä eikä hänen kirjelmäänsä vastattu. Verohallinto pahoitteli tapahtunutta ja ilmoitti, että asiakkaan kirjeeseen olisi tullut vastata joko kirjeitse tai puhelimitse. Asiasta oli keskusteltu henkilökunnan sisäisessä koulutuksessa.

AOA viittasi päätöksessään hallintolain asiakkaan neuvontavollisuutta koskeviin säännöksiin ja verotusmenettelylain säännöksiin, joiden mukaan vasta toimitettuun, viimeistään loka-kuun loppuun mennessä päättyneeseen verotukseen, voidaan hakea muutosta kirjallisella oikaisuvaatimuksella. AOA totesi, että Verohallinnon selvityksestä ei ilmene, oliko kantelijalle vastattu millään tavoin, ja oliko hänen väärinkäsityksensä verotusmenettelystä pyritty korjaamaan. AOA:n mukaan kantelijalle olisi tullut vastata eikä ollut riittävää, että asiasta oli keskusteltu verotoimiston toimipisteen toimistokokouksessa. AOA:n mukaan verotoimisto oli siten laiminlyönyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan neuvontavollisuutensa. Menettelyn johdosta kantelija oli jäänyt epätietoisuuteen verotuksensa toimitamisen perusteista ja menettelyllisistä oikeuksistaan. Näissä olosuhteissa verotoimiston menettelyn moitittavuutta ei vähentänyt AOA:lle

annetussa selvityksessä esitetty pahoittelu. Päätöksessä selostettiin vielä kantelijan käytettävissä olevia muutoksenhakekeinoja, joilla hän voi saattaa toimitetun verotuksen muutoksenhakuviranomaisten tutkittavaksi.

Kantelija arvosteli Verohallinnon menettelyä, kun se oli kieltäytynyt toimittamasta veroehdotusta ja verotuspäätöstä hänen turvakiellon alaiseen osoitteeseensa. Verohallinto oli vedonnut siihen, ettei sillä ollut tiedossa kantelijan osoitetta. Kantelija oli ilmoittanut, ettei hän luovuta osoitetietoaan tallennettavaksi Verohallinnon rekisteriin. Hän oli yrittänyt henkilökohtaisesti noutaa veroehdotuksen ja verotuspäätöksen, mutta niitä ei ollut annettu hänelle.

AOA totesi päätöksessään lähtökohtana olevan, että turvakieltoasiakasta ei saa perusteettomasti asettaa eriarvoiseen asemaan muiden verovelvollisten kanssa. Turvakieltoasiakkaan saapessa henkilökohtaisesti verotoimistoon ja hänen ilmoitettuaan uuden osoitteensa, tulee osoite välittömästi tarkastaa joko väestötietojärjestelmästä tai henkilöltä itseltään. Häntä koskevat asiakirjat tulee antaa hänelle julkisuuslain mukaisesti, tai ne tulee lähettää myöhemmin varmistettuun osoitteeseen. AOA:n mukaan kantelijan asiakaspalvelu ei sujunut tyydyttävästi, vaan verotoimiston olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin hänen pyytamiensä verotusasiakirjojen toimittamiseksi hänelle postitse. Koska Verohallinto oli myöhemmin toimitanut postitse kantelijan pyytämät asiakirjat, asia ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin. AOA kiinnitti kuitenkin Verohallinnon huomiota siihen, että menettely ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan palveluperiaatteen asianmukaisuuden vaatimusta.

Muutamissa kanteluissa arvosteltiin Liikenteen turvallisuusvirastoa ja ajoneuvoveron maksun laiminlyönnistä aiheutuvaa ajoneuvon käyttökietoa. Kanteluvastauksissa selostettiin ajoneuvoverolain säännöksiä ja tuolloisen AOA Petri Jääskeläisen päätöstä 23.11.2006 (1515/4/04), jossa hän oli saattanut VM:n harkittavaksi esityksensä ajoneuvoverolain käyttökietoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi. VM oli kuitenkin ilmoittanut OA:lle, ettei se katsonut tarkoituksen-

mukaiseksi ryhtyä lainsäädännöllisiin muutoksiin. Ministeriön mukaan se seuraa käytännön muutostoimenpiteiden vaikutuksia ja valmisteleen pohjalta tarvittavat lainsäädäntömuutokset.

4.19.3 RATKAISUJA

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymisen hyvittäminen

AOA totesi edellisenä kertomusvuonna antamassaan päätöksessään (1330/4/10*), että kantelijan oikaisuvaatimusten käsittely yritysverotoimistossa oli viivästynyt lainvastaaisesti. Kantelija sai 27.1.2005 tekemiinsä oikaisuvaatimukseen verotuksen oikaisulautakunnan päätökset vasta 1.7.2010 eli viiden vuoden ja viiden kuukauden kuluttua. Kantelijan perusoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ilman aiheutonta viivytystä oli loukattu. Veroviraston laiminlyöntien vuoksi hänen omaisuutensa oli nyt myös ulosmitattu. AOA esitti Verohallinnolle, että sen tulisi jollakin tavalla hyvittää kantelijalle näillä lainvastaaisilla laiminlyönneillä aiheutettu vahinko sekä haitta ja vaiva.

Verohallinto ja kantelija olivat 21.2.2012 tehneet sopimuksen, jolla Verohallinto korvasi kantelijalle oikaisuvaatimuksen käsittelyn aiheuttamasta viivästyksestä aiheutuneesta työstä ja vaivasta taloudellisen vahinkona 11 000 euroa. Sopimuksessa todettiin, että korvaus liittyi AOA:n päätökseen, jossa hän esitti hyvitystä.

Verotuksen avustavista tehtävistä tuli säätää lailla

AOA katsoi, että VM:n tuli ryhtyä lainvalmistelutoimiin, jotta oikeudesta antaa Verohallinnon lomakkeiden optinen lukupalvelu yksityisen yhtiön hoidettavaksi säädettäisiin laissa. Kun tehtävää ei hoideta lain nojalla, lukupalvelussa ei ole velvollisuutta noudattaa hallinnon yleislakeja eivätkä yhtiössä verotustietoja käsittelevät henkilöt toimi virkavastuulla.

AOA otti Verohallinnon menettelyn lainmukaisuuden tutkittavakseen omasta aloitteestaan, kun kantelun tutkinnan yhteydessä oli ilmennyt, että Verohallinto oli antanut veroilmoitusten optisen lukupalvelun Itella Oyj:n hoidettavaksi. Toiminta tapahtuu Verohallinnon ja Itellan välisen sopimuksen ja tietojen lukua koskevien käsittelysääntöjen perusteella. Optisessa lukupalvelussa verovelvollisten veroilmoituslomakkeilla antamat tiedot muunnetaan sähköiseen muotoon ja siirretään Verohallinnon järjestelmiin ja toimitettavien verotusten perusteiksi. Veroilmoitusten vastaanottovaiheessa lukupalvelu käsittelee päivittäin yli 20 000 ilmoitusta.

AOA:n mukaan optinen lukupalvelu on viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvä avustava tehtävä. Tällainen julkinen hallintotehtävä voidaan antaa yksityisen yhtiön tehtäväksi vain lailla tai lain nojalla. Nyt asiasta ei kuitenkaan ole säädetty laissa. Voidaanko verotuksen toimittamiseen liittyvä avustava tehtävä antaa yksityisen yhtiön hoidettavaksi, on perustuslain tulkintaa koskeva kysymys. Perustuslaissa säädettyjen edellytysten arvioiminen on lainsäätäjälle ja viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kuuluva tehtävä.

Verohallinto oli AOA:lle antamassaan lausunnossa todennut, että verotuksen toimittaminen on merkittävää julkisen vallan käyttöä ja pitänyt tärkeänä, että sen toimeksiannosta suoritettaville avustavillekin tehtäville on riittävä säännöspohja.

AOA:lle tulleissa kanteluissa arvosteltiin Verohallintoa verotustietojen virheistä. Yhden kantelijan tekemiä verotilin korjausilmoituksia oli sekä luettu optisesti Itellassa että käsitelty manuaalisesti Verohallinnossa, minkä takia virheet kertaantuivat. Verotilin saldo oli virheellinen, vaikka kantelija oli hoitanut velvoitteensa ja pyrkinyt korjaamaan virheet. Toisessa tapauksessa kantelijan yrityksen osinkotiedot olivat näkyneet toisen, kantelijasta riippumattoman yrityksen esitetyillä lomakkeella. Verohallinto oli korjannut virheen, mutta ei ollut selvittänyt sen syytä eikä pahoitellut asiaa kantelijalle.

AOA katsoi, että Verohallinnossa näyttäisi olevan epäselvää, kuka on verovelvollisiin näh-

den vastuussa optisessa lukupalvelussa tapahtuneista virheistä. Kun virheet ovat tapahtuneet optisessa lukupalvelussa, Verohallinnon yksiköt ovat katsoneet, että ne eivät ole voineet vaikuttaa virheisiin eikä niillä siten ole niistä vastuuta.

AOA pyysi Verohallintoa ja VM:ää ilmoittamaan hänelle 31.10.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä on antanut aiheita.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 21.5.2012, DNRO 848/2/11*, ESITTELIJÄ ULLA-MAIJA LINDSTRÖM

VM ilmoitti 31.10.2012, että hallitus antoi eduskunnalle esityksen (HE 76/2012 vp), jossa ehdotettiin, että Verohallinnosta annettuun lakiin lisätään uusi 2 b §. Pykälässä säädettiin Verohallinnon oikeudesta siirtää Verohallinnolle säädettyihin tehtäviin liittyviä julkisia hallintotehtäviä yksityiselle. Lakiin sisällytettiin kaikki sellaiset avustavat tehtävät, jotka Verohallinto oli teettänyt yksityisellä taholla ja joilla voi olla merkitystä verovelvollisen etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien kannalta.

Eduskunta hyväksyi lain Verohallinnosta annetun lain muuttamisesta 4.12.2012 ja laki tuli voimaan 1.1.2013.

Edellä selostetun oman aloitteen taustalla oli kantelu, jossa arvosteltiin sitä, että kantelijan yrityksen tiedot olivat siirtyneet toisen ulkopuolisen yhtiön verolomakkeelle. AOA oli kantelijalle antamassaan päätöksessä 21.5.2012 todennut, että Verohallinnon selvityksistä ei ilmennyt, että se olisi asianmukaisella tavalla ottanut vastuuta kantelijan yrityksen tietojen optisessa lukupalvelussa tapahtuneesta virheestä. Vaikka virhe korjattiin, kun Verohallintoon otettiin yhteyttä, virheen syytä ei selvitetty kantelijalle eikä hänen yritykselleen eikä hänelle esitetty pahoittelua tapahtuneesta. Verohallinto ei siten ollut pyrkinyt palauttamaan kantelijan luottamusta toimintansa asianmukaisuuteen. AOA esitti Verohallinnolle, että se hyvittää kantelijalle virheellisestä menettelystä johtuneen haitan ja vaivan (3314/4/10).

Verohallinto ilmoitti 30.10.2012, että se oli esittänyt kantelijalle anteeksipyyntönsä ja pahoittelunsa pääjohtajan allekirjoittamalla kirjeellä.

4.20

Ympäristöasiat

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Rajanveto etenkin yleisiin kunnallisasioihin ja osin myös maa- ja metsätalousasioihin on liukuva. Ympäristöasiat kuuluivat AOA Maija Saksinin ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Erkki Hännikäinen. Kaikki kohdassa 4.20.3 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.20.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Alueellisten ympäristötehtävien hoitamista ja organisoimista uudelleen selvitetiin kahdessa eri selvityksessä nyt, kun vain kolme vuotta oli kulu- nut aluehallintouudistuksesta. Ympäristöministeriön (YM) asettama selvityshenkilö Riitta Rainio luovutti 11.12.2012 ympäristöministeri Niinistöille selvityksen alueellisten ympäristötehtävien järjestämisestä. Rainio esitti muutoksia lähinnä alueellisia ympäristötehtäviä hoitavien virastojen ohjaukseen ja voimavarojen jakautumiseen. Rainion mukaan ympäristökysymysten laadukas hoito edellyttäisi, että ympäristöministeriö voi vaikuttaa alueellisia ympäristötehtäviä hoitavien virastojen resurssien määrään ja laatuun. YM ei voi tällä hetkellä ohjata ELY-keskusten resursseja.

Rainio esitti kolmea vaihtoehtoa ympäristötehtävien järjestämiseksi. Nykyinen organisaatio-rakenne edellyttää, että YM:llä tulee olla oikeus vaikuttaa aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten henkilöstövoimavaroihin. Lisäksi ELY-keskusten

yleisohjauksen tulee kuulua ministeriölle, jolla ei ole omaa vastuualuetta aluehallintoviranomaisissa, kuten valtiovarainministeriölle. Toinen vaihtoehto olisi ympäristöhallinnon ohjausyksikön perustaminen YM:n alaisuuteen. Tämä vahvistaisi vaativien valtakunnallisten ympäristöasioiden kehittämistehtävien tehokasta ja asiantuntevaa hoitoa. Aluehallintovirastot ja ELY-keskukset jatkaisivat nykyisissä tehtävissään siten, että niiden ohjaukseen tehtäisiin edellä kerrotut muutokset. Kolmas vaihtoehto olisi valtakunnallisen viraston perustaminen hoitamaan aluehallinnossa nyt hoidettavia ympäristötehtäviä. Tämä turvaisi ympäristöasioiden asiantuntevan ja tehokkaan hoidon, asioiden nykyistä kokonaisvaltaisemman ja joutuisamman käsittelyn sekä päätösten yhdenmukaisuuden.

Selvitysmies Rauno Saari puolestaan arvioi selvityksessään uudelleen Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta ELY-keskusten tehtäviä ja roolia ja sitä, miten niukentuvat toimintamenot saadaan riittämään ELY-keskusten toimintaan ja miten viranomaisten tehtävien hoito varmistetaan. Selvityksen mukaan ympäristöhallinnon luvat ja valvonta tulisikin koota samaan organisaatioon. Valvontatehtävien siirto aluehallintovirastoihin ei ratkaise ongelmaa, koska merkittävä määrä muita ympäristöhallinnon tehtäviä jäisi ELY-keskuksiin. Alueellisen ympäristöhallinnon voimavarat tulisi siten toimintojen yhdensuuntaistamiseksi ja keskinäisen informaation helpottamiseksi yhdistää ELY-keskuksiin.

Ympäristölainsäädännön puolelta voidaan todeta, että uusi jätelaki ja siihen liittyvät muut lainmuutokset tulivat voimaan 1.5.2012. Ympäristönsuojelulain uudistus eteni. YM:n ehdotus uudeksi ympäristönsuojelulaiksi lähti lausunto-kerrokselle. Ehdotus muun muassa parantaisi luonnonarvojen huomioon ottamista ympäristö-

lupaharkinnassa ja laajentaisi valvontamaksujen käyttöönottoa ympäristöasioissa nykyisestään.

Kotimaan ympäristökysymyksistä oli ehkä eniten esillä Talvivaaran kaivoksen kipsisakka-altaan vuoto marraskuun alussa 2012. Talvivaaran kaivoksen toiminta oli jo aikaisemmin ollut julkisuudessa esillä sen ilma- ja vesistö päästöjen johdosta. Kainuun ELY-keskukselle oli muun muassa tehty kaksi hallintopakohakemusta, joissa oli vaadittu ELY-keskusta keskeyttämään kaivoksen toiminta tai rajoittamaan sitä, mutta ELY-keskus oli hylännyt hakemukset. Kipsisakka-altaan vuodon tapahduttua ELY-keskusta syytettiin valvonnan laiminlyönnistä. YM asetti kaksi selvityshenkilöä, joiden tehtävänä oli selvittää Talvivaaran ympäristöongelmien kokonaisuus ja ympäristövalvontaviranomaisten toiminta niiden yhteydessä. Tapausta alkoi tutkia myös onnettomuustutkintakeskus.

Myös Raahen kultakaivoksen jätevesipäästöt nostattivat keskustelua, vaikka kysymys olikin Talvivaaran nähden huomattavasti pienemmän mittaluokan päästöistä.

Hallitus teki 30.8.2012 periaatepäätöksen soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä sekä suojelusta. Periaatepäätöksen mukaan merkittävästi soita muuttava toiminta kohdennetaan ojitetuille tai luonnontilaltaan muuten merkittävästi muuttuneille soille ja turvemaille. Periaatepäätöksen linjauksilla edistetään soiden ja turvemaiden kestävä ja vastuullista käyttöä maaja metsätaloudessa sekä turvetuotannossa.

Tuulivoiman lisärakentamishankkeet ja niiden ympäristövaikutukset olivat myös paljon esillä. Tuulivoimaloille soveltuvia alueita on selvitetty maakuntakaavoituksessa ja kuntien yleiskaavoituksessa. EU:n uusiutuvan energian direktiivi (2009/28/EY) edellyttää, että Suomi nostaa uusiutuvan energian osuuden energian loppukäytöstä 38%:iin vuoteen 2020 mennessä. Hallituksen hyväksymän velvoitepaketin mukaan muun muassa tuulivoimalla tuotetun energian määrää on tarkoitus lisätä merkittävästi. Tämän tavoitteen tueksi maaliskuussa 2011 tuulivoimalle käytöön otettu syöttötariffi on lisännyt huomattavasti tuulivoimahankkeita.

4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

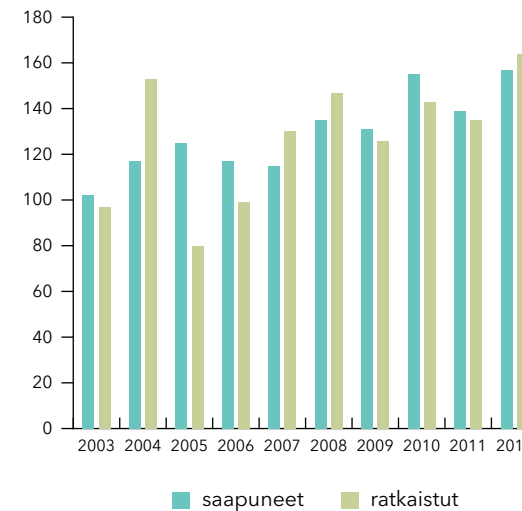
Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia, YM:ää ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan. Useasti OA:lta haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Aikaisempaa useammin kantelussa pyydettiin OA:ta puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutukseteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei kuitenkaan yleensä puutu toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevaan asiaan, jollei kysymys ole asian käsittelyn aiheuttomasta viivästyksestä. Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitelty usea eri viranomaisen ja sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevista tapahtumista on kulunut pitkä aika, mikä vaikuttaa myös asian tutkimiseen.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ovat riittämättömät ja että tiedottaminen on puutteellista elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa.

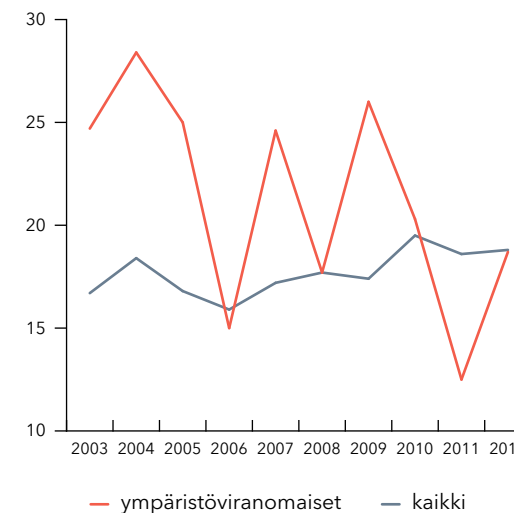
Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan ympäristöasioissa vain harvoin.

Vuonna 2012 noin joka kuudes ratkaistu kantelu antoi aiheita OA:n toimenpiteisiin. Huomiota kiinnitettiin hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Varsin monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaista menettelyä, vaikka ne herättivät ehkä yleisempääkin mielenkiintoa.

Ratkaistujen kanteluiden määrä ylitti hieman saapuneiden uusien kanteluiden määrän. Ympäristökantelujen määrä on pitkään kasvanut. Paria



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

viime vuotta lukuun ottamatta toimenpideratkaisujen määrä on ollut niissä korkeampi kuin muissa asiaryhmissä keskimäärin.

Lähes kaksi kolmasosaa kanteluista koski rakennus- ja ympäristölupia, rakennus- ja ympäristövalvontaa, kaavoitusta sekä vesi- ja jätehuoltoon liittyviä asioita.

Rakennus- ja ympäristövalvontaa sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskevissa asioissa kanneltiin valvontatoimenpiteiden tarpeellisuudesta tai riittävydestä. Näissä asioissa kantelijalle annettiin ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa. Toisaalta valvontaviranomaisen huomiota kiinnitettiin siihen, että valvonta-asiaasiassa asianosaiselle tulee antaa valituskelpoinen ratkaisu.

Talvivaaran kaivoksen kipsisakka-altaan vuodon jälkeen OA:lle tehtiin muun muassa Kainuun ELY-keskuksen menettelystä muutama kantelu. Nämä kantelut siirrettiin oikeuskanslerinvirastoon käsiteltäväksi siellä vireillä olevien samaan asiakokonaisuuteen liittyvien laajempien kanteluiden kanssa.

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyviä kanteluita oli myös useita. Yleensä ne koskivat asunnossa mahdollisesti olevia terveyshaittoja. Terveysturvaviranomaisista kanneltiin myös asioissa, jotka eivät kuulu terveydensuojeluviranomaisen tehtäviin. Tällaisia olivat esimerkiksi kiinteistön- tai asuntokauppaan liittyvät riidat.

Kertomusvuonna ratkaistiin kolme kantelua, jotka koskivat Länsimetron rakennustöiden aiheuttamaa meluhaittaa ja Uudenmaan ELY-keskuksen ja Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen menettelyä kyseisessä asiassa (500 ja 1711/4/11 sekä 3047/4/12).

Lisäksi ratkaistiin kaksi kantelua, jotka liittyivät Helsingin kaupungin katujen talvikunnossapitoon (497 ja 579/4/10).

4.20.3 RATKAISUJA

Romulaivan lähtölupa ei rikkonut Suomen kansainvälisiä velvoitteita

AOA:n mukaan Suomen viranomaiset eivät toimineet lainvastaisesti antaessaan lähtöluvan Onyx-alukselle, joka lähti Vaasasta kohti Turkkiä vuonna 2009. AOA totesi tapauksen kuitenkin osoittavan, että kansainvälisten sopimusten ja EU:n jätteesiirtoasetuksen valvontamekanismit voidaan helposti kiertää. Hän pitikin tärkeänä, että valtioneuvosto toimii tehokkaasti korkeatasoisen laivojen purkamisen ja purkamisessa syntyvien jätteiden huollon toteuttamiseksi EU:ssa ja kansainvälisesti.

Asiasta kannellut yhdysvaltalainen henkilö arvosteli entistä ympäristöministeriä, Merenkululaitosta ja Suomen ympäristökeskusta siitä, että Vaasan satamassa olleen aluksen siirtokielto purettiin ja sille annettiin lähtölupa. Alus oli asetettu siirtokieltoon, koska sen epäiltiin menevän romutettavaksi Pakistanin tai Intian rannikolle epäasiallisiin olosuhteisiin. Alus katsottiin kokonaisuudessaan vaaralliseksi jätteeksi sen sisältämän asbestin ja PCB-löydösten vuoksi.

Vuonna 2009 Suomen ympäristökeskus purki aluksen siirtokiellon, kun omistaja esitti käyttävänsä sitä rahtiliikenteessä. Alus lähti kohti Turkkiä, jossa sen pääkoneet oli tarkoitus korjata ensin telakalla. Alus ei kuitenkaan koskaan saapunut Turkkiin. Lopulta alus tavoitettiin Arabiemiraateista Kaptain Boris -nimisenä, jolloin se oli vaihtanut myös omistajaa ja se oli rekisteröity Sierra Leoneen. Toukokuussa 2010 aluksen epäiltiin rantautuneen Pakistanin Gadani Beachille, missä toimii suuri laivaromuttamo.

Kantelija katsoi Suomen rikkoneen EU:n jätteesiirtoasetusta ja Baselin sopimusta, joka koskee vaarallisten jätteiden maan rajan ylittäviä siirtoja. Vaarallisten jätteiden vienti EU:n ja OECD-maiden ulkopuolelle oli kokonaan kielletty.

AOA:n mukaan asiassa saadun selvityksen perusteella oli kiistatonta, että kun Suomen ympäristökeskus teki ratkaisunsa peruuttaa aluksen siirtokielto ja salli sen lähdön satamasta, oli olemassa vahvoja epäilyksiä siitä, että alus olisi menossa romutettavaksi EU:n ja OECD-maiden ulkopuolelle. Kun aluksen omistaja kuitenkin oli esittänyt riittäväksi ja asianmukaisesti arvioidun selvityksen aluksen tulevasta käytöstä, Suomen ympäristökeskuksella ei kuitenkaan ollut oikeudellisia perusteita pitää alusta jätteenä eikä myöskään sen vuoksi toimivaltaa kieltää aluksen siirtoa.

Selvityksen perusteella ei myöskään ollut syytä epäillä, että ympäristökeskuksessa olisi laiminlyöty huolehtia hallintolain 31 §:n edellyttämällä tavalla asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Myöskään se seikka, että myöhemmin on käynyt ilmi, että aluksen omistaja oli saattanut johtaa Suomen ympäristökeskusta harhaan ja että alus oli sittemmin myyty uudelle omistajalle ja toimitettu sen toimesta romutettavaksi Pakistaniin, ei osoittanut, että Suomen ympäristökeskuksen menettely olisi ollut lainvastaista.

Laivanromutus loukkaa ihmisoikeuksia ja pilaa ympäristöä

Kantelu koski laivanromutustoimintaa, jossa on havaittu useita ihmisoikeuksien vakavia loukkauksia ja ympäristön pilaantumista. Tapaus osoitti myös, että laivojen osalta Baselin sopimuksen ja EU:n jätteesiirtoasetuksen valvontamekanismit voidaan helposti kiertää.

Entinen ympäristöministeri ei syyllistynyt lainvastaiseen menettelyyn tai velvollisuutensa laiminlyöntiin. Suomen ympäristökeskus oli asiassa toimivaltainen viranomainen, joka oli päättänyt asiasta itsenäisesti.

AOA kuitenkin korosti, että perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Ministerin tulisi pyrkiä käyttämään poliittisia toimintamahdollisuuksiaan aktiivisesti mahdollisten

ihmisoikeusloukkausten ja ympäristön pilaantumisen estämiseksi silloin, kun hänen johtamansa ministeriön toimialalla toimivaltaisen hallinnon valtuudet osoittautuvat riittämättömiksi.

Uusi sopimus kattaa laivan elinkaaren

AOA piti merkittävänä sitä, että valtioneuvosto ja eduskunta kannattavat EU:n komission viime vuonna antamaa alusten kierrätystä koskevaa asetusehdotusta, jolla on tarkoitus nopeutetusti täyttää Hongkongin sopimuksen velvoitteet EU:n alueella.

Hongkongin sopimus on vuonna 2009 hyväksytty kansainvälinen yleissopimus alusten turvallisesta ja ympäristön kannalta asianmukaisesta kierrätyksestä. Sopimus kattaa periaatteessa laivan elinkaaren rakentamisesta purkamiseen. Sopimuksella pyritään vaikuttamaan siihen, ettei vaarallisia aineita käytettäisi laivojen rakenteissa tai että ne ainakin poistettaisiin ennen purkamista ja että purkamot ja purkuolosuhteet olisivat niin työntekijöiden työolosuhteiden, terveyden kuin ympäristönkin kannalta asianmukaisia (4543/4/10*).

Naapurin kuulematta jättäminen rakennuslupa-asiassa

Rovaniemen ympäristölautakunta myönsi 14.9.2005 rakennusluvun kahden paritalon rakentamiseen. Lupa-asiaa valmisteltaessa kaupungin rakennusvalvonta ei ollut varannut naapuritonin omistavalle asunto-osakeyhtiölle tilaisuutta tulla kuulluksi. Myöskään hakija ei ollut liittynyt hakemukseen selvitystä hakijan suorittamasta kuulemisesta.

Kun otettiin huomioon asiakirjoissa olevista valokuvista ja asemakaavakarttakopiosta saatu selvitys rakennusluvassa tarkoitettun tontin ja siihen rajoittuvan naapuriyhtiön tontin maasto-olosuhteista ja rakennusten etäisyyksistä sekä rakennushankkeen laatu ja laajuus, lupa-asiassa

ei voitu katsoa olleen kysymys sellaisesta tilanteesta, jossa naapurin kuuleminen olisi hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ollut naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Näin ollen rakennuslupa-asiassa ei naapuriyhtiölle ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi, vaikka yhtiötä maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 133 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen olisi tullut kuulla. Lupa-asiaa valmisteltaessa on siten menetelty tältä osin lainvastaisesti.

AOA saattoi käsityksensä naapurin kuulematta jättämistä koskevasta lainvastaisesta menettelystä Rovaniemen kaupungin ympäristölautakunnan, rakennustarkastajan sekä kaupungin ympäristövalvonnan (rakennusvalvonnan) tietoon.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 28.2.2012,
DNRO 550/4/10, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

Julkipanoilmoituksen julkaiseminen kunnan verkkosivuilla

Kantelijan naapuritilalle oli haettu poikkeamislupaa omakotitalon rakentamiseksi. Kantelija oli kuultu hakemuksen johdosta, jolloin hän oli vastustanut luvan myöntämistä. Hakija oli tämän jälkeen peruuttanut hakemuksensa, jolloin kantelija oli olettanut, että koko rakentamishanke oli rauennut. Hakija oli kuitenkin tehnyt uuden siten hieman muutetun hakemuksen, ettei kantelija enää ollut kuultava rajanaapuri. Lupa oli myönnetty ja kantelija oli saanut tiedon siitä vasta valitusajan päätyttyä. Kantelija arvosteli sitä, että lupapäätöksen antamista koskevaa julkipanoilmoitusta ei ollut tavalliseen tapaan julkaistu kunnan verkkosivuilla, josta kantelija oli varmuuden vuoksi seurannut lupapäätöksiä.

AOA lausui asian johdosta kannanottonaan: ”Julkipanolle viranomaisen ilmoitustaululla on tiedoksiantotapana omat perustelunsa. Kunnan ilmoitustaululle laitettava julkipano yksinomaista tiedoksiantotapana tavoittaa kuitenkin huominnosti asianosaiset ja muut päätöksestä mahdolli-

sesti valittamiseen oikeutetut. Vain harva käy paikalla lukemassa julkipanoja ja seuraa tällä tavoin niitä. Vihdin kunta on monen muun kunnan tavoin ottanut vapaaehtoisesti käytännöksi julkaista julkipanoit myös kunnan internet-sivuilla olematta siihen mitenkään lain mukaan velvollinen. Kyseessä on vakiintunut käytäntö. Kunnan internet-sivuilla onkin mainittu, että kyseessä ei ole kunnan virallinen ilmoitustaulu ja että kaikki kuulutukset eivät näy siinä. Ihmiset ovat silti saataneet tottua luottamaan siihen, että julkipanoit julkaistaan myös internetissä. Vakiintuneesta käytännöstä poikkeamista voitaisiin näissä tapauksissa arvostella muun muassa luottamuksensuojan kannalta. Vakiintuneesta käytännöstä poikeminen voi tällöin vaarantaa myös asianosaisten ja muiden valittamiseen mahdollisesti oikeutettujen oikeusturvaa, koska valitusajat alkavat kulua julkipanosta.

Puheena olevassa tapauksessa ei kuitenkaan ole ollut tarkoitus poiketa vakiintuneesta käytännöstä, vaan kysymys on saadun selvityksen mukaan ollut inhimillisestä virheestä, jonka seurauksena internetiin toimitettavaksi tarkoitettu julkipano ei ole tullut siellä julkaistuksi. Asiassa on kuitenkin syytä kiinnittää kunnan ja sen asianomaisten viranhaltijoiden huomiota huolellisuuteen siinä, että kaikki julkipanoit julkaistaan myös kunnan internet-sivuilla, jos kunta on julkaisemisesta näin päättänyt ja julkaiseminen on muodostunut vakiintuneeksi käytännöksi. Tämä edellyttää myös jonkinlaista seuranta sen suhteen, että kaikki julkipanoit ovat myös tulleet asianmukaisesti julkaistuksi internetissä” (1150/4/12*).

Rantarakentamista koskevien säännösten kiertäminen

Kantelu

Kantelija arvosteli Karjalohjan kunnan ympäristölautakuntaa ja sen esittelijänä toiminutta rakennustarkastajaa rakennusluvan myöntämistä taukotuvan rakentamiseksi ranta-asemakaava-alueella Karjalohjan kunnan Nummijärven kylässä. Lautakunta oli myöntänyt ranta-asemakaavan mukaisella maa- ja metsätalousalueella rakennusluvan noin 50 k-m²:n suuruisen taukotuvan rakentamiseksi. Kantelijan mukaan kysymys oli kikkailusta nimikkeillä. Kantelijan mukaan rakennuspaikkana oleva palsta sijaitsi kaukana tilakeskuksesta ja sillä tehtiin korkeintaan tilapäisesti tilaan kuuluvia töitä. Kantelijan mukaan taukotupa on ruokailua ja hetken lepäämistä varten, eikä se ole myönnetyn luvan kaltainen lomailuun, viikonlopun viettoon ja edustustilaksi soveltuva rakennus.

Taustaa

Maanomistaja oli ensiksi hakenut rakennuslupaa 30 k-m²:n suuruisen maatilan saunarakennuksen rakentamiseksi ranta-asemakaavan mukaiselle yleiselle uimaranta-alueelle, jota ei ollut toteutettu. Ympäristölautakunta oli hylännyt hakemuksen perustellen päätöstään sillä, että kysymyksessä ei ollut maatilan pihapiiriin kuuluva saunarakennus ja että sen rakentaminen ei ollut ”maatilaharjoittamisen kannalta välttämätöntä”. Maanomistajan valituksesta Helsingin hallinto-oikeus oli kumonnut lautakunnan päätöksen ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi, koska lautakunta oli ratkaissut asian puutteellisten tietojen perusteella. Lautakunta oli käsitellyt hakemuksen kuin kyseessä olisi ollut kaavoittamaton ranta-alue. Rakennuspaikka oli osittain ranta-asemakaavan uimaranta-alue (VV-alue) ja osittain maa- ja metsätalousaluetta, jolla oli ympäristöarvoja (MY-alue).

Asian palautuksen jälkeen maanomistaja oli muuttanut hakemustaan siten, että saunarakennus sijoittui 15 metriä kauemmaksi rannasta uimaranta-alueen takana olleen MY-alueen puolelle. Ympäristölautakunta oli hylännyt hakemuksen, koska Uudenmaan ympäristökeskuksen lausunnon mukaan asianomaista saunarakennusta ei voitu pitää maa- ja metsätalouteen liittyvänä rakennuksena ja koska ranta-asemakaavan selostuksen mukaan tila oli jo käyttänyt rakennusoikeutensa.

Maanomistaja oli valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen, mutta hallinto-oikeus oli hylännyt valituksen. Hallinto-oikeuden mukaan alue oli tarkoitettu maa- ja metsätalouden harjoittamiseen ja sille sai rakentaa vain maa- ja metsätalouden harjoittamiseen liittyviä talousrakennuksia. Alueen rakennusoikeus oli osoitettu AO-, AO-1 ja RA-alueille. Saunarakennus sijoittui erilleen maanomistajan toisella kiinteistöllä sijaitsevasta tilan talouskeskuksesta. Rantakiinteistön ja talouskeskuksen välillä ei ollut suoraa tieyhteyttä. Asiakirjoista ei myöskään käynyt ilmi, että rantakiinteistölle sijoittuisi vakituksia maatalouteen liittyviä toimintoja. Näissä olosuhteissa saunarakennusta ei ollut pidettävä maa- ja metsätalouden harjoittamiseen liittyvänä talousrakennuksena. Näin ollen rakentamishanke oli vastoin rantakaavaa. Koska lautakunta ei myöskään ollut hakemuksen johdosta poikennut rantakaavasta, edellytyksiä rakennusluvan myöntämiselle ei ollut.

Hallinto-oikeuden hylättyä valituksen saunan rakentamiseksi maanomistaja oli hakenut kantelussa tarkoitettua rakennuslupaa 51,5 k-m²:n suuruiselle taukotuvalle ranta-asemakaavan MY-alueelle lähes tarkalleen samaan paikkaan kuin saunarakennuskin olisi sijoittunut.

Ratkaisu

Maankäyttö- ja rakennuslain 58 §:n 1 momentin mukaan rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa. Maankäyttö- ja rakennuslain 135 §:n 1 momentin mukaan rakennusluvan myöntämi-

sen edellytyksenä on, että rakennus on voimassa olevan asemakaavan mukainen. Hakemuksessa ilmoitettu rakennuksen käyttötarkoitus, työntekijöiden taukotupa, on lähtökohtaisesti MY-alueella koskevan kaavamääräyksen ja ranta-asemakaavan mukainen. Hakemukseen liitettyjen piirustusten mukaan rakennuksessa oli sauna ja pesuhuone (yht. noin 13,5 k-m²), noin 30 k-m²:n suuruinen sosiaalitala, jossa oli tulisija ja keittönurkkaus, sekä noin 8 k-m²:n suuruinen lepotila ja kuisti. Rakennus täyttää kuitenkin myös lomarakennuksen tunnusmerkistön, kuten ELY-keskuksenkin lausunnossa on todettu. Rakennusta on mahdollisuus käyttää sellaisenaan lomarakennuksena ilman minkäänlaisia muutoksia.

Lupaa haettiin taukotuvalle. Asiakirjojen mukaan hakijan maatila tuotti eläinten verta bioreagenssien raaka-aineeksi. Metsätalous ei ainakaan ollut mikään olennainen tilan tuotantosuunta. Taukotupa ei karttatarkastelun perusteella sijoittunut kutakuinkin maatilan tilusten maantieteelliseen keskipisteeseen, kuten hakemuksessa on esitetty. Pääosa tiluksista sijaitsee maatilan talouskeskuksen läheisyydessä. Rakennuspaikkana olevan tilan pinta-ala oli vain 19,8 hehtaaria. Hakija oli aikaisemmin hakenut rakennuslupaa saunalle juuri saaman paikkaan kuin nyt taukotuvalle, mutta hakemus oli lainvoimaisesti hylätty ranta-asemakaavan vastaisena.

Jotta rantakaavamääräyksiä ja rantarakentamista koskevia säännöksiä ei kierrettäisi, ympäristölautakunnan olisi tullut näissä olosuhteissa pyytää ennen lupahakemuksen ratkaisemista hakijalta lisäselvitystä niistä tiluksista ja niillä suoritettavista töistä, joiden tarpeilla taukotupaa perustellaan. Jos rakennuksen käyttötarkoituksesta on epäselvyyttä jo rakennuslupavaiheessa, asian selvittämistä ei voida jättää yksinomaan jälkivalvonnan varaan.

Hakija oli jälkeinpäin kantelun johdosta antamassaan lausunnossa esittänyt, että taukotupa on tarpeen, koska hän aikoo lähivuosina suorittaa rakennuspaikkaa ympäröivillä alueilla (n. 25 ha) laajoja tarvepuu- ja harvennushakkuita. Se, mitä edellä on todettu hakijan tilan pinta-alasta ja tilus-

ten sijoituksesta sekä hänen aikaisemmista hakemuksistaan ei kuitenkaan tukenut sitä käsitystä, että sanottuja hakkuita varten olisi tarpeen rakentaa lomarakennuksen tunnusmerkistön täyttävä taukotupa samalle paikalle kuin tuloksetta haettu saunan (saunatuvan) rakennuslupaa.

AOA totesi, ettei hänellä ollut syytä päätyä rakennuksen käyttötarkoituksen suhteen erilaiseen lopputulokseen kuin mihin ympäristölautakunta ja ELY-keskus olivat antamissaan selvityksissä päätyneet. Rakennusta on hakemuksessa esitetystä nimikkeestä ”taukotupa” huolimatta pidettävä lomarakennuksena ja siten ranta-asemakaavan vastaisena. Muunlainen tulkinta mahdollistaisi rantarakentamista koskevien säännösten kiertämisen ja itse asiassa ylimääräisen lomarakennuksen tunnusmerkistön täyttävän rakennuksen rakentamisen tilalle, joka rantakaavaselostuksen mukaan on jo ylittänyt rakennusoikeutensa 1,92 lomarakennusyksiköllä eli rakennuspaikalla (”jäljellä oleva rakennusoikeus on -1,92 lay”).

Ympäristölautakunta menetteli virheellisesti, kun se myönsi rakennusluvan taukotuvalle, koska rakennusta olisi ollut pidettävä lomarakennuksena ja siten asema-kaavan vastaisena, ja että rakennusluvan myöntäminen olisi edellyttänyt ympäristökeskuksen myöntämää poikkeamislupaa. Rakennuksen luonne on kuitenkin jossain määrin tulkinnanvarainen, eikä oikeusasiamies voi sitovasti ratkaista rakennusluvan lainmukaisuutta. Sitova ratkaisu tähän kysymykseen olisi ollut saatavissa vain hallintotuomioistuimesta valittamalla lupapäätöksestä. Lupapäätöksestä ei kuitenkaan ole valitettu. Päätös oli tullut lainvoimaiseksi ja rakennustyöt oli rakennusvalvonnasta saadun tiedon mukaan aloitettu. Lainvoimaisen hallintopäätöksen voi purkaa vain korkein hallinto-oikeus. AOA totesi, ettei hänellä ole mahdollisuutta ryhtyä arvioimaan mahdollisen purkuhakemuksen menestymismahdollisuuksia.

Edellä mainitusta tulkinnanvaraisuudesta johtuen AOA tyytyy saattamaan ympäristölautakunnan ja esittelijänä olleen rakennustarkastajan tietoon käsityksensä näiden virheellisestä menettelystä (942/4/10).

Maa-ainesten kotitarveoton valvonta

Kantelija oli arvostellut naapuritilalla tapahtuvaa maa-ainesten ottoa, josta aiheutui hänelle vahinkoa ja haittaa. Kantelun käsittelyn yhteydessä kävi ilmi, että maa-ainesten ottoa oli valvontaviranomaisten puolelta tarkasteltu pääasiassa turpeen ottona, joka ei vaadi lupaa maa-aineslain mukaan. Tämän perusteella asia ei ollut antanut valvontaviranomaisille aiheutta toimenpiteisiin.

Turpeen nostoalueen viereisellä alueella otettiin myös muita maa-aineksia (ainakin hienoa hiekkaa), mutta alueella ei kuitenkaan ollut maa-ainesten ottolupaa. Alueella varastoitui, käsiteltiin ja jalostettiin turvetta mullaksi ja edelleen myytäväksi. Koska turpeeseen mahdollisesti sekoitettiin alueelta saatavaa muuta maa-ainesta, jonka otto muuhun kuin tavanomaiseen kotitarvekäyttöön on maa-aineslain mukaan luvanvaraista, AOA otti asian tältä osin omana aloitteenaan tutkittavaksi.

Kunnan ympäristönsuojelu- ja valvontayksikkö oli AOA:n selvityspyynnön jälkeen tehnyt alueella tarkastuksen. Kunnan ympäristöpäällikön antaman selvityksen mukaan toiminnan harjoittaja oli ilmoittanut, että tilan muita maa-aineksia ei sekoiteta turpeeseen tai jalostettuun multa. Edelleen toiminnanharjoittaja oli ilmoittanut, että tilan hiekkaa oli käytetty alusta lähtien turpeen varastokentän pohjaksi ja että jatkossa sitä käytettäisiin niiden kohtien kunnossapitoon, joissa on esiintynyt parantamistarpeita. Selvityksestä oli pääteltävissä, että viranomaiset olivat pitäneet tätä maa-ainesten ottoa kotitarveottona, joka ei vaadi lupaa. Tilalta otettua hiekkaa ei käytetty muuhun käyttöön. Näissä olosuhteissa ympäristölautakunta oli AOA:n mukaan voinut katsoa ottajan ilmoituksen ja suoritettujen tarkastusten perusteella, ettei tilalla tapahtunut maa-ainesten otto ollut edellyttänyt maa-aineslain mukaista lupaa eikä asia vaatinut lautakunnan toimenpiteitä. Asiassa ei tässä vaiheessa voitu myöskään katsoa, että ympäristölautakunta olisi jättänyt sille kuuluvan valvontavelvollisuutensa

täyttämättä. Tämän vuoksi tämä AOA:n omana aloitteenaan tutkittavaksi ottama asia ei antanut hänelle aiheutta toimenpiteisiin.

AOA kiinnitti kuitenkin ympäristölautakunnan huomiota siihen, että sen tulee maa-ainesten ottoa valvoessaan ottaa huomioon se, että maa-aineslain mukaisen tavanomaisen kotitarveoton ala on maa-aineslain 4 §:n muutoksen (463/1997) johdosta kaventunut. Lainmuutoksen jälkeen aineiden käytön tulee tapahtua asumista tai maa- ja metsätaloutta varten ja käytön tulee liittyä nimenomaan rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon. Ottamispaikat on myös sijoitettava ja aineiden ottaminen järjestettävä siten kuin 3 §:n 4 momentissa säädetään. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että ottamispaikat oli sijoitettava ja aineiden ottaminen järjestettävä niin, ettei toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa (4592/4/11).

Naapurin toimenpidevaatimus käsiteltävä joutuisasti ja ratkaistava valituskelpoisella päätöksellä

Tontille oli myönnetty rakennusluvat asuinrakennuksen ja talousrakennuksen rakentamiseen tammikuussa 2008. Tontin pihajärjestelyjä oli rakennettaessa toteutettu myönnetystä rakennusluvasta poiketen. Sipoon kunnan ympäristövalvoja oli kesäkuussa 2009 kehottanut tontin omistajia tekemään uuden pihasuunnitelman ja toimittamaan sen muutoksena hyväksyttäväksi. He olivat toimittaneet uudet piirustukset, mutta asiassa ei ollut tehty vielä 2012 toukokuussakaan päätöstä. Toisaalta vastapäätä asuva kantelija oli heinäkuun lopussa 2009 osoittanut kunnan rakennusvalvonnalle kirjeen, jossa hän vaati kyseisen tontin omistajien velvoittamista poistamaan hänen käsityksensä mukaan määräysten vastaiset maantäytöt, vallit ja pengerrykset ja palauttamaan maanpinnan luonnolliseen korkeusasmaan. Kirjeessä oli pyydetty kirjallista päätöstä. Päätöstä ei ollut annettu. Kantelijan mielestä piha-asian käsittely oli viivästynyt.

Sipoon kunnan tekniikka- ja ympäristövaliokunnan lupajaosto totesi kantelusta antamassaan lausunnossa, että tontin rakennustöiden tulee olla valmiina 10.2.2013. Lupajaoston mukaan rakentajalla oli oikeus käyttää rakentamiseen luvan sallima aika, ja rakentajalla oli edelleen mahdollisuus toteuttaa pihajärjestelyt alkuperäisen rakennusluvan mukaisena. Lupajaosto katsoi, että koska kunta ei voi velvoittaa rakentajaa saattamaan rakennustyötään päätökseen annettua aikaa nopeammin, ei asian käsittelyssä ollut voinut tapahtua aiheutonta viivytystä.

AOA totesi kannanotossaan maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:stä ilmenevän, että jos joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määräjassa oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin. Viranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.

Rakennusvalvonnan käsiteltäväksi oli kesällä 2009 tullut yhtäältä rakentajan esittämä, pihaa koskeva muutossuunnitelma ja kantelijan vaatimus rakentajan velvoittamisesta poistamaan maantäytöt ja pengerrykset ja palauttamaan pihan korkeusasema ennalleen.

Tuollaisessa tilanteessa asiassa tulee ilman aiheutonta viivytystä valmistella ja tehdä päätös, johon myös ennallistamisvelvoitetta vaatineella naapurilla on mahdollisuus hakea muutosta, jos asiassa päädyttäisiin hänen kannaltaan kielteiseen ratkaisuun. Mikäli toteutettua pihan korotusta ja pengerrystä koskevassa pihasuunnitelmassa (muutossuunnitelmassa) on kysymys rakennusluvan muutoksesta, naapurilla olisi mahdollisuus hakea muutosta päätökseen, jolla rakennusluvan muutos ehkä hyväksyttäisiin. Luvanmuutospäätöksen jälkeen rakennusvalvontaviranomaisen tulisi antaa muutoksenhakukelpoisen ratkaisu myös naapurin rakennusvalvonnalle osoittamaan ennallistamisvaatimukseen.

Vaatumuksen käsittelyn osalta on syytä huomata, että asia tulee siis viedä rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi eli sen toimielimen ratkaistavaksi, jolla olisi toimivalta käyttää tarvittaessa myös hallintopakkeinoja. Päätöksiä valmisteltaessa on huolehdittava siitä, että asianosaisille (puolin ja toisin) varataan tilaisuus tulla kuulluiksi.

Siinäkin tapauksessa, että rakennusvalvonta pitäisi naapurin vaatimuksen kohteena olevaa rakennussuunnitelmista poikkeamista niin vähäisenä, ettei asiaa rakennusvalvonnan mielestä tarvitsisi käsitellä rakennusluvan muutoksena, naapurin oikeusturvan kannalta on tärkeää antaa naapurin vaatimukseen muutoksenhakukelpoisen rakennusvalvontaviranomaisen päätös. Tällöin naapurilla on mahdollisuus saattaa viime kädessä hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi kysymys siitä, olisiko rakennusvalvonnan puuttava suunnitelmista poikkeavaan rakentamiseen.

Siinä tapauksessa, että toteutettua pihaa koskeva muutossuunnitelma eli hakemus rakennusluvan muuttamisesta hylättäisiin, ja hylkäävä päätös mahdollisten muutoksenhakuvaiheiden jälkeen saisi lainvoiman, naapurin vaatimusta koskevassa asiassa (valvonta-asiassa) olisi todennäköisesti edellytykset ryhtyä toimenpiteisiin rakentajaa kohtaan pihajärjestelyjen saattamiseksi alkuperäisen luvan mukaiseksi. Jos rakentaja ei siinä vaiheessa rakennusvalvonnan kehoituksen tai kehotusten johdosta muuta järjestelyjä luvan mukaiseksi, asiaa voitaisiin sen jälkeen käsitellä luvatonta rakennustoimenpidettä koskevana hallintopakkoasiana. Asiassa mahdollisesti annettava rakentajaan kohdistuva velvoittava päätös olisi AOA:n mukaan samalla myös naapurille annettava päätös hänen vaatimuksensa johdosta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 143 §:n säännöksen mukaan rakennuslupa raukeaa, jollei rakennustyötä ole aloitettu kolmessa vuodessa tai saatettu loppuun viiden vuoden kuluessa. Määräajat alkavat luvan lainvoimaiseksi tulemisesta. Kunnan lupajaoston mielestä pihanrakentamista koskevassa asiassa ei voinut tapahtua aiheutonta viivytystä niin kauan kuin rakentajalla on rakennus-

luvan mukaan aikaa saattaa rakennustyö loppuun. AOA kuitenkin katsoi, että tuollaisen periaatteen soveltaminen voi johtaa rakennusvalvonnalle vaatimuksen tehneen naapurin kannalta kohtuuttoman pitkään käsittelyaikaan. Asian käsittelyajan pitkittyminen ei liene myöskään rakentajan etujen mukaista. Sikäli kuin pihajärjestely, esimerkiksi täyttö tai pengerrys, on selvästi tarkoitettu jäämään lopulliseksi ratkaisuksi hankkeen toteutuksessa, rakennusvalvontaviranomaisen on syytä käsitellä ja ratkaista siitä tehtyä naapurin vaatimusta ja rakentajan rakennusluvan muutoslupahakemusta koskevat asiat joutuisasti riippumatta siitä, kuinka kauan rakentajalla rakennusluvan perusteella olisi aikaa saattaa rakennustyö loppuun.

Kantelussa tarkoitettu täyttö ja pengerrys näyttivät tarkoitettun osaksi lopullista piharatkaisua. Luvasta poikkeavaa pihajärjestelyä koskeva muutossuunnitelma ja kantelijan vaatimus maaston ennallistamisesta tulivat rakennusvalvonnan käsiteltäväksi kesällä 2009. Asiakokonaisuudessa ei kanteluasiaa ratkaistaessa ollut vielä annettu ratkaisua tai ratkaisuja. Edellä käsitellyajasta esittämänsä näkökohdat huomioon ottaen AOA katsoi, että pihanmuutossuunnitelmaa koskevaa asiaa ja kantelijan ennallistamisvaatimusta koskevaa asiaa olisi tullut käsitellä nyt tapahtunutta huomattavasti joutuisammin.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 28.5.2012,
DNRO 1728/4/10, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

Virallisten moottorikelkkailureittien perustaminen

Kantelu

Kansalaisten Maastoliikennevalvonta ry:n puheenjohtaja (kantelija) arvosteli entistä Pohjois-Savon ympäristökeskusta ja alueen kuntia maastoliikennelain virheellisestä soveltamisesta ”Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennys” -hankkeen yhteydessä.

Kantelija arvosteli sitä, että hankkeessa oli päätetty käyttää moottorikelkkailureittien perustamistapana reittitoimitusmenettelyä. Moottorikelkkailureitti voidaan maastoliikennelain mukaan perustaa lainvoimaisen suunnitelman perusteella reitin pitäjän ja maanomistajan välisellä sopimuksella tai reittitoimituksessa, jota haetaan maanmittaustoimistosta. Kantelijan mukaan maanomistajille ei ollut esitetty ollenkaan sitä mahdollisuutta, että virallinen moottorikelkkareitti voitaisiin perustaa sopimuksin. Kantelijan mukaan reittitoimitusmenettely on käytännössä pakkokeino, sillä reittitoimitus voidaan suorittaa ilman maanomistajan suostumusta. Hänen mukaansa lainsäätäjän lähtökohtana oli ollut epäilemättä se, että moottorikelkkailureitti voidaan perustaa vain poikkeustapauksissa vastoin maanomistajan suostumusta.

Kannanotto

Kun lainvoimaisella reittisuunnitelman hyväksymispäätöksellä on ratkaistu, että lailliset edellytykset reitin perustamiseen ovat olemassa, valittavaksi jää kaksi tapaa perustaa reitti. Maastoliikennelain 16 §:n moottorikelkkailureitti perustetaan lainvoimaisen reittisuunnitelman perusteella joko reittitoimituksessa tai maanomistajan ja reitin pitäjän välisellä kirjallisella sopimuksella.

Tässä reitin perustamisvaiheessa on periaatteessa kysymys enää lainvoimaisen reittisuunnitelman ”täytäntöönpanosta” ja siihen liittyvistä seikoista ja esimerkiksi korvauksista päättämisestä. Toisaalta, jos perustamistavaksi on valittu sopimusmenettely, maanomistajat voivat vielä tässä vaiheessa kieltäytymisellään estää reitin perustamisen.

Maastoliikennelaissa ei ole säädetty jommankumman perustamistavan, reittitoimitusmenettelyn tai sopimusmenettelyn, ensisijaisuudesta. Reitin perustamistavan valinta on reitinpitäjän harkinnassa. Kunnat ovat tulevana reitinpitäjinä sopineet ympäristökeskuksen kanssa, että moot-

torikelkkailureitit perustetaan toimitusmenettelyllä. Kunnat ja ympäristökeskus ovat tehneet päätöksensä niille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla ja sen rajoissa. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, että kunnat ja ympäristökeskus olisivat näin päättäessään menelleet lainvastaisesti tai jättäneet velvollisuutensa täyttämättä.

Reittisuunnitelman merkitys

Riippumatta reitin tulevasta perustamistavasta reitinpitäjän tai reittisuunnitelman muun laatijan (ympäristö/ELY-keskus) tulisi pyrkiä reittisuunnitelmaa laadittaessa sopimaan reitin mahdollisesta sijoituksesta ja reitin sijainnista sekä kenties myös jo korvauksista maanomistajan kanssa. Jos reittisuunnitelma laaditaan sopimuksen mukaan, sillä on katsottava olevan maanomistajan hyväksyntä jo, kun se jätetään maastoliikennelain mukaiseen käsittelyyn. Toki on niin, että aina sopimukseen ei päästä, vaan maanomistajan esittämät näkökohdat voivat joutua väistymään muiden reittisuunnitteluun vaikuttavien näkökohtien edessä. Niin ikään reittisuunnitelman maastoliikennelain mukainen käsittely voi johtaa muutoksiin jo sovittuun reittiin.

Lisäksi toimitusmenettelyn valinnalla reitin perustamistavaksi lienee vaikutuksia myös jo reitin suunnitteluun. Kuten Koillis-Savon ulkoilureitistön täydennyssuunnitelmassa on todettu, ”maastoliikennelain mukaisella reittitoimitusmenettelyllä varmistetaan reitin perustaminen suunnitellusti, vaikka maanomistajaneuvotteluissa ei päästä haluttuun tulokseen”. Silloin kun toimitusmenettely on etukäteen valittu reitin perustamistavaksi, voi sillä olla vaikutusta reitin suunnittelijan sopimushalukkuuteen, kun tiedetään, että maanomistajan myötävaikutusta ei enää tarvita reitin perustamisvaiheessa.

Reittitoimitusmenettelyn valinta ei kuitenkaan anna reitin suunnittelijalle ns. vapaita käsiä, koska reitin täytyy aina täyttää maastoliikennelain 16 §:n 2 ja 3 momentin mukaiset edellytykset, joihin kuuluu muun muassa myös se, ettei reitin

käyttämistä saa aiheutua maanomistajalle kohtuutonta haittaa. Nämä seikat on selvitetty jo reittisuunnitelmaa hyväksyttäessä, vaikka lain 16 §:n 2 ja 3 momentin sanamuoto viittaa siihen, että ne voitaisiin ratkaista vasta reitin perustamisvaiheessa. Reittisuunnitelman hyväksymispäätöksestä voi tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen (3997/4/10*).

Lainvastainen menettely rakennustöiden keskeyttämisasiassa

Kirkkonummen rakennusvalvonta oli havainnut, että kaupapuutarhakiinteistöllä oli alettu rakentaa konteista ja katoksista muodostettuja varastorakennuksia. Rakennustarkastaja oli määrännyt 22.9.2010 päivätyllä kirjeellä luvattomat rakennustyöt välittömästi keskeytettäväksi. Sen jälkeen johtava rakennustarkastaja teki rakennus- ja ympäristölautakunnan kokouksessa 12.10.2010 päätösesityksen, jonka mukaan rakennustöiden keskeyttäminen pysytettäisiin voimassa. Lautakunta jätti asian pöydälle ja kävi paikalla. Asian jatkokäsittelyssä lautakunta teki päätöksen 16.11.2010, jolla lautakunta esittelijän esityksestä poiketen päättikin, että keskeytysmääräys raukeaa. Keskeyttämis määräystä ei siis pidetty voimassa.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen lakisääteiseen valvontatehtävään kuuluu puuttua asianmukaisin valvontatoimenpitein rakennusvalvonnan tietoon tulleisiin luvattomiin tai muutoin MRL:n vastaisiin rakennushankkeisiin ja rakennustöihin. Valvontatoimenpiteitä koskevia ratkaisuja tehtäessä suoritettava harkinta on asiaa koskeviin oikeussäännöksiin sidottua oikeusharkintaa. Hallintolain 6 §:stä ilmenevä tasapuolisen kohtelun periaate edellyttää, että luvattomaan rakentamiseen kohdistuvassa valvontatoiminnassa ja siihen liittyvässä hallintopakkokeinojen käytössä noudatetaan kaikissa tapauksissa yhtenäistä ja johdonmukaista hallintokäytäntöä.

Keskeyttämisen pysyttämistä koskevaa asiaa käsiteltäessä voitiin katsoa olleen kysymys siitä, estetäänkö rakentajaa jatkamasta luvattoma rakentamista. Rakennushankkeelle ei ollut myönnetty rakennuslupaa. Kun otetaan huomioon varastorakennusten laatu ja laajuus, käytettävissä olevien tietojen perusteella oli ollut selkeästi pääteltävissä, että varastojen rakentamisessa oli kysymys MRL:n lupajärjestelmän piiriin kuuluvasta luvanvaraisesta rakennushankkeesta. Lautakunnan 16.11.2010 tekemässä, esittelijän ehdotuksesta poikkeavassa päätöksessä ei ollut AOA:n mukaan esitetty sellaisia oikeudelliselta kannalta hyväksyttäviä perusteluja, joiden voitaisiin katsoa puoltavan tehtyä päätöstä keskeyttämis määräyksen raukeamisesta.

Päätöksessä oli katsottu rakennustöiden keskeyttämisen johtavan koko puutarhatoiminnan keskeyttämiseen, ja täten arvioitu kysymystä ympäristönsuojelulain (YSL) 86 §:stä ilmenevien toiminnan keskeyttämistä koskevien kriteerien perusteella. AOA:n mukaan rakennustöiden keskeyttämisasiassa oli kuitenkin kysymys MRL 180 §:ssä tarkoitettua, mainitun säännöksen nojalla ratkaistavasta rakennusvalvonta-asiasta, ja siinä yhteydessä ei päätösharkinnassa olisi tullut käyttää YSL:ssä tarkoitettuja perusteita.

Hyväksyttävää ei ollut perustella ratkaisua myöskään rakentamista koskevien lupa-asioiden keskeneräisyyteen liittyvillä syillä. Tuossa vaiheessa hanketta koskeva suunnittelutarveratkaisu oli hakevaraston osalta kumottu Helsingin hallinto-oikeuden päätöksellä, joka ei ollut vielä lainvoimainen. Lisäksi rakentaja oli saattanut viireille hakemuksen luvan saamiseksi varastorakennuksille tilapäistä rakennusta koskevana lupana. Keskeyttämisen pysyttämistä harkittaessa ei vielä ollut tilanne, jossa olisi jouduttu harkitsemaan mahdollista velvoittamista luvattomien rakennusten purkamiseen hallintopakkoa käyttäen, jossa olisi jääty ensin odottamaan lupa-asian lainvoimaista lopputulosta.

Päätöstä perusteltiin myös sillä, että rakentamisen keskeyttäminen ei olisi hallintolain 6 §:n mukaisesti oikeassa suhteessa tavoiteltuun pää-

määrään nähden ja johtaisi yritystoiminnan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. AOA:n mukaan ilman MRL:ssä edellytettyä lupaa aloitetun rakennustyön keskeyttämistä ja keskeyttämisen voimassapysyttämistä esimerkiksi siihen saakka, kun hanketta koskeva lupa-asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ei lähtökohtaisesti voida pitää hallintolain 6 §:ssä tarkoitettua suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Sikäli kuin suhteellisuusperiaate ylipäätään voisi rajoittaa keskeyttämistoimenpiteen käyttämistä, ainakaan kantelussa tarkoitettua tapauksessa ei ilmennyt tuollaista tulkintaa tukevia seikkoja.

AOA katsoi Kirkkonummen rakennus- ja ympäristölautakunnan menetelleen lainvastaisesti, kun se päätöksellään 16.11.2010 ei pitänyt rakennustyön keskeyttämistä voimassa, vaan päätti, että keskeytys määräys raukeaa.

AOA SAKSLIN PÄÄTÖS 31.12.2012,
DNRO 4556/4/10, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

Asiakirjapyynnön käsittelyn viivästyminen

Kantelijat olivat Virolahden kunnan rakennustarkastajalle, vt. tekniselle johtajalle ja ympäristötarkastajalle osoittamassaan, kuntaan 15.5.2009 saapuneessa kirjeessä esittäneet naapurin poikkeamislupahakemusta ja siinä tarkoitettua rakennushanketta koskevan tiedustelun ja pyytäneet toimittamaan kirjeessä tarkoitettuja asiakirjoja. Vt. tekninen johtaja, rakennustarkastaja ja ympäristötarkastaja vastasivat kirjeeseen yhteisesti allekirjoittamallaan 25.6.2009 päivätyllä kirjeellä, johon oli liitetty ne asiakirjat, joita kantelijoiden kirjeessä heidän käsityksensä mukaan oli tarkoitettu.

Vt. teknisen johtajan selvityksessä katsottiin, että asiakirjapyynnön laajuus ja rakennusvalvonnan kiireisin sesonkiaika huomioon ottaen asiakirjojen toimittamiseen kulunut aika ei ollut kohtuuton. Rakennuslautakunnan ja rakennustarkastajan mukaan kantelijoita oli palveltu ”re-

surssien mukaisesti” ottaen huomioon käynnistynyt kuntayhteistyö (Virolahti hoitaa myös Miehikkälän rakennusvalvonnan) ja kuntaliitosen neuvottelut (rakennustarkastaja kuului neuvottelutyöryhmään).

Julkisuuslain 14 §:n 4 momentin mukaan asiakirjapyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomais on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaisesta suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomais on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Tässä tapauksessa viranhaltijoiden kirjeen liitteenä lähetettyjä asiakirjoja ei toimitettu julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa säädettyjen määräaika kuluessa. Sikäli kuin asiakirjapyynnön vuoksi oli etsitty ja kopioitu lukuisia eri aikoina laadittuja asiakirjoja, joihin kuului myös kaavakarttoja ja rakennuslupaan liittyviä piirustuksia, pyynnön johdosta aiheutuneen tavanomaista suuremman työmäärän vuoksi asiakirjoja ei ollut tarvinnut antaa kahden viikon määräajan kuluessa. Asiakirjoja ei kuitenkaan ollut toimitettu pidemmän, kuukauden pituisen määräajan kuluessa, vaan ne lähetettiin noin kymmenen päivää tuon määräajan päättymisen jälkeen. AOA katsoi, että selvityksissä esitetyistä, asiakirjapyynnön käsittelyyn tosiasiallisesti vaikuttaneista syistä huolimatta asiakirjat olisi tullut kyetä toimittamaan kuukauden kuluessa. AOA korosti myös sitä, että henkilöstöresurssien niukkuutta kulloisiinkin tehtäviin nähden ei pääsääntöisesti voida pitää hyväksyttävänä perusteena asioiden käsittelyn viivästy miselle. Viranomaisen tulee tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin niukkojen resurssien lisäämiseksi tai suuntaamiseksi saadakseen tehtävät asianmukaisesti hoidetuksi.

AOA totesi, että asiakirjapyyntöä käsitellyssä ei ollut menetelty lainmukaisesti, kun asiakirjoja ei ollut annettu julkisuuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettussa määräajassa.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 14.6.2012,
DNRO 2026/4/10, ESITTELIJÄ JOUNI TOIVOLA

Kirjeeseen vastaaminen

Ympäristökeskus ei ollut vastannut kantelijan kirjeeseen, jossa hän ilmoittanut naapurin kuorma-autoliikenteen aiheuttavan haittaa, tiedustellut oikeuksiaan ja kysynyt, mistä voi hakea vahingonkorvausta.

AOA katsoi, että käsillä olevassa tilanteessa hyvän hallinnon vaatimus sekä normaali viranhaltijalta vaadittava tavanomainen huolellisuus olisi edellyttänyt, että kantelijan esittämiin kysymyksiin olisi vastattu asianmukaisesti. Näin ei selvityksen mukaan kuitenkaan tapahtunut. Kantelija ei saanut kirjeeseensä lainkaan vastausta, joten hän ei ole saanut viranomaiselta asianmukaista palvelua osakseen.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 23.4.2012,
DNRO 2314/4/11, ESITTELIJÄ KRISTIAN HOLMAN

4.21 Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään tilastoitiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeiden turvallisuutta ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*. Kaikki kohdassa 4.21.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.21.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Maa- ja metsätalousministeriön organisaation uudistamista koskeva valtioneuvoston asetus maa- ja metsätalousministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta annettiin 22.11.2012. MMM:ssä on vuoden 2013 alusta viiden osaston ja neljän erillisen yksikön sijasta kolme osastoa: ruokaosasto, luonnonvaraosasto ja hallinto- ja suunnitteluosasto.

Maatalous

Eduskunta hyväksyi lain maataloustuotteiden markkinajärjestelystä, joka tuli voimaan 1.1.2013. Lakia sovelletaan maataloustuotteiden interventiovarastointia, tuontia ja vientiä, tukijärjestelmiä, sokerialan tuotantoa, ruhonluokitusta sekä hintaselvityksiä koskevien EU-säädösten toimeenpanoon. Laissa säädetään viranomaisen mahdollisuudesta käyttää apuna tarkastuksessa ulkopuo-

lista tilintarkastajaa, interventiovarastoon toimittavien viljatuotteiden tarkastuksessa viljatuotteiden interventiovarastonpitäjää sekä ruhonluokituksen tarkastuksessa yksityisoikeudellista yhteisöä. Tarkastuksessa avustava yksityinen toimija hoitaa julkista hallintotehtävää.

Eduskunnan käsiteltävänä oli hallituksen esitys laiksi maatalouden tukien toimeenpanosta, laiksi Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle sekä laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 156/2012 vp). Esityksen tarkoituksena on selkeyttää lainsäädäntöä ja saattaa sääntely vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta oli todennut useassa lausunnossaan, että maatalouselinkeinon sääntely on muodostunut varsin sekavaksi, ja katsonut, että valtioneuvoston tulisi ryhtyä toimenpiteisiin sääntelyn selkeyttämiseksi. Ehdotetun maatalouden tukien toimeenpanosta annettavan lain mukaan tarkastuksen suorittamisessa voitaisiin käyttää apuna ulkopuolista tilintarkastuslaissa tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa tarkoitettua tilintarkastajaa tai tilintarkastusyhteisöä. Tarkastustehtävää suorittava tilintarkastaja hoitaisi julkista hallintotehtävää.

Metsät

Suomen metsäkeskus aloitti toimintansa 1.1.2012. Metsäkeskus on koko maan kattava kehittämis- ja toimeenpano-organisaatio, joka on ns. välillistä valtionhallintoa. Metsäkeskuksen tehtävänä on metsiin perustuvien elinkeinojen edistäminen, metsiä koskevan lainsäädännön toimeenpano ja metsätietoihin liittyvien tehtävien hoitaminen. Metsäkeskuksessa on julkisen palvelun yksikkö, joka hoitaa Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 8 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, ja eriytetty liiketoiminnan liiketoimintayksikkö.

Julkisen palvelun yksikkö muodostuu Lahteen sijoitetusta keskusyksiköstä ja 13 alueyksiköistä, jotka on sijoitettu entisten alueellisten metsäkeskusten toimipaikkoihin.

Metsälainsäädännön uudistamisen valmistelu jatkui. Metsänkäsittelymenetelmien monipuolistaminen-jatkotyöryhmän ehdotus metsälain uudistamisesta valmistui elokuussa. MMM tilasi metsälain muutosehdotuksen vaikutusten arvioinnin, jonka keskeisiä tarkastelunäkökulmia olivat metsätalouden kannattavuus ja luonnon monimuotoisuus.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti toukokuussa, että Metsähallituksen uuden organisaation lainsäädäntövalmistelua jatketaan erityisliikelaitosmallin pohjalta. Metsähallituksen toimintamallin uudistuksessa otetaan huomioon saamelaiden osallistumisoikeudesta tehtävät poliittiset päätökset.

Maa- ja metsätalousministeri linjasi toukokuussa metsänhoitoyhdistyslain uudistamisen periaatteet. Niiden mukaan muun muassa pakollinen metsänhoitomaksu poistuisi ja yhdistyksen jäsenyydestä vapautuisi ilman kuluja. Tyytymättömyys pakolliseen metsänhoitomaksuun sekä maksuun, joka peritään metsänhoitomaksusta vapautumista koskevasta päätöksistä, tuli esiin myös kanteluissa.

Kalastus ja riistanhoito

Kalastuslain kokonaisuudistuksen työryhmä antoi helmikuussa mietintönsä, jonka pohjalta laaditaan hallituksen esitys uudeksi kalastuslaiksi. Laki kalastuslain muuttamisesta tuli voimaan 1.4.2012. Lailla selkeytettiin kalastuksenvalvojan asemaa julkisen hallintotehtävän hoitajana. Muuta kokonaisuudistusta nopeamman aikataulun taustalla olivat ylimpien laillisuusvalvojen kalastuksenvalvontaan kohdistamat huomiot (AOA 9.6.2006, dnro 785/4/04).

Eduskunta hyväksyi lain kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta, joka tuli voimaan 1.1.2013. Laissa säädetään mahdollisuudesta maksaa val-

tion varoista tukea vahinkojen perusteella, jotka ovat aiheutuneet kaupallisen kalastajan pyydyksille, erälle muille kalastusvälineille tai enintään 12 metrin pituisille aluksille Suomen aluevesillä tai talousvyöhykkeellä. Tuki on osa vakuutuskorvausta, ja sen välittävät vakuutusalan toimijat, jotka hyväksytään toimimaan kalastusvakuutuslaitoksina. Kalastusvakuutuslaitoksen tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä.

Susikannan suojelusta käytiin keskustelua julkisuudessa. Tämä näkyi myös kanteluissa, jotka koskivat poliisilain 25 §:n nojalla annettavien suden lopettamismääräyksiä.

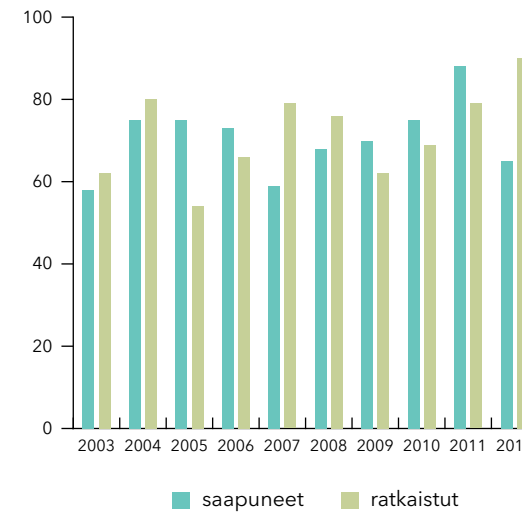
Eläinten hyvinvointi

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys eläintautilaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 130/2012 vp). Esityksen mukaan eläintautivalvontaan liittyviä tehtäviä voisivat hoitaa viranomaisten lisäksi valtuutetut tarkastajat, jotka hoitaisivat julkista hallintotehtävää.

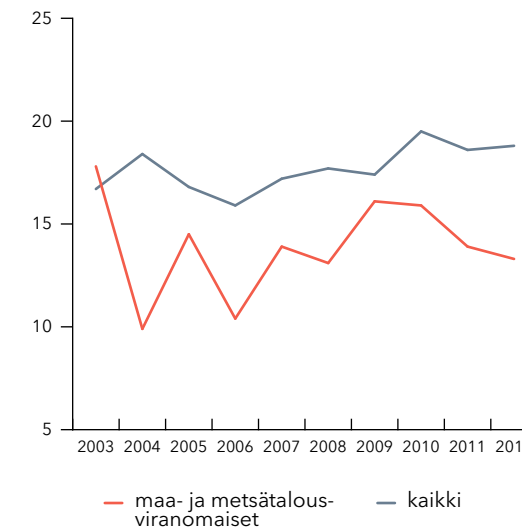
MMM kartoitti eri tahojen näkemyksiä voimassa olevan eläinsuojelulain uudistamistarpeista. Kartoitus toteutettiin kyselyllä, joka suunnattiin eläinsuojeluviranomaisille ja eläinsuojeluvajille, eläinten pitäjille ja muille sidosryhmille sekä kansalaisille yleisesti. MMM nimesi syyskuussa eläinsuojelulain kokonaisuudistusta valmistelevalle ohjausryhmän ja työryhmän.

4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2012 maa- ja metsätalousoasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 66. Vuoden aikana ratkaistiin 90 asiaa. Kantelun kohteina olivat useimmiten maanmittausasiat, kuntien tielautakuntien toimitukset, maatalouden ja maaseudun kehittämisen tukiin liittyvät asiat sekä kalastusta ja metsätaloutta koskevat asiat. Maanmittaustoimituksia koskevat kantelut koskivat eri maanmittaustoimituksia, useimmiten kuitenkin yksityistietoi-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

mituksia (1/3 toimituksia koskevista kanteluista). Muissa kanteluissa oli kysymys esimerkiksi kiinteistöjen kirjaamisasioista, kalastusrajoituksista, metsästyslain mukaisista lupa-asioista sekä eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvistä asioista.

Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Maaseutuvirastoa, Maanmittauslaitosta (MML), työ- ja elinkeino- ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoveranomaaisia ja tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä ja läänineläinlääkäreitä, Suomen riistakeskusta sekä Metsähallitusta, alueellisia metsäkeskuksia ja metsänhoitoyhdistyksiä. Suomen riistakeskus, Metsähallitus, alueelliset metsäkeskukset (nykyinen Suomen metsäkeskus) ja metsähoitoyhdistykset kuuluvat OA:n valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamisesta julkisesta tehtävästä. OA:lle kanneltiin myös Metsähallituksen, alueellisten metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten yksityisistä tehtävistä, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Asiaryhmään on luettu pääsääntöisesti myös maa- ja metsätalouden menettelyä koskevat kantelut.

Osassa kanteluista oli kysymys hyvästä hallinnosta ja kielellisistä oikeuksista. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin asioiden joutumiseen ja asianmukaiseen käsittelyyn, oikeuteen saada asia käsitellyksi sekä virkamiesten käytökseen.

AOA katsoi, että kunnan tielautakunnan ratkaistavaksi yksityistielain 70 §:n nojalla saatettujen asioiden käsittely oli viivästynyt aiheettomasti kahdessa tapauksessa. Toisessa tapauksessa asian käsittelyaika oli 1 vuosi 1 kuukausi (2463/4/10) ja toisessa tapauksessa 1 vuosi 3 kuukautta (2425/4/10*).

Kantelija oli pyytänyt kunnan teknisen lautakunnan tiejaoston toimenpiteitä tieyksiköiden vahvistamiseksi yksityistielle, jonka tieosakkaita olivat hän ja kunta. Tiejaosto ja toimistorakennusmestari katsoivat, että asia oli käsitelty teknisen lautakunnan päätöksellä. AOA totesi, että teknisen lautakunnan päätös sisälsi tien toisen osakkaan eli kunnan kannan tieyksikköjen vahvistamiseen. Asiaa ei siten ollut ratkaistu teknisen

lautakunnan päätöksellä eikä tiejaosto voinut jättää sitä käsittelemättä sillä perusteella, että tien toinen osakas ei pitänyt tiekunnan perustamista ja tieyksikköjen vahvistamista tarpeellisena. Koska tien toinen osakas oli pyytänyt tieyksikköjen vahvistamista, tiejaoston olisi tullut ratkaista asia toimituksessa ja antaa päätökseen valitusosoitus (3154/4/11*).

MMM:n kalatalousylitarkastaja oli ilmoittanut kantelijalle, ettei kalastusrekisteristä voitu antaa tietoja, koska Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain mukaan rekisterin tietokanta ei ollut julkinen. Kieltäytymisen syy ilmoittaessaan hän ei ollut tiedustellut kantelijalta, halusiko tämä, että asia siirretään MMM:n ratkaistavaksi. AOA katsoi, että asiassa meneteltiin virheellisesti, kun kantelijaa ei ohjeistettu tästä asiassa käytettävissä olleesta ensi vaiheen oikeusturvakeinosta (1760/4/10).

Maantietoimituksen toimitusinsinöörin savenalinnat olivat epäonnistuneita tilanteessa, jossa keskusteltiin toimituksesta ja maastotöistä tiedottamisesta. AOA totesi, että toimitusmenettelyn johtamiseen kuuluu asiallinen kielenkäyttö, mikä merkitsee, että toimituksessa läsnä olevia kohdellaan tahdikkaasti ja kunnioittavasti ja että heihin ei kohdisteta epäasiallisia ilmauksia. Asianosaisten ilmoituksen siitä, että he eivät olleet saaneet kirjallista ilmoitusta maastotöistä, oli tullut suhtautua asianmukaisesti. AOA kiinnitti toimitusinsinöörin huomiota toimitusinsinööriltä edellytettävään asialliseen kielenkäyttöön toimituskokouksessa (2284/4/10).

MML suoritti tilaustehtävänä lunastuslain 9 §:n 4 momentissa tarkoitetun kuulemiskokouksen puheenjohtajapalveluja. AOA:n mukaan menettelylle ei ollut estettä voimassa olevassa lainsäädännössä. Menettelyä puolsi se, että hakijan ja kuultavien oikeusturvan kannalta oli tärkeää, että kokouksen puheenjohtajalla oli asiantuntemusta lunastusasioista. MML:n virkamiehen toimiminen kuulemiskokouksen puheenjohtajana ei kuitenkaan ollut aivan ongelmattonta. Puheenjohtajapalvelut ovat luonteeltaan yksityisiä palveluja, joita muutkin tahot voivat tarjota luvan hakijalle.

Kun virkamies hoitaa tällaista tehtävää, kokouksen osallistujille voi syntyä virheellinen käsitys MML:n asemasta lunastuslupa-asian käsittelystä. Tämän vuoksi AOA piti tärkeänä, että MML huolehtii siitä, että kuulemiskokouksen osallistujille on selvää, missä ominaisuudessa MML:n virkamies on läsnä kokouksessa ja mitkä ovat hänen tehtävänsä, toimivaltansa ja vastuunsa kokouksessa. MML:n oli huolehdittava myös siitä, että tehtävän suorittamiseen ei liity seikkoja, jotka mahdollisessa lunastustoimituksessa voisivat vaarantaa lunastustoimikunnan puheenjohtajana toimivan toimitusinsinöörin puolueettomuuden (2243/4/10).

OA:n päätös kielellisistä velvoitteista Metsähallituksen toiminnassa (3010/4/10*) on selostettu kohdassa 4.18.3.

4.21.3 TARKASTUKSET

AOA teki Inariin ja Utsjoelle tarkastusmatkan, jolla hän tutustui ajankohtaisiin saamelaiskysymyksiin. Keskustelussa saamelaiskäräjien edustajien kanssa esillä oli muun muassa kalastusta, metsästystä ja poronhoitoa koskevia asioita.

4.21.4 RATKAISUJA

Ratkaistuista kanteluista kävi ilmi, että kunnissa on puutteita yksityistieasioiden osaamisessa.

Edunvalvontakustannukset tielautakunnan toimituksessa

Kantelija oli vaatinut kunnan teknisen lautakunnan toimitusjaostoa (tielautakunta) kumoamaan tiekunnan kokouksen päätöksen, jonka mukaan ”jos joku valittaa kokouksen päätöksestä ja valitus todetaan aiheettomaksi, niin valittaja maksaa valituksesta aiheutuneet kulut”. Toimitusjaosto

päättyi toimituksessaan, että ”tiekunta laskuttaa sille valituksesta aiheutuneet kulut toimituksen hakijalta”. Toimitusjaoston päätöksessä ei yksilöity, mitä toimituksesta aiheutuneita tiekunnan kuluja se koski eikä kulujen määrää.

Tielautakunnan toimituksen toimituskustannuksiin sovelletaan, mitä tietotoimituksesta säädetään. Yksityistielain 47 §:n mukaan tietotoimituksen kustannuksista on siinä säädetyn lisäksi muutoin voimassa, mitä kiinteistönmuodostamislain 211 §:n mukaan jos toimitusta on haettu aiheettomasti, hakija maksaa toimituskustannukset. Tällöin hakijan on korvattava myös muulle asianosaiselle toimituksesta aiheutuneet välttämättömät edunvalvontakustannukset kokonaan tai osittain, jos se on kohtuullista.

Tiekunnan edustaja oli todennut toimitusjaoston toimituksessa, että tiekunta oli tarkoittanut tiekunnalle aiheettomasta valituksesta aiheutuvia kuluja, mutta hän ei ollut yksilöinyt tiekunnan kuluvaatimusta perusteiltaan eikä määrältään. Toimitusjaosto ei näyttänyt pyytäneen tiekuntaa yksilöimään tai selkeyttämään vaatimusta, sillä toimitusjaoston mukaan sillä ei ollut edunvalvontakustannuksista päättäessään tarkkaa tietoa tiekunnalle aiheutuneista kustannuksista.

AOA totesi, että viranomaisen tulee olla selvillä niistä seikoista, joihin se perustaa ratkaisunsa. Asian selvittämiseen kuuluu tosiseikkojen selvittäminen ja arviointi sekä asian ratkaisuun vaikuttavien oikeussäännösten selvittäminen. AOA katsoi, että toimitusjaosto oli ratkaissut asian ilman, että se oli hallintolain mukaisesti huolehtinut asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Toimitusjaosto menetteli lainvastaisesti myös, kun päätöstä ei ollut hallintolain mukaisesti yksilöity riittävästi eikä perusteltu.

Toimitusjaoston toimituksen pöytäkirjasta ja selvityksestä ei ilmennyt mitenkään, että toimitusjaosto olisi katsonut kantelijan vaatimuksen

tehdyn kiinteistönmuodostamislain esitöissä mainitussa kiusantekotarkoituksessa. Niistä ei ilmennyt muutakaan perustetta, jolla toimitusjaosto oli pitänyt vaatimusta aiheettomana. AOA totesi, että muutoksenhaun häviäminen tielautakunnan toimituksessa ei yksinään ollut sellainen seikka, että yksityistielain 70 §:n nojalla tehty vaatimusta voitaisiin pitää aiheettomana hakeuksena. AOA katsoi, että toimitusjaoston päätös velvoittaa kantelija korvaamaan tiekunnan edunvalvontakustannukset oli lainvastainen.

AOA saattoi käsityksensä lainvastaisesta menettelystä toimitusjaoston tietoon. Lisäksi hän pyysi kuntaa selvittämään, oliko kantelija suorittanut tiekunnalle tiekunnan tältä laskuttamat edunvalvontakustannukset. Mikäli näin olisi tapahtunut, AOA esitti kunnalle harkittavaksi, miten se olisi voinut hyvittää kantelijalle kunnan lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen vahingon (2463/4/10*).

Kunnan ilmoituksen mukaan kantelija ei ollut maksanut tiekunnan hänelle lähettämää laskua edunvalvontakustannuksista.

Tielautakunnan ratkaistavaksi saatettujen asioiden käsittely

Asiassa oli kysymys yksityistielain 70 §:n nojalla kunnan teknisen lautakunnan toimitusjaoston (tielautakunta) ratkaistavaksi saatettujen asioiden käsittelystä.

Asioiden käsitteleminen yhdessä

Kaksi tiekunnan tieosakasta oli saattanut tiekunnan vuoden 2009 kokouksen päätökset toimitusjaoston ratkaistavaksi. Toimitusjaosto käsitteli tieosakkaiden vaatimukset eri toimituksissa. Vaatimukset koskivat kuitenkin samassa tiekunnan kokouksessa tehtyjä päätöksiä ja tieosakkaiden väitteet olivat samansisältöiset siltä osin kuin ne koskivat tiekunnan kokouksen koollekutsumista. Toimitusjaosto oli ratkaissut kysymyksen ko-

kouksen koollekutsumisesta toisen tieosakkaan vaatimuksesta ennen kuin kantelijan samansisältöinen vaatimus oli käsitelty. AOA katsoi, että tieosakkaiden vaatimukset olisi tullut käsitellä samassa tielautakunnan toimituksessa.

Päätöksen yksilöinti ja perusteleminen

Toimitusjaosto käsiteli samassa toimituksessa kantelijan vaatimukset tiekunnan vuosien 2009 ja 2010 kokousten päätöksistä. Pöytäkirjaan oli kirjattu kantelijan ja tiekunnan edustajan toimituksessa esittämät vaatimukset ja lausumat ja toimitukseen kutsutun asiantuntijan kannanotot asianosaisten esittämän johdosta. Pöytäkirjassa ei ollut yksilöity, miltä osin vaatimukset koskivat vuoden 2009 ja miltä osin vuoden 2010 kokousten päätöksiä.

Toimitusjaoston päätöksen mukaan ”valituksesta ei ollut ilmennyt toimitusjaoston toimivaltaan kuuluvia asioita”. Päätöksessä ei ollut yksilöity niitä kantelijan vaatimuksia, joita päätöksen oli katsottu koskeneen. Päätöksestä ei myöskään ilmennyt perusteita, joilla toimitusjaosto oli katsonut, etteivät asiat, joita tieosakkaan vaatimukset koskivat, kuuluneet sen toimivaltaan. AOA katsoi, että toimitusjaoston päätös täyttänyt hallintolain kirjallisen päätöksen sisällölle ja päätöksen perustelemisselle asetettuja vaatimuksia.

Oikeus saada asia käsitellyksi

Kantelija arvosteli teknisen lautakunnan toimitusjaostoa siitä, että hän ja hänen puolisonsa eivät olleet saaneet päätöstä asiaan, joka koski tiealueen leveyttä ja vahvistumista ja jota koskevan tiekunnan kokouksen päätöksen he olivat saattaneet vuonna 2006 yksityistielain 70 §:n nojalla tielautakunnan ratkaistavaksi.

Selvityksen mukaan yksityistieasioita valmistellut toimistosihiteeri oli vastannut kantelijalle kesällä 2009, että hänen käsityksensä mukaan asia oli jäänyt riidattomaan tilanteeseen vuonna

2006 pidetyssä katselmuksessa. Katselmuksesta laaditusta muistiosta ei kuitenkaan ilmennyt, että tiekunta ja kantelija sekä hänen puolisonsa olisivat sopineet katselmuksessa kantelijan ja hänen puolisonsa tielautakunnan käsiteltäväksi saattaman asian. Kantelija ja hänen puolisonsa eivät myöskään olleet peruuttaneet tielautakunnalle tekemäänsä vaatimusta.

AOA katsoi, ettei tielautakunnan käsiteltäväksi saatettua asiaa ollut voitu jättää käsittelemättä esitetyllä perusteella ilman kantelijan ja tämän puolison suostumusta. Tieosakkaiden oikeusturva edellyttää, että he saavat yksityistielain 70 §:n mukaisesti tielautakunnan käsiteltäväksi saattamaansa asiaan joutuisasti valituskelpoisen päätöksen.

Niissä vaatimuksissa, jotka kantelija oli tehnyt tiekunnan vuosien 2009 ja 2010 kokouksista toimitusjaostolle, hän oli kiinnittänyt toimitusjaoston huomiota siihen, että vuonna 2006 tehtyä vaatimusta ei ollut ratkaistu, ja pyytänyt päätöstä asiaan. Toimitusjaoston toimituksen pöytäkirjan mukaan toimituksessa oli todettu, että tielautakunnalla ei ole toimivaltaa tiealueen ulottuvuutta koskevissa asioissa ja vireillä olleessa yksityistietoimituksessa tuli selviämään, oliko asiassa toimittu tiealueen ulkopuolella. Pöytäkirjasta ei kuitenkaan käynyt ilmi selkeästi, oliko kantelijan ja hänen puolisonsa vuonna 2006 tekemä vaatimus katsottu käsitellyn toimituksessa.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset toimitusjaoston ja yksityistieasioita valmistelleen toimistosihiteerin tietoon.

Yhteenvedon AOA totesi, että kunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että yksityistieasioita käsittelevillä kunnan viranomaisilla on riittävä laintuntemus yksityistieasioista ja niiden käsittelystä tielautakunnan toimituksessa. AOA:n tässä asiassa ja asiassa 2463/4/10* saaman vaikutelman mukaan yksityistielain mukaisia tehtäviä hoitaneet kunnan viranomaiset eivät olleet kaikilta osin täysin selvillä toimituksessa sovellettaviksi tulleista yksityistielain ja hallintolain säännöksistä. Selvityksen mukaan asiassa, jota kantelu 2425/4/10* koski, ulkopuolista asiantuntijaa ei näyttänyt kut-

sutun avustamaan määrätyn kysymyksen käsitteilyä, vaan avustamaan yleisesti tieosakkaan tielautakunnan ratkaistavaksi saattamien asioiden käsittelyä. AOA:n mielestä käsiteltävät kysymykset olivat olleet senlaatuista, että niiden valmistelu ja ratkaiseminen tulisi olla kunnassa mahdollista ilman ulkopuolista asiantuntemusta.

AOA totesi, että yksityistielain 52 §:n mukaan tielautakunnalle kuuluvat tehtävät ovat viranomaistehtäviä, jotka kunta voi hoitaa itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Niitä ei voida antaa ostopalveluna muiden ulkopuolisten hoidettavaksi. Ulkopuolista asiantuntijaa voidaan käyttää valmistelun tukena ja kuulla toimituksessa, mutta asiantuntemus asian käsittelyssä ei voi perustua yksin ulkopuolisen asiantuntijan käyttöön. Tielautakunnalle kuuluvien asioiden käsittelyn lainmukaisuus ei voi myöskään jäädä asianosaisten aloitteesta muutoksenhaun kautta tapahtuvan valvonnan varaan (2425/4/10* ja 1127/4/11*).

4.22

Liikenne ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

4.22.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SÄÄDÖSMUUTOKSIA

Liikenne

Ajokorttilakia ja ajokorttiasetusta muutettiin 19.1.2013 voimaan tulleella uudistuksella. Uudistus perustuu EU:n ajokorttidirektiiviin, jonka mukaan kaikki nykyiset ajokortit vaihdetaan uusiin vuoteen 2033 mennessä. Tavoitteena on parantaa liikenneturvallisuutta ja saada EU:n alueelle yhtenäinen ajokorttikäytäntö.

Vuoden 2013 alusta suomalaisten ajokorttien luokitukset, vähimmäisikävaatimukset ja voimassaoloajat muuttuivat. Myös auton ajokorttia varten annettava B-luokan kuljettajaopetus muutui kolmivaiheiseksi.

Alkolukon käytön laajentamista selvittänyt työryhmä esitti, että ajokiellon sijasta tulisi nykyistä useammin käyttää alkolukolla valvottua ajo-oikeutta. Työryhmän mukaan rattijuopumusrikoksista määrättävien ajokieltojen kestoja tulisi samalla pidentää. Lisäksi kuljettajan, jolle on määrätty vähintään vuoden yhtämittainen ajokielto, tulisi suorittaa kuljettajatutkinto uudelleen ennen ajo-oikeuden palauttamista.

Liikennevirasto tutkii tienkäyttäjien tyytyväisyyttä tienpitoon parin vuoden välein tehtävillä asiakaskyselyillä. Vuoden 2012 kyselyssä tyytyväisyys tiestön kuntoon ja palvelutasoon oli heikentynyt. Tyytyväisyys päällystettyihin ja so-rateihin oli laskenut. Toisaalta tienkäyttäjät ovat tyytyväisiä kevyen liikenteen väylien päällystei-

den kuntoon, ajamisen turvallisuuteen, päteiden ajettavuuteen, opasteisiin ja tiedottamiseen.

Tieliikenteessä kuolleiden ja loukkaantuneiden määrä väheni vuonna 2012. Tieliikenteessä kuolleita oli ennakkotietojen mukaan 254. Määrä on 13% edellisvuotta alhaisempi ja alhaisin toisen maailmansodan jälkeen. Tieliikenteessä loukkaantuneiden mopoilijoiden ja moottoripyöräilijöiden määrä on vähentynyt merkittävästi. Myös poliisiin tietoon tulleiden rattijuoppojen määrä väheni lähes 11%.

Lentoliikenteessä otettiin käyttöön EU:n päästökauppajärjestelmä, jonka tavoitteena on vähentää hiilidioksidipäästöjä kustannustehokkaalla tavalla. Päästökaupan piiriin kuuluvat EU:n lentoasemilta lähtevät ja niille saapuvat lennot. Suomen vastuulla on 25 lentoyhtiön päästöoikeuksien jakaminen. Päästökaupan viranomais-tehtäviä Suomessa hoitavat Liikenteen turvallisuusvirasto ja Energiamarkkinavirasto.

Viestintä

Vuoden 2013 alusta televisiomaksu korvattiin yleisradioverolla. Yksityishenkilön yleisradiovero on 0,68% verovelvollisen henkilön ansio- ja pääomatulojen yhteismäärästä. Vero otetaan huomioon ennakonpidätysprosentissa tuloverojen tapaan eikä se koske alle 18-vuotiaita. Yksityishenkilön veron vähimmäismäärä on 50 euroa ja enimmäismäärä 140 euroa. Veroa ei peritä lainkaan alle 7 352 euroa ansaitsevilta henkilöiltä.

Yhteisöjen yleisradioveron määrä perustuu verotettavaan tuloon siten, että veron määrä on 140 euroa, jos verotettava tulo ylittää 50 000 euroa. Rajan ylittävältä osalta veroa peritään 0,35% niin, että yhteisön veron määrä on enintään 3 000 euroa vuodessa.

Liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) selvityksen mukaan mobiililaajakaista on tullut kaikkien saataville. Vuonna 2012 syksyllä 3G-verkko toimii jo kaikissa 336 kunnassa ja 200 kunnassa verkon väestöpeitto on sataprosenttinen.

Tutkimus osoitti, ettei viestintäpalveluiden saatavuudessa ole merkittäviä alueellisia eroja eri maakuntien tai alueiden välillä. Kuntakohtaisesti tarjonta kuitenkin vaihtelee väestötiheyden ja kuntatyyppien mukaan. Suurissa kaupungeissa ja taajamissa palvelut ovat paremmin saatavilla.

Lain mukaan jokaisella kuluttajalla on oikeus saada laajakaistayhteys vakituiseen asuinpaikkaan. Verkon peitto ei kuitenkaan vielä ole täysin aukoton. Vaikka laki ei edellytä täydellistä peittoa, käyttäjälle tulee tarjota laajakaistayhteys, jos teleyrityksellä on alueella tätä koskeva yleispalveluvelvoite.

Viestintäviraston tutkimuksen mukaan kuluttajat ovat varsin uskollisia operaattoreilleen, sillä lähes 90% lankapuhelin- ja lähes 50% matkapuhelin- ja kiinteän laajakaistan asiakkaista on ollut saman operaattorin asiakkaana yli viisi vuotta. Suurin syy matkapuhelin- tai laajakaistaoperaattorin vaihtoon on ollut kilpailevan operaattorin edullisempi hintataso. Laajakaistayhteyden toistuva katkeaminen ja luvattua alhaisempi nopeus ovat myös olleet syitä operaattorin vaihtoon.

Postilain mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste. Toimipisteiden sijoittamisen pääsääntönä on se, että postipalvelut ovat saatavilla siellä, missä myös muita palveluja on tarjolla ja missä ihmiset muutenkin asioivat.

Vuonna 2012 annetulla valtioneuvoston asetuksella säädettiin tarkemmin postin toimipisteistä ja siitä, mikä on kohtuullinen matka asiakkaan vakinaisesta asunnosta toimipisteeseen. Postin lähin toimipiste tai palvelupisteverkosto saa olla korkeintaan kolmen kilometrin päässä valtaosalla eli vähintään 82%:lla palvelujen käyttäjistä. Asiointimatkojen pysymistä kohtuullisina edistetään sillä, että korkeintaan kolmella prosentilla matka saa olla yli kymmenen kilometriä vakinaisesta asunnosta.

Säänneltyä postitoimintaa on aikaisemmin harjoittanut vain Suomen valtion omistama Itella Posti Oy. Postilaissa postitoiminta avattiin kilpailulle. Valtioneuvosto myönsi uuden postilain mukaisen ensimmäisen yksityisen postitoimiluvan lahtelaiselle Esan Kirjapaino Oy:lle.

4.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen toimivallan kannalta julkisen ja yksityisen välinen rajanveto saattaa olla vaikeaa esimerkiksi posti- ja yleisradiotoiminnassa.

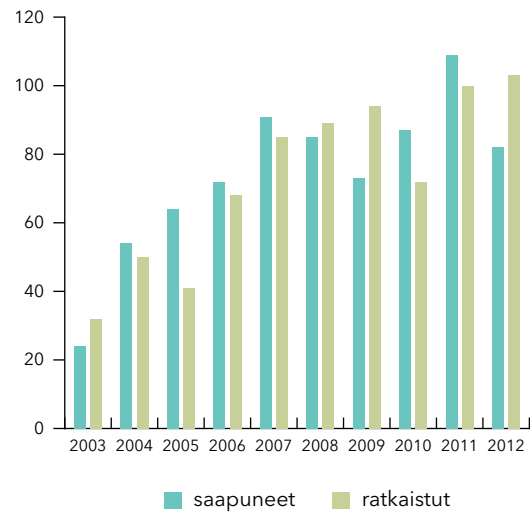
Postilaissa säädetyn postitoiminnan harjoittaminen kuuluu laillisuusvalvonnan piiriin. Näin ollen Itella Posti Oyj:n kirjepostin jakelu kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan, mutta päivälehkien kuljetusta ja jakelua koskeva asia ei kuulu, vaikka sama yritys huolehtisi myös tästä ja jakelu tapahtuisi samanaikaisesti.

Yleisradio Oy kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin on kysymys yleisradioissa tarkoitetuista julkisen palvelun erityisistä tehtävistä. Sen sijaan yksittäisten ohjelmien sisällön valvominen ei kuulu oikeusasiamiehen tehtäviin.

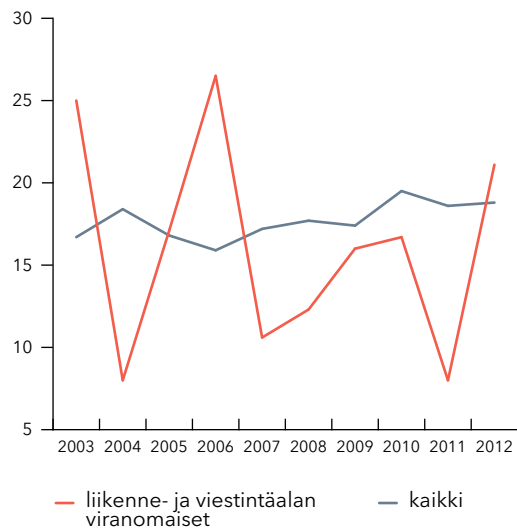
Vuoden 2012 aikana ratkaistiin yhteensä 103 liikennettä ja viestintää koskevaa kantelua. Ne koskivat muun muassa taksilupia, televisiomaksuja ja postin jakeluhäiriöitä. Trafista tehdyt kantelut liittyivät erityisesti ajoneuvojen rekisteröintiin, katsastuksiin, kuljettajatutkintoihin ja lupahakemusten käsittelyyn.

Vuoden aikana oikeusasiamiehelle tuli runsaasti yleisradioveroa koskevia kanteluita. Niihin vastattiin, että Yleisradio Oy:n rahoitusta ja hallinnon uudistamista koskevat lainsäädäntömuutokset kuuluvat eduskunnan päätösvaltaan, joten oikeusasiamiehellä ei ollut toimivaltaa puuttua asiaan.

Liikenne- ja viestintäalan kanteluiden kokonaismäärä on lisääntynyt viimeisen vuosikymmenen aikana 20–30:stä nykyiseen yli sataan vuodessa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

Liikenne- ja viestintäalan toimenpideprosentti on ollut vaihteleva, keskimäärin kanslian keskiarvon tasoa. Koska luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viranomaisia, luvuista ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä.

4.22.3 RATKAISUJA

Kirjepostin digitoiminen on oikeudellisesti ongelmallista

Itella Oyj käynnisti keväällä 2010 Porvoon Anttilan kylässä alueellisesti rajatun, vapaaehtoisuuden kokeilun. Kokeilussa haja-asutusalueen kirjeposti lähetettiin asiakkaille skannattuna sähköpostitse.

Postinsaajan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella Itella Oyj toimitti tavalliset 1. ja 2. luokan kirjeet tytäryhtiölleen Itella Information Oy:lle. Tytäryhtiö avasi ja digitoi kirjeet, jos se oli mahdollista. Digitointi tapahtui tiloissa, joihin pääsy oli vain nimetyillä, salassapitosopimuksen allekirjoittaneilla työntekijöillä. Digitoinnin jälkeen kirjeet suljettiin ja lähetettiin uudestaan postinsaajalle.

Kirjeet lähetettiin sähköisinä postinsaajan henkilökohtaiseen NetPosti-palveluun. Digitoinnin ulkopuolelle jätetyt lähetykset toimitettiin normaalisti postissa. Niitä olivat muun muassa joukkokirjeet, kokonsa puolesta soveltumattomat kirjeet ja lehdet.

AOA otti asian omasta aloitteestaan tutkittavaksi julkisuudessa käydyn keskustelun perusteella. Hän totesi, että perustuslaki turvaa jokaiselle luottamuksellisen viestinnän suojan ulkopuolisiin nähden. Kirjesalaisuus kuuluu sekä kirjeen lähettäjälle että vastaanottajalle. Koska suljettu kirje-lähetys avattiin postin kuljetusprosessin aikana digitoimista varten, kokeilu merkitsi tähän perusoikeuteen puuttumista.

Kokeilu perustui postipalvelulain säännökseen, jonka mukaan postinsaaja voi sopia posti-

yrityksen kanssa poikkeavista jakelujärjestelyistä. Kokeilussa saaja teki sopimuksen kirjelmäpostin lähettämisestä postin tytäryhtiölle, jolle samalla annettiin suostumus kirjeiden avaamiseen ja digitoimiseen.

AOA:n mukaan kokeilu ei ollut suoranaisesti lainvastainen. Se perustui yleisluontoiseen sääntelyyn ja toisaalta muulle taholle kuin postiyritykselle annettuun suostumukseen. Voitiin kuitenkin kysyä, käytettiinkö erityisjärjestelyä vain keinona kiertää postiyritykselle asetettu ehdoton avaamiskielto.

Kokeilussa ei ollut mahdollista rajoittaa digitoitavia kirjelmäpostejä esimerkiksi lähettäjän perusteella. Siten digitoinnin kohde oli ennalta määrittelemätön ja asiakkaan näkökulmasta myös ennalta arvaamaton. Lähettäjä taas ei missään vaiheessa saanut tietää, että hänen lähettämänsä posti mahdollisesti avataan kesken sen välittämisprosessin.

Näin ollen esimerkiksi arkaluontoisia tietoja sisältäneet terveyden- ja sosiaalihuollon kirjeet tai poliittisten järjestöjen kirjeet ovat voineet kuulua avaamisen ja digitoinnin piiriin.

Kokeiluun osallistuneille kerrottiin ennakoon, että digitointi koskee kaikkea kirjepostia. AOA:n mukaan oli kuitenkin epävarmaa, olivatko kokeiluun osallistuneet henkilöt aidosti mieltäneet, että suostumus avaamiseen voi koskea hyvinkin arkaluontoista postia.

Vaikka ennen sopimuksen tekemistä kerrottiin myös pankkien kirjeiden digitoinnista, tämä nousi kokeilun aikana huolenaiheeksi ja siitä päätettiin luopua. Ongelmallisinta oli maksukortteja, tunnuslukuja ja/tai verkkopankkitunnuksia sisältävien lähetyksien avaaminen.

Postinsaajat myös hyötyivät kokeilusta. Perinteisen ja sähköisen postinjakelun yhdistelmällä on mahdollista edistää postinsaajien tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Esimerkiksi palvelutaso paranee silloin, kun alue kuuluu postilain mukaisen harvemman jakeluvaihtoehdon piiriin.

AOA pyysi ministeriötä ja Viestintävirastoa vielä arvioimaan päätöksessä esiin nostettuja kysymyksiä mikäli kokeilua aiotaan jatkaa. Ministeriön ja viraston kannanottojen saavuttua AOA katsoi, että asia ei edellyttänyt hänen jatkotoimenpiteitään.

AOA PÄÄTÖS 12.6.2012,
DNRO 1207/2/10*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

Virheitä Trafín lupakäsittelyssä

Kantelija arvosteli Liikenteen turvallisuusvirasto Trafín ja sitä edeltäneiden viranomaisten menettelyä, kun ne käsittelivät ilma-alueen huoltohenkilökunnan lupakirjahakemusta. Samat kurssit käynyt henkilö oli saanut lupakirjan pelkällä peruskoulutuksella toisin kuin kantelija. Asiakirjoja oli myös kadonnut, eikä esitettyyn korvausvaatimukseen vastattu kohtuullisessa ajassa.

AOA totesi perustuslain edellyttävän henkilöiden yhdenvertaista kohtelua sekä asianmukaista ja ilman aiheetonta viivytystä tapahtuvaa asian käsittelyä.

Liikenteen turvallisuusviraston mukaan yksilön tuli voida lupakirja-asiansa voida riittävällä varmuudella ennakoita, miten toimivaltuuksia käytetään. Ratkaisun sisältö ei toisin sanoen saa riippua siitä, kuka asiaa viranomaisessa käsittelee. Tässä tapauksessa asiaa on arvioitu uudella tavalla, kun se on siirretty toiselle osastolle. Tilanteen voitiin kuitenkin katsoa olleen jossain määrin tulkinnanvarainen.

Korvausvaatimuksen käsittelyn myönnettiin kestäneen pitkään. Myös lupahakemuksia koskevia asiakirjoja oli kadonnut osastonvaihdon yhteydessä. Selvityksen mukaan asiakirjojen häviämisen ei ollut kuitenkaan vaikutusta lupakäsittelyn lopputulokseen. Yhtä käsittelyvaihetta ei ollut merkitty diaariin. Selvityksissä myönnettiin lisäksi, ettei yhden lupapäätöksen käsittely ollut yhdenvertaista.

AOA saattoi Liikenteen turvallisuusviraston tietoon käsityksensä viranomaisen perustuslakiin perustuvasta velvollisuudesta käsitellä asiat tasapuolisesti, viivytyksettömästi ja asianmukaista huolellisuutta noudattaen.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 25.10.2012,
DNRO 92/4/11, ESITTELIJÄ RAINO MARTTUNEN

Lentoasemien turvatarkastuksissa on noudatettava tasapuolisuutta

Kantelussa arvosteltiin Helsinki-Vantaan lentoaseman nopeutettuja turvatarkastuslinjoja mahdollisesti tasapuolisuusvaatimuksen vastaisina.

Turvatarkastuksista vastaa valtion omistama yritys Finavia Oyj. Helsinki-Vantaan lentoaseman 18 turvatarkastuslinjasta kaksi on ns. Priority Lane -linjoja. Ne on tarkoitettu Finnairin ja Blue1-yhtiön tasajäsenille ja businessluokan matkustajille.

OA arvioi turvatarkastusta julkisen hallinto- tehtävän hoitamisenä, jolloin on noudatettava muun muassa hallintolakia ja hyvän hallinnon perusteita. Niihin sisältyy yleinen vaatimus kohdella asiakkaita tasapuolisesti.

OA pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että turvatarkastuksissa henkilöt jaetaan lentoyhtiön asiakkuuden tai lentolipun hinnan perusteella erilaisiin ryhmiin. Jos tietyt henkilöt saavat joko rahalla maksamalla tai etuasiakkuutensa perusteella parempaa julkista palvelua kuin muut, järjestelyä voidaan pitää hallinnon tasapuolisuusvaatimuksen vastaisena.

Finnavia Oyj:n selvityksen mukaan nopeutetun linjan turvatarkastustoimenpiteet eivät eroa muista linjoista eikä linjojen jonotusajoissa ole tällä hetkellä merkittäviä eroja.

Näiden tietojen perusteella OA katsoi, että hänellä ei ole aihetta puuttua Finavian menettelyyn solmia erillissopimuksia lentoyhtiöiden kanssa niiden etumatkustajien turvatarkastuksista. Hän seuraa kuitenkin jatkossa turvatarkastusten yhdenvertaista toteutumista.

Toisaalta OA totesi, että ilmailualalla ei aina olla tietoisia siitä, mitkä tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä. Tämä on ongelmallista sekä asiakkaiden että työntekijöiden oikeusturvan kannalta.

Julkisen vallan käytöstä seuraa virkavastuu rikoslain 40 luvussa säädetyllä tavalla. Muunkin julkisen hallintotehtävän hoidossa on tärkeää, että sen hoitaja on tietoinen jo perustuslaissa turvatun hyvän hallinnon takeiden ulottumisesta hänen toimintaansa.

Tästä syystä OA pyysi LVM:ltä lausuntoa siitä, onko laissa säädetty riittävän täsmällisesti Finavia Oyj:n ja muiden vastaavien toimijoiden julkisista palvelutehtävistä.

OA totesi, että Finavian tehtävistä on lain tai lainvalmisteluasiakirjojen perusteella pidettävä julkisina hallintotehtävinä seuraavia tehtäviä:

- 1) valtion lentoasemaverkoston ylläpitäminen ja kehittäminen siviili- ja sotilas-ilmailun tarpeita varten,
- 2) Suomen lennonvarmistusjärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen siviili- ja sotilas-ilmailun tarpeita varten ja lennonvarmistuspalvelujen tarjoaminen Suomen vastuulla olevassa ilmatilassa siten kuin niistä erikseen säädetään tai määrätään ja
- 3) aluevalvonta-, valmius- ja pelastustehtävät, varautumista ja huoltovarmuutta koskevat velvoitteet.

Lisäksi ilmailulain säännöksistä ilmenee selkeästi tehtävän julkisen hallintotehtävän luonne lähinnä vain niistä säännöksistä, joissa on kysymys hallintopäätösten tekemisestä ja lupamenettelystä.

OA totesi, että myös sellaiset selkeää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät kuin turvatarkastuksen järjestäminen ja muu siviili-ilmailun turvaamiseen tähtäävä toiminta on julkinen hallintotehtävä ja ilmailulaissa on niitä koskeva viittaus hallinnon yleislakeihin. OA pitää sääntelyä kuitenkin tältä osin epäselvänä.

Luonteeltaan yksilön perusoikeuksiin välittömästi puuttuvaa julkisen vallan käyttöä sisältyy OA:n mukaan ilmailulain ilma-aluksen lähdön estämistä ja kulkuun puuttumista käsittelevään

sääntelyyn. Ne voidaan helposti jo säännöksen perusteella mieltää julkiseksi hallintotehtäväksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokuntakin on pitänyt julkisina tehtävinä toimimista lentokelpoisuuden hallintaorganisaationa, vastaavien tehtävien siirtämistä harrasteilmailun järjestöille ja järjestyksen ylläpitämistä ja pakkokeinojen käyttämistä ilma-aluksessa.

OA totesi, että edellä mainittujen lisäksi ilmailulaissa ja muussa kansallisessa lainsäädännössä on lisäksi runsaasti säännöksiä, joiden julkisen hallintotehtävän luonne jäänee tehtävän suorittajalle ja mahdolliselle kohteelle epäselväksi. Niihinkin tehtäväkokonaisuuksiin, jotka sinänsä ovat selvästi julkisia hallintotehtäviä, saattaa sisältyä sellaisia osia, jotka jäävät julkisen tehtävän ulkopuolelle. Esimerkiksi valtion lentoasemaverkoston ylläpitäminen on sinänsä julkinen hallintotehtävä, mutta tämän tehtävän hoitamiseen saattaa liittyä sellaisia tosiasiallisen hallintotoiminnan piiriin kuuluvia tehtäviä, kuten kunnossapito, jotka jäävät julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle.

OA esitti harkittavaksi, miten alan lainsäädäntöä voitaisiin selkeyttää siten, että julkiset hallintotehtävät ilmenisivät laista mahdollisimman yksiselitteisesti. Asiaa koskeva ohjeistus olisi mahdollista laatia jo nykyisen lainsäädännön pohjalta.

OA pyysi LVM:ltä 31.12.2012 mennessä selvitystä niistä toimenpiteistä, joihin asia on antanut aihetta.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖKSET 30.4.2012,
DNROT 1171/2/10* JA 1634/2/12*, ESITTELIJÄ RIITTA LÄNSISYRJÄ

LVM ilmoitti, että ministeriö käynnisti keväällä 2012 ilmailulain kokonaisuudistuksen. Eräänä keskeisenä asiakokonaisuutena uudistuksessa on julkiset hallintotehtävät. Hallituksen esitys ilmailulaiksi lähetetään lausuntokierrokselle keväällä 2014.

Turvatarkastusten kirjausmenettely

OA tutki omana aloitteenaan lentokentän turvatarkastusmenettelyn kirjaamista. OA:n mukaan turvatarkastuksessa on kysymys julkisen vallan käytöstä, jossa puututaan henkilön perusoikeuksiin, kuten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, liikkumisvapauteen ja joissain tapauksissa omaisuuden suojaan.

OA totesi, että kirjattavat tapaukset tulisi mahdollisimman tarkkaan yksilöidä palveluntuottajan käytännön ohjeistuksessa ja korostaa kirjauksen tärkeyttä oikeusturvan toteutumisen kannalta. OA saattoi Finavia Oyj:n tietoon käsityksensä siitä, että turvatarkastusten kirjaaminen oli puutteellista.

OA pyysi Finavia Oyj:tä 15.2.2013 mennessä ilmoittamaan, miten se on huomioinut hänen esittämänsä näkökohdat.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 4.12.2012, DNRO 2396/2/11*, ESITTELIJÄ RIITTA LÄNSISYRJÄ

Finavia Oyj ilmoitti, että se on palveluntuottajien kanssa pidettävissä palavereissa korostanut raportoinnin tärkeyttä sekä tuonut esille OA:n tuoman johtopäätöksen, jonka mukaan raportointijärjestelmään tehtävää kirjaamista ei tehdä huomioiden ainoastaan raportoinnin velvoittavuus, vaan kirjaaminen on osa matkustajan, mutta myös turvatarkastajan oikeusturvan takaamisen keinoista.

Lentoaseman turvatarkastusalueen valokuvauskielto

Kysymys on valokuvaamisesta alueella, jonne ovat oikeutettuja pääsemään vain lentolipun lunastaneet turvatarkastukseen tulevat henkilöt. Heidän oleskelunsa ja liikkumisensa alueella on ohjattua ja turvatarkastuksen toteuttamisen edellyttämällä tavalla rajoitettua.

OA:n mielestä turvatarkastusalueetta voidaan pitää yleisöltä suljettuna rikoslaissa tarkoitettulla tavalla. Kuvaamisen kiellettyyys on tällöin sidoksissa siihen, tapahtuuko kuvaaminen henkilön

yksityisyyttä loukaten ja oikeudettomasti. OA:n mukaan rajatun turvatarkastusalueen jälkeistä ns. turvavalvottua aluetta, jolla on matkustajien käyttöön tarkoitettuja odotus-, ravintola- yms. tiloja, ei sen sijaan voida pitää yleisöltä suljettuna.

OA katsoi, että kuvaaminen voi turvatarkastustilanteessa loukata yksityisyyden suojaa rikoslaissa tarkoitettulla tavalla. Tällöin oikeudettomuusvaatimuksella tarkoitetaan tavanomaisesta poikkeavaa ja odottamatonta kuvaamista. Turvatarkastuksen kohteena olevan henkilön luvaton kuvaamista voidaan pitää sellaisena.

OA:n mukaan turvatarkastuksen kohteena olevan henkilön kuvaaminen lentoaseman yleisöltä suljetulla rajatulla turvatarkastusalueella voi täyttää rikoslain salakatselua koskevan rikoksen tunnusmerkistön. Näin ollen Finavian ilmoitukset ja rajoittamista koskevat ohjeet, jotka koskevat kuvaamiskieltoa tällä alueella, eivät ole lainvastaisia.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 20.3.2012,
DNRO 1224/4/10*, ESITTELIJÄ RIITTA LÄNSISYRJÄ

OA ratkaisi myös kaksi asiaa, jotka koskivat Finavia Oyj:n ruotsinkielistä tiedottamista tuhkapilvistä (1515/4/10*, ks. s. 309) ja liikenneopasteiden tekstien kaksikielisyttä koskevan sääntelyn uudistamista (2903/4/12, ks. s. 304).

4.23

Kirkollisasiat

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajujoja*. Esittelijäneuvos *Jorma Kuopus* toimi asiaryhmän pääesittelijänä.

4.23.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisia yhdyskuntia, joihin nähden laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustetta. Kaikkia rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki. Ortodoksista kirkkoa sääntelee sen lisäksi laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa, siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

Oikeusasiamiehen toimivalta on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu ensisijassa evankelisluterilaiseen kirkkoon ja jossain määrin ortodoksiseen kirkkokuntaan. Muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piiriin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on arvioida kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia

menettelytapoja. Lisäksi oikeusasiamies valvoo hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista.

4.23.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Kirkollista hallintoa varten Suomi on jaettu yhdeksään hiippakuntaan, jotka jakaantuvat edelleen rovastikuntiin. Kirkkohallitus hoitaa kirkon yhteistä hallintoa, taloutta ja toimintaa. Kirkon perusyksiköitä ovat itsenäiset alueelliset seurakunnat.

Kirkkolain mukaan seurakuntajaon tulee noudattaa kuntajakoa siten, että kukin kunta on kokonaisuudessaan saman seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueella. Saman kunnan alueella olevien seurakuntien on muodostettava joko yksi seurakunta tai seurakuntayhtymä, jossa yhdistyvät useamman seurakunnan talous ja hallinto.

Seurakuntien määrä on viime vuosina vähentynyt kunta- ja seurakuntaliitosten myötä. Vuoden 2013 alussa evankelisluterilaisen kirkon seurakuntia oli kaikkiaan 430 ja seurakuntayhtymiä 34.

Kuntauudistuksen ohella muutostarpeita aiheuttaa seurakuntien kiristynyt taloudellinen tilanne. Talouteen vaikuttavat muun muassa kirkon jäsenmäärän pieneneminen ja seurakuntien suuren kiinteistömäärän ylläpidon kalleus ja huono käyttöaste.

Suuri haaste on myös kirkon yhteiskunnallisen aseman heikentyminen.

Näihin haasteisiin kirkko pyrkii vastaamaan hallintoa, rakenteita ja toimintaa kehittämällä. Tavoitteena on kevytrakenteinen palveluorganisaatio, joka mahdollistaa joustavan käytännön

työn seurakunnissa. Uuden seurakuntayhtymä 2015 -rakennemallin mukaan kaikki seurakunnat kuuluisivat jatkossa seurakuntayhtymiin. Myös kirkon keskushallintoa halutaan keventää. Tavoitteet sisältyvät Kirkon keskushallinto 2015 -työryhmän mietintöön.

Kirkon työolobarometrien mukaan työyhteisöjen hyvinvointi on keskimäärin hyvällä tasolla, joskin kiusaamista ja syrjintää osoittavat luvut ovat hieman korkeampia kuin yleensä. Seurakuntien palkkatasa-arvo ja samapalkka-aste eri työntekijäsektoreilla ovat hyvät. Seurakuntien jäsenmäärän väheneminen luo tarvetta vähentää henkilöstömäärää, toisaalta seurakunnissa on meneillään voimakas sukupolvenvaihdos, joka luo rekrytointitarpeita.

Perustuslain 76 §:n mukaan evankelisluterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta säädetään kirkkolaisissa. Kirkkolaisia koskevia lainsäädäntöesityksiä voi tehdä vain kirkko itse.

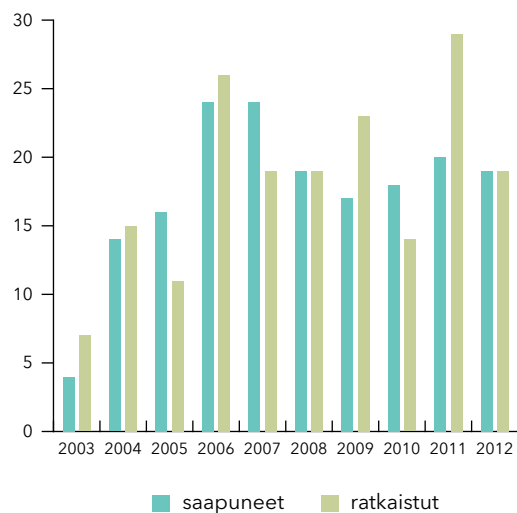
Seurakuntien ylläpitämät jäsenrekisterit korvattiin kirkon yhteisellä jäsenrekisterijärjestelmällä (Kirjuri), joka otettiin käyttöön vaiheittain vuoden 2012 aikana.

Lisäksi perustettiin kirkon kirjanpidon ja palkanlaskennan palvelukeskus (Kipa), joka tuottaa valtakunnallisesti kirjanpidon ja palkanlaskennan asiantuntijapalveluja seurakunnille, hiippakunnille ja kirkon keskusrahastolle.

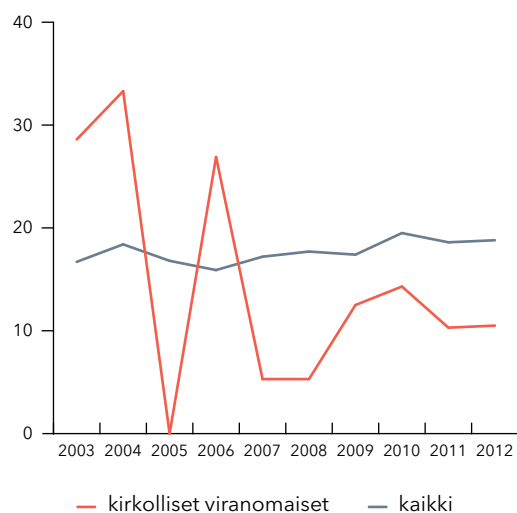
Samoin uudistettiin muun muassa hautaustoimen maksuja, kirkon virkamiesoikeutta ja muutoksenhakua koskevia kirkkolain säännöksiä.

4.23.3 KANTELOT JA TARKASTUKSET

Kirkollisasioita koskevia kanteluita saapui ja ratkaistiin 19. Kirkon toimintaympäristön muutokset ja haasteet näkyivät myös oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen aiheissa. Arvostelun kohteina olivat muun muassa seurakuntajaon uudistaminen, hautaustoimeen liittyvät asiat, asiakirja- ja tietopyyntöihin vastaaminen ja henkilöstön käytös. Toimenpiteeseen johti kaksi kantelua.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2012



Toimenpideprosentti vuosina 2003–2012

AOA Pajuoja tarkasti Kirkkohallituksen maaliskuussa 2012. Keskustelua käytiin kirkon toimintaympäristön muutoksista, kirkkolain ja kirkon tietohallinnon uudistamishankkeista, tasa-arvosta, yhdenvertaisuudesta ja työhyvinvoinnista.

Kanslian esittelijät tekivät lokakuussa tarkastuksen Tampereen hiippakunnan tuomiokapitulissa. Tällöin käsiteltiin hiippakunnan roolia ja tehtäviä suhteessa seurakuntiin ja hiippakunnan keinoja tukea seurakuntien toimintaa.

4.23.4 RATKAISUJA

Ei arvosteltavaa arkkipiispan toiminnassa

Kantelussa arvosteltiin Suomen evankelisluterilaisen kirkon arkkipiispa Kari Mäkisen lausuntoa muun muassa Yle-uutisten haastattelussa maaliskuussa 2011, kun arkkipiispa oli vaatinut kristillisiä järjestöjä lopettamaan homokielteisen Älä alistu -kampanjansa. Kantelijan mielestä arkkipiispa käytti väärin virka-asemaansa.

AOA totesi, että evankelisluterilaisen kirkon piirissä käyty keskustelu homoseksuaalisuudesta ja siihen liittyvästä Raamatun tulkinnasta on uskonnonharjoitukseen ja kirkon opillisiin kysymyksiin kuuluva asia, jonka arvioimiseen eduskunnan oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa.

Lisäksi kysymys oli kirkon ja siihen nähden itsenäisten oikeushenkilöiden välisestä keskustelusta, jolla ei ollut kirkon hallintoon liittyvää tai muuta oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvaa, kirkon julkisiin tehtäviin kytkeytyvää ulottuvuutta. Näistä syistä kirjoitus ei johtanut apulaisoikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

AOA PAJUOJAN VASTAUS 10.2.2012,
DNRO 1210/4/11*, ESITTELIJÄ JORMA KUOPUS

Espoon kirjaston rukousnurkkauksessa ei moitittavaa

Uskonnonvapauskysymykset nousivat esille myös muita hallinnonaloja kuin kirkkoa koskevissa kanteluissa.

Kantelussa arvosteltiin Espoon kaupungin sivistystoimen Entressen kirjaston menettelyä sen varattua elo-syyskuussa 2010 tiloihinsa pääasiassa muslimeille tarkoitettua rukoustan.

Kysymys oli ensinnä siitä, voiko rukouspaikan järjestäminen kuulua kunnallisen kirjaston tehtäviin. Toisaalta kyse oli siitä, oliko lähinnä islaminuskoisille varattu rukousnurkkaus ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen lainsäädännössä turvattu yhdenvertaisen kohtelun vastaista.

AOA katsoi, että tilapäisen rukousnurkkauksen järjestämiseen oli olemassa esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden yhdenvertaisten kirjaston käyttömahdollisuuksien tukemiseen ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä erityistarpeita. Rukousnurkkauksen koko tai toiminta-aika ei ollut epäsuhteessa kirjaston muihin toimintoihin nähden, eikä se selvityksen mukaan heikentänyt muiden kävijöiden palveluja tai vaikuttanut kirjaston toimintaan. Lisäksi nurkkausta saattoivat käyttää kaikki kirjaston asiakkaat.

Kirjaston mukaan tarkoituksena ei ollut asettaa eri kävijäryhmiä erilaiseen asemaan heidän uskonnollisen vakaumuksensa perusteella, vaan antaa kaikille kävijöille mahdollisuus hiljentymiseen.

AOA totesi, että järjestelyä alun perin toteutettaessa näytti olleen jonkin verran epäselvää, oliko hiljentymistila tarkoitettu pysyväksi ja jos oli, olisiko sen käyttöoikeus rajoittunut vain islaminuskoiisiin kirjaston asiakkaisiin. Koska kysymys oli kuitenkin ajallisesti rajallisesta, nimenomaan Ramadanin aikaan liittyvästä käyttömahdollisuudesta, asiassa ei tullut esiin sellaista lainvastaista menettelyä, johon laillisuusvalvojan olisi tullut puuttua.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 15.5.2012, DNROT 3031* JA 3033/4/10*, ESITTELIJÄ PIATTA SKOTTMAN-KIVELÄ

4.24

Muut asiat

4.24.1 RATKAISUJA

Kauppojen aukiolo loppiaisena - poikkeuslupien tulee perustua riittävään selvitykseen

AOA katsoi, että kauppoille ei tule antaa lupaa juhlapyhien aukioloon ilman asianmukaista tarveselvitystä. Vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaa-moliikkeiden aukioloajoista annetun lain (aukiololain) lähtökohtana on aukioloaikojen selkeyttäminen ja niistä poikkeaminen vain rajoitetuissa tapauksissa poikkeusluvun nimienomaan paikalliset erityisyydet huomioon ottaen.

Hallinnon lainalaisuusperiaate edellyttää, että aluehallintovirastojen poikkeuslupakäytäntö ei voi kokonaisuutena arvioiden muodostua sellaiseksi, että se vaarantaa lainsäätäjän tahdon toteutumisen sen asetettua rajoitukset liikkeiden aukioloajalle.

Maan eri alueiden kesken aluehallintovirastot voivat päätyä päätöksissään ajankohdan, kuten loppiaisena, ja perusteen, kuten venäläismatkailijoiden lukuisien rajaylitysten, yhtäläisyydestä huolimatta eri lopputulokseen yhdenvertaisuuden vaarantumatta. Aluehallintovirastoilla on kuitenkin poikkeuslupasäännöksen perusteella melko laaja harkintavalta asiassa.

AOA totesi olevan jossakin määrin epäselvää, voivatko muut kuin hallintolain tarkoittamat asianosaiset anoa yleisesti poikkeuslupan ilman niiden nimienomaista valtuutusta, joiden etua ja oikeutta lupa välittömästi koskee, kuten elinkeinonharjoittajien ja tilaisuuden järjestäjien.

Aluehallintovirastojen tuleekin poikkeuslupia myöntäessään erikseen harkita, onko hakijalla oikeudellinen intressi asiassa hallintolain asianosaikäsitteen tarkoittamassa mielessä tai onko hakijalla asianosaisten valtuutusta.

AOA:n mukaan aukiololain asianosaikäsitettä olisikin syytä selkeyttää poikkeuslupa-asioissa. Hän pyysi työ- ja elinkeinoministeriöltä selvitystä 31.5.2013 mennessä siitä, mihin toimenpiteisiin tämä päätös on antanut aihetta.

AOA PAJUOJAN PÄÄTÖS 16.10.2012,
DNRO 72/4/11*, ESITTELIJÄ RIITTA LÄNSISYRJÄ

Lisäksi hän pyysi samaan päivään mennessä ministeriötä hankkimaan selvityksen loppiaiseksi 2013 myönnettyistä poikkeusluvista (4653/2/12).

Väestörekisterin asumistietojen korjaaminen

Maistraatti ei ollut suostunut jälkikäteen korjaamaan asumistietoihin kantelijan unohduksen johdosta jäänyttä aukkoa, vaikka kantelijalla oli ollut esittää näyttö yhtäjaksoisesta asumisesta Suomessa.

Asiassa oli lopulta päädytty viranomaistoimenpiteeseen eli rekisterimerkinnän korjaamiseen ja perusteluna oli käytetty nimienomaan kantelijan asiassa esittämää selvitystä. Rekisterimerkinnän korjaaminen oli tullut maistraatissa vireille loppukesästä 2010 ja se oli ratkaistu loka-kuussa 2011. AOA ei pitänyt näin pitkää käsittely-aikaa asianmukaisena.

Asia oli jäänyt pelkästään kantelijan ja henkikirjoittajan välisten keskustelujen ja sen varaan, että henkikirjoittaja mahdollisesti pohtii asiaa ja pyrkii siihen vielä palaamaan, mikä oli sittemmin kuitenkin erinäisistä syistä jäänyt. Kantelija oli siten perustellusti voinut jäädä epätietoiseksi asian mahdollisesta etenemisestä ja siten ilmeisestikin joutunut sitä useasti peräänkuuluttamaan.

AOA katsoi, että maistraatin menettely ei ollut hyvän hallinnon mukainen, ja saattoi käsityksensä asiaa käsitelleen henkikirjoittajan ja maist-

raatin tietoon. Asian mahdollisen yleisemmän merkityksen vuoksi AOA lähetti asiassa kertyneet asiakirjat Väestörekisterikeskukselle (VRK) tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään.

AOA SAKSLININ PÄÄTÖS 27.3.2012,
DNRO 2444/4/11*, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

VRK ilmoitti, että sen ulkomaalaisille suunnatussa tiedotemateriaalissa ei ole erikseen korostettu ilmoitusvelvollisuutta tilanteissa, joissa tilapäinen asuminen Suomessa jatkuu pitempään kuin henkilö on aiemmin ilmoittanut. VRK ilmoitti harkitsevansa, olisiko sen täsmennettävä tiedotteitaan ja mahdollisesti myös rekisteröintipyyntöjen vastaanottajille laatimiaan ohjeita tältä osin.

5 Liitteet



Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)

38 § Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla 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 syyistä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 § Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 § Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista

tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täytävät velvollisuutensa. 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 merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 § Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella 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 § Ministerivastuun 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 tehtävänsä hoitaessaan menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

3 § (20.5.2011/535) Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän

katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, 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 oikeusuojakeinoista 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 § Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan virastojen ja laitosten 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 rauhanturvajoukoissa seurataksena varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä tai hänen edustajallaan on oikeus päästä tutustumaan viraston tai laitoksen kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti viraston tai laitoksen 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 § Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (493/1995) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (449/1987) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 § Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 § Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

11 § Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

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 havaitsemiinsa puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804)
Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valittu on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU
Oikeusasiasta, apulaisoikeusasiamiehiä ja ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset (20.5.2011/535)

14 §
Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne

laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkitavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §
Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

16 § (24.8.2007/804)
Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiasta, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeus-

asiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 §
Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valittu on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

18 §
Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §
Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804)
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskus

19 b § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535)

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tietoutta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 e § (20.5.2011/535)

Ihmisoikeusvaltuuskunta

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;

- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;

- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

4 LUKU

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset

20 § (20.5.2011/535)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

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

21 § (20.5.2011/535)

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

5 LUKU

Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §

Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:

24.8.2007/804

Tämän lain voimaantuloajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. (L 840/2007 tulee voimaan A:n 836/2007 mukaisesti 1.10.2007)

20.5.2011/535

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Lain 3 ja 19 a §:n 1 momentti tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2011.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimien laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)
- 2) pakkokeinolaissa (450/87) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §

Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä
- 2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §

Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §

Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §

Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- tuomioistuimia ja oikeushallintoa
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa
- terveydenhuoltoa
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä

Apulaisoikeusasiamies *Jussi Pajujoja*
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- sosiaalivakuutusta
- syyttäjälaitosta
- puolustuslaitosta, Rajavartiolaistosta ja siviilipalvelusta
- liikennettä ja viestintää
- kauppaa ja teollisuutta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- kirkkoa

Apulaisoikeusasiamies *Maija Sakslin*
ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- lapsen oikeuksia
- verotusta
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- ulkomaalaisasioita
- saamelaisasioita
- Tullia

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 160/2012 vp laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalveluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta (4359/5/12)

Eduskunnan lakivaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 85/2012 vp laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (3941/5/12)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 142/2012 vp laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennuspalveluista annetun lain muuttamisesta (4459/5/12)

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 142/2011 vp sotilaskurinpitolaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja hallituksen esityksestä HE 143/2011 vp laiksi rikostorjunnasta puolustusvoimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (790/5/12)

Oikeusministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivalta-ristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta sekä esitutkinnan ja syytetoimien siirtämisestä Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä (26/5/12)
- luonnoksesta oikeusturvaohjelmaksi vuosille 2012–2016 (561/5/12*)
- yhdyskuntaseuraamustoimikunnan mietinnöstä 12/2012 ”Yhdyskuntaseuraamuksia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus” (1337/5/12*)
- työryhmämietinnöstä 24/2012 ”Sananvapausrikokset, vainoaminen ja viestintärauhan rikkominen” (1742/5/12)
- arviomuistiosta 25/2012 ”Raiskausrikosten lainsäädännölliset muutostarpeet. Arviomuistio” (1767/5/12)
- työryhmämietinnöstä 26/2012 ”Syyteneuvottelu ja syyttämättä jättäminen” (1797/5/12*)
- työryhmämietinnöstä 11/2012 (VM:n julkaisu) ”Kantelutyöryhmän loppuraportti” (1807/5/12)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi käsitteilyn joutuisuutta hallinnossa ja oikeussuojaa hallintoasian käsittelyn viivästyessä koskevaksi lainsäädännöksi (2024/5/12*)
- työryhmämietinnöstä 38/2012 ”Edunvalvojan palkkio. Asetusehdotus” (2428/5/12*)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntöä täydentäväksi lainsäädännöksi (selvityksiä ja ohjeita 42/2012 ”Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön täydentäminen”) (2527/5/12)
- työryhmämietinnöstä 37/2012 ”Vakavan väkivallan vähentäminen” (3167/5/12)
- työryhmämietinnöstä 63/2012 ”Ihmiskauppatyöryhmän mietintö” (4049/5/12)

- työryhmämietinnöstä 69/2012 ”Todistelu yleisissä tuomioistuimissa” ja selvityksestä 65/2012 ”Vertailua eräistä todistusoikeudellisista kysymyksistä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa” (4300/5/12)

Sisäasiainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta; lasten säilöön-otto (1267/5/12*)
- selvityksestä 17/2012 ”Selvitys ulkomaalaislain perheen yhdistämistä sääntöjen tarkistamisen taustaksi” (1894/5/12)
- työryhmän muistiosta ”Ulkomaalaisten säilöön ottamista koskevan tilastoinnin nykytila ja tilastoinnin kehittämistä koskevat ehdotukset” (2250/5/12)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilainsäädäntöä täydentäväksi lainsäädännöksi (2519/5/12)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- ohjausryhmän muistiosta 12/2012 ”Ohjausryhmän muistio. Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta ja iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista” (1845/5/12*)
- työryhmämuistiosta 21/2012 ”Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistaminen. Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti” (3372/5/12)

Puolustusministeriölle

- työryhmämietinnöstä ”Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä koskevan sääntelyn uudistaminen. Työryhmän mietintö” (4107/5/11)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta (4708/5/11)

- luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (2970/5/12)

Valtiovarainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Tullin hallinnosta sekä siihen liittyvien eräiden lakien muuttamisesta (154/5/12)
- luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi valtion virastojen aukioloista annetun asetuksen muuttamisesta (1529/5/12)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi tullilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (3339/5/12)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan, jolla mahdollistetaan yksilö- ja valtiovalitukset sekä tutkintamennettely, allekirjoittamisesta ja ratifioinnista (419/5/12)
- ratifioinnin valmistelua varten YK:n kansainvälisen yleissopimuksen kaikkien henkilöiden suojelemista tahdonvastaiselta/pakotetulta katoamiselta (2070/5/12)
- Euroopan neuvoston ikääntyneiden henkilöiden ihmisoikeuksien edistämistä koskevan asiantuntijakomitean (CDDH-AGE) ensimmäisestä suositusluonnoksesta (2988/5/12)

Liikenne- ja viestintäministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi yksityisistä yleisistä satamista annetun lain sekä kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain kumoamisesta (1356/5/12)

Valtioneuvoston kanslialle

- luonnoksesta tarkastuslistaksi kansalliskielistrategiaan ”Miten osoitat käyttäväsi kansalliskieliä ja edistät niiden käyttöä?” (3524/5/12)

Helsingin syyttäjänvirastolle

- työryhmän luonnoksesta ”Esitutkintayhteistyötä koskeva ohje” (4197/5/12)

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- OA Jääskeläinen, AOA Pajuoja ja AOA Sakslin 30.3.2012 kertomuksesta K 4/2011 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2010 (1078/5/12)
- OA Jääskeläinen, AOA Pajuoja ja AOA Sakslin 6.9.2012 kertomuksesta K 5/2012 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2011

Lakivaliokunnassa

- OA Jääskeläinen 13.3.2012 hallituksen esityksestä HE 2/2012 vp henkilötietojen käsittelyä Rikosseuraamuslaitoksessa koskevaksi lainsäädännöksi (898/5/12)

MUUT KUULEMISET

Oikeusministeriössä

- Esittelijäneuvos Jorma Kuopus 2.3.2012 Euroopan komission ehdotuksesta ”Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleisen tietosuojasetus) (368/5/12)

Sosiaali- ja terveysministeriössä

- Esittelijäneuvos Tapio Rätty 20.4.2012 Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän kuulemistilaisuudessa
- Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio 29.10.2012 Viranomaisen yhteistyö ja tietojen vaihto vakavissa lastensuojelutapauksissa tai epäilyissä mukaan lukien lastensuojeluilmoituskäytännöt -kuulemistilaisuudessa

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat 6 695

Vuonna 2012 vireille tulleet asiat	4 723
- kantelut oikeusasiamiehelle	4 302
- oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	33
- omat aloitteet	74
- lausunto- ja kuulemispyynnöt	51
- muut kirjoitukset	263
Vuodelta 2011 siirtyneet asiat	1 532
Vuodelta 2010 siirtyneet asiat	433
Vuodelta 2009 siirtyneet asiat	7

Ratkaistut asiat 5 002

Kantelut	4 634
Omat aloitteet	61
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	52
Muut kirjoitukset	255

Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat 1 693

Vuodelta 2012	1 432
Vuodelta 2011	245
Vuodelta 2010	13
Vuodelta 2009	3

Muut käsitellyt asiat 267

Tarkastukset ¹	147
Kanslian hallintoasiat	98
Kansainväliset asiat	22

¹ Tarkastuspäiviä 89

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat 4 634

Sosiaaliturva	994
- sosiaalihuolto	659
- sosiaalivakuutus	335
Poliisiviranomaiset	720
Terveysturvaviranomaiset	525
Vankeinhoitoviranomaiset	369
Tuomioistuimet	263
- yleiset tuomioistuimet	237
- erityistuomioistuimet	-
- hallintotuomioistuimet	26
Opetusviranomaiset	195
Työhallinnon viranomaiset	187
Kunnalliset viranomaiset	168
Ympäristöviranomaiset	164
Ulosottoviranomaiset	143
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset	103
Edunvalvontaviranomaiset	97
Maa- ja metsätalousviranomaiset	90
Syyttäjäviranomaiset	80
Ulkomaalaisviranomaiset	80
Ylimmät valtionelimet	74
Veroviranomaiset	65
Sotilasviranomaiset	56
Julkiset oikeusavustajat	42
Tulliviranomaiset	29
Kirkolliset viranomaiset	19
Valvontaan kuulumattomat yksityiset	17
Muut valvottavat viranomaiset	154

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet

61

Vankeinhoitoviranomaiset	11
Poliisiviranomaiset	10
Sosiaaliturva	7
- sosiaalihuolto	4
- sosiaalivakuutus	3
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset	6
Terveydenhuoltoviranomaiset	4
Sotilasviranomaiset	3
Ulosottoviranomaiset	3
Opetusviranomaiset	2
Kunnalliset viranomaiset	2
Tuomioistuimet	2
- yleiset tuomioistuimet	2
- hallintotuomioistuimet	-
Ympäristöviranomaiset	2
Työhallinnon viranomaiset	2
Veroviranomaiset	1
Syyttävöviranomaiset	1
Ulkomaalaisviranomaiset	1
Tulliviranomaiset	1
Ylimmät viranomaiset	1
Muut valvottavat viranomaiset	2

Ratkaistut asiat yhteensä

4 695

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Tilastomerkinnot muuttuneet 1.6.2011 lähtien.

Kantelut **4 634**

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut **834**

- syyte	-
- huomautus	39
- käsitys	669
- moittiva	379
- ohjaava	290
- esitys	27
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	1
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	15
- loukkauksen hyvittämisiksi*	10
- sovitteluksi	1
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus	40
- muu toimenpide	59

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska **2 460**

- virheellistä menettelyä ei todettu	457
- ei aihetta	2 003
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 420
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	583

Kantelua ei tutkittu, koska **1 340**

- ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	110
- oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	620
- ei yksilöity	188
- siirto oikeuskanslerille	29
- siirto valtakunnansyyttäjälle	8
- siirto muulle viranomaiselle	171
- tapahtumasta oli kulunut yli 5 vuotta	4
- tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta	133
- raukesi muulla perusteella	77

* hyvitystä käytetty myös 3 huomautuksessa ja 9 käsityksessä

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Tilastomerkinnot muuttuneet 1.6.2011 lähtien.

Omat aloitteet		61
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut		48
- syyte	-	
- huomautus	2	
- käsitys	29	
- moittiva	14	
- ohjaava	15	
- esitys	7	
- virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	1	
- säännösten tai määräysten kehittämiseksi	5	
- loukkauksen hyvittämiseksi	1	
- käsittelyaikana tapahtunut korjaus	3	
- muu toimenpide	7	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska		11
- virheellistä menettelyä ei todettu	4	
- ei aihetta	7	
- epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	7	
- oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	-	
Omaa aloitetta ei tutkittu, koska		3
- oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	1	
- raukesi muulla perusteella	1	
SAAPUNEET ASIAT VIRANOMAISITTAIN		
Kymmenen suurinta asiaryhmää		
Sosiaaliturva		961
- sosiaalihuolto	668	
- sosiaalivakuutus	293	
Poliisiviranomaiset		731
Terveydenhuoltoviranomaiset		462
Vankeinhoitoviranomaiset		324
Tuomioistuimet		259
- yleiset tuomioistuimet	237	
- hallintotuomioistuimet	22	
Työhallinnon viranomaiset		186
Opetusviranomaiset		163
Ympäristöviranomaiset		157
Kunnalliset viranomaiset		152
Ulosottoviranomaiset		118

Tarkastukset

* = ennalta ilmoittamaton tarkastus

Tuomioistuimet

- Helsingin kärjäoikeus, pakkokeinot
- Keski-Suomen kärjäoikeus, telepakkokeinoasiat ja kotietsintäasiat, Jyväskylä
- Oulun kärjäoikeus, telepakkokeinoasiat ja kotietsintäasiat

Syyttäjälaitos

- Helsingin syyttäjänvirasto
- Keski-Suomen syyttäjänvirasto, Jyväskylä
- Oulun syyttäjänvirasto
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

Poliisihallinto

- Etelä-Karjalan poliisilaitoksen Imatran poliisivankila*
- Etelä-Savon poliisilaitoksen Pieksämäen poliisivankila*
- Helsingin kaupungin selviämishoitoasema, Töölön Kisahalli*
- Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisivankila*
- Helsingin poliisilaitoksen Töölön säilytys-suoja*
- Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisivankila*
- Kainuun poliisilaitoksen Kajaanin pääpoliisiaseman poliisivankila*
- Kanta-Hämeen poliisilaitoksen lähipoliisitoiminta
- Keski-Suomen poliisilaitoksen Jyväskylän pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystila*
- Keski-Suomen poliisilaitos, Jyväskylä
- Keskusrikospoliisi (2 kertaa)
- Keskusrikospoliisin Talousrikostorjunnan tukiyksikkö (TARTU)

- Lapin poliisilaitoksen Utsjoen palvelupiste
- Liikkuvan poliisin Helsinki-Vantaan lentoaseman yksikkö
- Nettipoliisi
- Oulun poliisilaitoksen Oulun pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystila*
- Oulun poliisilaitos
- Pirkanmaan poliisilaitoksen lähipoliisitoiminta
- Pohjois-Savon poliisilaitoksen Iisalmen poliisivankila*
- Pohjois-Savon poliisilaitoksen Kuopion pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystila*
- Pohjois-Savon poliisilaitoksen Varkauden poliisivankila*
- Poliisihallitus

Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos

- Hämeen Rykmentti, Lahti
- Ilmavoimien Teknillinen Koulu, Kuorevesi
- Karjalan Lennosto, Rissala
- Karjalan Prikaati, Vekaranjärvi
- Merivoimien Esikunta Turku
- Pioneerirykmentti, Keuruu
- Pohjois-Savon aluetoimisto, Kuopio
- Rajavartiolaitoksen Esikunta, Helsinki
- Saaristomeren Meripuolustusalue, Turku
- Sotilaslääketieteen Keskus, Lahti
- Suomenlahden Meripuolustusalue, Upinniemi
- Uudenmaan Prikaati, Dragsvik

Tullilaitos

- Ahvenanmaan tullipiiri, Maarianhamina ja Maarianhaminan satama
- Tornion tulli, Utsjoen tullitoimipaikka

Vankeinhoito

- Haminan vankila*
- Helsingin vankila
- Helsingin vankilan poliklinikka
- Hämeenlinnan vankila
- Kuopion vankila*
- Naarajärven vankila*
- Oulun vankila*
- Riihimäen vankila*
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinto-yksikkö
- Sulkavan vankila*
- Vanajan vankila
- Vankisairaala, Hämeenlinna

Ulosottoimi

- Ahvenanmaan maakunnanvoudinvirasto, Maarianhamina
- Helsingin kaupungin Taloushallintopalveluliikelaitos Talpa

Ulkomaalaishallinto

- Helsingin kaupungin Metsälän vastaanotto-keskus
- Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisi

Sosiaalihuolto

- Espoon kaupungin Aurorakoti 3 (hoivakoti)*
- Espoon kaupungin Espoonlahden hoivakoti 2*
- Espoon kaupungin Puolarkoti 4 E (hoivakoti)*
- Helsingin Alzheimer-yhdistys ry*
- Helsingin kaupungin Kontulan vanhusten-keskus*
- Helsingin kaupungin Naulakallion hoito- ja kasvatuskodit (lastensuojelulaitos)*
- Hoitokoti Villa Lyhde (yksityinen hoivakoti), Espoo*
- Hoivakoti Vuoksela (yksityinen hoivakoti), Espoo*

- Iltala (yksityinen hoivakoti), Espoo*
- Inarin kunnan Koltansaamen kielipesä (ryhmäperhepäiväkoti), Sevettijärvi
- Inarin kunnan Männikön palvelutalo, Ivalo
- Inarinsaamen kielipesä (yhdistyksen ylläpitämä ryhmäperhepäiväkoti), Ivalo
- Inarinsaamen kielipesä Pierval (yhdistyksen ylläpitämä ryhmäperhepäiväkoti), Inari
- Kansanopiston järjestämä saamenkielisten vanhusten päiväkerho, Ivalo
- Koltansaamen kielipesä (Inarin kunnan ryhmäperhepäiväkoti), Ivalo
- Konstan Koti ja Koulu Oy, Hollolan toimipiste (yksityinen lastensuojelulaitos)*
- Koulukoti Limingan koulutuskeskus, Liminka
- Koulukoti Pohjolakoti, Muhos (yhdistyksen ylläpitämä vammaispalveluyksikkö)
- Kumpuniitty (yksityinen lastenkoti), Ylöjärvi*
- Kuusikoti (yksityinen hoivakoti), Espoo*
- MikevanHelmi (yksityinen hoivakoti), Espoo*
- Oulun kaupungin Lassintalon hoiva, osasto Helminkoti*
- Oulun kaupungin Lassintalon palvelukoti*
- Palvelukeskus Toivola-koti, Muhos (yhdistyksen ylläpitämä vammaispalvelukeskus)
- Palvelukoti Kannelkoti (yksityinen hoivakoti), Oulu*
- Palvelukoti Mäntyranta (yksityinen hoivakoti), Espoo*
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Palvelukoti Kotikoivu (kehitysvammahuollon palvelukoti), Oulu*
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Palvelukoti Lounatuuli (kehitysvammahuollon palvelukoti), Oulu*
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Palvelukoti Metsäketo (kehitysvammahuollon palvelukoti), Oulu*
- Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin Palvelukoti Sateenkaari (kehitysvammahuollon palvelukoti), Oulu*
- Rovaniemen kaupunki, Pihlajarinne (kehitysvammahuollon asumisyksikkö)*
- Sevettijärven koltansaamenkieliset vanhuspalvelut
- Tampereen kaupungin Metsolan perhetukikeskus*

- Utsjoen kunnan päiväkodin saamenkielinen osasto, Duottaraski
- Villa Lauriina (yksityinen hoivakoti, Espoo*)

Terveystenhoito

- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin Kellokosken sairaala
- Pirkanmaan sairaanhoitopiirin TAYS Pitkäniemen sairaala, Tampere
- Vanhan Vaasan sairaala, Vaasa

Sosiaalivakuutus

- Kelan Espoon keskuksen toimisto, Espoo
- Kelan Etelä-Pohjanmaan vakuutuspiiri, Seinäjoki
- Kelan Hakaniemen toimisto, Helsinki
- Kelan Itä-Suomen aluekeskus
- Kelan Korson toimisto, Vantaa*
- Kelan Kuopion toimisto
- Kelan Länsi-Suomen vakuutusalue, Seinäjoki
- Kelan Petosen toimisto, Kuopio
- Kelan Pohjois-Savon vakuutuspiiri, Kuopio
- Kelan pääkonttori, Helsinki
- Kelan Seinäjoen toimisto
- Kelan Vuosaaren toimisto, Helsinki

Työvoima ja työttömyysturva

- Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue
- Lakimiesten työttömyyskassa, Helsinki
- Metallityöväen Työttömyyskassa, Helsinki
- Pohjois-Savon työ- ja elinkeinotoimiston Kuopion toimipaikka

Opetustoimi

- Espoon kaupungin sivistystoimi
- Helsingin kaupungin Outamon koulu (erityiskoulu), Lohja

- Helsingin kaupungin Outamon oppilaskoti, Lohja
- Helsingin kaupungin Toivolan koulu (erityiskoulu)
- Helsingin kaupungin Toivolan oppilaskoti
- Inarin kunnan Sevettijärven koulu
- Opetushallitus
- Raaseporin kaupungin sivistystoimi
- Saamelaisalueen koulutuskeskus, Inari

Muut tarkastuskohteet

- Asianajotoimisto Ari Orvas, yleinen edunvalvonta
- Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietohallinto, Helsinki
- Helsingin kaupungin hallintokeskus ja oikeuspalvelut-osasto
- Helsingin kaupungin Rakennusvirasto
- Helsingin oikeusaputoimisto, oikeusapu
- Helsingin oikeusaputoimiston yleinen edunvalvonta
- Hiippakunnan tuomiokapituli, Tampere
- Inarin kunta ja Inarin kunnan sosiaali- ja terveysosasto, Ivalo
- Itella Oyj
- Kirkkohallitus
- Kolttien kyläkokous, Sevettijärvi
- Kolttien luottamusmies, Sevettijärvi
- Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Jyväskylä
- Lääkkeiden hintalautakunta
- Oulun hätäkeskus
- Saamelaiskäräjät, päätoimipaikka, Inari
- Saamelaiskäräjät, Utsjoen toimipiste
- Sisäasiainministeriön oikeusyksikkö
- Suomen elokuvasaatiö, Helsinki
- Turun kaupungin Talous- ja velkaneuvonta
- Turun kaupungin Talouspalvelukeskus
- Utsjoen kunta
- Yle Saame (Yle Sápmi), Inari

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

Kansliapäällikkö

Romanov Päivi OTK, VT

Esittelijäneuvokset

Kuopus Jorma OTT, VT
Kallio Eero OTK, VT
(osa-aikainen 1.4. alkaen)
Marttunen Raino OTK, VT
Haapkylä Lea OTK, VT
Länsisyrjä Riitta OTK, VT
Ojala Harri OTK, VT
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK
Haapamäki Juha OTK, VT
Räty Tapio OTK
Pölonen Pasi OTT, VT

Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit

Hännikäinen Erkki OTK
Tamminen Mirja OTK, VT
Aantaa Tuula OTK, VT
Kurki-Suonio Kirsti OTT
Stoor Håkan OTL, VT
Lindström Ulla-Maija OTK
Pirjola Jari OTL, FM
Sarja Mikko OTL, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Muukkonen Kari OTK, VT
Toivola Jouni OTK
Verronen Minna OTK, VT
Rita Anu OTK, VT
Niemi Juha OTK, VT
Eteläpää Mikko OTK, VT
Suhonen Iisa OTK, VT
Arvola-Sarja Terhi OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT
(virkavapaalla 30.6. saakka)
Holman Kristian OTM, HTM
Kumpula Anne OTL, VT (16.1.-30.11.)
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT (1.3. alkaen)

Esittelijä

Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT (1.1.-29.2.)

Neuvontalakimiehet

Wirta Pia OTK, VT
Romakkaniemi Jaana OTK, VT

Tiedottaja

Tuomisto Kaija YTM

Tarkastajat

Huttunen Kari
Laakso Reima

Notaarit

Kerrman Raili VN
Rahko Helena HN
Koskiniemi Taru HN
Tuominen Eeva-Maria HTM, VN
Suutarinen Pirkko VN

Arkistonhoitaja

Pärssinen Marja-Liisa VN

Kirjaaja

Kataja Helena

Apulaiskirjaaja

Karhu Päivi

Osastosihteerit

Ahola Päivi
Stern Mervi
Forsell Anu

Toimistosihteerit

Raahenmaa Arja (osa-aikainen)
Salminen Virpi
Keinänen Krissu
Salminen Sirpa
(virkavapaalla 27.1. alkaen)
Kaukolinna Mikko
Hellgren Johanna
Hokkanen Pirjo (osa-aikainen)
Einola Eija
Karhunen Sanna
Raatikainen Taina (27.1. alkaen)

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

Johtaja

Rautio Sirpa OTK, VT

Asiantuntijat

Kouros Kristiina OTK (3.5. alkaen)
Leikas Leena OTK, VT (14.5. alkaen)

Asiahakemisto

A

ajokortti 252
 alaikäinen 254, 263, 282
 aluehallintovirasto 232, 258
 ammatillinen oppilaitos 300–301
 ampuma-ase 144
 apuväline 240
 asiakasmaksu 219–220, 274
 asiakaspalvelu 308
 asiakassuunnitelma 261, 269
 asiakastietojärjestelmä 229
 asiakirja 230–231
 ks. myös julkisuus
 asiakirjapyyntö 126, 231, 257, 283, 327
 asianomainen 264
 asianosainen 230
 asiavirhe 160
 asukasvalinta 295
 asuminen 218, 266
 autoverotus 160

E

edunvalvonta 264, 274–275
 ehdonalainen vapaus 195
 elatusturva 231, 282
 ennakoilmoitus 160
 ennakkoäänestys 305
 ensihoito 246
 eristäminen 188–189, 193, 196
 esitutkinta 141
 EU-oikeus 301

H

hallinto-oikeus 308
 haltuunotto 158
 hammashoito 238–239, 251–252, 257
 hankintalaki 294

henkilöarviointi 127
 henkilökohtainen vapaus 236
 henkilönkatsastus 187
 henkilöntarkastus 142, 157
 henkilötiedot 256, 297
 hoitotakuu 251–252
 hoitotarvike 240, 252
 huolellisuus 126–127, 144, 231, 319, 328, 339
 huoltaja 261, 282
 huolto ja tapaamisoikeus 265–266
 ks. myös tapaamisoikeus
 huostaanotto 261–262
 hyvitys 145, 160, 231, 236–237, 261, 268,
 313–314, 332
 hyvä edunvalvontatapa 277
 hyvä hallinto 158–159, 162, 220, 229, 232, 277,
 287, 290, 295–296, 328, 346
 hyvä hoito 197, 241–242, 253, 255
 Hätäkeskuslaitos 148
 hätätiedote 309

I

Itella Oyj 338
 itsekriminointisuoja 159
 itsemurha 183
 itsemääräämisoikeus 255

J

julkinen hallintotehtävä 309
 julkinen oikeusavustaja 126–127
 ks. myös oikeusapu
 julkisen vallan käyttäminen 257, 313
 julkisoikeudellinen maksu 208
 julkisuus 126, 144, 230–231, 300, 332
 ks. myös asiakirja
 järjestyssäännöt 204
 jäsenyys 286

K

kansallispuisto 308
 Kansaneläkelaitos (Kela) 281–283, 286, 288, 308
 kauppojen aukioloaika 346
 kehitysvammahuolto 222–223
 kielelliset oikeudet 304–306, 308–309
 kieliasia 304, 308–309
 kiinniotto 266
 kiireellinen hoito 243
 kilpailutus 220
 kirjallinen huomautus 294
 kirjastopalvelut 203
 kirjeenvaihto 184, 193
 kirjesalaisuus 193–194, 338
 kirjoitusvirhe 124
 kirkko 345
 koevapaus 195
 korkein hallinto-oikeus (KHO) 124, 267
 kotietsintä 141–142
 kotihoito 224
 kotisairaanhoido 252
 kotouttaminen 267
 koulu 301
 kouluterveydenhuolto 254
 koulutus 287
 kuittaus 161
 kuljetuspalvelut 219–221, 230
 kuluttajariitalautakunta 127
 kunta-asia 291, 293–294
 kuuleminen 198, 210, 244, 254, 264, 266, 276,
 294, 296, 319, 332
 kuulustelu 160
 kuvatalenne 265
 käräjäoikeus 124–126, 141, 146, 266
 käsittelyaika 124, 214, 221, 232, 257–258,
 266–267, 277, 286, 288, 323, 331, 346
 ks. myös viivästys
 käsittelykieli 308
 käyttäytyminen 332
 käyttövarat 276–277

L

laitohoito 274
 lapsi 251, 266–268
 lastensuojelu 261, 263–265, 267–269
 lentoliikenne 309, 340–341
 liikenne 304
 liikennevakuutus 275, 304, 308
 Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) 301, 339
 luottamuksensuoja 162, 191, 210, 319
 lääke 241
 lääkinnällinen kuntoutus 240
 lääkärinlausunto 275

M

maa- ja metsätalousministeriö (MMM) 332
 maa-ainesten otto 322
 Maahanmuuttovirasto (Migri) 214
 Maanmittauslaitos (MML) 332
 maanmittaustoimitus 332
 maasta poistaminen 215
 maistraatti 277, 346
 matkustuskielto 146
 Metsähallitus 308
 moottorikelkkailureitti 324
 muistutus 232, 257
 muutoksenhaku 161, 283
 määräaika 217

N

neuvonta 162, 210, 231, 277
 ks. myös palveluperiaate
 neuvontavelvollisuus 287, 290

O

ohjeistus 283, 287, 300
 oikaisuvaatimus 313
 oikeusapu 127, 308
 ks. myös julkinen oikeusavustaja
 oikeussuojakeino 124

oleskelulupa 214, 300
 olosuhdeselvitys 265
 omaishoidon tuki 225–227
 omaisuuden haltuunotto 255
 omantunnonvapaus 296
 opintotuki 282
 opiskelijavalinta 301
 optinen lukupalvelu 313

P

palkanmaksu 154
 palveluperiaate 158–159, 161, 207, 257, 287, 295
 ks. myös neuvonta
 palvelusaika 155
 palveluseteli 252
 palvelusuunnitelma 223, 269
 perhe-elämän suoja 245, 266
 perheenyhdistäminen 214
 perintä 208, 282
 perunkirjoitus 127
 perusteleminen 167, 187, 196, 282, 332
 perusturvalautakunta 221
 poikkeuslupa 346
 poissaoloilmoitus 290
 poistumislupa 185, 195–196, 204
 poliisi 143–144, 243, 266, 309
 postitullaus 159
 potilas 197–198, 200, 202, 236, 238–239, 241–244,
 246, 251–254, 256–257, 308
 potilasasiakirja 197, 200, 254–256
 potilastietojärjestelmä 255
 potilasvahinko 244
 Potilasvakuutuskeskus (PVK) 257
 prosessinjohto 126
 psykiatrinen sairaalahoido 242, 244–245, 251,
 253–255, 257
 puhelinnauhoite 309
 puolustusvoimat 154
 ks. myös varusmies
 päihdetestaus 200
 päivähoito 227–228
 Pääesikunta 155
 päämiehen etu 277

päämies 275–277
 päätöksenteko 224, 323
 pöytäkirja 230, 333

R

rajoitustoimenpide 222, 268
 rakennuslupa 319–320, 323
 rakentaminen 326
 rangaistusaika 191
 riittävät terveyspalvelut 240, 251
 romulaiva 318

S

saamelaisuus 307
 sairaankuljetus 148
 salassapito 199–200, 202, 220, 237, 265, 275, 297
 sananvapaus 296
 sijaishuolto 262
 Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
 (Valvira) 258
 sosiaalihuolto 295
 sosiaalitoimi 219
 suhteellisuusperiaate 257, 297
 suostumus 256, 261, 264
 syyteharkinta 132
 syyteneuvottelu 122
 syyteoikeus 126, 132
 syyttämättä jättäminen 122
 sähköposti 265

T

talous- ja velkaneuvonta 206–207
 tapaamisoikeus 125
 ks. myös huolto ja tapaamisoikeus
 tapaamistilat 194
 tarkkailuhaalari 189
 tartuntatauti 254
 tasapuolinen kohtelu 297
 tasapuolisuus 287

televalvonta 124, 167
 terveydenhuolto 196–199, 238, 241
 terveydentilatieto 200, 202
 terveyshaitta 301
 terveystodistus 267
 tiedoksianto 195, 257, 277, 282, 319
 tiedonsaantioikeus 197–198, 264
 tiedottaminen 254, 256, 286–287, 309
 tiedustelu 126
 tielautakunta 331–333
 toimeentulotuki 217–219
 toimivalta 195, 293
 tullivalvonta 159
 tuomiolausejärjestelmä 121
 turvallisuustarkastus 142
 turvatarkastus 309, 340–341
 tutkintavankeus 185, 191–192, 196, 202
 Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) 287–288
 työnhakusuunnitelma 288
 työttömyyskassa 286
 työttömyysturva 286, 288
 täytäntöönpano 125, 146, 163, 215, 227, 266

U

ulkoilu 204–225
 ulkomaalainen 215, 300
 ulosmittaus 207, 210
 ulosotto 208, 210, 281
 urheilulukio 301
 uskonnonvapaus 296, 345

V

vaalisalaisuus 202
 vaatetus 189–190
 vahingonkorvaus 263, 290
 valitusoikeus 257
 valmistevero 161
 valokuvaaminen 283, 297, 341
 valtakirja 277
 Valtakunnanvoudinvirasto 207
 Valtiokonttori 124, 283

valvomaton tapaaminen 185, 187–188, 245
 valvonta 295, 322, 326
 valvontaviranomainen 184, 193
 valvottu koevapaus 194
 valvottu tapaaminen 191, 265
 vammaispalvelu 219–221, 269, 282
 vanhentuminen 126, 132
 vanhustenhuolto 224–225
 vankeinhoito 188, 193–194, 202–203
 vanki 183–185, 187–190, 193, 195–196, 199–200,
 203–204, 306
 vapaudenriisto 145
 varusmies 155
 ks. myös puolustusvoimat
 vastaanottokeskus 267
 velallinen 210
 veronpalautus 161, 207, 281
 verotakavarikko 163
 verotus 313–314
 viestintäsalaisuus 256
 viivästys 125, 127, 144, 158, 161, 195, 218, 229,
 232, 253, 257, 261–262, 265, 277, 282, 290, 301,
 313, 327, 339
 ks. myös käsittelyaika
 viranhaku 287
 virantäyttö 162
 virka-apu 243, 257
 virkasuhde 291
 väestötieto 126, 146, 266

Y

yhdenvertaisuus 155, 206, 218, 238, 252, 274,
 295, 301, 339–340
 yhteistoiminta 276
 yhteydenpito 191–192, 262, 264, 266
 yksityistie 331–333
 yksityisyyden suoja 127, 143, 157, 200, 237,
 283, 297
 Yleisradio Oy 307
 ylioppilastutkinto 300, 308
 ympäristökeskus 328
 ympäristölautakunta 320, 322
 yrittäjä 314

