



EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2022



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2022

ISSN 0356–2999
Paino: Hansaprint Oy
Turenki 2023
Taitto ja graafit: Virpi Salminen

Eduskunnalle

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

Eduskunnan oikeusasiamiehenä on toiminut allekirjoittanut oikeustieteen tohtori, varatuomari Petri Jääskeläinen. Toimikauteni on 1.1.2022–31.12.2025. Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin (1.4.2022–31.3.2026) ja oikeustieteen tohtori, varatuomari Pasi Pölönen (1.10.2021–30.9.2025).

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen lisensiaatti, esittelijäneuvos Mikko Sarja toimikaudeksi 1.10.2021–30.9.2025. Kertomusvuonna Sarja on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 77 työpäivän ajan.

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2022, jakson perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja jakson laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2022.

Oikeusasiamies PETRI JÄÄSKELÄINEN

Sisällysluettelo

	Eduskunnalle	3
1	Puheenvuorot	17
	Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen	18
	Oikeusasiamiehen tarkastustoiminta	18
	Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin	24
	Mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta	24
	Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen	30
	Muutoksia ja haasteita rikosseuraamusallalla	30
2	Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2022	33
2.1	Yleiskatsaus instituutioon	34
2.1.1	Oikeusasiamiehen YK:n yleissopimuksiin ja päätöslauselmiin perustuvat erityistehtävät	35
2.1.2	Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako	35
2.1.3	Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	36
2.1.4	Toimintamuodot ja painopisteet	36
2.1.5	Kertomusvuoden toimintatietoja	38
	Vuoden käsittelyaika	38
	Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	38
	Toimenpiteet	41
	Tarkastukset	43
2.1.6	Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	45
	Kotimaiset tapahtumat	45
	Kansainväliset yhteydet	46
	Kansainvälisiä vieraita	47
2.1.7	Palvelutoiminnat	48
	Asiakaspalvelu	48
	Viestintä	48
	Kanslia ja henkilökunta	48
	Kanslian talous	49
3	Perus- ja ihmisoikeudet	50
3.1	Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti	51
3.2	Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio	52
3.2.1	Ihmisoikeusinstituution kokoonpano, tehtävät ja asema	52
3.2.2	Akkreditaatiossa A-status	52
3.2.3	Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia	53

3.3	Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta	54
3.3.1	Ihmisoikeuskeskuksen mandaatti	54
3.3.2	Ihmisoikeuskeskuksen toiminta	54
	Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta	54
	Perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen	56
	Nuorten asiantuntijoiden ohjelma	57
	YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanon seuranta	58
	Ikääntyneiden oikeuksien edistäminen ja seuranta	58
	Kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö	58
3.3.3	Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminta	59
3.4	Vammaisten henkilöiden oikeudet	60
3.4.1	Erytistehtävä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa	60
3.4.2	Kansallisen rakenteen tehtävät ja toiminta	60
	Oikeusasiamies	61
	Ihmisoikeuskeskus	61
	Vammaistiimi	62
	Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK)	62
	Kansallinen yhteistyö	63
	Kansainvälinen yhteistyö	63
3.4.3	Laillisuusvalvonta	63
	Kantelut, esitykset ja omat aloitteet	64
	Tarkastukset	65
	Tarkastushavainnot esteettömyydestä, saavutettavuudesta ja osallisuuden edistämisestä	65
	Lausunnot	68
3.4.4	Ratkaisuja sosiaalihuollon alalta	68
	Puutteita ja menettelyvirheitä vammaisten lasten oikeuksien toteutumisessa	68
	Jälleen moitteita viivästyimisistä päätöksenteossa ja muista laiminlyönneistä	70
	Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu	72
	Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut	73
	Mielenterveyskuntoutujien päivätoiminnan lakkauttaminen	74
	Skitsofreniapotilaille ei tarjota lain mukaan kuuluvia sosiaalipalveluja	75
3.4.5	Ratkaisuja sosiaalivakuutuksen alalta	76
	Vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta koskevien hakemusten käsittelyaika	76
	Puutteet päätöksen perustelemisessa ja perhekuntoutuksen saannissa äidinkielellä	76
3.4.6	Ratkaisu opetuksen alalta	77
3.4.7	Ratkaisuja terveydenhuollon alalta	78
	Kehitysvammaisen lapsen hoidon järjestäminen	78
	Kuulovammaisen asiointi terveysasemalla	78
	Kotisairaalan menettely	79
3.5	Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin	80
3.5.1	Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä	80
3.5.2	Toimintamalli ja toiminnasta tiedottaminen	81
3.5.3	Osallistuminen koulutuksiin ja tilaisuuksiin	81
3.5.4	Pohjoismainen yhteistyö	82
3.5.5	Tarkastustoiminta	82
	Kansallisen valvontaelimen tarkastukset 2022	82
	Tarkastuksilla huomioitavat erityisteemat	83

3.5.6	Poliisi	83
	Tarkastukset	83
	Säilytystilat	85
	Yksintyöskentely säilytystiloissa	85
	Vapautensa menettäneiden valvonta	85
	Säilytystilojen valvontaan osallistuvien muut työtehtävät	86
	Vapautensa menettäneiden valvontaan osallistuvien koulutus	86
	Oikeuksista ja velvollisuuksista ilmoittaminen	87
	Vapautensa menettäneiden terveydenhuolto ja oikeus lääkäriin	88
	Matkustaja-autolautan säilytystilojen tarkastus	89
	Päihtyneiden säilyttäminen	90
	Putkalain kokonaisuudistus	91
3.5.7	Puolustusvoimat	91
	Rannikkolaivaston säilytystilat	91
	Rannikkoprikaatin säilytystilat	92
3.5.8	Rajavartiolaitos ja Tulli	92
	Nuijamaan rajatarkastusaseman säilytystilojen tarkastus	92
	Tullin Itä-Pasilan säilytystilan tarkastus	93
3.5.9	Rikosseuraamusala	94
	Kyselylomakkeet vangeille ja henkilökunnalle	94
	Tarkastukset	94
	Kylmäkosken vankilan tarkastus	95
	Riihimäen vankilan osatarkastus	96
	Vuoden 2022 erityisteema ”Valvonnan valvonta”	97
3.5.10	Vankiterveydenhuolto	97
	Tarkastukset	97
	Kylmäkosken poliklinikan tarkastus	97
	Vankisairaalan tarkastus	98
3.5.11	Ulkomaalaisasiat	100
	Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastus	100
	Vuoden 2022 erityisteema ”Valvonnan valvonta”	101
3.5.12	Sosiaalihuollon lasten ja nuorten yksiköt	101
3.5.13	Sosiaalihuollon vanhusten yksiköt	101
	Tarkastukset	102
	Valkon hoitokoti	104
3.5.14	Vammaisten henkilöiden yksiköt	104
	Tarkastukset	105
	Lahden kehitysvammapsykiatrian yksikön tarkastus	105
	Ruusuhaan yksikön tarkastus	106
	Rekolan ryhmäkodin tarkastus	106
	Vuoden 2022 erityisteema ”Valvonnan valvonta”	107
3.5.15	Terveydenhuolto	108
	Tarkastukset	108
	Psykiatrian osastojen tarkastukset	108
	Yhteispäivystyksen mielenterveys- ja päihdeyksikön tarkastus	110

3.6	Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa	111
3.6.1	Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa	112
	Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa	112
	Puutteita lastensuojelun toteutumisessa	113
	Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet	114
	Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat ja ns. paperittomien turvattomuus	114
	Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat	115
	Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet	115
	Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita	115
	Oikeusprosessien pitkä kesto ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet	116
	Ongelmat hyvän hallinnon ja julkisuuden toteutumisessa	116
	Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita	117
3.6.2	Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	117
3.7	Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat	118
3.7.1	Valtiokonttorin ratkaisutoiminnasta	118
3.7.2	Hyvitysesitykset	120
	Lapsen oikeuksiin liittyvät hyvitysesitykset	120
	Oikeus riittäviin terveyspalveluihin	124
	Toimeentulotukeen liittyviä ratkaisuja	125
	Hyvä hallinto	126
	Muut hyvitysesitykset	128
3.8	Vuoden 2022 erityisteema: Valvonnan valvonta	129
3.8.1	Yleistä	129
3.8.2	Näkökulmia erityisteemaan laillisuusvalvonnassa	129
3.8.3	Teemahavaintoja	130
	Tarkastukset ja vierailut	130
	Kantelut	134
	Omat aloitteet	134
3.9	Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä	136
3.9.1	Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa	136
4	Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin	138
4.1	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	139
4.1.1	Toimintaympäristö	139
4.1.2	Laillisuusvalvonta	140
4.1.3	Tarkastukset	141
4.1.4	Ratkaisuja	141
	Hovioikeuden presidentin vahvistama työjärjestys	141
	Hovioikeuksien käytännön mahdollisuudet noudattaa ratkaisun antamiselle säädettyä 30 päivän määräaika	142
	Käräjätuomarin lausuma puhelussa	142
	Käräjätuomarin kielenkäyttö	143
	Käräjäoikeuskäsittelyn viivästyminen	143
	Käräjäoikeuden menettely salaisten henkilötietojen toimittamisessa	143

	Kuluttajariitalautakunnan menettely ja käsittelyaika	143
	Kuluttajariitalautakunnan toimivaltaratkaisu ja käsittelyaika	143
4.1.5	Lausuntoja	144
4.2	Syyttäjälaitos	145
4.2.1	Toimintaympäristö	145
4.2.2	Laillisuusvalvonta	145
4.2.3	Tarkastukset	146
4.2.4	Ratkaisuja	147
4.2.5	Lausuntoja	147
4.3	Poliisi	148
4.3.1	Toimintaympäristö	148
	Yleisiä kehityspiirteitä	148
4.3.2	Laillisuusvalvonta	149
4.3.3	Lausunnot	151
4.3.4	Tarkastukset	151
4.3.5	Vapautensa menettäneet	152
	Poliisihallitukselle huomautus	153
4.3.6	Menettely esitutkinnassa	154
	Esitutkintojen kesto	155
4.3.7	Tiedottaminen ja julkisuuslaki	157
4.3.8	Lupahallinto	157
4.3.9	Muita tapauksia	159
	Poliisin haalarikameratoiminnassa oikeudellisia ongelmia	159
4.3.10	Hätäkeskukset	160
4.3.11	Pelastustoimi	161
4.4	Maanpuolustus ja rajavartiointi	162
4.4.1	Toimintaympäristö	162
4.4.2	Laillisuusvalvonta	163
4.4.3	Lausunnot	164
4.4.4	Tarkastukset	164
4.4.5	Ratkaisuja	165
	Varusmiespalveluksen keskeytyminen	165
	Lapsikaappauksen selvittäminen	165
	Vahingonkorvauksen käsittelyaika	166
4.5	Tulli	167
4.5.1	Laillisuusvalvonta	167
4.5.2	Lausunnot	168
4.5.3	Ratkaisuja	168
	Ulkomailta hankitun mustaruutiaseen haltuunotto	168
4.6	Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu	169
4.6.1	Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta	169
4.6.2	Salaisen tiedonhankinnan valvonta	170
	Tuomioistuimet	170
	Viranomaisten sisäinen valvonta	171
	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	171

4.6.3	Lainsäädäntö	172
4.6.4	Oikeusasiamiehelle annetut salaisen tiedonhankinnan kertomukset	172
	Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2022	173
	Sisäinen laillisuusvalvonta	175
4.6.5	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	177
	Itä-Uudenmaan poliisilaitos	177
	Suojelupoliisin salainen tiedonhankinta	178
4.6.6	Arviointia	179
4.6.7	Tiedustelu	180
	Tiedustelukeinoista	180
	Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen välisistä eroista	180
	Tiedustelun valvonnasta	181
	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta	182
	Oikeusasiamiehelle toimitetut kertomukset	185
4.6.8	Todistajansuojelu	185
4.7	Rikosseuraamusala	187
4.7.1	Toimintaympäristö	187
4.7.2	Laillisuusvalvonta	188
4.7.3	Tarkastukset	189
4.7.4	Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset	189
	Lausunnot	189
	Omat aloitteet	189
	Esitykset	190
4.7.5	Muita ratkaisuja	191
	Huomautukset	191
	Menettelyvirheet vaarantavat oikeusturvan toteutumista – lain sisältöä ei aina tunneta	191
	Henkilökohtainen koskemattomuus, yksityiselämän suoja ja turvallisuus	193
	Olosuhteet ja kohtelu vankilassa	194
	Luottamuksellisen viestin suoja	196
	Ongelmia yhteyksissä vankilan ulkopuolelle	196
4.8	Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto	197
4.8.1	Keskeisistä lainsäädäntöhankkeista ja annetut lausunnot	197
4.8.2	Laillisuusvalvonta	198
	Laskutus- ja perintämenettely	198
	Ulosottomenettely	199
	Talous- ja velkaneuvonta	200
	Taloudellinen toiminta	201
4.8.3	Tarkastukset	201
4.9	Ulkomaalaisasiat	202
4.9.1	Toimintaympäristö	202
4.9.2	Ulkomaalaislain muutokset	202
4.9.3	Kanteluasiat	203
4.9.4	Lausunnot	203
4.9.5	Tarkastukset	204

4.9.6	Ratkaisuja	204
	Alaikäisen sijoittaminen poliisiin pidätystiloihin	204
	Turvapaikkahakemuksen käsittely lapsen kuullen	205
	Kansalaisuushakemusten käsittelyaika	205
	Yhdenvertaisuusvaltuutetun rooli maasta poistamisen valvojana	206
4.10	Sosiaalihuolto	207
4.10.1	Laillisuusvalvonta	207
4.10.2	Ratkaisuja	208
	Erityisen tuen tarpeen tunnistaminen	208
	Erityisen tuen toteuttaminen	209
	Erityistä tukea tarvitsevan lapsen asumisen turvaaminen	209
	Erityistä tukea tarvitsevan henkilön asumisen ja siihen liittyvän tuen järjestäminen	209
	Erityistä tukea koskeva päätöksenteko	209
	Hoitosopimus	210
4.10.3	Tarkastukset	210
4.10.4	Toimeentulotuki	210
	Asumismenot	211
	Asiakkaan neuvonta, selvityspyynnöt ja viranomaisen ohjeet sekä päätöksenteko	211
	Toimeentulotuen lainvastainen lakkauttaminen	212
	Toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpano ja maksaminen	212
4.11	Terveydenhuolto	213
4.11.1	Laillisuusvalvonta	213
4.11.2	Esitykset ja omat aloitteet	214
	Esitykset lainsäädännön täydentämiseksi	214
4.11.3	Lausunnot	217
4.11.4	Tarkastukset	217
4.11.5	Ratkaisuja	217
	Sairaanhoidopiiriin päivystyksen ruuhkautuminen	217
	Lapsen laaja terveystarkastus	218
	Hedelmöityshoidon antamisen linjaukset	219
	Korkeakouluopiskelijoiden opiskelijaterveydenhuollon toimipaikat	219
	Mielenterveyslain mukaista poliisin virka-apua koskeva ohjaava kirje	220
	Liikkumisvapauden rajoittaminen sairaalassa	220
	Lastensuojeluilmoituksen tekeminen	221
	Henkilöstön vuokrausta ja palveluiden tuottamista koskevien sopimusten rekrytointikiellot	221
	Rokotehaittarekisterin ruuhkautuminen	222
	Terveystietojen tiedustelu ja koronatestaus lentoasemalla	223
4.11.6	Vankiterveydenhuolto	223
	Tarkastukset	224
	Ratkaisuja	224
4.11.7	Puolustusvoimien terveydenhuolto	225
	Tarkastus Pääesikuntaan	225
4.12	Lapsen oikeudet	226
4.12.1	Laillisuusvalvonta	226
	Lapsen oikeuksia koskevat laillisuusvalvonta-asiat	226
	Lasten tekemät kantelut	227
4.12.2	Tarkastukset	227

4.12.3	Ratkaisuja	228
	Ratkaisuja lasten sijaishuollostaan tekemiin kanteluihin	228
	Puutteita lastensuojelun asiakassuunnitelmien laatimisessa ja lasten tapaamisessa	229
	Kiireellisten sijoitusten ja avohuollon sijoitusten perusteet sekä yhteydenpidon rajoittaminen	230
	Lapsen kielellisten oikeuksien toteutuminen ja velvollisuus suunnitella perheen jälleenyhdistämistä	230
	Ilman huoltajaa tulleen lapsen oikeuksien toteutuminen	232
	Lapsen huolto- ja tapaamisoikeusriitoihin liittyneitä ratkaisuja	232
	Lastensuojelun ohjeistaminen vaikeissa huoltoriidoissa	233
4.13	Vanhusten oikeudet	235
4.13.1	Kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat erityistehtävät	235
4.13.2	Toimintaympäristö	236
4.13.3	Laillisuusvalvonta	236
4.13.4	Tarkastukset	236
4.13.5	Esitykset ja omat aloitteet	237
	Vanhusten sosiaalipalvelujen turvaaminen häiriötilanteissa	237
	Rajoitustoimenpiteiden välttäminen vanhusten hoidossa	237
	Asukkaaseen kohdistuvat rajoitteet ja niiden käytön ehkäiseminen	238
	Henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus	239
	Saattajan pääsy lääkärin vastaanotolle	239
4.13.6	Lausunnot	240
4.13.7	Muut ratkaisut	240
	Erityistä tukea tarvitsevan iäkkään asiakkaan kohtelu	240
	Siivouspalvelujen järjestäminen	241
	Omaisien käyttämän kielen huomioon ottaminen	241
	Yksityiselämän loukkaaminen	241
	Omatyöntekijän nimeäminen	242
	Asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen palliativista hoitoa toteutettaessa	242
	Koronarokotuskirjeen lähettämättä jättäminen yli 70-vuotiaille	243
4.14	Edunvalvonta	244
4.14.1	Yleistä	244
4.14.2	Laillisuusvalvonta	245
4.14.3	Ratkaisuja	246
	Edunvalvonta-asioiden käsittelyajat digi- ja väestötietovirastossa	246
	Alkuperäisen edunvalvontavaltakirjan katoaminen	246
	Päämiehen etu ei toteutunut	247
4.15	Sosiaalivakuutus	248
4.15.1	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	248
4.15.2	Tarkastukset	249
4.15.3	Ratkaisuja	249
	Liikennevakuutuskeskuksen vahinkojaoston toiminta	249
	Liikennevakuutusmaksun perusteista tiedottaminen	249
	Oikeudenkäynnin viivästymishyvitysvaatimus vakuutusoikeyudessa	250
	Takuueläke- ja eläkkeensaajien asumistukihakemusten käsittelyajat	250
	Kuntoutushakemuksen käsittelyaika	251
	Muita käsittelyaikatarkaisuja	251

4.16	Työvoima ja työttömyysturva	252
4.16.1	Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	252
4.16.2	Tarkastukset	253
4.16.3	Oma aloite aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toiminnasta	253
4.16.4	Lausunnot	254
4.16.5	Ratkaisuja	254
	Huolellisuuden laiminlyönti aiheutti viiveitä työttömyysetuusasioiden käsittelyssä	254
4.17	Alue- ja paikallishallinto	255
4.17.1	Kunnallishallinnon perusteet	255
4.17.2	Laillisuusvalvonta	256
4.17.3	Ratkaisuja	257
	Ennakoäänestyksen päättäminen	257
	Vaalialaisuuden säilyminen aluevaalien ennakoäänestyspaikassa	257
	Kunnan menettely hallintokantelun käsittelyssä	257
	Kaupunginhallituksen päätös avustusten myöntämisestä	258
	Kanteluasian salassapidettäväksi merkitseminen	258
4.18	Opetus ja kulttuuri	259
4.18.1	Toimintaympäristö	259
4.18.2	Laillisuusvalvonta	260
4.18.3	Lausunnot, esitykset ja omat aloitteet	261
4.18.4	Tarkastukset	261
4.18.5	Ratkaisuja	262
	Lasten oikeus varhaiskasvatukseen on turvattava yhdenvertaisesti	262
	Oppilaalla on oikeus saada erityisopetusta riippumatta järjestämispaikasta tai opetusryhmästä	262
	Vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päättäminen	263
	Oppilashuollon psykologipalveluiden saatavuus	263
	Ruokailun järjestäminen kaupungin kouluissa ja päiväkodeissa lakon aikana	263
	Lasten oikeus käyttää matkapuhelinta iltapäiväkerhossa	264
	Lukiassa hyväksi luettavien alppilinjan kurssien maksullisuus	264
	Esteellisyys opiskelijavalinnassa	264
4.19	Kieliasiat	265
4.19.1	Yleistä	265
4.19.2	Laillisuusvalvonta ja muu toiminta	265
4.19.3	Ratkaisuja	266
	Lainsäädäntöesityksiä	266
	Kielellisten oikeuksien toteutuminen viranomaistoiminnassa	266
4.20	Verotus	271
4.20.1	Toimintaympäristö	271
4.20.2	Lausunnot	271
4.20.3	Laillisuusvalvonta	271
4.20.4	Ratkaisuja	272
	Oma aloite oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta kanteluasiassa	272
	Pitkiä käsittelyaikoja verotuksen oikaisuvaatimuksissa	273
	Testamentin toimeenpanomääräyksen käsittely	273
	Menettely veron maksuunpanossa	273
	Säännönmukaisen verotuksen jatkamisesta ilmoittaminen	274

4.21	Ympäristöasiat	275
4.21.1	Lainsäädäntöhankkeita ja toimintaympäristön muutoshankkeita	275
4.21.2	Laillisuusvalvonta	276
4.21.3	Ratkaisuja	277
	Hulevesihaitan selvittäminen	277
	Neuvonta rakennusluvan hakemisessa	277
	Rakennusvalvonnan viranhaltijan menettely valvonta-asiassa	278
4.22	Maa- ja metsätalous	279
4.22.1	Muutoksia toimintaympäristössä	279
4.22.2	Laillisuusvalvonta	280
4.22.3	Ratkaisuja	281
4.23	Liikenne- ja viestintä	282
4.23.1	Laillisuusvalvonta	282
4.23.2	Ratkaisuja	283
	Puutteellisuus palautuneiden kirjeiden käsittelyssä	283
	Osoitetiedon ilmoittaminen taksilupa-asioissa	284
	Asiakirjapyynnön käsittely	284
	Ajokokeen kuvaaminen	284
	Muita ratkaisuja	285
4.24	Kirkollisasiat	286
4.24.1	Oikeusasiamies uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvojana	286
4.24.2	Toimintaympäristö	286
4.24.3	Ratkaisut ja tarkastukset	287
	Sukuselvitysten ja virkatodistusten pitkät toimitusajat	
	Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa	287
	Kirkon viranomaisten menettely sukuselvitysten toimittamisessa	288
4.25	Ylimmät valtioelimet	289
4.25.1	Yleistä	289
4.25.2	Laillisuusvalvonta	290
4.25.3	Ratkaisuja	291
	Tietopyynnön käsittely	291
	Avoimen kirjeen käsittely	291
4.26	Muut asiat	292
4.26.1	Sananvapautta koskevia ratkaisuja	292
	Sosiaalisen median kirjoitukset varoituksen perusteina	292
	Virkamiehen kirjoitukset sosiaalisessa mediassa ja lausuma TV-lähetyksessä	292
	Virkamiehen kirjoituksen poistaminen intranetistä	293
	Sisäministerin haastattelulausuma kansalaistottelemattomuudesta	294
	Lausunnot	294
4.26.2	Digi- ja väestötietohallintoa koskevia asioita	294
	Digi- ja väestötietoviraston käsittelyajat	295
	Asiakaspalvelu ja neuvonta	296
	Lausunnot	297
4.26.3	PL 124 § ja OA-toimivaltakannanottoja	297
	Lääkärihelikopteritoiminta (FinnHEMS Oy)	297
	Alkoholiyhtiön päätöksenteko (Alko Oy)	297

	Osatyökykyisten työllistäminen (Työkanava Oy)	298
	Luottotietotoiminta	298
4.26.4	Muita ratkaisuja	299
	Sivutoimiasian käsittely ja virkanimikkeiden käyttö	299
	Lausunnot	300
5	Liitteet	301
	Liite 1	302
	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset	302
	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä	305
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	314
	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö	316
	Liite 2	317
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.1.–30.9.2022	317
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.10.–31.12.2022	318
	Liite 3	319
	Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi	319
	Liite 4	323
	Tarkastukset	323
	Liite 5	326
	Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	326
	Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta	327
	Liite 6	328
	Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	328

KÄYTETYT LYHENTEET

AOA	apulaisoikeusasiamies
AOAS	apulaisoikeusasiamiehen sijainen
AVI	aluehallintovirasto
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRPD	YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
DVV	Digi- ja väestötietovirasto
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuim
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ENNHRI	Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto
ENO	Euroopan oikeusasiamiesten verkosto
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EPPO	Euroopan syyttäjänvirasto
ETK	Eläketurvakeskus
EU	Euroopan unioni
Fimea	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
FRA	EU:n perusoikeusvirasto
GANHRI	YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatio-komitea (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
HE	hallituksen esitys
HO	hovi oikeus
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
IOI	Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute)
IOK	Ihmisoikeuskeskus
Kela	Kansaneläkelaitos
Kessote	Keski-Satakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LVK	Liikennevakuutuskeskus
Ma.	määräaikainen
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
NPM	YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin (National Preventive Mechanism)
OA	oikeusasiamies
OK	oikeudenkäymiskaari
OKA	oikeuskansleri
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
OPCAT	YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (Optional Protocol to the Convention against Torture)
OPH	Opetushallitus
PeVM/PeVL	Perustuslakivaliokunnan mietintö/lausunto
PL	perustuslaki
Posti	Posti Group Oyj

PSV	Psykiatrinen vankisairaala
Rise	Rikosseuraamuslaitos
SM	sisäasiainministeriö
SOK	Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea
SPT	YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (The UN Subcommittee on Prevention of Torture)
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
Supo	Suojelupoliisi
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TP	tasavallan presidentti
TrVL	Tarkastusvaliokunnan lausunto
TiV	Tuomioistuinvirasto
TSV	tietosuojavaltuutettu
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
TVV	tiedusteluvalvontavaltuutettu
TYKS	Turun yliopistollinen keskussairaala
UM	ulkoasiainministeriö
Valtori	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VAMYT	eduskunnan vammaisasiain yhteistyöryhmä
VIOK	Vammaisten ihmisoikeuskomitea
VN	valtioneuvosto
VNS	valtioneuvoston selonteko
VR	VR-Yhtymä Oy
VTH	Vankiterveydenhuollon yksikkö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Yle	Yleisradio Oy
YTHS	Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö

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

KUVAT

Jaksojen etusivujen kuvissa on otoksia kuvanveistäjä Jukka Lehtisen teräsveistoksesta "Oma maa mansikka" (2007), joka on Pikkuparlamentin edustalla. Kuvat: EOA-kanslian kuva-arkisto (s. 17, 33, 50, 138, 301)

Mikko Mäntyniemi s. 18, 24, 30

Eduskunnan kuva-arkisto s. 45

Ihmisoikeuskeskus/Susan Villa s. 47

EOA-kanslian kuva-arkisto s. 49, 86, 89, 93, 96, 98, 103, 109, 160, 213, 235, 259, 289

Rannikkolaivasto Turku, Pansio s. 164

Tulli s. 167

EOA-kanslia/Susanna Wähä s. 275, 279

1 PUHEENVUOROT



OIKEUSASIAMIES
PETRI JÄÄSKELÄINEN



Oikeusasiamiehen tarkastustoiminta

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muotoja ovat kanteluiden ja omien aloitteiden tutkinta sekä tarkastusten toimittaminen. Esitän tässä puheenvuorossani yleiskuvan oikeusasiamiehen tarkastustoiminnasta.

OIKEUSASIAMIEHEN TARKASTUSMANDAATTI

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriisinhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

Oikeusasiamies on myös YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka). Myös kansallisen valvontaelimen tehtävässään oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja (11 b §).

Oikeusasiamies voi tehdä tarkastuksia kaikkien valvontavaltansa piiriin kuuluvien tahojen eli kaikkien tuomioistuinten, viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien yksityisten toimipaikkoihin. Kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu myös muihin yksityisiin tahoihin, jotka ylläpitävät edellä mainittuja toimipaikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näitä paikkoja voivat olla esimerkiksi vapautensa menettäneiden henkilöiden säilytystilat laivoilla tai eräiden yleisötilaisuuksien yhteydessä sekä yksityisten hallinnassa tai omistuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Tarkastustoiminnassa oikeusasiamiehellä on käytettävissään kaikki perustuslaissa ja oikeusasiamieslaissa säädetty toimivaltuudet.

TARKASTUSTEN MUODOT JA METODIT

Tarkastuksia voidaan tehdä ennalta ilmoittaen tai ennalta ilmoittamatta eli ns. yllätystarkastuksina. Kansallisena valvontaelimenä tehdyistä tarkastuksista valtaosa tehdään ennalta ilmoittamatta, mitä YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) on pitänyt tärkeänä.

Ennalta ilmoitetuissa tarkastuksissa voidaan etukäteen hankkia tarkastuskohteesta asiakirja-aineistoa, kuten erilaisia päätöksiä ja hallinnollisia ohjeita. Tällöin niistä tehdyistä tarkastushavainnoista voidaan keskustella kohteen henkilöstön kanssa jo tarkastuksen aikana. Ilmoittamalla tarkastuksesta etukäteen voidaan myös varmistaa, että kohteen johto on tarkastuksen aikana paikalla.

Ennalta ilmoittamatta tehtävissä tarkastuksissa vastaavanlainen etukäteinen perehtyminen asiakirja-aineistoon ei ole mahdollista, jolloin aineistoon voidaan tutustua vain tarkastuksen aikana tai hankkia sitä tarkastuksen jälkeen. Erityisesti kohteissa, joissa pidetään vapautensa menettäneitä, on kuitenkin tärkeää saada autenttinen kuva kohteen olosuhteista, mikä on mahdollista vain ennalta ilmoittamatta tehtävissä tarkastuksissa.

Tarkastuksia tehdään myös siten, että kohteelle ilmoitetaan lähitulevaisuudessa, mutta ennalta ilmoittamattomana ajankohtana tehtävästä tarkastuksesta. Tällöin aineistoa voidaan hankkia jo etukäteen ja tarkastuksessa säilyy osittainen yllätyksellisyys.

Vankilatarkastuksia varten on kehitetty erityinen kyselylomake, joka sisältää vankilan olosuhteisiin ja vankien kohteluun liittyviä kysymyksiä. Lomake toimitetaan etukäteen tarkastettavaan vankilaan, ja vankeja ja henkilökuntaa pyydetään vastaamaan kysymyksiin nimettömästi. Vastausten perusteella tarkastus voidaan kohdentaa kritiikkiä herättäneisiin asioihin, ja niistä voidaan keskustella vankilan johdon kanssa jo tarkastuksen aikana.

Keskeinen osa tarkastuksia on mahdollisuus luottamuksellisiin keskusteluihin tarkastajien kanssa. Tämä mahdollisuus varataan säännönmukaisesti suljettuun laitokseen otetuille henkilöille sekä varusmiehille ja muille asepalvelusta suorittaville. Harkinnan mukaan tilaisuus voidaan varata myös kohteen henkilökunnalle.

Luottamukselliset keskustelut käydään yleensä yksilökohtaisesti, mutta joissain tapauksissa keskusteluun voi osallistua samaan aikaan useampi henkilö. Esimerkiksi varuskuntatarkastuksilla keskustellaan säännönmukaisesti yhdessä kaikkien varusmiestoimikuntaan kuuluvien varusmiesten kanssa, ja yleensä myös varuskunnan pappi, lääkäri ja sosiaaliterapeutti osallistuvat yhdessä samaan keskusteluun.

Koronapandemian aikana, kun lähitarkastuksia ei tartuntariskin takia voitu tehdä normaalisti, kehitettiin erilaisia etätarkastusmetodeja. Niissä tarkastuskohteen johdon ja henkilökunnan kanssa voidaan keskustella suojatun videoyhteyden avulla. Luottamukselliset keskustelut voidaan käydä puhelimitse siten, että kohteeseen ilmoitetaan puhelinnumerot ja ajankohdat, jolloin oikeusasiamiehen kanslian tarkastajat ovat tavoitettavissa. Tilaisuus keskusteluun voidaan varata paitsi laitoksessa tai asumisyksikössä oleville henkilöille itselleen, myös esimerkiksi vanhusten tai vammaisten henkilöiden omaisille.

Luottamuksellisiin keskusteluihin osallistuneiden henkilöllisyys ilmaistaan tarkastuskohteen johdolle tai henkilökunnalle vain siinä tapauksessa, että henkilö on antanut siihen suostumuksensa. Niissä tapauksissa, joissa henkilöllisyys ilmaistaan tarkastuskohteelle, se ei saa ryhtyä vastatoimiin tarkastajille tietoa antanutta henkilöä kohtaan. Kansallisena valvontaelimenä tehtävien tarkastusten osalta oikeusasiamieslaissa on nimenomaisesti säädetty immuniteetti: lain mukaan kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella (11 h §).

Kansallisena valvontaelimenä tehtäville tarkastuksille voi lain mukaan osallistua myös oikeusasiamiehen nimeämiä ulkopuolisia asiantuntijoita, joilla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta (11 g §). Asiantuntijoita on tällä hetkellä 22. Suurin osa heistä on lääketieteen asiantuntijoita esimerkiksi nuorisopsykiatrian, vanhuspsykiatrian, oikeuspsykiatrian tai kehitysvammalääketieteen alalta. Moniammatillisuutta on äskettäin lisätty nimeämällä asiantuntijoiksi myös lastensuojelutyötä tekeviä sosiaalityöntekijöitä. Asiantuntijat voivat olla myös ns. kokemusasiantuntijoita. Vammaisten henkilöiden oikeuksien valvontaan liittyviä tarkastuksia varten asiantuntijoiksi on nimetty oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivan Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisjaoston jäseniä. He ovat paitsi vammaisten henkilöiden oikeuksien asiantuntijoita, myös itse vammaisia henkilöitä. Vastaavasti esimerkiksi lastensuojelulaitoksiin tehtäville tarkastuksille voi osallistua asiantuntijoita, jotka ovat itse olleet aikanaan sijoitettuna sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljettuun laitokseen.

Tarkastuskohteisiin, joissa on ulkomaalaisia henkilöitä, järjestetään myös tulkkveja. Tällaisia kohteita ovat esimerkiksi ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt, vastaanottokeskukset ja vankilat.

Tarkastuksia voidaan toimittaa oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen johdolla, mutta heidän määräyksestään myös pelkästään oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden tekemänä. Nykyisin esittelijät toimittavat noin puolet kaikista tarkastuksista, ja valtaosan kansallisena valvontaelimenä tehdystä tarkastuksista. Näissä tapauksissa tarkastushavainnot esitellään tarkastuksen jälkeen määräyksen antaneelle oikeusasiamiehelle tai apulaisoikeusasiamiehelle, joka päättää kannanotoista ja toimenpiteistä, joihin tarkastus antaa aihetta.

TARKASTUSTEEMAT

Yleisen laillisuusvalvonnan ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan ohella tarkastuksilla hankitaan tietoja useista erityisteemoista.

Oikeusasiamiehen kansliassa on vakiintuneesti valittu erityinen vuositeema, joka otetaan huomioon jokaisella tarkastuksella sekä omien aloitteiden suuntaamisessa ja muussa toiminnassa. Vuositeema liittyy tyypillisesti johonkin perus- ja ihmisoikeuteen tai muuhun oikeusasiamiehen tehtävän kannalta merkitykselliseen kysymykseen. Kertomusvuonna teemana oli ”valvonnan valvonta”. Siinä tarkastelun kohteena on viranomaisen sisäisen laillisuusvalvonnan toimivuus ja eri alojen erityisten valvontaviranomaisten toiminta. Valvonnan valvonta kuuluu oikeusasiamiehelle ylimpänä laillisuusvalvojana, ja se on tärkeä myös oikeusasiamiehen muun valvonnan ja voimavarojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta: ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamiehen ei pitäisi olla minkään viranomaistoiminnan tai julkisen tehtävän ainoa valvoja, vaan niillä tulisi olla tehokas sisäinen ja muiden valvovien viranomaisten valvonta.

Aikaisempina vuositeemoina on ollut esimerkiksi ”viranomaisten riittävä resursointi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”, ”oikeus yksityisyyteen” ja ”oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin”.

Vuositeeman lisäksi lähtökohtaisesti kaikilla tarkastuksilla kiinnitetään huomiota vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen, sillä oikeusasiamiehellä on erityistehtävänä (yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa) toimia YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen mukaisena kansallisena rakenteena. Myös vanhusten oikeuksien valvonta on oikeusasiamiehen toiminnassa painopistealue, johon eduskunta on myöntänyt lisävoimavaroja. Sekä vammaisten henkilöiden että vanhusten oikeuksien valvontaa varten on kehitetty erityiset lomakkeet kysymyksistä, jotka otetaan esille tarkastusten yhteydessä.

Myös kielellisten oikeuksien toteutumiseen kiinnitetään huomiota lähtökohtaisesti kaikilla tarkastuksilla. Kysymys voi olla perustuslaissa säädetyn kansalliskielten yhdenvertaisuuden toteutumisen valvonnasta eli esimerkiksi siitä, että palvelua on saatavilla ja opasteet, ohjeet ja tiedottaminen tehdään molemmilla kansalliskielillä kielilain mukaisesti. Kysymys voi olla myös ulkomaalaisen oikeudesta saada tarvitsemiaan tietoja ymmärtämällä kielellä, kun siihen lain mukaan on oikeus.

Edellä mainittujen teemojen lisäksi tarkastustoiminnan eri sektoreilla on paitsi tiettyjä vakiintuneita erityisteemoja (esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käyttö suljetuissa laitoksissa), myös muita vaihtuvia erityisteemoja, joita otetaan esille esimerkiksi niiden ajankohtaisuuden tai tarkastuskohteen erityispiirteiden mukaan.

TARKASTUSKOHTEIDEN VALINTA

Tarkastusten – kuten kaiken muunkin oikeusasiamiehen toiminnan – strategisena tavoitteena on toiminnan mahdollisimman suuri vaikuttavuus, joka ohjaa myös tarkastuskohteiden valintaa. Kun oikeusasiamiehen valjottavia tarkastuskohteita on tuhatmäärin, ja tarkastuksia voidaan käytännössä tehdä vain hyvin pieneen osaan niistä, tarkastusten kohdentaminen on hyvin tärkeä kysymys.

Tässä harkinnassa yksi peruslähtökohta on tarkastusten kohdentaminen ns. perusoikeusherkkiin paikkoihin, joissa on haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Jo oikeusasiamieslaki edellyttää tarkastusten kohdentamista erityisesti vankiloihin ja muihin suljettuihin laitoksiin sekä puolustusvoimien eri yksiköihin. Vastaavasti kansallisen valvontaelimen tehtävänä on tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näihin luetaan kaikki paikat, joihin sijoitetut henkilöt eivät voi poistua sieltä halutessaan.

Näistä lähtökohdista tarkastukset painottuvat vankiloihin, poliisiin ja muiden viranomaisten ylläpitämiin vapautensa menettäneiden säilytystiloihin, varuskuntiin ja psykiatriisiin sairaaloihin, mutta myös sellaisiin lasten, vanhusten tai vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin tai laitoksiin, joista he eivät voi halutessaan poistua.

Tarkastuksia on perusteltua kohdentaa sellaisiin paikkoihin, joista ei tehdä kanteluita, joiden välityksellä oikeusasiamies yleensä saa tietoa epäkohdista. Edellä mainitut paikat ovat ehkä vankiloita lukuun ottamatta perusteltuja tarkastuskohteita myös tästä näkökulmasta – varusmiehet, psykiatriset potilaat, lapset, vanhuksset ja vammaiset henkilöt tekevät vain vähän kanteluita.

On myös sellaista toimintaa, josta ei tehdä kanteluita. Tyypillisin esimerkki on salainen tiedonhankinta ja tiedustelutoiminta, jotka tapahtuvat kohteen tietämättä – tällöin kohde ei myöskään voi tehdä niistä kantelua. Tämän vuoksi tarkastukset ovat niissä keskeinen oikeusasiamiehen tiedon lähde.

Tarkastusten kohdentamiseen vaikuttaa myös muun valvonnan olemassaolo ja tehokkuus. Kun esimerkiksi tiedustelutoiminnan valvonta on tiedusteluvalvontavaltuutetun erityistehtävä, oikeusasiamiehen tarkastustoiminta on ollut perusteltua kohdentaa sen sijaan lähinnä salaiseen tiedonhankintaan, jonka osalta oikeusasiamies on käytännössä ainoa ulkopuolinen laillisuusvalvoja. Tarkastusten kohdentamisessa otetaan huomioon myös valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettu laki (330/2022), jossa oikeusasiamiehelle keskitetyt asiaryhmät ovat ylimmän laillisuusvalvonnan näkökulmasta oikeusasiamiehen erityistehtäviä.

Edellä kuvattujen lähtökohtien mukaisesti valikoituvia tarkastuskohteita on edelleen valtava määrä. Niistä pyritään valitsemaan tärkeimmät kohteet ja sellaiset kohteet, joihin tehtävillä tarkastuksilla voidaan arvioida saavutettavan suurin vaikuttavuus. Kullakin tarkastustoiminnan sektorilla on myös tiettyjä keskeisiä kohteita, joihin tehdään tarkastuksia lähtökohtaisesti vuorotellen. Toisinaan voi kuitenkin olla perusteltua tehdä samaan kohteeseen uusi ns. seurantakäynti, jolla varmistetaan edellisen tarkastuksen johdosta annettujen suositusten täytäntöönpanoa. Suljettuihin laitoksiin tehdään tarkastuksia myös ilta- ja yöaikaan, jolloin voidaan tehdä havaintoja sellaisista toiminnoista ja olosuhteista, jotka eivät päiväsaikaan tulisi ilmi.

Oikeusasiamiehen toiminnassa pyritään myös tunnistamaan valvonnan puutteita ja aukkoja. Esimerkiksi kertomusvuonna tehtiin laatuaan ensimmäinen tarkastus Suomen ja Ruotsin välillä liikennöivän matkustaja-autolautan säilöönottotiloihin. Tällaisten tilojen tarkastus kuuluu kansallisen valvontaelimen mandaattiin ja aluksella toimivat yksityiset järjestyksenvalvojat hoitavat julkista hallintotehtävää, joka kuuluu oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tarkastus toi esiin merkittäviä puutteita paitsi aluksen säilytystiloissa ja toimintatavoissa, myös niihin ja aluksen järjestyksenvalvojatoimintaan liittyvässä poliisille kuuluvassa valvonnassa, sekä lainsäädännössä (ks. tarkemmin tämän kertomuksen jakso 3.5.6).

Oikeusasiamieslain mukaan oikeusasiamies tekee tarkastuksia myös ”perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin”. Tällaisia perehtymiskäynnin luonteisia tarkastuksia tehdään eri viranomaisiin, mutta niiden määrä ei nykyisin ole kovin suuri.

TOIMENPITEET JA TARKASTUSPÖYTÄKIRJAT

Oikeusasiamiehen tarkastustoiminta – kuten muukaan toiminta – ei ole vain jälkikäteistä laillisuuden valvontaa, vaan myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistä. Keskeistä on loukkauksia ennalta ehkäisevä ja viranomaistoimintaa ohjaava ja kehittävä näkökulma.

Kaikista tarkastuksista laaditaan pöytäkirja, jossa esitetään tarkastushavainnot sekä oikeusasiamiehen kannanotot, suositukset ja muut toimenpiteet. Joitakin niistä voidaan käsitellä jo tarkastuksen aikana kohteen henkilökunnan ja johdon kanssa. Mikäli tarkastuksessa ilmenee laajempaa selvittämistä edellyttäviä asioita, ne otetaan omina aloitteina erikseen tutkittavaksi.

Tarkastuskohteelle varataan tilaisuus kommentoida pöytäkirjan luonnoksessa esitettyjä tietoja ja tarkastushavaintoja, sekä yleensä myös oikeusasiamiehen alustavia kannanottoja. Tarkastuskohdetta pyydetään myös ilmoittamaan, onko pöytäkirjassa sen mielestä salassa pidettäviä kohtia, jotka tulisi poistaa julkaistavasta pöytäkirjasta.

Tarkastusten ja niihin liittyvien oikeusasiamiehen kannanottojen vaikuttavuutta pyritään lisäämään pöytäkirjojen laajalla jakelulla ja julkaisulla.

Valmis tarkastuspöytäkirja toimitetaan paitsi tarkastuskohteelle, myös asianomaiselle esimiesvirastolle (esimerkiksi Poliisihallitukselle) ja hallinnonalan muille valvontaviranomaisille (esimerkiksi Valviralle ja aluehallintovirastolle), sekä harkinnan mukaan muillekin tahoille.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten pöytäkirjat julkaistaan oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla säännönmukaisesti, ja muiden tarkastusten pöytäkirjat harkinnan mukaan.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja ja toimenpiteitä on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5., ja muiden tarkastusten toimenpiteitä jakson 4 kunkin asiaryhmän kohdalla.

TARKASTUSTEN MÄÄRÄT

OPCAT-pöytäkirjan mukaan kansallisen valvontaelimen tulisi tehdä tarkastuksia pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluviin toimipaikkoihin säännöllisesti (”regular visits”). Käytännössä tämä ei ole mahdollista, sillä toimipaikkoja on tuhansia.

Ennen koronapandemiaa tarkastuksia tehtiin vuosittain 100–150 kohteeseen. Pandemian aikana tarkastuksia tehtiin vuosittain vain muutamaan kymmeneen kohteeseen. Kantelumäärien voimakkaan kasvun takia vielä ei ole päästy pandemiaan edeltäneisiin tarkastusmääriin. Kertomusvuonna tehtiin 76 tarkastusta, joista 29 kansallisena valvontaelimenä.

Tarkastuksen valmistelu, tarkastuskäynti ja tarkastuksen jälkityöt kaikkine vaiheineen ovat varsin työläitä. Oikeusasiamiehen kansliassa on arvioitu, että muulloin kuin koronapandemian aikana tarkastustoimintaan on käytetty noin 10 % kanslian voimavaroista.

LOPUKSI

Kanteluiden tutkinta on käytännössä keskeisin oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto. Pelkästään oikeusasiamiehen omin toimenpitein olisi käytännössä mahdotonta saada tietoa kaikista sellaisista julkisen hallinnon epäkohdista tai virheistä, jotka lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta saattavat edellyttää oikeusasiamiehen toimenpiteitä. Olenkin todennut, että oikeusasiamiehen toiminta nojautuu pitkälti siihen, että oikeusasiamiehellä on Suomessa 5,5 miljoonaa asiamiestä, jotka kanteluita tekemällä saattavat oikeusasiamiehen tietoon näitä epäkohtia tai virheitä.

Kaikki ihmiset eivät kuitenkaan kykene, halua tai ymmärrä tehdä kanteluita kokemistaan loukkauksista tai epäkohdista. Tarkastusten toimittaminen on erityisen tärkeää tällaisten ihmisten – kuten lasten, vanhusten, vammaisten tai vapautensa menettäneiden henkilöiden sekä ulkomaalaisten – oikeuksien ja kohtelun turvaamiseksi. Tarkastukset ovat tärkeitä myös muilla sellaisilla viranomaistoiminnan alueilla, joista tyypillisesti tehdään vain harvoin kanteluita. Tällaisia ovat esimerkiksi varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien kohtelu, sekä turvallisuusviranomaisten salainen tiedonhankinta.

Tarkastustoiminta ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin.

Kantelumenettely on kirjallista, mikä usein rajoittaa mahdollisuutta saada monipuolista kuvaa tutkittavasta asiasta. Tarkastuksella puolestaan on mahdollisuus suulliseen vuorovaikutteiseen dialogiin sekä kohteen johdon ja henkilöstön että sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa. Tarkastuksella saadaan autenttinen kuva tarkastuskohteesta ja sen olosuhteista. Näistä syistä tarkastukset tarjoavat hyvän tilaisuuden paitsi laillisuuden valvonnalle, myös loukkauksia ennalta estäville ja viranomaistoimintaa ohjaaville ja kehittäville oikeusasiamiehen toimenpiteille.

Tarkastustoiminta on monista näkökulmista hyvin tärkeä osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämistä.

APULAIKSOIKEUSASIAMIES
MAIJA SAKSLIN



Mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta

OIKEUSASIAMIEHEN TOIMENPITEET

Oikeusasiamiehen käsiteltäväksi saapuneista kanteluista suuri osa, kertomusvuonna 40 %, on sisällöltään sellaisia, ettei niitä oteta tutkittavaksi. Tähän on useita eri syitä. Kantelijan kirjoitus voi olla siinä määrin yksilöimätön, ettei sen tutkiminen ole mahdollista. Kantelun tarkoittamista tapahtumista on saattanut kulua niin pitkä aika, ettei niiden tutkiminen enää ole perusteltua tai oikeusasiamies ei voi enää auttaa kantelijaa, tai kantelijalla ei ole enää oikeusturvan tarvetta. Usein syynä siihen, ettei kantelua tutkita on se, että arvostelu kohdistuu toimintaan tai toimijaan, jonka valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, asia on parhaillaan käsiteltävän toisessa viranomaisessa tai siihen on vielä mahdollista hakea muutosta tuomioistuimessa. Joissain asioissa oikeusasiamies neuvoo kantelijaa kääntymään toisen tahon puoleen tai siirtää kantelun muun valvojan viranomaisen käsiteltäväksi. Toisaalta myös tutkittavaksi otetuissa asioissa, voi lopputulos olla, ettei asia antanut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin tai ettei asiassa ollut syytä epäillä lainvastaista menettelyä, velvollisuuksien laiminlyöntiä eikä toimivallan tai harkintavallan ylitystä.

Silloin kun oikeusasiamies havaitsee tutkimisessaan asioissa valvottavan virheellistä menettelyä, hän voi esittää eri vahvuista arvostelua ja ohjata valvottavaa lainmukaiseen toimintaan ja perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamiseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa on säädetty oikeusasiamiehen käytössä olevista toimenpiteistä. Sen mukaan oikeusasiamies voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle, jos hän laillisuusvalvonnassaan toteaa, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen ole kuitenkaan tarpeen. Oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon moittivan tai ohjaavan käsityksensä lain mukaisesta menettelystä, kiinnittää huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Yksittäistä kanteluasiaa laajempaa laillisuusvalvonnallista vaikuttavuutta on sillä, että oikeusasiamies voi kiinnittää valtioneuvoston tai ministeriön huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin ja tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi tai puutteiden poistamiseksi. Kaikista kertomusvuonna ratkaistuista asioista noin kuudessa prosentissa tehtiin esitys. Esitykset saatetaan eduskunnan tietoon vuosikertomuksessa.

Laillisuusvalvonnan toimenpiteitä ei tyypillisesti kohdisteta yksittäiseen virkamieheen tai julkista tehtävää hoitavaan henkilöön, vaan ohjauksen ja moitteiden kohteena on viranomainen tai sen johtava elin. Laillisuusvalvonnalla pyritään puuttumaan yksilölle lainvastaisesta menettelystä, harkintavallan ylityksestä tai velvollisuuksien laiminlyönnistä aiheutuneisiin haittoihin riippumatta siitä, voidaanko joku yksittäinen henkilö asettaa menettelystä vastuuseen.

TOIMENPIDEILMOITUKSET

Lainsäädännössämme ei ole asetettu oikeusasiamiehelle velvollisuutta seurata tai valvoa sitä, mihin toimenpiteisiin valvottava on oikeusasiamiehen kannanoton johdosta ryhtynyt. Kuitenkin jo varsin varhain oikeusasiamies pyysi joissain yksittäisissä tapauksissa tietoja toimenpiteistä, joihin hänen käsityksensä oli antanut aihetta.

Yleinen käsitys on, että oikeusasiamiehen päätöksissä esitettyjen kannanottojen, suositusten ja esitysten toimeenpano on hyvin tehokasta. Käsitys perustuu ajatukseen siitä, että perinteisesti suomalaisessa oikeus- ja hallintokulttuurissa lainalaisuutta ja lainmukaisuutta on kunnioitettu. Tämä on luonut ylimmälle laillisuusvalvojalle toimintaympäristön, jossa kattavalle, systemaattiselle jälkikäteisseurannalle tai jälkivalvonnalle ei ole ollut erityistä tarvetta. Jälkiseurannan tarpeellisuuden arviointiin vaikuttaa myös se, minkälaisista viranomaisista tai toimijoista on kysymys. Kun viranomaisella on toimiva sisäinen oikeudellinen ja laillisuusvalvonnallinen ohjaus, on ylimmän laillisuusvalvojan kannanottojen toimeenpano yleensä tehokasta. Sitä vastoin enemmän epävarmuutta saattaa liittyä esimerkiksi oikeusasiamiehen valvontaan kuuluviin yksityisiin toimijoihin tai hyvin pieniin tai hajallaan toimiviin organisaatioihin. Todennäköisesti tulevaisuudessa oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistuu enenevässä määrin julkisia tehtäviä tai julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin toimijoihin, mikä puolestaan lisännee jälkikäteisseurannan tarpeellisuutta.

Vanhastaan oikeusasiamiehen toimenpiteiden vaikutusten seuranta on paljolti perustunut siihen, että kantelija seuraa itse, miten viranomainen toimii hänen asiassaan. Lisäksi toisten kantelijoiden kanteluista saattaa ilmetä, ettei viranomainen ole korjannut menettelyään. Myös media osallistuu seurantaan yhtäältä välittämällä tietoa oikeusasiamiehen kannanotoista ja toisaalta raporttoimalla puutteista oikeusasiamiehen ohjauksen tai suositusten toimeenpanossa. Tietoisuus oikeusasiamiehen ratkaisuksista ja siihen perustuva yksityisten henkilöiden osallistuminen valvontaan perustuu mediajulkisuuteen ja oikeusasiamiehen julkaisemiin toimenpideratkaisuihin.

Kertomusvuonna 2022 ratkaistuista 7 072 laillisuusvalvonta-asiasta 967 johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Viime vuosina jälkiseurantaa on lisätty ja toimenpideratkaisuihin on aiempaa useammin liitetty pyyntö ilmoittaa, mihin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen kannanotot ja esitykset ovat antaneet aihetta. Toimenpideilmoituksen perusteella on mahdollista arvioida toimenpiteiden riittävyttä. Lisäksi jo pyyntö saattaa nopeuttaa ja tehostaa toimenpiteitä. Vuonna 2022 oikeusasiamies sai 468 toimenpideilmoitusta. Vuonna 2021 saapui 435 ilmoitusta ja 2020 355 ilmoitusta. Vaikka toimenpidepäätökset ja toimenpideilmoitukset eivät tilastollisesti kohdistu samalle vuodelle, osoittavat ilmoitusten määrät pientä kasvua jälkiseurannassa. Kuitenkaan niiden perusteella ei ole mahdollista kattavasti arvioida, miten oikeusasiamiehen esitykset, suositukset ja muut kannanotot on toteutettu. Toimenpideilmoitusten määrää kasvattaa myös se, että asioita siirretään toisen valvojan viranomaisen käsiteltäväksi tai esimerkiksi muistutusmenettelyyn, jolloin pyydetään ilmoittamaan asian ratkaisusta. Toimenpideilmoitusten perusteella on kuitenkin jossain määrin mahdollista arvioida laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta ja kohdentamista.

Hyvitysesitykset ja niihin liittyvät toimenpideilmoitukset muodostavat erityisen oikeusasiamiehen toimenpiteiden kategorian. Toimenpiteistä pyydetään poikkeuksetta ilmoitus hyvitysesitysten yhteydessä. Oikeusasiamies voi tehdä yksittäisessä asiassa esityksiä perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittämisestä silloin, kun tapahtunutta lainvastaista tai virheellistä menettelyä ei enää ole mahdollista korjata. Näissä esityksissä esitetään, että valvottava harkitsisi, miten se voi hyvittää oikeuksien loukkauksesta aiheutuvan aineettoman haitan tai epäoikeudenmukaisuuden kokemuksen. Hyvitys voi olla anteeksipyyntö, mutta usein se on merkittävänkin suuruinen rahasumma. Koska oikeusasiamiehen esityksissä yleensä jätetään valvottavan harkintaan, miten tapahtunut oikeuksien loukkaus voidaan hyvittää, pyydetään valvottavaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys on antanut aihetta. Vain poikkeuksellisesti toimenpideilmoitukset ovat antaneet aihetta oikeusasiamiehen enempiin toimenpiteisiin. Kertomusvuonna oikeusasiamies teki 22 hyvitysesitystä. Niistä raportoidaan eduskunnalle oikeusasiamiehen toimintakertomuksessa.

Useissa maissa on oikeusasiamiestä koskevassa lainsäädännössä asetettu määräaikoja, joiden kuluessa valvottavien viranomaisten on ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin oikeusasiamiehen esittämien kannanottojen perusteella on ryhdytty tai perusteltava, miksi toimenpiteisiin ei ole ryhdytty. Usein määräajat ovat lyhyehköjä, kolmestakymmenestä kuuteenkymmeneen päivään. Oikeusasiamiehet myös julkaisevat tietoja siitä, miten suuri osa heidän suosituksistaan on johtanut toivottuihin toimenpiteisiin.

Esimerkiksi Euroopan unionin oikeusasiamiehen tehtävien hoitamisesta annetussa parlamentin asetuksessa on nimenomaisesti säädetty oikeusasiamiehen ja EU:n toimielinten välisestä vuorovaikutuksesta. Asetuksen mukaan, jos oikeusasiamies havaitsee tutkimuksen perusteella hallinnollisia epäkohtia, hänen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava tutkimuksen havainnoista asianomaiselle unionin toimielimelle, elimelle tai laitokselle ja annettava tarvittaessa suosituksia. Suosituksia saaneen unionin toimielimen on annettava oikeusasiamiehelle yksityiskohtainen lausunto kolmen kuukauden kuluessa. Euroopan unionin oikeusasiamies voi perustellusta pyynnöstä pidentää määräaikaa, korkeintaan kahdella kuukaudella.

Lisäksi Euroopan oikeusasiamies antaa kunakin vuonna istuntokauden lopussa Euroopan parlamentille kertomuksen suorittamiensa tutkimusten tuloksista. Kertomukseen sisältyy arviointi siitä, miten Euroopan oikeusasiamiehen suosituksia on noudatettu, ratkaisuehdotuksia ja parannusehdotuksia. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomukseen ei sisälly vastaavanlaista arviointia tai ehdotuksia.

SÄÄDÖSESITYKSET

Eduskunnan oikeusasiamiehen lakisäätöisenä tehtävänä on tarvittaessa kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota havaitsemiinsa puutteisiin säännöksissä tai määräyksissä sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

Oikeusasiamiehen säädösesitykset koskevat laillisuusvalvonnassa laissa tai asetuksessa havaittuja epäkohtia, säännösten puuttumista tai epätasällisyyttä tai puutteita lain tulkinnassa. Säädösesitysten etenemisen seuranta on systemaattista ja yleensä oikeusasiamies pyytää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin esitys on antanut aihetta. Toimenpiteiden katsotaan olevan riittäviä silloinkin, kun ilmoituksessa kerrotaan suunnitelluista toimenpiteistä, vaikka niitä ei olisikaan annetussa määräajassa vielä saatettu loppuun.

On kuitenkin tilanteita, joissa oikeusasiamies ei tee täsmällisiä säädösesityksiä, vaan saattaa jättää säädösmuutosten tarpeellisuuden lainvalmistelusta vastaavan ministeriön harkintaan. Tällaisenkin esityksen yhteydessä tehty pyyntö voi tehostaa esityksen toimeenpanoa, mutta yleensä toimenpiteistä ei pyydetä ilmoittamaan.

Oikeusasiamiehelle saapuneiden toimenpideilmoitusten arviointiin omaksuttu menettely on suhteellisen vakiintunutta. Esityksen tehnyt oikeusasiamies tai apulaisoikeusasiamies päättää siitä, antavatko suunnitellut tai toteutetut toimenpiteet aihetta jatkotoimiin. Jatkotoimiin ryhdytään harvoin. Tämä johtuu lähinnä siitä, että suunnitellut toimenpiteet saattavat olla hyvin moninaisia, minkä vuoksi niiden riittävyden arviointi ei ole yksiselitteistä, ja viimekädessä lainsäädännön muutosten tarpeellisuudesta päättäminen kuuluu eduskunnalle lainsäätäjänä. Mitä täsmällisempi säädösesitys on, sitä todennäköisemmin se johtaa lainvalmistelun käynnistämiseen.

Se, ettei säädösehdotus johtaisi lainsäädäntötoimiin on hyvin harvinaista. Joskus tälle on hyväksyttäviä, esimerkiksi oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen liittyviä syitä. Joskus lainsäädännön muutokset toteutetaan vasta useiden vuosien kuluttua oikeusasiamiehen esityksestä.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu määrätä ministeriötä valmistelemaan lakiehdotusta eikä oikeusasiamies voi velvoittaa valtioneuvostoa päättämään lakiehdotuksen sisältämän hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Mikäli säädösehdotusten jälkiseurantaa haluttaisiin tehostaa, voisi se tapahtua nykyistä tiiviimmässä vuorovaikutuksessa eduskunnan kanssa, esimerkiksi kertomuksen käsittelyn yhteydessä. Nykyisin kertomuksen eri jaksoihin saattaa sisältyä kuvauksia siitä, mihin toimenpiteisiin kertomusvuoden aikana tehdyt säädösesitykset ovat antaneet aihetta, harvemmin siitä, ettei esitys ole johtanut muutokseen.

Oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voisi tehdä kertomustensa yhteydessä eduskunnalle myös ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jo eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa ohjanneessa ensimmäisessä johtosäännössä vuodelta 1920, oikeusasiamiehelle annettiin tehtäväksi raportoida eduskunnalle laeissa ja asetuksissa olevat puutteellisuudet sekä epäselvät taikka ristiriitaiset säännökset. Voimassa olevan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan, jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon. Erityisesti lakien perustuslainmukaisuuden kannalta on merkittävää, että tätä toimivaltaa on jo vanhastaan tulkittu laajasti siten, että oikeusasiamiehelle on katsottu kuuluvan myös oikeus ilmoittaa eduskunnalle lain säännösten perustuslainvastaisuudesta, riippumatta siitä, onko ristiriidalla yhteys yksittäisen henkilön perusoikeuden kaventumiseen yksittäistapauksessa.

ESITYKSET IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEKSI

Oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on perinteisen laillisuusvalvonnan lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta. Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja perustuslain 109 §:ssä oikeusasiamiehelle asetettu tehtävä valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista luovat oikeusasiamiehelle kansainvälisessäkin vertailussa poikkeuksellisen vahvan toimivallan ihmisoikeuksien valvonnassa. Toimintakertomuksessaan oikeusasiamiehen tulee kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Ihmisoikeussopimusten katsotaan olevan osa kansallista oikeusjärjestelmää ja ihmisoikeussopimusten valvontaelinten tulkintojen ja kannanottojen velvoittavan kaikkea julkisen vallan käyttöä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden ja muiden ihmisoikeussopimusten valvontaelinten kannanottojen huomioon ottamisen edistäminen tekemällä esimerkiksi esityksiä menettelyistä, koulutuksesta ja ohjeistuksesta, onkin osa oikeusasiamiehen arkista työtä. Säädösesityksiä ja muita esityksiä ihmisoikeussopimusten vaatimusten huomioon ottamiseksi tehdään etenkin lausunnoissa ja omana aloitteena tutkittavaksi otetuissa asioissa. Lisäksi oikeusasiamiehellä on erityistehtäviä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan sopimuksen valvonnassa sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen sopimuksen kansallisena valvontaelimenä. Näiden sopimusten valvonnassa tehdyistä havainnoista ja oikeusasiamiehen tekemistä esityksistä raportoidaan eduskunnalle laajasti toimintakertomuksessa.

Oikeusasiamies ei muutoin seuraa systemaattisesti ihmisoikeuksien toteutumista eikä raportoi eduskunnalle siitä, miten ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot tai muiden valvontaelinten suositukset on Suomessa toimeenpantu. Oikeusasiamiehen kertomukseen on kuitenkin vuodesta 2009 sisältynyt perustuslakivaliokunnan toivomuksesta kuvaus sellaisista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa, joihin oikeusasiamies on laillisuusvalvonnassaan puuttunut useita kertoja saamatta aikaan toivottua parannusta. Nykyisin tämä jakso on lista kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta. Lyhyeen jaksoon ei sisälly oikeusasiamiehen puutteiden poistamiseksi tekemiä esityksiä.

Kertomusvuoden helmikuussa julkaistiin tutkimus, jossa todetaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ratkaisujen ja suositusten täytäntöönpanon olevan hidasta Suomessa. Tutkimuksen tavoitteena oli tukea sellaisten kansallisten rakenteiden ja toimintamallien luomista, jotka edistäisivät ihmisoikeusvalvontaelinten tulkintakäytännön seuraamista lainvalmistelussa ja lain toimeenpanossa.¹⁾

Tutkimuksessa pidettiin eduskunnan tiedonsaantia riittämättömänä ja ehdotettiin, että eduskunnalle tai sen valiokunnille tulisi säännöllisesti raportoida ihmisoikeusvalvontaelinten kannanotoista. Oikeusasiamiehen kertomuksessa on perustuslakivaliokunnan aloitteesta selostettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomea koskevia kannanottoja, mutta kertomukseen ei sisälly katsausta muiden ihmisoikeusvalvontaelinten kannanotoista, Euroopan unionin tuomioistuimen perusoikeuksia koskevista tuomioista tai niiden toimeenpanosta.

Kansallisen ihmisoikeusinstituution sisäisessä työnjaossa ihmisoikeuksien toimeenpanon seuranta on ihmisoikeuskeskuksen tehtävä. Ihmisoikeuskeskus onkin vuodesta 2021 kiinnittänyt erityistä huomiota Suomea koskevien ratkaisujen kansallisen täytäntöönpanon seurantaan. Eduskunnan tiedonsaanti paranisi, mikäli kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevaa lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että ihmisoikeuskeskuksen kertomus annettaisiin eduskunnalle.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta ihmisoikeustuomioistumien tuomioiden ja ihmisoikeusvalvontaelinten kannanottojen ja suositusten toimeenpanon riittävyden arviointia vaikeuttaa se, että useinkaan kannanottoja tai suosituksia ei ole muotoiltu täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Toisaalta yksiselitteisetkin kannanotot, esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot, jättävät jäsenvaltiolle paljon harkintavaltaa tuomioiden toimeenpanossa.

Suomi on joutunut ensimmäistä kertaa Euroopan neuvoston ministerikomitean tehostettuun ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden toimeenpanon valvontaan asiassa X vastaan Suomi annetun tuomion toimeenpanon viivästymisen vuoksi. Valvonnassa on ilmaistu syvä huoli siitä, että vaikka vuonna 2012 annetusta tuomioista on kulunut jo yli kymmenen vuotta, tahdonvastaisesta lääkityksestä päättää edelleen lääkäri, eikä lääkärin päätöstä ole mahdollista saattaa uudelleen arvioitavaksi. Suomen viranomaisia pyydettiin estämään kaikin käytössä olevin keinoin tarpeellisten lainsäädäntömuutosten viivästyminen ja välittömästi luomaan päätösten muutoksenhakumenettely tiiviissä yhteistyössä Euroopan neuvoston sihteeristön kanssa.

Olin ennen tehostetun valvonnan aloittamista tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle useita esityksiä mielenterveyslain täydentämisestä erityisesti potilaan käytössä olevien oikeussuojakeinojen osalta. Olen myös muistuttanut siitä, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta somaattisessa terveydenhuollossa tai vanhustenhuollossa ei edelleenkään ole lainsäädäntöä, ja esittänyt lainsäädännön valmistelun priorisointia. Koska mielenterveyslain muutoksenhakua koskevat säännökset eivät kaikilta osin vastaa nykyistä käsitystä potilaan oikeussuojan tarpeesta, olin esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle muun muassa ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon X v. Suomi viitaten sen selvittämistä, millaisilla tukitoimilla potilaan mahdollisuuksia käyttää valitusoikeuttaan voitaisiin parantaa. Ministeriö valmisteli lainsäädännön muutokset. Luonnoksessa ehdotettiin mielenterveyslakia muutettavaksi siten, että säännöllisesti annettavasta lääkähoidosta olisi tehtävä kirjallinen päätös, jos potilas vastustaa lääkettä tai potilaan tahto ei ole tiedossa. Päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden antaman lausunnon vuoksi lakiehdotus ei edennyt eduskunnan käsittelyyn, vaan valmistelua jatkettiin.

1) Jukka Viljanen, Tarja Seppä, Petra Järvinen, Nelli Keskilampi: Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten kansallinen täytäntöönpano ja seuranta, Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

Suomi on saanut lukuisia ihmisoikeusvalvontaelinten suosituksia saamelaisten itsemääräämisoikeuden takaamiseksi muuttamalla saamelaiskäräjälain saamelaismääritelmää ja säätämällä viranomaisten velvollisuudesta neuvotella saamelaiskäräjien kanssa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana välittömästi vaikuttavista asioista. Olen useissa antamissani lausunnoissa kiirehtinyt näiden suositusten toteuttamiseksi tehtäviä lainsäädännön muutoksia. Eduskunnalle annettiin kertomusvuonna hallituksen esitys saamelaiskäräjälain muuttamiseksi, mutta lakiehdotuksen käsittely raukesi.

Näiden kahden esimerkin avulla tarkoitukseni on havainnollistaa oikeusasiamiehen toimintaa ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden ja muiden valvontaelinten suositusten toimeenpanon valvonnassa ja edistämässä silloin kun tarvitaan lainsäädännön muutoksia. Oikeusasiamies toimii oman toimivaltansa ja tehtävänsä rajoissa tekemällä esityksiä sekä seuraamalla ja kiirehtimällä tarvittavien muutosten toteuttamista. Nähdäkseni esimerkeistä myös ilmenee, että Suomenkin kaltaisessa demokraattisessa oikeusvaltiossa, ihmisoikeuksien toimeenpanossa on joskus paljon kitkaa. Oikeusasiamies pyrkii tehtäväänsä hoitaessaan tämän kitkan poistamiseen.

Nämä kaksi esimerkkiä osoittavat myös, että on erittäin tarpeellista luoda mekanismi, joka edistäisi tehokkaasti Suomen saamien kannanottojen ja suositusten seurantaa ja toimeenpanoa.

APULASIOIKEUSASIAMIES
PASI PÖLÖNEN



Muutoksia ja haasteita rikosseuraamusalalla

VANKIEN KOHTELUN VALVONTA OIKEUSASIAMIEHEN ERITYISTEHTÄVÄNÄ

Ehdotonta vankeusrangaistusta suorittavien ja tutkintavankeuteen määrättyjen kohtelun valvonta on kuulunut oikeusasiamiehen tehtäviin instituution alusta lukien. Ensimmäinen oikeusasiamiehelle tehty kantelu helmikuussa 1920 oli tutkintavangin tekemä. Oikeusasiamiehelle lakitasolla erityisesti keskitettyihin vastuualueisiin vankien kohtelun valvonta on kuulunut 1930-luvulta lähtien. Lokakuussa 2022 voimaan tullut laki tehtävien jaosta oikeuskanslerin kanssa ei muuttanut tätä asiantilaa; vankikantelut käsittelee edelleen oikeusasiamies.

Vankilatarkastusten suorittaminen perustuu oikeusasiamieslain 5 §:n säännökseen: kyse on vankiloihin sijoitettujen henkilöiden kohtelun valvonnasta. Toisaalta oikeusasiamiehellä on velvoite vankiloiden tarkastamiseen myös Suomen valtion kansainvälisoikeudellisen sitoumuksen johdosta. Oikeusasiamies on YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin (ns. OPCAT-tehtävä, laki eduskunnan oikeusasiamiehestä 1 a luku). Siinä näkökulma on perinteiseen laillisuusvalvojarooliin nähden enemmän eteenpäin katsova ja oikeustilaa kehittävä. Tarkoitus on käydä rakentavaa dialogia ja yhteistyötä Rikosseuraamuslaitoksen kanssa ja antaa suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja.

TARKKARAJAISTA SÄÄNTELYÄ NIUKOISSA PUITTEISSA

Vankeuslain sääntely on varsin yksityiskohtaista. Vankien elämässä tulee vastaan samoja asioita kuin itse kullekin, ja niihin täytyy löytää ratkaisu vapaudenriiston puitteissa. Oikeudellisesti näihin puitteisiin kuuluvat erityisesti perustuslain sääntely perusoikeuksien rajoittamisedellytyksistä – mikä korostaa sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta – ja vankeuslainsäädännön perustana oleva niin sanottu normaalisuuseriaate. Sen mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia oloja. Vankeuden sisältönä on vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Muita rajoituksia vangin oikeuksiin tai olosuhteisiin kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta, ei saa seurata. Laitosvallan ajat ovat jo kauas taakse jääneitä.

Perustuslakivaliokunta on erikseen korostanut hallintolain noudattamisen tärkeyttä vankiloissa (PeVL 20/2005 vp). Se on yksi normaalisuuseriaatteen ilmentymä. Vankilaviranomaiset, siinä kuin ”tavalliset” viranomaiset, tekevätkin rutiininomaisesti hallintolain soveltamisalaan kuuluvia hallintopäätöksiä.

Vankilaympäristössä erona useaan muuhun viranomaiseen on kuitenkin se, miten lukuisista erityyppisistä asioista päätöksiä tulee tehtäväksi. Lisäksi hyvän hallinnon periaatteet on huomioitava vankiloiden tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.

Kaikki tämä asettaa varsin suuret osaamis- ja resurssivaatimukset vankiloille. Haasteeseen vastaamista kuitenkin vaikeuttaa usea tekijä: vankiloiden resurssipuutteet, laitostakan vanhentuneisuus, jatkuva ylläpito, puutteet koulutetun henkilöstön saatavuudessa ja haasteet kertomusvuonna käyttöön otetun uuden ROTI-asiakastietojärjestelmän käytössä (ks. lähemmin tämän kertomuksen jaksossa 4.7).

On selvää, että vaikuttava ja lain vaatimukset täyttävä rikosseuraamustyö edellyttää riittäviä henkilöstövoimavaroja ja muutenkin asianmukaisia toiminnan puitteita. Rikosseuraamuslaitoksen henkilöstömäärää on kuitenkin vähennetty vuosien 2005–2016 välisenä aikana yli 500 henkilötyövuodella tuottavuusohjelmien ja sopeuttamistoimien kautta. Samanaikaisesti seuraamuslainsäädäntöön on tehty useita muutoksia, jotka ovat lisänneet työn haastavuutta.

Näissä olosuhteissa ei ole yllättävää, että oikeusasiamies havaitsee vankiloiden toiminnassa jatkuvasti aihetta arvostelulle ja tarvetta toiminnan parantamiselle. Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta-asioissa oikeusasiamiehen toimenpiteiden osuus on vakiintuneesti korkein, noin 25–30 %, kaikkien hallinnonalojen keskiarvon ollessa noin 13–14 %:n tasolla. Rikosseuraamusalaan ei silti ole aihetta kohdistaa erityisiä moitteita; toiminta on vastuullista, ammattimaista ja laillisuusperiaatteen ohjaamaa. Huomattava osa rikosseuraamuspuolen havaituista epäkohdista on resurssipohjaisia. Osa on rakenteellisia sanan varsinaisessa merkityksessä laitoksen fyysisiin olosuhteisiin liittyessään. Tällaisissa tilanteissa ei välttämättä eikä yleensä ole mielekästä moittia yksittäistä vankilaa tai virkamiestä, vaan pyrkiä saattamaan asiantila ylemmän tahon kuten Rikosseuraamuslaitoksen tai oikeusministeriön tietoon.

ORGANISAATION JA TOIMINNAN KEHITTÄMISTÄ

Suljettujen laitosten kohdalla haasteet eri vankiloiden erilaisissa käytännöissä ovat väistämättömiä. Perusteettomien eroavaisuuksien poistamiseen tulee silti pyrkiä. Toiminnan yhdenmukaistaminen olikin yksi keskeinen tausta-ajatus Rikosseuraamuslaitoksen 1.9.2022 voimaan tullessa organisaatiouudistuksessa (ns. Rise 2.0). Uudistuksessa luovuttiin maantieteellisestä alueisiin jakautumisesta ja siirryttiin valtakunnallisen viraston malliin. Kokemuksia uudesta organisaatiosta tulee vielä kerätä, mutta ensi vaiheessa uudistus vaikuttaa onnistuneelta. Kehitystyön on tarkoitus joka tapauksessa jatkaa, Rise 3.0 on jo hankkeilla.

Laillisuusvalvojan tehtävissä ei yleensä korostu sen arvioiminen, kuinka viranomaisen organisaatio järjestetään. Kuitenkin siltä osin kuin organisoimisella on vaikutusta toiminnan lainmukaisuuteen ja laillisuusvalvontaan, on ylimmän laillisuusvalvojan, myös edellä mainitun OPCAT-tehtävän mukaisessa roolissa, asiana tuoda esille toimintaa edistäviä suosituksia. Oikeusministeriölle luonnosvaiheessa esittämiäni näkemyksiä huomioitiinkin varsin hyvin Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiota koskevassa hallituksen esityksessä HE 57/2021 vp. Erityisesti korostin tarvetta muodostaa oikeudelliset palvelut omaksi erilliseksi, muusta toiminnasta riippumattomaksi vastualueeksi tai yksiköksi, jossa kantelu- ja oikaisuvaatimusasiat sekä muut laillisuusvalvonnalliset kysymykset ratkaistaisiin keskitetysti (7961/2020*); näin sittemmin tehtiinkin.

Oikeudenhoidon alalla hallinnon vuoropuhelu oikeusasiamiesinstituution kanssa on aidosti käytetty voimavara. Oikeudellinen dialogi on säännöllistä eikä rajoitu puhuttuun organisaatiouudistukseen. Oikeusasiamies on tehnyt noin 7 viimeisen vuoden aikana lähes 40 säädösesitystä rikosseuraamusalaa koskevan sääntelyn kehittämiseksi. Jo voimassa olevan, vuonna 2006 voimaan tulleen vankeuslain taustalla on huomioitu kymmeniä oikeusasiamiehen esityksiä. Tämä on paitsi osoitus valtionhallintomme vahvasta oikeusvaltiollisesta sitoutumisesta, nähdäkseni samalla järkevää rajallisten resurssien olosuhteissa.

KUINKA RESURSSIT PALVELEVAT LAINSÄÄTÄJÄN ASETTAMAA TILAUSTA?

Lausunnossani rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksesta kiinnitin lakivaliokunnan huomiota siihen, riittääkö organisaation uudistaminen kaikkien hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttamiseen (3862/2021*). Vaikka oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa viranomaisten resurssien riittävyyttä, oikeudenhoidon puutteelliseen resursointiin on viime vuosina jouduttu oikeudenhoidon alalla eri yhteyksissä toistuvasti ottamaan kantaa. Kun resurssitilanne johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut, viivästynyt tai käynyt jopa mahdottomaksi, ei laillisuusvalvonnassakaan ole voitu ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Vankiloiden resursointi on kaukana edes tyydyttävästä. Tämä näkyy ennen kaikkea puutteina vangeille tarjottavissa toiminnoissa ja niiden peruuntumisissa, sellien ovien kiinni pitämisessä ja osastojen aukioloajoissa. Eurooppalaisen kidutuksen vastaisen komitean CPT:n laatustandardit ovat kuitenkin viime aikoina päinvastoin tiukentuneet mielekkäiden toimintojen ja vuorovaikutuksen osalta. Resurssipuutteilla on kausaalista yhteyttä myös vankien väliseen väkivaltaan ja turvallisuusuhkiin, ja selvä yhteys muuten käytettävissä olevien terveydenhoitopalveluiden ja muiden toimintojen hukkaan valumisena, yksinomaan sen takia, että niihin ei ole vartijoita vankeja saattamaan.

Viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan vuodelta 2021 CPT katsoo, että vankiloiden taloudellisessa ja henkilöstöresursoinnissa tulisi tehdä todella merkittävää kehitystä, jotta CPT:n kannanotot olisi ylipäättään mahdollista panna täytäntöön. Uusimmassa raportissa on myös uhka julkisen lausunnon antamisesta. Sellaista ei ole toistaiseksi Suomelle annettu, mutta selvää on, että kynnys tähän laskee ajan kuluessa ja ongelmien jatkuessa.

Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta (VNS 13/2022 vp) rikosseuraamusalan resurssipula onkin nyt nostettu vahvasti esille. Lukuisten laillisuusvalvontahavaintojen pohjalta joudun yhtymään selonteossa esitettyihin näkemyksiin rikosseuraamusalan resursoinnin pahasta riittämättömyydestä. Selonteossa todetaan, jos nyt ei täysin niin kuitenkin melko suoraan, että nykyisellä resurssitasolla lain noudattaminen rikosseuraamusalalla ei ole kaikin osin mahdollista. Tähän ei päästäisi edes selonteossa esitetyllä noin 400 htv:n lisäyksellä, vaan se edellyttäisi vielä merkittäviä lisäpanostuksia samoin kuin vankilaverkon uudistamista (7148/2022*).

Oikeusasiamiehen tehtävänä on kertoa lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Valmisteluvastuullisen valtioneuvoston ohella lopullinen vastuu lainsäädännön ja hallinnon tilan puutteista kuuluu lainsäädäntö- ja budjettivaltaa käyttävälle eduskunnalle.

2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2022



2.1 Yleiskatsaus instituution

Vuosi 2022 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 103. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809. Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962.

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

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

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

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

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

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

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

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

APULAIISOIKEUSASIAMIES PÖLÖSEN vastuulla olivat muun muassa tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua, rikosseuraamusalaa eli vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa koskevat asiat sekä sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat. Lisäksi hän ratkaisi asiat, jotka koskivat sosiaalivakuutusta, toimeentulotukea, varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työhallintoa ja työttömyysturvaa koskevat asiat. Pölöselle kuuluivat myös taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa sekä tietosuojaa, tietohallintoa ja tieliikennettä koskevat asiat.

Oikeusasiamies muutti tehtävänjakoa siten, että 1.10.2022 lukien OA Jääskeläinen ratkaisi mm. sotilasasioita, puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat, valtakunnansyyttäjän toimistoa koskevat asiat sekä sananvapautta koskevat asiat. AOA Sakslinille siirtyivät mm. vammaisten henkilöiden oikeuksia ja AOA Pölöselle verotusta ja tulliverotusta koskevat asiat. Yksityiskohtainen oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua APULAIISOIKEUSASIAMIEHEN SIJAISEN hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2022 esittelijäneuvos MIKKO SARJA, joka hoiti sijaisen tehtävää kertomusvuonna yhteensä 77 työpäivän ajan.

2.1.1

OIKEUSASIAMIEHEN YK:N YLEISSOPIMUKSIIN JA PÄÄTÖSLAUSELMIIN PERUSTUVAT ERITYISTEHTÄVÄT

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

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

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

2.1.2

OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVIEN JAKO

Ylimpien laillisuusvalvojien, oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivalta on lähes sama. Ainoa poikkeus on asianajajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan.

Pääosin samanlaisista toimivaltuuksista huolimatta laillisuusvalvojien tehtävissä on eroja. 1.10.2022 voimaan tulleella uudella tehtävienjakolailla uudistettiin ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako vastaamaan laillisuusvalvojien lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä käytännössä vakiintunutta erikoistumista. Oikeusasiamiehelle keskitettiin aikaisempaa laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta yksilötasolla ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvonta.

Oikeusasiamiehelle keskitettiin muun muassa yksilön oikeuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa koskevat asiat, sekä lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden oikeuksien valvonta. Oikeusasiamiehelle keskitettiin myös pääsääntöisesti esitutkinta- ja turvallisuusviranomaisia koskevat asiat jo aiemmin oikeusasiamiehelle keskitettyjen vankiloita ja muita suljettuja laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan, koskevien asioiden lisäksi. Laki oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta on liitteessä 1.

OA Jääskeläinen on käsitellyt uutta tehtävienjakolakia lähemmin vuoden 2021 kertomuksen puheenvuorossaan.

2.1.3

OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN ARVOT JA TAVOITTEET

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

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

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

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

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja yleiset tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

2.1.4

TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEET

Oikeusasiamiehen keskeinen tehtävä ja toimintamuoto on kanteluiden tutkinta. Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo tutkintaan olevan aihetta. Oikeusasiamiehellä on harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa. Oikeusasiamies ryhtyy kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Kanteluiden lisäksi oikeusasiamies voi myös omasta aloitteestaan ottaa tutkittavaksi havaitsemiaan epäkohtia.

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

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

ARVOT

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

TAVOITTEET

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

TEHTÄVÄT

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

PAINOTUKSET

Toiminnan painotus eri tehtävien välillä määräytyy lähtökohtaisesti kulloinkin käsiteltävänä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten näkemysten pohjalta päätetään toiminnan suuntaamisesta oma-aloitteiseen perus- ja ihmisoikeusvalvontaan ja tämän toiminnan painopisteistä sekä erityistehtävien ja kansainvälisen yhteistyön painotuksista.

Voimavarojen suuntaamisessa otetaan erityisesti huomioon vaikuttavuus, oikeusturva ja hyvä hallinto sekä haavoittuvat ihmisryhmät.

TOIMINTAPERIAATTEET

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

TOIMINTAPERIAATTEET ERITYISESTI KANTELUSASIOISSA

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

TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN MERKITYS

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

Eräänlainen oikeusasiamiehen erityistehtävä on turvallisuusviranomaisten (poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat) salaisen tiedonhankinnan sekä tiedustelutoiminnan valvonta. Sitä varten asianomaiset ministeriöt antavat oikeusasiamiehelle vuosittain kertomukset salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytöstä. Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun valvontaa käsitellään jaksossa 4.6.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2022 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli valvonnan valvonta. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjakson kohdassa 3.8.

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

2.1.5 KERTOMUSVUODEN TOIMINTATIETOJA

VUODEN KÄSITTELYAIKA

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

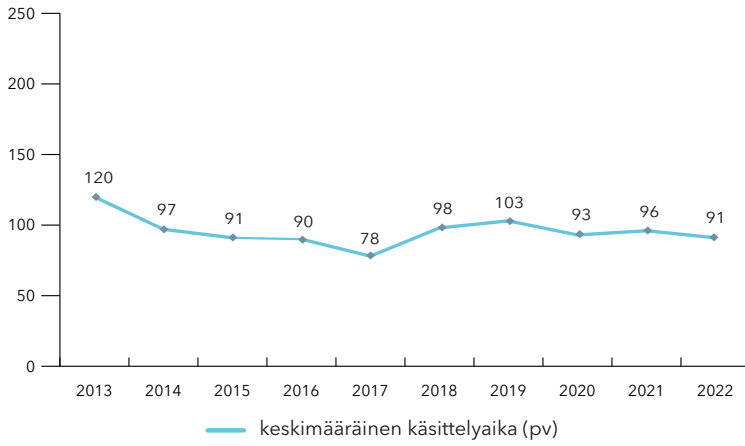
Lakiuudistus mahdollisti voimavarojen tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen sellaisiin asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa tai muuten ryhtyä toimenpiteisiin. Kantelijaa pyritään, mikäli mahdollista, auttamaan esimerkiksi esittämällä tapahtuneen virheen korjaamista tai kantelijan oikeuksien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

Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta oikeusasiamies saavutti ensimmäisen kerran vuonna 2013 pitkään tavoitteena olleen kanteluiden enintään yhden vuoden käsittelyajan. Tähän tavoitteeseen on päästy myös kaikkien seuraavien vuosien ja kertomusvuoden lopussa. Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2022 lopussa 91 päivää, kun se vuoden 2021 päättyessä oli 96 päivää.

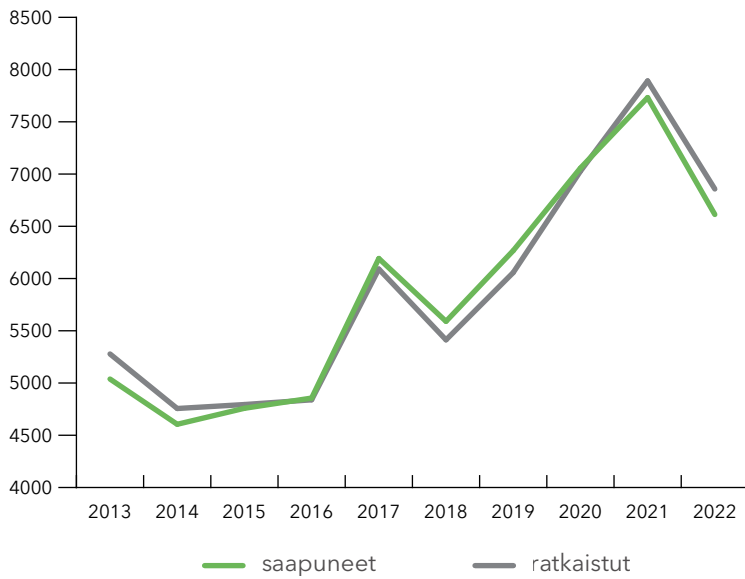
KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIA

Vuonna 2022 kanteluita saapui 6 613 (7 732 vuonna 2021). Tämä on reilu 1 000 (14,5 %) edellisvuotta vähemmän, mutta edelleen kautta aikojen 3. suurin kanteluiden määrä, vaikka koronapandemia ei enää merkittävästi vaikuttanut siihen. Suurimmat kantelumäärät kohdistuivat sosiaalihuoltoon 997 (1 142), poliisiin 821 (922) ja terveydenhuoltoon 751 (1 322) sekä rikosseuraamusalaan 672 (477). Voimakkain kasvu oli rikosseuraamusalaan liittyvissä kanteluissa (40 %). Kertomusvuonna ratkaistiin 6 857 kantelua. Vastaava luku vuonna 2021 oli 7 892.

Kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on viime vuosina laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2022 valtaosa, 82 % (86 % vuonna 2021), kanteluista saapui sähköisesti. Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2013–2022.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.

Saapuneet laillisuusvalvonta-asiat	2022	2021
Kantelut	6 512	7 651
Oikeuskanslerilta siirtyneet	101	81
Omat aloitteet	47	67
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	157	155
Yhteensä	6 817	7 954

Ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat	2022	2021
Kantelut	6 814	7 840
Oikeuskanslerille siirretyt	43	52
Omat aloitteet	47	91
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	168	153
Yhteensä	7 072	8 136

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

Sähköisen asianhallinnan järjestelmän käyttöönoton myötä vuonna 2016 myös aikaisemmin erilliseen ryhmään 6, ”Muut kirjoitukset”, kirjatut asiat kirjataan kanteluasioihin. Näiden asioiden käsittelytapa pysyi kuitenkin samana, eli ne jaetaan apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle edelleen jaettaviksi ja valmisteltaviksi. Vastaukset tarkastaa edelleen apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö.

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2022 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin reilu puolet (54 %) kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

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

Pelkästään tiedoksi tulleita kirjoituksia tai muita viestejä, joita ei katsota lähetetyksi asian vireille saattamisen tarkoituksessa, eivätkä ne liity mihinkään vireillä olevaan asiaan, ei kirjata. Hallintoasessori kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään edellä selostettujen periaatteiden mukaan. Vuonna 2022 vastaanotettiin 10 518 (9 647 vuonna 2021) tiedoksi tullutta kirjoitusta.

Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa. Lausuntojen ja kuulemisten määrä nousi jälleen vuonna 2022 ennätykselliselle tasolle.

Vuonna 2022 kaikista saapuneista kanteluista 78 % (78 % vuonna 2021) kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot asiaryhmistä ovat liitteessä 6.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2022 yhteensä 47 (91 vuonna 2021). Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 35 (42) asiaa eli 75 % (46 %) asioista.

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 voi tapahtua korjaus sen tutinnan aikana.

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Se edellyttää esitutinnan toimittamista ja asian käsittelyä rikosprosessuaalisessa menettelyssä. Sen päätteeksi oikeusasiamies voi antaa myös rikoksen syyksilukevan huomautuksen, jonka saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi (oikeusasiamieslain 10 §:n 3 momentti). Kantelumenettelyssä oikeusasiamies voi antaa ns. hallinnollisen huomautuksen, jos valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava.

Lisäksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi sekä kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan elimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin. Oikeusasiamies voi myös esittää tapahtuneen loukkauksen hyvittämistä tai tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Joskus viranomainen saattaa oikaista tekemänsä virheen omasta aloitteestaan jo siinä vaiheessa, kun oikeusasiamies on puuttanut siihen selvityspyynnöin. Luettelo esityksistä säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi on liitteenä 3.

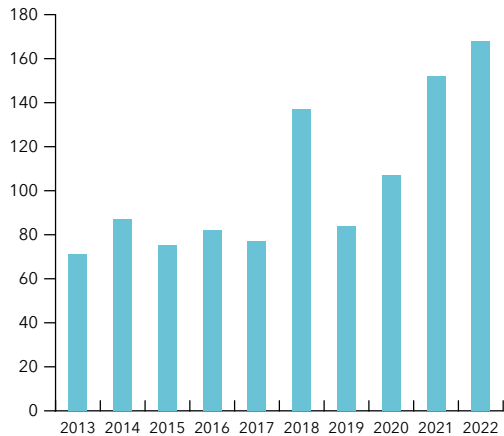
Vuonna 2022 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 967 eli 14 % (1 030 vuonna 2021 eli 13 %) johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin noin viidesosa ns. täysimittaisesti eli asiassa hankittiin vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto.

Noin 43 %:ssa eli 2 953 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 197 asiassa eli noin 3 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 40 %:ssa tapauksista (2 773).

Tavallisimmin kantelua ei tutkittu siitä syystä, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista noin 12 % (841). Lisäksi tutkimatta jäävät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat.

Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus oli 22,9 %.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Kanteluasioita, joissa arvioitiin esitutinnan tarvetta, oli neljä. Huomautuksia annettiin 24 ja käsityksiä esitettiin 597. Asian käsittelyä aikana tapahtui korjaus 32 tapauksessa.

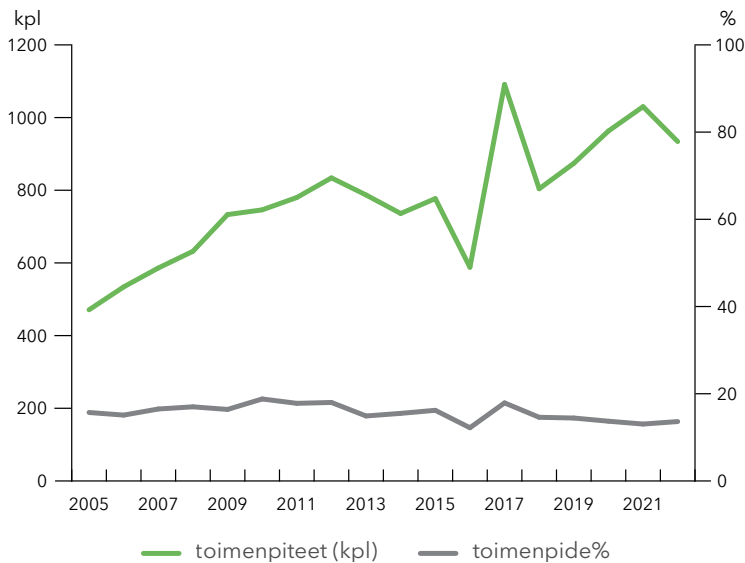


■ lausunto- ja kuulemispyynnöt

Ratkaistut lausunto- ja kuulemispyynnöt vuosina 2013–2022.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Syyte	Esitutkinnan tarpeen arviointi	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	YHTEENSÄ TOIMENPITEITÄ	Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus*
Sosiaalihuolto	0	0	10	117	19	7	52	205	1 031	19,9
Terveys	0	0	7	89	12	7	42	157	952	16,5
Rikosseuraamusala	0	0	1	108	7	5	26	147	634	23,2
Poliisi	0	4	2	77	7	3	12	105	856	12,3
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	0	0	1	36	6	2	42	87	319	27,3
Sosiaalivakuutus	0	0	2	39	3	3	12	59	364	16,2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	0	0	0	37	2	0	2	41	277	14,8
Alue- ja paikallishallinto	0	0	1	23	0	3	7	34	233	14,6
Ulosotto	0	0	0	14	1	3	1	19	179	10,6
Verotus	0	0	0	11	0	0	4	15	105	14,3
Ympäristöministeriön hallinnonala	0	0	0	4	0	0	10	14	175	8,0
Oikeusministeriön hallinnonala	0	0	0	10	0	1	1	12	108	11,1
Lainkäyttö	0	0	0	7	0	0	4	11	258	4,3
Puolustusministeriön hallinnonala	0	0	1	9	1	0	0	11	49	22,4
Edunvalvonta	0	0	2	7	0	0	0	9	97	9,3
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	0	0	2	6	0	0	2	8	66	12,1
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	0	0	1	4	0	0	3	7	158	4,4
Valtiovarainministeriön hallinnonala	0	0	0	7	0	0	0	7	81	8,6
Syyttäjät	0	0	0	4	0	0	0	4	67	6,0
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	0	0	0	3	0	0	1	4	93	4,3
Ylimmät valtioelimet	0	0	0	2	1	0	1	4	290	1,4
Sisäministeriön hallinnonala	0	0	0	2	0	0	0	2	20	10,0
Tulli	0	0	0	1	1	0	0	2	22	9,1
Muut hallinnonalat	0	0	0	0	0	0	1	1	453	0,2
Ulkoministeriön hallinnonala	0	0	0	1	0	0	0	1	16	6,3
Yksityiset valvottavat	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0,0
Yhteensä	0	4	27	618	61	34	223	967	6 904	14,0

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista



Vuosina 2001–2022 toimenpiteiden lukumäärä kanteluasioissa on noussut noin 320:stä jopa yli 1 000:een. Vastaavana ajanjaksona ratkaistujen kanteluiden lukumäärä on noussut noin 2 500:sta jopa lähes 8 000:een. Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden suhteellinen osuus kaikista kanteluista (toimenpide%) on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla.

Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 55, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 220 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiaa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

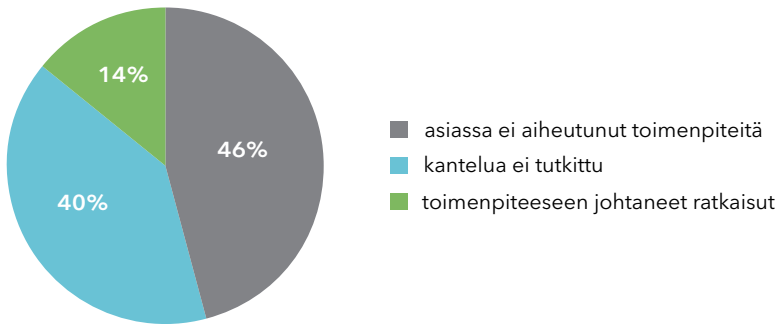
Liitteessä 6 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.

TARKASTUKSET

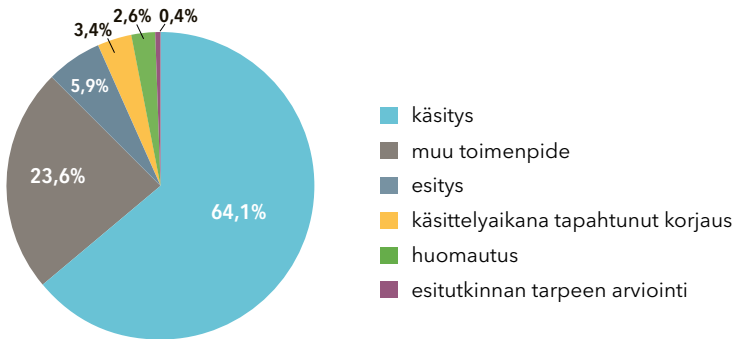
Koronaepidemian takia tarkastusten määrä oli edelleen normaalia alhaisempi. Vuonna 2022 tehtiin 76 tarkastusta (39 vuonna 2021). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 4. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista noin puolet tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja noin puolet tehtiin esittelijöiden voimin ja koronaepidemian takia asiakirjatarkastuksina. Paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, tehtiin yhteensä 29 (15 vuonna 2021) tarkastusta, joista 15 (2) oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia. Nämä tarkastukset olivat kansallisen valvontaelimen tehtäviin kuuluvia tarkastuksia.

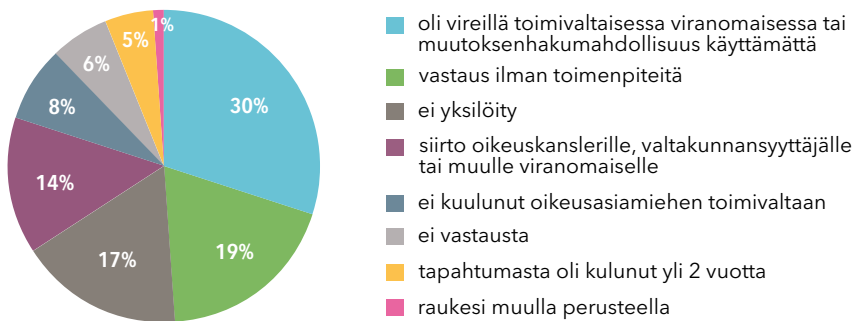
Edellä tarkoitettuja kansallisen valvontaelimen tarkastuksia tehdään erityisesti vankiloihin ja muihin vapautensa menettäneiden säilytystiloihin, sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköihin, lastensuojelulaitokset mukaan lukien, koulukoteihin ja kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin.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



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2022.



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2022.



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2022.

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

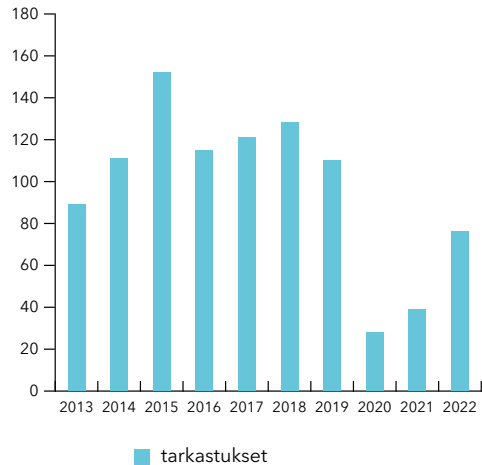
2.1.6 KOTIMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

KOTIMAISET TAPAHTUMAT

Oikeusasiamies Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamiehet Sakslin ja Pölönen luovuttivat eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2021 kertomuksen eduskunnan puhemies Matti Vanhaselle 21.6.2022. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähete keskusteluun eduskunnan täysistunnossa 13.10.2022. Vuoden 2021 kertomus oli kertomusvuoden päättyessä edelleen valiokuntakäsittelyssä.

Koronaepidemian laantuessa oikeusasiamiehen kansliassa kävi useita kotimaisia viranomaisia ja muita vieraita sekä vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta. Kansliassa vieraili muun muassa rikosseuraamuslaitoksen laillisuusvalvontalakimiehiä 11.4., vanhusasiavaltuutettuna aloittanut Päivi Topo 26.8., ryhmä poliisiammattikorkeakoulusta 31.8., verohallinnon oikeusyksikkö 7.12. ja Raja- ja Merivartiokoulun opiskelijoita 15.12.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston edustajille esiteltiin oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa 22.8. Kanslian vanhustiimin esittelijät pitivät yhteistyötapaamisen Valviran esittelijöiden kanssa 6.10. Laurea-ammattikorkeakoululaisia vieraili 10.11. tapaamassa AOA Pölstä ja haastattelivat häntä aiheesta: Oikeudellinen erityisosaaminen ja oikeusmuotoilu. Kuntaliiton edustajien kanssa keskusteltiin yhteistyötapaamisella 8.12. opetusalaan liittyvistä asioista.



Tarkastusten määrä vuosina 2013–2022.



OA Petri Jääskeläinen, AOA Maija Sakslin ja AOA Pasi Pölönen luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2021 eduskunnan puhemies Matti Vanhaselle 21.6.2022.

Oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet ja kanslian henkilöstö tekivät vierailuja tutustuen muiden viranomaisten toimintaan, pitivät esitelmää ja osallistuivat vuoden aikana kuulemis- ja muihin tilaisuuksiin. Vallitsevan koronatilanteen vuoksi useimpiin tilaisuuksiin kertomusvuonna osallistuttiin lähinnä etäyhteydellä.

OA Jääskeläinen piti puheenvuoron Ihmisoikeuskeskuksen 10-vuotisjuhlassa 9.6. ja Puolustusvoimien komentajien neuvottelupäivillä 16.9.

AOA Sakslin ja vanhustiimin esittelijät pitivät yhteistyötapaamisen etäyhteydellä 19.1. uuden vanhusasiavaltuutetuksi valitun Päivi Topon kanssa.

AOA Sakslin osallistui 21.1. Eettinen näkökulma itsemääräämisoikeuteen -tilaisuuteen ja 9.5. Forge-tutkimushanke -tilaisuuteen. AOA Sakslin osallistui 27.9. Sosiaali- ja terveydenhuollon priorisointifoorumi 2022 paneelikeskusteluun ”Piilopriorisoinnista avoimeen -yhtenäiset periaatteet”.

AOA Sakslin ja AOA Pölönen pitivät kanslian esittelijöiden kanssa 28.3. yhteistyötapaamisen etäyhteydellä lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarisen ja lapsiasiavaltuutetun toimiston esittelijöiden kanssa.

AOA Pölönen piti kanslian esittelijöiden kanssa 28.4. yhteistyötapaamisen Kansaneläkelaitoksen kanssa ajankohtaisasioista Kelassa.

AOA Pölönen osallistui Oikeudenhoidon selonteko -sidosryhmien kuulemis- ja keskustelutilaisuuteen 24.5. ja hallinto-oikeuksien sidosryhmäpäivään 13.10.

AOA Pölönen piti puheenvuoron Tuomioistuimen riippumattomuus ja uskottavuus – XXII Tuomaripäivässä 14.10. aiheesta ”Vahva oikeusvaltio tarvitsee vahvoja tuomioistuimia”. Hän piti 11.11. esityksen Tuomioistuinviraston asessoreiden perehdyttämistilaisuudessa aiheesta ”Oikeusasiamies tuomioistuinten valvojana – laillisuusvalvonnan tausta ja normipohja” ja 18.11. esityksen oikeusasiamiehen toiminnasta eduskunnan tieto- ja viestintäosaston korkeakouluharjoittelijoille.

Kanslian esittelijöitä tapasi yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston edustajia 25.8. koulutusasioihin liittyen ja 10.10. vammaisten asioihin liittyen. Yhteistyöpalaveri Valviran ja Pohjois-Suomen AVI:n kanssa pidettiin 28.11. vankien ja puolustusvoimien terveydenhuoltoon liittyvistä asioista.

Esittelijäneuvos Tapio Rätty osallistui lasten ja nuorten eri asiakasryhmien kanssa toteutettavaan virtuaalisten päivien hankekokonaisuuteen järjestettyihin vaikuttajasosiaalityöntekijöiden neuvottelu- ja virtuaalitilaisuuksiin 23.2. ja 16.12. Tampereella.

Kertomusvuonna useat kanslian esittelijät pitivät puheenvuoroja ja esityksiä eri aiheista monissa muissa tilaisuuksissa.

AOA Sakslin on toiminut Ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenenä ensimmäisestä valtuuskunnan kaudesta alkaen ja myös kaudella 2020–2024. Oikeusasiamiehen kanslialla on asiantuntijaedustusta monissa ministeriöiden työryhmissä.

KANSAINVÄLISET YHTEYDET

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

Oikeusasiamies on perinteisesti ollut Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäsenenä mukana instituutin toiminnassa osallistumalla instituutin ja sen Euroopan alueen (IOI Europe) konferensseihin ja seminaareihin.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon (ENO). Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskusteluforumin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille ja verkoston yhteyshenkilöille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka vuosi. Kertomusvuonna verkosto järjesti konferenssin 27.–28.4. Strasbourgissa, johon osallistuivat etäyhteydellä OA Jääskeläinen, AOA Sakslin, AOA Pölönen ja esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä. Lisäksi verkosto järjesti webinaarin 12.10 ”Web accessibility and the ENO queries procedure”, johon osallistui oikeusasiamiehensihteeri Petri Lehtonen.

Euroopan kansallisten valvontaelinten verkosto (European NPM) järjesti 7.10 webinaarin ”Monitoring the rights of specific groups of people deprived of their liberty”, johon osallistui esittelijäneuvos Iisa Suhonen.

Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet tapaavat säännöllisesti kahdesti vuodessa. Ensimmäinen kokous pidettiin etäkoukksena 1.3. Toinen kokous pidettiin Kööpenhaminassa 22.–23.8.

Pohjoismaiset oikeusasiamiehet ovat tavanneet toisiaan säännömukaisesti joka toinen vuosi jossakin Pohjoismaassa pidettävässä kokouksessa. Vuodelle 2021 Islantiin suunniteltu kokous siirtyi koronapandemian vuoksi vuodelle 2022. Kokous pidettiin 16.–17.8. Reykjavikissa, siihen osallistuivat OA Jääskeläinen, AOA Saksin, AOA Pölönen ja kansliapäällikkö Råman.

Suomen oikeusasiamiehellä on ollut yhteistyötä jo useiden vuosien ajan myös Baltian oikeusasiamiesten kanssa. Pohjoismais-baltialaiseen yhteistyöhön liittyvä oikeusasiamiesten kokous järjestettiin 27.–28.9. Tallinnassa. Kokoukseen osallistuivat OA Jääskeläinen ja kansliapäällikkö Råman.

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

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson osallistui 19.–21.9. ”COE-FRA-ENNHRI-EQUINET platform on social and economic rights” tilaisuuteen Bratislavassa.

AOA Saksin osallistui 16.12. Turun yliopistolla järjestettyyn ”Nordic Workshop on Law and Crises” tilaisuuteen.

Suomen ihmisoikeusinstituution kansainvälisistä verkostoista on kerrottu kohdassa 3.2.1.

KANSAINVÄLISIÄ VIERAITA

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

AOA Pölönen ja ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio tapasivat 5.5. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentti Robert Spanon.

AOA Pölönen tapasi Moldovalaisen delegaation tuomareita, oikeusministeriön ja maistraatin edustajia 14.9. sekä parlamentaarikkovaltuuskunnan Iso-Britanniasta 27.9.

AOA Saksin tapasi Turkmenistanin delegaation 15.12.



Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen presidentin Robert Spanon (vas. kesk.) kanssa keskusteltiin muun muassa kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden merkityksestä.

2.1.7 PALVELUTOIMINNAT

ASIAKASPALVELU

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

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

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan ja kirjaa saapuvat kantelut, sekä vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin ja antaa yleistä neuvontaa kanslian toiminnasta. Kirjaamoon tuli vuoden aikana noin 2 800 (3 100) puhelua. Asiakaskäyntejä oli koronatilanteesta johtuen vähän, noin 20. Asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä oli noin 910 (980).

VIESTINTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian verkkosivuilla julkaistiin uusi kokonaisuus vanhustenhuollosta ja vanhusten oikeuksista. Verkkosivulta löytyy tietoja sekä teksti- että videomuodossa. Kanslian uusi vanhustenhuoltoon liittyvä esite on myös julkaistu verkkosivuosiossa.

Vuonna 2022 laadittiin 18 (20) tiedotetta oikeusasiamiehen ratkaisuksista, tarkastuksista ja lausunnoista, joilla on erityistä oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Lisäksi tiedotettiin aktiivisesti kanslian erityistehtävistä. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi. Kansliassa on yhä enemmän siirrytty tiedottamiseen Twitterin kautta.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden 2022 aikana verkkomediassa 1 635 (2 311) uutisessa tai artikkelissa. Sosiaalisen median oikeusasiamieheen linkittyviä päivityksiä julkaistiin yhteensä 9 206 (15 369).

Verkossa julkaistiin 296 (337) anonymisoitua ratkaisua. Verkkoon viedään ratkaisuja, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa sekä lausuntoja ja tarkastuspöytäkirjoja.

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

KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

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

Kansliassa on neljä jaostoa. Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet johtavat kukin omaa jaostoaan. Kanslian hallintoasioiden hoitamista varten on hallintojaosto, jota johtaa kansliapäällikkö. Oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä toimivaa Ihmisoikeuskeskusta johtaa Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Ihmisoikeuskeskus sijaitsee osoitteessa Aurorankatu 6.

Vuoden 2022 lopussa kanslian henkilöstömäärä oli 78 (69), oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä mukaan lukien. Naisten osuus henkilöstöstä oli kertomusvuoden lopussa 70,5 % (69,6 %) Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö mukaan lukien.

Vakinaisia virkoja oli vuoden 2022 lopussa 67. Avoimia virkoja oli vuoden 2022 päättyessä 5. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kansliassa oli kansliapäällikkö, hallintoasessori, 15 esittelijäneuvosta, 20 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä ja yksi neuvontalakimies sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja, viisi asiantuntijaa ja assistentti. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, tietohallintoasiantuntija, kaksi tarkastajaa, viisi notaaria, hallintosihteeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, kaksi osastosihteeriä, kaksi asianhallintasihteeriä, kansainvälisten asioiden assistentti ja kuusi toimistosihteeriä.

Vähintään 45-vuotiaiden osuus henkilöstöstä oli vuoden lopussa 79,5 % (81,2 %). Henkilöstön koulutustasoindeksi oli 6,7 (6,6). Korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 88,5 % (84,1 %). Tästä ylemmän korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus oli 79,5 % (73,9 %) ja tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 11,5 % (11,6 %).

Kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden 26 henkilöä määräaikaisessa virkasuhteessa Ihmisoikeuskeskuksen määräaikaiset virkasuhteet mukaan lukien. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 5.

Kansliassa toimi työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuului oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö, hallintoasessori, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja sekä kolme henkilökunnan edustajaa. Oikeusasiamiehen sihteeri toimi johtoryhmän sihteerinä. Johtoryhmän kokouksissa käsiteltiin muun ohessa henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui 7 kertaa kertomusvuonna. Kanslian yhteistoimintakokous koko henkilöstölle pidettiin kolme kertaa.

Pysyvinä työryhminä toimivat koulutus-, työhyvinvointi- sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmät. Lisäksi kansliassa toimi eduskunnan virkaehtosopimuksen mukainen tehtävien vaativuudenarviointiryhmä. Kanslian työsuojelutoimikunta kokoontui 4 kertaa kertomusvuonna. Tilapäisiä työryhmiä olivat muun muassa verkkopalvelu-uudistuksen hankkeita varten asetetut työryhmät.

Kansliassa vuonna 2016 käyttöön otettu sähköinen asianhallinnan järjestelmä on mahdollistanut kanslian laillisuusvalvonta-asioiden ja hallintoasioiden sähköisen käsittelyn ja arkistoinnin. Tämä on osaltaan nopeuttanut asioiden käsittelyä ja vähentänyt huomattavasti paperien käsittelyä kansliassa. Järjestelmän käyttöönoton myötä asiakirjoja ei enää siirry paperimuodossa arkistoon.

KANSLIAN TALOUS

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

Kanslialle myönnettiin vuotta 2022 varten yhteensä 7 090 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2022 yhteensä 6 969 434,03 euroa, eli 98,3 % määrärahasta.

Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja taloussuunnitelman ja oman talousarvioehdotuksensa.



Pikkuparlamentti

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. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista”.

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

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

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

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

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

Kertomuksen perus- ja ihmisoikeusjakso on vähitellen kehittynyt yhä laajemmaksi, mikä ilmentää hyvin oikeusasiamiehen toiminnan painopisteen muutosta viranomaisten velvollisuuksien valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämisen suuntaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä painopisteen muutosta hyvänä. 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 periaatteessa jokaisessa asiassa.

3.2 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

3.2.1 IHMISOIKEUSINSTITUUTION KOKOONPANO, TEHTÄVÄT JA ASEMA

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

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

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tehtävät koostuvat monipuolisista ihmisoikeuksien edistämiseen ja suojelemiseen liittyvistä asiantuntija-, neuvonta- ja selvitystehtävistä. Instituutioiden tulee edistää ihmisoikeuskasvatusta, -koulutusta ja -tiedotusta sekä kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten toimeenpanoa. Instituutiot voivat käsitellä myös kanteluita. Instituutioiden tulee olla mahdollisimman riippumattomia hallituksista ja yhteiskunnan toimijoita laajasti edustavia eli pluralistisia.

Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta perustettiin oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen erityisesti sen vuoksi, että kokonaisuus täyttäisi mahdollisimman hyvin Pariisin periaatteiden asettamat vaatimukset.

3.2.2 AKKREDITAATIOSSA A-STATUS

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

A-statuksella on paitsi periaatteellista ja symbolista arvoa, myös oikeudellista merkitystä: A-statuksen saaneella kansallisella instituutiolla on muun muassa puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa ja äänioikeus GANHRI:ssa.

Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle on myönnetty A-status jo kaksi kertaa, vuosille 2014–2019 ja vuosille 2020–2025.

A-statuksen myöntämiseen voi liittyä suosituksia kansallisen ihmisoikeusinstituution kehittämiseksi. Suomelle annetuissa suosituksissa muun muassa korostettiin tarvetta turvata riittävät voimavarat ihmisoikeusinstituution tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen ja mahdollisuutta itse päättää toimintansa painopisteistä. Lisäksi GANHRI piti tärkeänä sitä, että oikeusasiamiehen kertomuksen lisäksi myös Ihmisoikeuskeskuksen toimintakertomus annettaisiin eduskunnalle.

Suomen ihmisoikeusinstituutio on liittynyt myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiseen verkostoon ENNHRI:in (European Network of National Human Rights Institutions). Suomen instituutio (Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio) on ENNHRI:n hallituksen puheenjohtaja ja GANHRI:n hallituksen jäsen 31.3.2022 lukien kolmen vuoden ajan.

3.2.3 IHMISOIKEUSINSTITUUTION TOIMINNALLINEN STRATEGIA

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

Strategiassa määriteltiin kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle seuraavat päätavoitteet:

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

3.3

Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta

3.3.1

IHMISOIKEUSKESKUKSEN MANDAATTI

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on:

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

Keskus ei käsittele kanteluita eikä muitakaan yksittäistapauksia.

Ihmisoikeuskeskuksen vuoden 2022 talousarvioesityksen toiminnan kuluihin oli budjetoitu 997 000 euroa, josta henkilöstökulujen osuus on 775 930 euroa ja kulutusmenojen osuus 193 000 euroa. Kulutusmenoista palvelujen ostojen osuus on 185 070 euroa.

Ihmisoikeuskeskuksessa oli vuonna 2022 pysyviä virkoja seitsemän (johtaja, viisi asiantuntijaa ja hallintoassistentti) ja kaksi määräaikaista nuoremman asiantuntijan virkasuhdetta Nuorten asiantuntijoiden ohjelmassa. Lisäksi palkattiin määräaikaiseen virkasuhteeseen kansainvälisten asioiden neuvonantaja sekä erilaisiin kehittämishankkeisiin ja sijaisuuksiin määräaikaisia asiantuntijoita ja nuorempia asiantuntijoita.

Helmikuussa 2022 käynnistyi Nuorten asiantuntijoiden ohjelma, jossa aloitti kaksi perus- ja ihmisoikeuksista kiinnostunutta ja osaavaa nuorta 18 kuukauden virkasuhteeseen. Hakemuksia tuli 239, mikä osoittaa nuorten suuren kiinnostuksen ihmisoikeustyötä kohtaan. Ohjelma käynnistyi helmikuussa 2022.

3.3.2

IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINTA

Ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi Ihmisoikeuskeskuksen vuoden 2022 toimintasuunnitelman joulukuussa 2021. Ihmisoikeuskeskus on saavuttanut toimintasuunnitelmassa asetetut tavoitteet varsin hyvin. Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävänä on toimintasuunnitelman toteutumisen lopullinen arviointi toimintakertomuksen perusteella.

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN SEURANTA

Ihmisoikeuksien yleisellä seurannalla tarkoitetaan tiedonkeruuta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta, tiedon analysointia ja ajantasaisen tilannekuvan ylläpitämistä. Kerätyn tiedon pohjalta voidaan arvioida, miten parhaiten edistetään oikeuksien tosiasiallista toteutumista. Seuranta perustuu jo olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen ja omiin selvityksiin, joita tehdään mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan.

Ihmisoikeuskeskus jatkoi vuoden aikana seurannan systemaattista kehittämistä. Seurannan tavoitteena on, että Ihmisoikeuskeskuksella on kattava kuva Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta ja kertomus, joka voitaisiin jatkossa luovuttaa eduskunnalle esimerkiksi kerran neljässä vuodessa. Tätä edellyttää myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden akkreditaatiosta vastaava komitea (Sub-committee on Accreditation) Suomen ihmisoikeusinstituutiolle antamissaan suosituksissaan vuonna 2019.

Ihmisoikeuskeskuksen seurantatyökalu (Lempi) on luonut tekniset edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien aiempaa järjestelmällisemmälle jatkuvalla seurannalle. Vuonna 2022 Lempin käyttö vakiinnutettiin osaksi keskuksen seurantatyötä, ja sen myötä keskuksella on kattava kokonaiskuva Suomen ihmisoikeustilanteesta.

Osana seurantatyötään Ihmisoikeuskeskus voi myös laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Kesäkuussa 2022 keskus julkaisi kansallisia perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan perusteellisen selvityksen. Selvityksessä käsiteltäviä toimijoita ovat ylimmät laillisuusvalvojat, kansallinen ihmisoikeusinstituutio, erityisvaltuutetut sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta. Kunkin toimijan osalta tarkastellaan niiden tehtäviä ja toimivaltuuksia, itsenäisyyttä ja riippumattomuutta, vaikuttavuutta ja tunnettuutta, toimintaympäristöä ja resilienssiä, yhteistyötä ja koordinaatiota sekä havaintoja perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kokonaisuudesta. Selvityksen tarkoituksena on tuottaa kokonaisvaltaisesta näkökulmasta tietoa kyseisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden nykytilasta ja antaa ehdotuksia rakenteiden selkiyttämiseksi ja vahvistamiseksi.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi lisäksi taustapaperin eurooppalaisista ihmisoikeusinstituutioista, tasa-arvoelimitystä ja niitä koskevista standardeista. Kansalliset mallit ihmisoikeusinstituutioiden, tasa-arvoelinten ja muiden ihmisoikeuksiin keskittyvien erityiselinten perustamiseksi vaihtelevat Euroopan maissa. Taustapaperissa käydään läpi erilaisten mallien vahvuuksia ja heikkouksia ja rakenteisiin liittyviä standardeja.

Syksyllä 2022 Suomessa käytiin keskustelua erityisesti saamelaisten oikeuksista ja saamelaiskäräjälain uudistamisesta. Ihmisoikeuskeskus laati taustapaperin Saamelaiskäräjälain uudistus – taustatietoa ja vastauksia keskeisiin kysymyksiin. Julkaisussa käydään läpi saamelaiskäräjälain uudistamiseen liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä ja lain kehittymisen taustoja. Tavoitteena on antaa faktopohjaa lakiuudistuksen ympärillä käytävään keskusteluun.

Vuoden 2022 aikana Ihmisoikeuskeskus aloitti lisäksi selvitystyön ulkomaalaislain soveltamisesta hallinto-oikeuksissa koskien maahantulosäänösten kiertämistä koskevaa lain 36 §:n 2 momenttia. Selvityksen tavoitteena on luoda kokonaiskuva siitä, minkälaisiin tilanteisiin maahantulosäänösten kiertämisen kieltoa nykyisin sovelletaan. Tältä pohjalta voidaan tarkastella sitä, minkälainen sääntely olisi jatkossa tarkoituksenmukainen.

Ihmisoikeuskeskus raportoi seurantatietonsa perusteella säännöllisesti kansainvälisille ja eurooppalaisille ihmisoikeustoimijoille. Ihmisoikeuskeskus osallistuu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointiin itsenäisesti lausunnoilla ja kuulemistilaisuuksissa, tiedottaa sopimusvalvontaelinten antamista suosituksista sekä seuraa suositusten ja sopimusvalvontaelinten ratkaisujen täytäntöönpanoa. Vuoden 2022 aikana keskus antoi lausunnon muun muassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen sekä YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta, minkä lisäksi keskus osallistui lausunnoilla YK:n ihmisoikeusneuvoston alaiseen Suomen ihmisoikeustilannetta tarkastelevaan vertaisarviointimekanismiin (Universal Periodic Review, UPR).

Ihmisoikeuskeskus kiinnitti vuonna 2022 erityistä huomiota viivästyksiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (SOK) Suomea koskevien ratkaisujen kansallisessa täytäntöönpanossa. EIT:ssä oli vuoden 2022 lopussa vireillä 11 Suomea vastaan nostettua ihmisoikeusvalitusta. Annetuista tuomioista 18 on edelleen osittain panematta täytäntöön, ja näistä yhdeksän on niin kutsuttuja johtavia tapauksia. Suomen keskimääräinen johtavien tapausten täytäntöönpanoaika oli vuoden 2022 lopussa 11 vuotta ja 11 kuukautta.

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN EDISTÄMINEN

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on muun muassa aloittein ja lausunnoin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeuskeskus antaa lausuntoja joko lausuntopyyntöön perusteella tai omasta aloitteestaan toimintaansa liittyvistä teemoista ja rakenteellisista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Vuoden 2022 aikana annettiin yhteensä 34 lausuntoa. Lausunnoilla, aloitteilla sekä ajankohtaisista ihmisoikeuskysymyksistä tiedottamalla Ihmisoikeuskeskus pyrkii edistämään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Yksi edistämistyön painopiste oli vuonna 2022 kansalliset perus- ja ihmisoikeusrakenteet ja niiden toimivuus keskuksen julkaiseman selvityksen pohjalta. Perus- ja ihmisoikeusrakenteet nostettiin esimerkiksi monessa lausunnossa esiin. Perus- ja ihmisoikeusrakenteiden lisäksi keskuksen edistämistyössä keskityttiin muihin ajankohtaisiin ihmisoikeuskysymyksiin ja lakihankkeisiin. Keskus vaikutti lausunnoilla sekä aiheesta viestimällä translain uudistukseen kiinnittäen erityisesti huomiota translasten ja -nuorten asemaan. Lisäksi keskus seurasi tiiviisti rajavartioliain muutoksia, antoi lausuntoja ja teki yhteistyötä kansallisesti ja kansainvälisesti tuodakseen lakimuutosten ongelmakohtat esille. Edistämistyötä tehtiin myös muun muassa ihmisoikeuspuolustajatyön saralla, jossa nostettiin esiin suojelumekanismien tarve vaarassa oleville ihmisoikeuspuolustajille ja nopea ja joustava viisumimenettely, jotta ihmisoikeuspuolustaja voisi päästä myös Suomeen.

Erilaiset yleisö- ja asiantuntijatilaisuudet ovat Ihmisoikeuskeskukselle keskeinen tapa tiedottaa ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusaiheista. Koronapandemian aikana tilaisuuksien ja tapahtumien määrä väheni merkittävästi, mutta vuonna 2022 Ihmisoikeuskeskuksella oli useita tilaisuuksia erilaisista ihmisoikeusaiheista. Osa tilaisuuksista oli myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella.

Ihmisoikeuskeskuksen tilaisuudet ja koulutuksia vuonna 2022:

- Antisemitismiin torjunta Suomessa ja Euroopassa -tilaisuus EU:n antisemitismien torjumisesta vastaavan koordinaattorin Katharina von Schnurbeinin Suomen vierailun yhteydessä, 6.4.2022
- Perus- ja ihmisoikeustoimijoiden tapaaminen, 25.4.2022
- Nuorten vaikuttajien verkostotapaaminen ihmisoikeuksista ja ihmisoikeuskeskustelun lähestyttävyydestä, 24.5.2022
- Ihmisoikeuksia, unelmointia ja pizzaa -tapaamiset Mikkeliissä, Tampereella, Kajaanissa ja Helsingissä 18–29-vuotiaille romaninuorille, yhteistyössä oikeusministeriön (OM) kanssa, toukokuu-kesäkuu 2022
- Ihmisoikeuskeskus 10 vuotta - yhteistyötä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseksi -tilaisuus, jossa julkaistiin myös Ihmisoikeuskeskuksen kansallisia perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskeva selvitys, 9.6.2022
- Lounaskeskustelu ajankohtaisista ihmisoikeuskysymyksistä ENNHRI:n Helsingissä järjestetyn hallituksen kokouksen yhteydessä, 14.9.2022
- Sivutapahtuma YK:n Ihmisoikeusneuvoston 51. istunnon yhteydessä Genevessä vähemmistöihin ja alkuperäiskansoihin kuuluvien ikääntyneiden oikeuksista, hybriditilaisuus 20.9.2022
- Saamelaisnuorten tulevaisuutta rakentamassa -tilaisuus saamelaiskärjäläistä yhteistyössä Saamelaiskäräjien nuorisoneuvoston kanssa, 11.10.2022
- Keskustelutilaisuus ruotsinkielisten oikeustieteen opiskelijoiden kanssa turvallisuudesta ja ihmisoikeuksista, 18.10.2022
- Ihmisoikeuksien ja turvallisuusympäristön arktisia ulottuvuuksia -verkkotilaisuus yhteistyössä Lapin yliopiston Arktisen keskuksen, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutin (PYVI) ja U-Arctic -arktisen oikeuden verkoston kanssa, 26.10.2022
- Verkko työpaja Ihmisoikeuskeskuksen ja eduskunnan oikeusasiamiehen itsemääräämisoikeustyökalun kehittämiseksi, 23.11.2022
- Kalle Könnkölä Symposium -hybriditilaisuus yhteistyössä Ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa, 12.12.2022

Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilla julkaistiin tiedotteita, lausuntoja ja katsauksia, joita levitettiin keskuksen sosiaalisen median kanavien avulla. Uutisilla viestittiin Ihmisoikeuskeskuksen toiminnasta sekä kotimaisista ja kansainvälisistä perus- ja ihmisoikeusteemoista ja -tapahtumista. Uutena kanavana Ihmisoikeuskeskukselle luotiin Instagram-tili, jonka sisällön tuottaa keskuksen Nuorten asiantuntijoiden ohjelma. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus viesti myös muussa mediassa. Esimerkiksi keskuksen nuorempi asiantuntija kirjoitti Helsinki Pride -viikolla yhdessä lapsiasiavaltuutetun lakimiehen kanssa Helsingin Sanomille Vieraskynä-kirjoituksen, jossa puolustettiin translasten ja -nuorten oikeuksia.

NUORTEN ASIAANTUNTIJOIDEN OHJELMA

Helmikuussa 2022 Ihmisoikeuskeskuksessa alkoi uransa alkuvaiheessa oleville tarkoitettu Nuorten asiantuntijoiden ohjelma. Ohjelman ensimmäisen kauden pituus on 1,5 vuotta (1.2.2022–31.7.2023), ja sen tavoitteena on vahvistaa nuorten ääntä keskustelussa perus- ja ihmisoikeuksista sekä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnassa. Ohjelmassa työskennellään nuorten oikeuksien ja nuoria kiinnostavien ihmisoikeuskysymysten parissa. Lisäksi nuoret asiantuntijat tekevät myös muihin teemoihin kytkeytyvää asiantuntijatyötä tuodakseen nuorten näkökulmaa läpileikkaavasti mukaan eri ihmisoikeuskysymyksiin.

Maaliskuussa 2022 nuoret asiantuntijat perustivat Ihmisoikeuskeskukselle Instagram-tilin, jonka kautta on tarkoitus viestiä nuorilta nuorille. Kanavalla Nuorten asiantuntijoiden ohjelma viestii ihmisoikeusaiheista yleisesti ja nuorille lähestyttävästi. Kanavalla järjestettiin joulukuussa ihmisoikeusviikon yhteydessä Instagram-livetilaisuus ilmastosta ja ihmisoikeuksista. Instagramin lisäksi myös muissa keskuksen viestintäkanavissa, kuten blogissa, on nostettu nuorten näkökulmia ja havaintoja ihmisoikeuksista.

Toukokuussa 2022 nuoret asiantuntijat tapasivat vaikuttajanuoria saadakseen heiltä näkemyksiä nuorten osallisuudesta ihmisoikeuskeskusteluun. Tapaamisessa nuoret toivat esille, että ihmisoikeuskieli on vaikeasti lähestyttävää, eikä sitä uskalleta juuri käyttää. Keskustelussa tunnistettiin useita asioita, joita Nuorten asiantuntijoiden ohjelma voisi tehdä madaltaakseen osallistumisen kynnystä. Erityisesti toivottiin lisää yleistajuista ja nuoria kiinnostavaa viestintää ihmisoikeuksista.

Yksi vaikuttajanuorten tapaamisessa noussut havainto oli, että mielenterveyttä ei tunnisteta ihmisoikeuskysymykseksi. Mielenterveys on kuitenkin monille nuorille erittäin tärkeä kysymys. Nuorten ohjelma nosti syksyn 2022 aikana viestinnässään erityisesti esille mielenterveyttä ihmisoikeuskysymyksenä. Nuorten ohjelma osallistui myös MIELI ry:n Nuorten hyvinvointiohjelman valmisteluun, jossa Ihmisoikeuskeskus pyrki lisäämään tietoisuutta mielenterveyskysymysten ihmisoikeuslottuvuudesta sekä vahvistamaan hyvinvointiohjelman ihmisoikeuspohjaa.

Nuorten asiantuntijoiden ohjelman kautta Ihmisoikeuskeskus pyrkii kuulemaan nuorten näkemyksiä ja kokemuksia erilaisista ihmisoikeuskysymyksistä. Keväällä 2022 oikeusministeriö järjesti yhteistyössä Nuorten ohjelman kanssa neljä keskustelutilaisuutta ympäri Suomea, joissa tavattiin romaninuoria ja keskusteltiin heidän kokemastaan rasismista ja syrjinnästä. Romaninuoret kertoivat rasmin ja syrjinnän kokemusten arkistumisesta ja eri palveluissa tapahtuvasta syrjinnästä sekä vartijoiden epäasiallisesta toiminnasta. Nuorten ohjelma nosti näitä havaintoja esille syksyllä 2022 antamassaan lausunnossa luonnoksesta kolmanneksi romanipoliittiseksi toimintaohjelmaksi.

YK:N VAMMAISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA

Ihmisoikeuskeskuksen painopisteet vammaistyössä ovat tietoisuuden lisääminen vammaisten henkilöiden oikeuksista, vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen seuranta sekä vammaisten henkilöiden yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen.

Vammaisten oikeuksien erityistehtävästä yhdessä oikeusasiamiehen kanssa lisää jaksossa 3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet.

IKÄÄNTYNEIDEN OIKEUKSIEN EDISTÄMINEN JA SEURANTA

Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyneiden oikeuksien edistämistyön tavoitteita ovat:

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

Ihmisoikeuskeskus teki vuoden aikana tiivistä yhteistyötä vanhusjärjestöjen, viranomaisten, tutkijoiden, asiantuntijoiden ja ihmisoikeusjärjestöjen kanssa. Keskus kutsui myös uuden vanhusasiavaltuutetun Ihmisoikeusvaltuuskunnan jäseneksi ja teki yhteistyötä valtuutetun kanssa muun muassa kutsumalla valtuutetun mukaan YK:n ihmisoikeusneuvoston kokoukseen Geneveen syksyllä 2022.

Vähemmistöryhmät ja ikäihmisten moninaisuus näkyivät Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyneiden oikeuksien työssä. Keskus kiinnitti huomiota erityisesti ikääntyneiden saamelaisten, romanien ja vieraskielisten oikeuksiin. Keskus on laatinut heidän oikeuksiaan koskevaa verkkosivusisältöä sekä tehnyt aktiivista yhteistyötä näiden väestöryhmien edustajien ja heidän järjestöjensä kanssa.

Ihmisoikeuskeskus osallistui huhtikuussa 2022 YK:n Open-ended Working Group in Ageing (OEWGA) -työryhmän kokoukseen, jota varten keskus antoi kaksi kirjallista lausuntoa. Ihmisoikeuskeskus osallistui myös ENNHRI:n ja GANHRI:n eri työryhmiin, joissa keskusteltiin ikääntyneiden oikeuksien mahdollisesta kansainvälisestä instrumentista. Elokuussa 2022 keskus osallistui YK:n Multi-stakeholder meeting on the human rights of older persons -kokoukseen.

YK:n ihmisoikeusneuvoston 51. istunnossa 19.9.2022 YK:n ikääntyneiden henkilöiden oikeuksien itsenäinen asiantuntija Claudia Mahler antoi raportin Suomen tilanteesta tekemänsä maavierailun perusteella. Ihmisoikeuskeskus on kääntänyt raportin suomeksi ja ruotsiksi. Ihmisoikeuskeskus piti puheenvuoron ihmisoikeusneuvostossa raportin käsittelyn yhteydessä ihmisoikeusinstituution mandaatilla. Ihmisoikeuskeskus järjesti myös ihmisoikeusneuvoston istunnon yhteydessä historiansa ensimmäisen sivutapahtuman ikääntyneiden vähemmistöihin ja alkuperäiskansoihin kuuluvien ihmisten oikeuksista.

KANSAINVÄLINEN JA EUROOPPALAINEN YHTEISTYÖ

Ihmisoikeuskeskus edustaa pääsääntöisesti Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden välisessä kansainvälisessä ja eurooppalaisessa yhteistyössä. Keskus toimii aktiivisesti kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisessa verkostossa (ENNHRI). 31.3.2022 Ihmisoikeuskeskuksen johtaja aloitti ENNHRI:n puheenjohtajana.

Venäjän hyökkäys Ukrainaan helmikuussa 2022 ja sen seuraukset erityisesti naapurivaltioissa sekä turvallisuustilanteen dramaattinen muuttuminen dominoivat eurooppalaista ihmisoikeusyhteistyötä. Keväällä 2022 Ihmisoikeuskeskuksen johtaja kävi Puolassa sekä Puolan ja Ukrainan rajalla tutustumassa pakolaisten tilanteeseen ja vastaanottoon.

Elokuussa 2022 Ihmisoikeuskeskuksen johtaja vieraili Lvivissä ja Kiovassa Ukrainan oikeusasiamiehen vieraana. Vierailun tarkoituksena oli tukea oikeusasiamiehen toimistoa.

Keskuksen asiantuntija toimi ENNHRI:n oikeudellisen työryhmän puheenjohtajana. Työryhmän työ keskittyi vuoden 2022 aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisujen kansallisen täytäntöönpanon edistämiseen. Edistämistyötä tehtiin myös valmistelemalla sivuväliintulot neljässä EIT:ssä tutkittavana olevassa ilmastonmuutosta käsittelevässä tapauksessa sekä aborttioikeutta käsittelevässä tapauksessa. Keskuksen asiantuntijat olivat aktiivisesti mukana myös muun muassa taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia, vammaisten henkilöiden oikeuksia, ikääntyneiden oikeuksia ja yritys vastuuta ja maahanmuuttoa käsittelevissä ENNHRI:n työryhmissä.

Tiivistä yhteistyötä jatkettiin myös EU:n perusoikeusviraston (FRA) ja Euroopan neuvoston kanssa ENNHRI:n kautta ja myös erikseen. Tapaamisia ja tietojenvaihtoa oli erityisesti Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun Dunja Mijatovicin ja EU:n perusoikeusviraston johtajan Michael O'Flahertyn kanssa. Yhteistyö YK:n toimielinten kanssa keskittyi vuoden aikana erityisesti vammaisten oikeuksiin ja ikääntyvien oikeuksiin ja uutena teemana ympäristöön ja ilmastonmuutokseen.

3.3.3 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNNAN TOIMINTA

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

Ihmisoikeusvaltuuskunta on osa kansallista ihmisoikeusinstituutiota, ja se on keskuksen tärkein yhteistyön, vaikuttamisen ja viestinnän kanava.

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

Ihmisoikeusvaltuuskunta kokoontui vuonna 2022 neljä kertaa. Teemoina oli muun muassa Ukrainan sodan vaikutukset ihmisoikeustilanteeseen, Ihmisoikeuskeskuksen uusi Nuorten asiantuntijoiden ohjelma, hallituksen esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi, ihmisoikeuspuolustajien tilanne Suomessa (erityisfokus Afganistanissa), humanitaarisen viisumin tarpeellisuus, rajavartiolain 16 §:n muutokset (kansainvälisen suojelun keskittäminen tiettyihin rajanylityspisteisiin), saamelaiskäräjälain uudistaminen sekä hallitusohjelman toteutuminen perus- ja ihmisoikeuksien osalta ja prioriteetit tulevaan 2023 hallitusohjelmaan vaikuttamisessa. Valtuuskunta teki lokakuussa kannanoton ihmisoikeuspuolustajista.

Järjestyksessä kolmas Ihmisoikeusvaltuuskunta aloitti neljän vuoden toimikautensa 1.4.2020. Valtuuskunnassa on 38 jäsentä, mukaan luettuina erityisvaltuutetut sekä ylimpien laillisuusvalvojen ja Saamelaiskäräjien edustajat. Ihmisoikeusvaltuuskunnan ja työvaliokunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio. Varapuheenjohtajana toimii valtuuskunnan jäsen Esa Iivonen.

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

Ks. www.ihmisoikeuskeskus.fi

3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet

3.4.1 ERITYISTEHTÄVÄ VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTTAMISESSA

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

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

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

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi OA Petri Jääskeläinen (30.9.2022 saakka) ja AOA Maija Sakslin (1.10.2022 alkaen), pääesittelijänä esittelijäneuvos Minna Verronen ja esittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen. Vammaisia henkilöitä koskevia asioita on selostettu myös kansallisen valvontaelimen tarkastuksia (3.5), vanhusten oikeuksia (4.13) ja oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä (3.7) ja erityisteemaa (3.8) koskevissa jaksossa.

3.4.2 KANSALLISEN RAKENTEEN TEHTÄVÄT JA TOIMINTA

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

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

OIKEUSASIAMIES

Oikeusasiamies suojelee, edistää ja seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa oman toimivaltansa puitteissa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on julkisen vallankäytön lainmukaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta (suojelu). Oikeusasiamiehen toiminta on kehittynyt ajan myötä perus- ja ihmisoikeuksia edistäväksi. Kanteluratkaisuissa ja tarkastuksilla ei tutkita pelkästään menettelyn laillisuutta, vaan pyritään ohjaamaan viranomaista tai valvottavaa kohdetta perus- ja ihmisoikeuksia mahdollisimman hyvin toteuttavaan menettelyyn. Oikeusasiamiehen toiminnassa valvonta ja seuranta liittyvät toisiinsa, koska laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot epäkohdista vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa ovat myös seurantaa, jossa arvioidaan miten sopimusveloitteet toteutuvat yleisellä tasolla käytännössä.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta toteutuu suurelta osin kanteluiden tutkinnan kautta, mutta epäkohtia tutkitaan myös omasta aloitteesta ja tarkastuskäynneillä. Oikeusasiamies toimii laillisuusvalvonnan ohella YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, muun muassa kehitysvammaisten henkilöiden ja muistisairaiden asumisyksiköihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Oikeusasiamies voi tätä tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan nimeämiään asiantuntijoita, joilla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. OA:lla on käytettävissään muun muassa terveydenhuollonalan asiantuntijoita, joista kaksi on kehitysvammalääkäreitä. Lisäksi käytettävissä on asiantuntijoita, jotka ovat itse vammaisia henkilöitä. Koulutuksen jälkeen OA voi kutsua heidät mukaan OPCAT-kohteiden tarkastuksille asiantuntijaroolissa. Kertomusvuonna osallistui usealle tarkastukselle ulkopuolisia asiantuntijoita.

Toiminnassa on lisätty ja tullaan lisäämään yhteistyötä vammaisten henkilöiden ja vammaisjärjestöjen kanssa myös muulla tavoin.

IHMISOIKEUSKESKUS

Ihmisoikeuskeskuksen painopiste vammaistyyössä on oikeudellisen näkökulman vahvistaminen ja tietoisuuden lisääminen vammaisten henkilöiden oikeuksista, vammaisten henkilöiden osallistamisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistämisen sekä oikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen. Ihmisoikeuskeskuksen seurantatyökäluä (LEMPI) on edelleen muokattu niin, että se vastaa YK:n vammaisyleissopimuksen raportointitarpeita ja samalla erittelee tietoa ilmiölähtöisesti.

Viranomaisten ja eri ammattiryhmien perus- ja ihmisoikeusosaamisen edistämistä on jatkettu Ihmisoikeuskeskuksessa. Keväällä 2022 Ihmisoikeuskeskus koulutti EU-hankkeita arvioivia viranomaisia EU:n perusoikeuskirjan ja vammaisyleissopimuksen noudattamisesta EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmakaudella 2021–2027. Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija osallistui syksyllä 2022 kansallisen lapsistrategian lapsen oikeuksia käsittelevän koulutuskokonaisuuden toteuttamiseen, yhtenä painopisteenä vammaisten lasten oikeudet. Koulutus oli kohdistettu lasten kanssa työskenteleville ammattilaisille. Ihmisoikeuskeskus julkaisi yhdessä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa käsikirjan vammaisten henkilöiden työllisyyden edistämiseksi ja oikeuksien vahvistamiseksi työelämässä.

IOK antoi lausunnot sosiaali- ja terveysministeriölle EU:n esteettömyysdirektiivin kansallista toimeenpanoa koskevasta esitysluonnoksesta (IOK/9/2022) sekä esitysluonnoksesta vammaispalvelulain (IOK/33/2022). Lisäksi IOK käsitteli vammaisten henkilöiden oikeuksia muun muassa lisälausunnonsaan kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) täytäntöönpanosta Suomessa sopimusta valvovalle komitealle (IOK/59/2022) ja lausunnonsaan lapsen oikeuksien sopimuksen (CRC) täytäntöönpanoa koskevaa Suomen hallituksen määräaikaisraportin käsittelyä varten (IOK/53/2022).

VAMMAISTIIMI

Kanslian vammaistiimiin kuului kolme oikeusasiamiehen asiantuntijaa ja notaari sekä Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijat. Loppuvuodesta kokouksiin osallistuivat Ihmisoikeuskeskuksesta vaihtelevasti myös toinen asiantuntija ja nuorempi asiantuntija.

Vammaistiimi oli vuoden 2022 aikana tiiviisti yhteistyössä vammaisten ihmisoikeuskomitean kanssa. Komitean tai vammaistiimin kokouksissa esiin tulleista asioista keskusteltiin luontevasti puolin ja toisin, koska kaksi vammaistiimin jäsentä oli asiantuntijajäsenenä myös vammaisten ihmisoikeuskomiteassa (VIOK).

Vammaistiimi työsti eteenpäin perus- ja ihmisoikeudet asumispalveluissa –hankkeessa luotua työkalua järjestämällä työpajan työkalun kehittämiseksi entistä käytettävämmäksi. Työpajaan osallistui vammaistiimin jäsenten lisäksi muita viranomaisia sekä järjestöjen ja palveluntuottajien ja palvelujen käyttäjien edustajia. Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilla olevaa itsearviointityökalua erityishuoltoa järjestäville toimijoille päivitettiin uusilla oikeusasiamiehen ratkaisulla.

Vammaistiimi laati esitteen Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution erityistehtävästä liittyen vammaisten henkilöiden oikeuksiin.

Vammaistiimin aloitteesta kansliassa järjestetään vuosittain vammaisteemaan liittyvää koulutusta. Kertomusvuonna Harwardin Law Schoolin professori Michael Stein luennoi YK:n vammaisyleissopimuksen 33.2 ja 33.3 artikloista. Koulutukseen osallistuivat myös vammaisten ihmisoikeuskomitean jäsenet.

Vammaistiimin jäsenet luennoivat tai pitivät alustuksen vammaisten henkilöiden oikeuksista seuraavissa tilaisuuksissa:

- THL:n vammaispalvelujen neuvottelupäivät 11.2.2022
- Kehitysvammaliiton järjestämä IMO-koulutus 23.3.2022
- tietoisku esteettömyyden ja saavutettavuuden huomioinnista tarkastuksilla OA:n kanslian uusille työntekijöille 20.5.2022
- OPCAT-perehdytys VIOK:n jäsenille 12.10.2022, Pikkuparlamentti
- Tampereen yliopiston graduryhmän vierailu 4.11.2022, Pikkuparlamentti
- Itsearviointityökalun kehittämistyöpaja 23.11.2022
- CP-liiton sidosryhmätilaisuus 28.11.2022 Helsingissä
- Turkmenistanin valtion asiantuntijadelegaation vierailu 15.12.2022, Pikkuparlamentti

VAMMAISTEN IHMISOIKEUSKOMITEA (VIOK)

Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) – Ihmisoikeusvaltuuskunnan pysyvä jaosto – kokoontui vuoden aikana kolme kertaa. Kokouksissa keskusteltiin vammaisten henkilöiden asemasta ja oikeuksista Ukrainan sodan keskellä, suunniteltiin toista Kalle Könkkölä -symposiumia ja seurattiin hallituksen uutta esitystä vammaispalvelulaista sekä sen etenemistä.

Komitean jäsenet ja asiantuntijajäsenet osallistuivat asiantuntijoina CRPD-komitean yleiskommenttien suomen- ja ruotsinkielisten käännösten terminologian tarkistustyöhön. Lisäksi VIOK:n jäsenille järjestettiin OPCAT-perehdytys, jonka suorittamisen jälkeen osallistuneilla on mahdollisuus osallistua EOA:n tarkastuksiin suljetuissa laitoksissa ja asumisyksiköissä. Toimintavuonna kaksi VIOK:n jäsentä osallistui oikeusasiamiehen tarkastuksille.

KANSALLINEN YHTEISTYÖ

Viranomaisyhteistyötä ja tapaamisia on ollut Valviran ja aluehallintovirastojen, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston, lapsiasiavaltuutetun, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ja THL:n kanssa. Valviran ja aluehallintovirastojen kanssa yhteistyö on muun muassa liittynyt tarkastuksiin ja tarkastuskohteiden valintaan.

Kaksi vammaistiimin jäsentä osallistui erikseen kutsuttuina asiantuntijoina Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämän Vammaispalvelun käsikirjan lakiryhmän kokouksiin, joissa käsitellään muun muassa uusinta vammaispalveluihin liittyvää oikeuskäytäntöä ja seurataan vammaispalvelulain uudistamistyötä.

Vammaistiimin edustaja osallistui asiantuntijana valtioneuvoston PIO-verkoston toimintaan ja kokouksiin.

Vammaistiimi seuraa eduskunnan vammaisasiain yhteistyöryhmän (VAMYT) toimintaa ja viestintää sekä osallistuu sen järjestämiin tilaisuuksiin.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa käsikirjan vammaisten henkilöiden työllisyyden edistämiseksi ja oikeuksien vahvistamiseksi työelämässä. Käsikirjan tavoitteena on edistää YK:n vammaisyleissopimuksen 27 artiklan mukaisesti vammaisten oikeutta työhön ja lisätä heidän työllistymistään.

Ihmisoikeuskeskus, Ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) ja eduskunnan oikeusasiamies järjestivät yhteistyössä Kalle Könkkölä -symposiumin, jossa käsiteltiin vammaisten ihmisten pääsyä oikeuksiinsa kriisitilanteissa. Symposium järjestettiin muistona Kalle Könkkölän elämäntyölle vammaisten ihmisten oikeuksien puolustajana nyt toista kertaa (ensimmäinen symposium vuonna 2019). Tilaisuus järjestettiin hybriditilaisuutena ja osallistujia oli arviolta noin 180. Puheenvuoron tilaisuudessa piti muun muassa YK:n vammaisten oikeuksien erityisraportoija Gerard Quinnilta.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija osallistui ENNHRI:n CRPD WG:n kokouksiin etäyhteydellä.

Vammaistiimin edustajat seurasivat säännöllisesti YK:n vammaiskomitean ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä sekä muuta vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvää keskustelua.

3.4.3 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamies valvoo vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista kaikissa viranomaisissa ja kaikissa julkista tehtävää hoitavissa yksityisissä toimijoissa riippumatta siitä, minkä hallinnonalan viranomaisesta tai toimijasta on kyse. Kaikki kanteluasiat tilastoidaan ensisijaisesti niiden viranomaistahojen ja hallinnonalojen (sosiaalihuolto, sosiaalivakuutus, terveydenhuolto, opetus- ja kulttuuriviranomaiset jne.) mukaan, joita ratkaisuihin arvioidaan. Osa ratkaistuista vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevista laillisuusvalvonta-asioista kuului useampaan hallinnonalaan. Tässä jaksossa käsitellään hallinnonalasta riippumatta sellaisia asioita, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen on keskeistä. Vammaisten henkilöiden oikeuksien laillisuusvalvontaa on tarkasteltu vuosikertomuksessa omissa jaksossaan vuodesta 2014 lukien.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti perusoikeuksina turvattujen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon sekä riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumiseen, yhdenvertaisuuteen, oikeusturvaan, esteettömyyteen ja saavutettavuuteen sekä itsemääräämisoikeuden toteutumiseen ja osallisuuteen yhteiskunnassa. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

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

Tarkastukset muodostavat olennaisen osan laillisuusvalvonnessa, koska vammaiset henkilöt eivät aina kykene itse kantelemaan. Asumis- ja laitospalveluissa tarkastuksilla valvonnan kohteina ovat vammaispalveluja antavat sekä julkiset että yksityiset toimijat, niiden omavalvonta sekä palveluista järjestämis- ja valvontavastuussa olevat kunnat. Yksityiset palveluntuottajat on katsottu hoitavan julkista tehtävää silloin, kun ne tuottavat palveluitaan viranomaisen toimeksiannosta ostopalveluna tai palveluseteliä vastaan. OA valvoo myös muita valvontavastuussa olevia erityisvalvontaviranomaisia, kuten Valvira ja aluehallintovirastoja.

KANTELUT, ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Asiaryhmään tilastoituja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 247 (vuonna 2021 300). Ratkaistujen asioiden määrässä näkyi koronavirusepidemiaan liittyvien kanteluiden määrän väheneminen. Toimenpiteisiin johti 81 asiaa (33 %). Toimenpideprosentti oli pienempi kuin edellisenä vuonna (38 %), mutta edellisten vuosien tapaan oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa (13,6 %) korkeampi. Neljässä asiassa annettiin huomautus, joista kolmessa oli kyse sosiaalihuollon menettelystä ja yhdessä Kelan menettelystä sosiaalivakuutusasiassa.

Vammaisia henkilöitä koskevissa asioissa tehtiin toimintavuonna neljä hyvitysesitystä. Vammaispalveluja koskevan hyvitysesityksen perusteena oli kaupungin sosiaalitoimen loukkaus, joka koski oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä perheen vanhempien oikeutta perustuslain mukaiseen julkisen vallan tukeen lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisessa 6084/2021*. Tätä ratkaisua ja muita oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä on selostettu kootusti jaksossa 3.7.

Käsityksen lausumiseen johti 44 (64) ja muuhun toimenpiteeseen 22 (19) asiaa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Ratkaisuja pyritään enenevässä määrin julkaisemaan myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi.

Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja 189 (218 vuonna 2021) oli edellisvuosien tapaan sosiaalihuollon asiaryhmässä. Tämä johtuu siitä, että kunnan tehtävänä oli huolehtia sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä muistisairaiden palveluiden järjestämisestä. Vammaispalvelulain mukaisista palveluista (118 ratkaisua) henkilökohtaista apua koski 27 (40 vuonna 2021) ratkaisua, kuljetuspalveluita 27 (44 vuonna 2021) asiaa ja kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia 24 (28 vuonna 2021) asiaa sekä vammaisten vanhusten (muistisairaat) oikeuksia 29 (33 vuonna 2021) asiaa. Sosiaalihuollon asiaryhmään luettiin myös vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut, joissa Kansaneläkelaitos toimii palvelun järjestäjänä. Näitä asioita oli kertomusvuonna ratkaistavana 6 asiaa. Muistisairaiden tai muilla tavoin vammaisten vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä on selostettu myös tämän kertomuksen vanhusten oikeudet jaksossa 4.13.

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia vammaisia henkilöitä koskevia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 16 (23 vuonna 2021) ja terveydenhuollon 42 (38 vuonna 2021) sekä opetuksen 16 (21 vuonna 2021).

Vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin liittyvissä kanteluissa oli kysymys muun muassa palveluita ja asiakasmaksuja koskevasta päätöksenteosta, monialaisesta ja ammatillisesta yhteistyöstä, vammaisten henkilöiden mahdollisuudesta osallistua palvelu-uudistusten suunnitteluun ja valmisteluun, palvelua koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta, kohtelusta asiakaspalvelutilanteessa tai asumisyksikössä, palvelutarpeen arvioinnista, hakemuksen tai valituksen käsittelyn viivästymisestä ja kunnan palveluista antamista soveltamisohjeista sekä palvelujen järjestämisestä.

Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä arvioitiin etuuksien, kuten vammaistuen ja kuntoutustuen, myöntäjänä ja tulkkauspalvelujen järjestäjänä. Terveydenhuollossa oli kysymys mielenterveyskuntoutujien hoidosta ja kohtelusta, lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen korvaamisesta, lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä ja potilaan itsemääräämisoikeudesta sekä riittävän terveyspalvelun järjestämisestä.

TARKASTUKSET

Käytännössä lähes kaikissa vammaisten henkilöiden asumis- ja laitossyksiköiden ja psykiatristen sairaaloiden tarkastuksilla yhdistyy kaksi oikeusasiamiehelle annettua kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa erityistehtävää (CRPD ja OPCAT). Tällaisia tarkastuksia tehtiin tarkastusvuonna yhteensä 12. Tarkastukset kohdistuivat vammaisten asiakkaiden asumis- ja laitossyksiköihin (4), vanhusten (muistisairaiden) asumisyksiköihin (5) ja psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksiköihin (3).

Kertomusvuonna tehtiin kaksi tarkastusta Eteva kuntayhtymän Lahden kehitysvammapsykiatrin yksikköön (Lasten yksikkö, 4119/2022* ja kehitysvammapsykiatrian yksikkö, 1686/2022*). Lisäksi tehtiin tarkastus Vantaan kaupungin Ruusuhaan asumisyksikköön (2816/2022*).

Lisäksi tehtiin tarkastus HUS Sydän- ja keuhkosairauksien hengityshalvauksyksikköön, Rekolan ryhmäkotiin (5196/2022*).

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjen edellä mainittujen tarkastusten havaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5.

TARKASTUSHAVAINTOJA ESTEETTÖMYDESTÄ, SAAVUTETTAVUUDESTA JA OSALLISUUDEN EDISTÄMISESTÄ

Esteettömyyden, saavutettavuuden ja osallisuuden edistäminen ovat vammaisyleissopimuksen läpileikkaavia teemoja, jotka huomioidaan kanslian paikan päällä toteutettavassa tarkastustoiminnassa. Vammaisyleissopimuksen 9 artiklassa säädetään esteettömyydestä ja täysimääräisestä osallistumisesta sekä yhdenvertaisesta pääsystä muun muassa fyysiseen ympäristöön. Yleissopimuksen 19 artiklassa on kyse osallisuudesta yhteisössä ja siitä, että koko väestölle tarkoitetut yhteisön palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan.

Vammaisille ihmisille esteetön ympäristö on itsenäisen elämän ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien ehdoton edellytys. Vammaisyleissopimuksen lähtökohtana on se, että kaikessa toiminnassa tulee ottaa läpileikkaavasti huomioon esteettömyyden ja saavutettavuuden vaatimukset, koska nämä ovat usein edellytyksenä muiden oikeuksien toteutumiselle. Esteettömyyden, saavutettavuuden ja osallisuuden edistäminen vaatii jatkuvaa työtä.

OA:n tarkastuskäynneillä on havaittu puutteita toimitilojen esteettömyydessä sekä asioinnin saavutettavuudessa ja mukautustoimien toteuttamisessa. Seuraavana esitetään kootusti yksittäisiä, lähinnä tarkastuksilla tehtyjä havaintoja.

Sosiaalihuolto

Alaikäisille ilman huoltajaa Suomessa oleville lapsille tarkoitettu Espoon ryhmäkoti- ja tukiasumisyksikön tilat olivat esteettömät ja kerrosten välillä oli hissi (2873/2022*).

Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt

Sydän- ja keuhkokeskuksen hengityshalvauksyksikön (HUS) Rekolan ryhmäkodin tarkastuskäynnillä ei noussut erityistä huomautettavaa tilojen esteettömyydestä tai toiminnallisuudesta. Henkilökunnan kanssa käydyssä keskustelussa tarkastuksen tekijät pitivät aiheellisena, että mahdollisiin sähkökatkoksiin varautuminen voitaisiin ottaa tiedotuksellisesti esiin potilaiden ja heidän omaistensa kanssa (5196/2022*).

Etevan kuntayhtymän Lahden kehitysvammapsykiatrian yksikön tarkastuskäynnillä ei noussut erityistä huomautettavaa tilojen ja ympäristön esteettömyyden suhteen (1686/2022* ja 4119/2022*).

Vanhusten hoiva- ja asumisyksiköt

Espoossa sijaitsevan Mainiokoti Andanten tarkastuksella (1127/2022*) AOA kiinnitti huomiota pihalueen kunnossapidosta huolehtimiseen myös talviaikana, koska myös ulkoilueiden tulee olla esteettömät ja asiakkaiden liikkumiseen soveltuvat. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä, että joidenkin yksikön asiakkaiden ulkoilu on tosiasiallisesti estynyt kiinteistön heikon talvikunnossapidon vuoksi.

Muut viranomaiset (virastot)

Kuluttajariitalautakunnan ulko-ovi oli raskas ja kapeahko. Toimitiloihin saavuttaessa ulko-oven avaamiseksi oli soitettava summeria. Sisääntulossa oli myös pieni kynnys, mikä voi hankaloittaa esimerkiksi pyörätuolia käyttävän henkilön asiointia. Lautakunnan tiloissa on inva-wc. Induktiosilmukkaa ei ollut käytettävissä. Lautakunnan toimitilat olivat esteettömät (1949/2022*).

Myös kulku Vantaan kaupungin työllisyyspalveluihin ei ollut vammaiselle henkilölle esteetön, koska ulko-ovi oli niin kapea, ettei siitä päässyt hyvin pyörätuolilla sisään (2596/2022*).

Opetus

Lapin koulutuskeskus Redun tarkastuksella saadun tiedon mukaan esteettömyyden huomioon ottavia ratkaisuja oli jouduttu rakentamaan jälkikäteen alkuperäiseen rakennukseen, mutta remonteissa tilojen esteettömyys otetaan huomioon ja suunnittelun lähtökohdaksi (4780/2022).

Rikosseuraamusala, syyttäjä ja poliisi

Vankilat

Kylmäkosken vankila

Vankilan tapaamistilojen käytävällä ollut inva-wc oli muutettu virtsanäyteenottotilaksi, eikä se enää muutosten jälkeen soveltunut alkuperäiseen käyttötarkoitukseensa. AOA:n mukaan vankila ei voi poistaa käytöstä alun perin määräysten ja ohjeiden mukaisesti rakennettua inva-wc:tä ja muuttaa sen käyttötarkoitusta kokonaan toiseen tarkoitukseen vedoten sen vähäisen käyttötarpeeseen.

Apulaisoikeusasiamies totesi vankilan heikentäneen kyseisellä muutoksella liikuntaesteisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. AOA edellytti, että asiassa tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

Vankilaan saapuvat liikuntaesteiset henkilöt oli huomioitu pysäköinnissä ja sisäänkäynnissä. Lähinnä vankilan sisäänkäyntiä oli inva-pysäköintipaikka ja portin kutsupainike oli sijoitettu siten, että siihen ylettyi painamaan myös pyörätuolista.

Vankilan sisäänkäynnissä oli liikuntaesteisen henkilön sisäänkäynnin mahdollistava luiska. Vankilan osastolla oli inva-selli ja liikuntaesteinen vanki pystyi liikkumaan eri toimintapaikkojen ja tilojen välillä.

Turun poliisivankila

Oikeusasiamies piti inva-sellien rakentamista peruskorjausten yhteydessä sinänsä positiivisena asiana. Oikeusasiamies suositti, että poliisilaitos teettäisi esteettömyyskartoituksen, jossa arvioitaisiin inva-sellien esteettömyyttä ja ylipäänsä soveltuvuutta lyhyt- ja/tai pitkäkestoisempaan säilytykseen ja että poliisilaitos ryhtyisi tarvittaviin asianmukaisiin toimenpiteisiin inva-sellien varustelutason parantamiseksi.

Poliisilaitos ilmoitti teettävänsä inva-selleihin ns. esteettömyyskartoituksen. OA totesi tarkastushavaintojen ja poliisilaitoksen toimenpiteiden johdosta, ettei tarkastus ollut antanut hänelle aihetta enempään toimenpiteisiin (4771/2022*).

Vankisairaalan tarkastuksella AOA kannusti vankiterveydenhuoltoa olemaan aktiivinen siinä, että myös vankilan puolella vankien asuminen ja toiminnot saataisiin mahdollisimman esteettömiksi ja saavutettaviksi, jotta myös vaikeammin toimintarajoitteisilla vangeilla olisi mahdollisuus suoriutua vankilan arjesta omatoimisesti. AOA korosti esteettömyyden merkitystä uuden sairaalan tiloja suunniteltaessa, jotta myös vammaiset ja ikääntyneet vangit ja heidän tarpeensa tulevat huomioonotetuksi (2555/2022*).

Lausunnot

Lausunnossaan (8732/2021) STM:lle OA piti tärkeänä, että rakennettuun ympäristöön liittyvien velvoitteiden vaikutusten arviointi tehdään riittävän laaja-alaisesti sekä huomioidaan direktiivin velvoitteiden toimeenpanoa ja kustannuksia selvittäessä myös sääntelyn vaihtoehdot. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on havaittu, että kaikki esteettömyyttä edistävät toimet eivät ole kohtuuttoman kalliita, kunhan esteettömyysvaatimukset kartoitetaan asianmukaisesti ja korjaukset suunnitellaan ja tehdään asiantuntijoiden toimesta.

OA piti tärkeänä lausunnossaan sosiaali- ja terveysministeriön koordinoimalle työryhmälle kolmesta eräiden tuotteiden ja palvelujen saavutettavuus – ja esteettömyysvaatimuksia koskevasta asetuksesta, että viranomaiset ja muut toimijat lisäävät tietoa vammaisten henkilöiden oikeuksista ja edistävät myönteistä käsitystä vammaisista henkilöistä sekä lisäävät tietoisuutta myös esteettömyydestä ja saavutettavuudesta 2247/2022*.

Kantelut

Tapauksessa 5511/2021* OA otti hakemuksen käsittelyajan viivästyksen arvioinnissa huomioon lapsen vaikeavammaisuuden ja sen, että kyse oli erityistä tukea tarvitsevalle lapselle subjektiivisena oikeutena haettavasta kodin muutostöistä, joiden tarkoituksena oli varmistaa vaikeavammaiselle lapselle esteetön ja turvallinen asuinympäristö.

Esteettömyyskysymyksiä koskevat kanteluasiat ovat saattaneet sisältää myös vammaisten henkilöiden syrjintää ja yhdenvertaisuuslain soveltamista koskevia väitteitä. Joissain asioissa oikeusasiamies on ilmoittanut kantelijalle, että syrjintää koskeva väite on mahdollista saattaa ensivaiheessa toimivaltaisten valvontaviranomaisten käsiteltäväksi (yhdenvertaisuusvaltuutettu ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta) (6403/2022 ja 3610/2022).

Asiassa 5885/2022 OA siirsi Haapamäen aseman rautatielaitureiden mataluutta koskevan asian yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston käsiteltäväksi, koska kantelija oli viitannut yhdenvertaisuuslain säännöksiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto ilmoitti 5.1.2023, että se ei käsitellyt kyseessä olevaa yksittäistä yhteydenottoa enempää, mutta edistää asiaa yleisenä yhdenvertaisuuden edistämisasiana ja tulee keskustelemaan rautatieasemien esteettömyydestä yleisesti yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön ja Väyläviraston kanssa.

LAUSUNNOT

OA antoi lausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annetun direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (8732/2021).

OA antoi lausunnon vammaispalvelulainsäädännön uudistuksesta (1243/2022*).

OA antoi lausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle kolmesta valtioneuvoston asetuksesta, jotka koskevat eräiden tuotteiden ja palvelujen saavutettavuus- ja esteettömyysvaatimuksia (2247/2022*).

3.4.4 RATKAISUJA SOSIAALIHUOLLON ALALTA

PUUTTEITA JA MENETTELYVIRHEITÄ VAMMAISTEN LASTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISESSA

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

Vaikeavammaisen lapsen palveluasumisen ja hoidon järjestäminen kotiin

OA antoi asiassa 2920/2021* kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle huomautuksen vastaisuuden varalle lainvastaisesta laiminlyönnistä lapsen edun mukaisen hoidon ja huolenpidon järjestämisessä. Kaupunki ei ollut kyennyt järjestämään täysimääräisesti lapsen välttämättömiä palveluita (vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen) ja ympärivuorokautista hoitorinkiä kotiin sen jälkeen, kun palveluntuottaja oli irtisanoutunut yllättäen. OA piti sosiaali- ja terveystoimen menettelyä tältä osin vakavasti moitittavana. Moitittavuuden arvioinnissa OA on ottanut huomioon se, että kysymys oli ollut haavoittuvassa asemassa olevan kehitysvammaisen lapsen vaativan hengitystä tukevan hoidon ja välttämättömän huolenpidon turvaamisesta.

Toimenpiteinään OA lisäksi kiinnitti sosiaali- ja terveystoimen huomiota siihen, mitä ratkaisussa on sanottu sosiaali- ja palvelu- ja terveyspalvelujen järjestämis- ja valvontavastuusta, palvelun jatkuvuuden turvaamisesta, monialaisen yhteistyön toteuttamisesta ja erityistä tukea tarvitsevan vammaisen lapsen palvelutarpeen arvioinnista.

OA korosti, että järjestämisvastuussa olevana viranomaisena kaupungin tulee valvoa ja varmistaa, että palveluntuottajan toiminta täyttää hyvälle sosiaali- ja terveydenhuollolle laissa asetetut vaatimukset. Kaupungin on puututtava yksityisen ostopalveluntuottajan toimintaan, mikäli toiminta vaarantaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutumisen. Tätä valvonta- ja järjestämisvastuuta ei voida siirtää yksittäiselle asiakkaalle tai asiakkaan lailliselle edustajalle (huoltaja).

OA:n näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveystoimen olisi tullut hyvissä ajoin – monialaisessa yhteistyössä – arvioida ja suunnitella, millä tavoin lapselle myönnetty palvelukokonaisuus voidaan poikkeuksellissakin tilanteissa toteuttaa lapsen kotona.

OA:n mielestä lapsen hoito- ja palvelusuunnitelmaan olisi tullut kirjata menettelytavat siitä, miten lapsen välttämättömän hoidon ja huolenpidon keskeytyessä tai äkillisessä hoitajavajauksessa toimitaan. Tällä menettelyllä olisi todennäköisesti voitu välttää palvelujen täydellinen keskeytyminen yllättävässä palvelun häiriötilanteessa.

OA:n näkemyksen mukaan lapsen kotona tuotettavan palvelun koordinoinnin ja tietojenvaihdon haasteet olivat ainakin osittain johtuneet puutteellisesta yhteydenpidosta ja vastuujano epäselvyydestä eri toimijoiden välillä (perhe, palveluntuottaja, kaupungin sosiaali- ja terveystoimi, erikoissairaanhoido). OA:n mielestä kaupungin sosiaali- ja terveystoimen olisi tullut järjestää – lapsen palveluista vastaavana tahona – tiiviimpää yhteydenpitoa niiden toimijoiden ja henkilöiden kanssa, jotka vaikuttivat lapsen palvelukokonaisuuden toimivuuteen.

OA piti välttämättömänä ja tärkeänä, että omatyöntekijänä toimiva sosiaalityöntekijä osallistuu aina erityistä tukea tarvitsevan lapsen kotikäynneille, palvelutarpeen arviointeihin ja palvelusuunnitelman laadintaan.

OA pyysi, että kaupungin sosiaali- ja terveystoimi ilmoittaa määräajassa, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen johdosta.

Kaupunki ilmoitti 30.9.2022, että kevään 2021 jälkeen perheen, palveluntuottajan, vammaispalveluiden ja terveystoimien välillä oli pidetty säännöllisiä yhteisiä tapaamisia kuukausittain ja ilmoitushetkellä palvelu pystyttiin tuottamaan kotiin palveluasumisesta annetun päätöksen mukaisesti ja lapsen etu varmistaen. Lapsen asioista vastaavana työntekijänä oli ilmoituksen antohetkellä sosiaalityöntekijä. Moniammatillinen yhteistyö toimi ja lapsen asioista huolehdittiin yhdessä.

Hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpano vammaispalveluasiassa

Asiassa 4937/2021* OA saattoi Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon esittämänsä käsityksen lainvastaisesta viivästyksestä hallinto oikeuden päätöksen täytäntöönpanossa ja vaikeavammaisen lapsen palveluasumista koskevan päätöksen tekemisessä. Menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että kysymyksessä oli ollut haavoittuvassa asemassa olevan ja erityistä tukea tarvitsevan vaikeavammaisen lapsen vammaispalvelua koskevan asian käsittelystä. Kaupungin vammaispalvelut oli tehnyt lapselle palveluasumista koskevan päätöksen lähes puoli vuotta sen jälkeen, kun hallinto oikeus oli palauttanut asian kaupungille uudelleen käsiteltäväksi, vaikka asia ratkaisemisen ei ollut edellyttänyt enempiä lisäselvityksiä. Vammaispalveluiden viranhaltija oli tehnyt lapselle päätöksen vasta, kun kaupunki oli saanut oikeusasiamiehen selvityspyynnön asiassa. OA korosti, että viranomaisen on ryhdyttävä viivyttelämättä tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanotoimiin. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomainen huolehtii oma aloitteisesti tuomioistuimen päätöksen täytäntöönpanosta ja sen edellyttämästä viranomaisen päätöksenteosta.

OA saattoi lisäksi sosiaali- ja terveystoimialan tietoon vammaispalveluasian vireille tulosta ja päätöksen voimassaolosta esittämänsä näkökohdat. OA:n mielestä viranhaltijan olisi tullut kirjata lapsen palveluasumista koskevaan päätökseen vireille tuloksi se päivä, jolloin lapsen palveluasumista koskeva hakemus oli tehty ja kirjattu sosiaalitoimen asiakastietojärjestelmään vireille tullee hakemuksesi, eikä hallinto oikeuden päätöksen päivämäärää.

Muita ratkaisuja

Oikeusasiamiehen antamassa kahdessa päätöksessä korostettiin monialaisen ja moniammatillisen yhteistyön toteuttamista erityistä tukea tarvitsevan lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa.

Ensimmäisessä ratkaisussaan 1688/2021 OA piti tärkeänä, että kunta jatkaa monialaisen ja moniammatillisen yhteistyön toteuttamista ja kehittämistä tilanteessa, jossa kantelijalla näytti olleen lastensa palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä jatkuvaa erimielisyyttä ja epäselvyyttä kunnan sosiaali- ja terveystoimen sekä sivistystoimen kanssa.

OA:n näkemyksen mukaan erityisesti kantelijan perheen ja lasten palveluissa monialaisen yhteistyön suunnitelmallisempi toteuttaminen olisi saattanut edesauttaa sopivien ja oikea-aikaisten palvelumuotojen ja palvelukokonaisuuksien kartoittamisessa sekä toteuttamisessa.

Toisessa ratkaisussaan 8687/2021 AOA korosti, että sosiaalihuollon asiakkaan tai hänen laillisen edustajansa suostumuksella laadittava monialainen ja moniammatillinen asiakassuunnitelma voi mahdollistaa erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden yksilöllisten tarpeiden huomioimisen ja edesauttaa yhteistyön toteutumista eri hallinnonalojen viranomaisten välillä.

OA piti ratkaisussaan 5511/2021 kunnan vammaispalvelujen viivästystä kantelijan lapsen hakemusasian käsittelyssä vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain vastaisena. Kunta ei ollut esittänyt hyväksyttävää erityisiä syitä vammaispalvelulaissa säädetyn kolmen kuukauden käsittelyajan ylittymiselle. OA kiinnitti kunnan vammaispalvelujen huomiota hakemusten lainmukaiseen käsittelyyn ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn. OA otti arvioinnissaan huomioon sen, että asiassa on ollut kysymys vaikeavammaiselle ja erityistä tukea tarvitsevalle lapselle subjektiivisena oikeutena haettavasta tukitoimesta.

JÄLLEEN MOITTEITA VIIVÄSTYMISISTÄ PÄÄTÖKSENTEOSSA JA MUISTA LAIMINLYÖNNEISTÄ

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

Lähtökohtana vammaispalvelujen järjestämisessä ja järjestämistapojen valinnassa tulee aina olla asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja omatoimisuuden vahvistaminen. Vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammaisen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen.

Asiassa 6384/2021* AOA piti kantelijan asian asunnon muutostöitä koskevan asian selvittelyyn kulunutta aikaa (yli puolitoista vuotta) kokonaisuudessaan kohtuuttoman pitkänä ilman, että kiistanalaisten muutostöitä koskevaa asiaa olisi saatu ratkaistua suuntaan tai toiseen. Hän piti puutteena myös sitä, että selvityksestä ei ollut ilmennyt, että kantelijaa olisi riittävästi neuvottu asian eteenpäin viemisessä ja oikeusturvakeinojen käytössä.

Myös asiassa 5862/2021 oli kyse asunnon muutostöitä (pyörätuolirampin muutostyö) koskevan hakemuksen päätöksenteon lainvastaisesta viivästyisestä, jota OA piti moitittavana.

Asiassa 8637/2021* oli kyse asunnon muutostyöhön liittyvän oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyisestä. AOAS katsoi Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän laiminlyöneen käsitellä oikaisuvaatimuksen lain edellyttämällä tavalla kiireellisenä ja käsittelyn siten viivästyneen lainvastaisella tavalla.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti pidetty tärkeänä, että päätökseen liitetyssä valitusosoituksessa kerrotaan selvästi oikeudenkäyntimaksun perimisestä samoin kuin muutoksenhaun maksuttomuudesta, koska maksuista ilmoittaminen etukäteen edistää perustuslain 21 §:ssä turvattua hyvää hallintoa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista. Valitusosoituksissa annetulla ohjauksella toteutetaan hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa palvelu- ja neuvontavelvollisuutta.

Asiassa 1950/2022* OA piti riittävänä toimenpiteenä lähettää kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle tiedoksi, että sosiaalijaoston päätökseen liitetty valitusosoitus, jossa oli ilmoitettu oikeudenkäyntimaksusta, oli tuomioistuinmaksujen osalta harhaanjohtava. Tämä johtui siitä, että valitusosoituksen perusteella muutoksenhakija voi perustellusti käsittää, että valituksen käsittelystä sosiaalihuollon asioissa peritään tuomioistuinmaksu.

Koska laskujen käsittelyyn ja henkilöstön määrään liittyviä haasteita ei ole laillisuusvalvonnassa vakiintuneesti pidetty perusteltuna syynä käsittelyn viivästykselle, AOAS katsoi Turun kaupungin laiminlyöneen käsitellä kuljetuspalvelun asiakasmaksujen laskutuksen ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun kuljetuspalveluiden omavastuun laskutuskäytäntö muuttui 1.7.2021 (7548/2021).

Viranomaisten laiminlyöntejä päätöksenteossa

Asiassa 5389/2021 OA saattoi kuntayhtymän tietoon esittämänsä näkemyksen päätöksenteon laiminlyönnistä hengityshalvauspotilaan ylläpitokorvauksen maksamisen lopettamista koskevassa asiassa. OA:n näkemyksen mukaan kuntayhtymän olisi tullut pyydettyä tehdä – hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti – oikaisuvaatimuskelpoinen päätös ylläpitokorvauksen maksamisen lopettamisesta ja muiden ylläpidon korvaamista koskevien vaatimusten johdosta. Päätöksenteon laiminlyönti oli saattanut vaarantaa kantelijan päämiehen oikeusturvan toteutumista asiassa. OA korosti, että hengityshalvauspotilaan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että hän voi halutessaan saattaa asiakasmaksulaisa maksuttomaksi säädettyä ylläpitoa koskevan asian viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi.

Lisäksi OA:n mielestä kuntayhtymän olisi pitänyt ohjata hengityshalvauspotilasta oikeussuojakeinojen käytössä. OA kiinnitti kuntayhtymän huomiota oikeussuojakeinojen käytöstä ja siihen liittyvästä neuvonnasta sanottuun.

OA pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan määräajassa, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen johdosta.

Kuntayhtymä ilmoitti 14.10.2022 tehneensä asiassa potilaalle päätöksen.

Päätöksenteon laiminlyönnistä oli kyse myös asiassa 8202/2021, jossa psykologin lausunnon korvaamista koskevaan hakemukseen ei ollut tehty oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä. AOA saattoi sosiaali- ja terveyskuntayhtymän tietoon esittämänsä käsityksen päätöksen teon laiminlyönnistä.

Ratkaisussaan 2692/2021* OA korosti, että kehitysvammalain mukaan erityishuollon lopettamisesta päättää erityishuollon johtoryhmä, jollei erityishuoltopiiriin johtosäännössä toisin määrätä. OA katsoi kuntayhtymän laiminlyöneen tehdä kantelijalle päätöksen erityishuoltona myönnetyn työtoiminnan lopettamisesta. Viranhaltija oli tehnyt työtoiminnasta vammaispalvelulain mukaisen päätöksen erityishuoltona myönnetyn toiminnan ollessa voimassa. OA piti vammaispalveluiden menettelyä työtoimintaa koskevissa päätöksenteoissa epäselvänä, ongelmallisena ja luottamuksensuojaa sekä oikeusturvaa heikentävänä muun muassa sen vuoksi, että vammaispalvelun käyttämä terminologia eri palveluista on ollut epäselvää. Viivytyksettömällä ja oikea-aikaisella päätöksen saamisella työtoiminnan lopettamisesta oli ollut kantelijan tilanteessa erityistä merkitystä, koska kantelija ja viranomaiset olivat olleet eri mieltä muun muassa siitä, oliko palvelu ylipäätään myönnetty erityishuoltona vai vammaispalvelulain mukaisena.

OA korosti, että viranomaisen on varmistuttava siitä, ettei sosiaalihuollon asiakkaalle aiheudu hänen etujensa menetyksiä tai kavennuksia viranomaisen menettelyn johdosta ja että viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin mahdollisesti sisältyviä sitoumuksia, jotta menettely ei loukkaa luottamuksensuojan periaatetta.

OA korosti yleisellä tasolla, että asianosaiselle on ennen päätöksentekoa varattava tilaisuus antaa selityksensä kaikista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisemiseen.

VAMMAISPALVELULAIN MUKAINEN HENKILÖKOHTAINEN APU

Viivästyksiä henkilökohtaisen avustajan palkkakustannusten korvaamisessa

Ratkaisussa 5892/2021* AOAS saattoi Keski-Satakunnan sosiaali ja terveydenhuollon kuntayhtymän tietoon esittämänsä käsityksen lainvastaisesta viivästyksestä henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisessa. AOAS otti kuntayhtymän korvauksen maksun viivästystä moitittavuuden arvioinnissa huomioon sen, että henkilökohtaisen avun työnantajamallissa vaikeavammaisella työnantajalla on erityinen tarve saada avustajan palkkaamista koskeva korvaus sovitusti ajallaan. Oikea-aikaisen korvauksen maksaminen on edellytys sille, että vaikeavammaisen työnantaja voi maksaa palkan ajallaan henkilökohtaiselle avustajalle.

AOAS piti puutteena sitä, että kantelijan henkilökohtaisen avun päätökseen ei ollut yksiselitteisesti kirjattu ajantasaisia henkilökohtaisen avun avustajakorvauksen maksua ja korvauksen hakemista koskevia asioita. AOAS näkemyksen mukaan avustajakorvauksen maksu ja korvauskäytännöt tulee kirjata selkeästi ja ymmärrettävästi henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevaan viranhaltijan päätökseen.

Myöskään maksuajankohtaan ja käytäntöön tehdyistä muutoksista ei ollut tehty kantelijalle erillisiä oikaisuvaatimuskelpoisia päätöksiä, minkä vuoksi AOAS katsoi, että kuntayhtymä ei ollut tältä osin menettänyt vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain mukaisella tavalla.

Laiminlyönnistä päätöksenteossa ja asian käsittelyn viivästyisestä oli kyse tapauksessa 7415/2021, jossa kantelijan henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvausta koskeva asia oli ollut kuntayhtymässä selvitettävänä yli 2 vuotta ilman lopullista asiaratkaisua. Kuntayhtymä ei ollut tehnyt kantelijalle muutoksenhakukelpoista päätöstä myöskään henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisen lopettamisesta. AOA totesi, että mikäli maksettavasta avustaja korvauksesta on ollut erimielisyyttä kuntayhtymän olisi tullut tehdä ilman aiheutonta viivytystä oikaisuvaatimuskelpoinen päätös kantelijan hakemuksen tai vaatimuksen johdosta. AOA piti menettelyä erityisen moitittavana, sillä henkilökohtaisen avun työnantajamallissa vaikeavammaisella työnantajalla on erityinen tarve saada avustajan palkkaamista koskeva korvaus sovitusti ajallaan.

Palvelua koskevista muutoksista on tehtävä päätös

Asiassa 5168/2021* OA piti kuntayhtymän menettelyä moitittavana, koska kantelijan henkilökohtaisen avun päätöstä ei ollut tarkistettu, vaikka kuntayhtymä oli siirtänyt henkilökohtaisen avun iltakäynnit kotihoidon vastuulle loppuvuodesta 2020. OA korosti, että sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvan kannalta on erityisen tärkeää, että hän saa oikaisuvaatimuskelpoisen ja perustellun viranhaltijan päätöksen silloin, kun palvelujen määrää vähennetään tai järjestämistapaa muutetaan.

Vammaispalveluiden jatkuvuuden turvaaminen

AOA kiinnitti hyvinvointikuntayhtymän huomiota huolellisuuteen palvelutarpeen selvittämisessä ja asianmukaisesti toteutettavaan tiedonkulkuun, koska asiakkaan vammaispalveluiden (päivätoiminta ja henkilökohtainen apu) jatkuvuutta ei ollut pystytty turvaamaan huolimattomuuden ja tiedonkulun puutteiden vuoksi. Lisäksi AOA kiinnitti hyvinvointikuntayhtymän huomiota siihen, että asiakkaan palvelusuunnitelma on tarkistettava silloin, jos vammaisen henkilön olosuhteissa tapahtuu muutoksia sekä muutoinkin tarpeen mukaan. Hän kiinnitti kuntayhtymän erityistä huomiota siihen, että asiakkaan omatyöntekijän tehtävänä on sosiaalihuoltolain mukaan turvata ja edistää asiakkaan palveluiden jatkuvuutta ja toteuttamista 8321/2021.

Palvelusetelin arvon määrittäminen ja tarkistus

OA katsoi 30.11.2021 Kynnys ry:n kanteluun antamassaan päätöksessä, että palvelusetelin arvon riittävä ja kohtuullinen taso edellyttää palvelusetelin arvon säännöllistä seuraamista ja tarkistamista tarvittaessa. Silloin kun kunta on järjestänyt palvelun palvelusetelillä, sen on huolehdittava siitä, että palvelu täyttää asiakkaalle tehdyn päätöksen ja palvelusuunnitelman mukaisesti tarvittavan palvelun. Kunta ei voi vapautua järjestämisvastuustaan siirtämällä vastuun kokonaisuudessaan palvelusetelin tuottajalle, vaan kunnan tulee palvelunjärjestäjänä seurata ja valvoa osaltaan palvelun tosiasiallista toteutumista. Valittu järjestämistapa ei saa estää tai kaventaa asiakkaan oikeuksien toteutumista.

OA edellytti päätöksessään, että sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittaa hänelle 31.12.2022 mennessä, mitä havaintoja aluehallintovirastojen valvonnassa ja ohjauksessa oli tehty kuntien henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon riittävydestä ja minkälaisiin lisätoimenpiteisiin asiassa oli mahdollisesti ryhdytty. Samalla OA pyysi ministeriötä arvioimaan aluehallintovirastojen mahdollisten toimenpiteiden riittävyttä asiassa (5684/2020*).

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi aluehallintovirastojen asiassa antaman selvityksen ja valvontaviranomaisten (avit ja Valvira) valmisteleman hyvinvointialueiden ohjaukskirjeen, sekä muutoin asiaan liittyen valmisteltujen kehittämistoimenpiteiden johdosta, että ohjaustoimenpiteet asiassa ovat riittäviä varmistamaan lainsäädännön asettamien vaatimusten ja tavoitteiden täyttyminen sekä asiakkaiden oikeuksien toteutuminen. Asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi yksilöllisissä tilanteissa ministeriö piti tärkeänä myös sitä, että kunnat sekä jatkossa hyvinvointialueet toteuttavat palvelusetelilain 8 §:ssä säädettyä velvollisuuttaan korottaa palvelusetelin arvoa, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai lakisääteinen elatusvelvollisuus vaarantuu.

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISET KULJETUSPALVELUT

Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn YK:n yleissopimuksen 20 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat tehokkaat toimet varmistaa vammaisille henkilöille mahdollisimman itsenäisen henkilökohtaisen liikkumisen muun muassa helpottamalla vammaisten henkilöiden henkilökohtaista liikkumista sillä tavalla kuin ja silloin kun he haluavat sekä kohtuulliseen hintaan.

Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut Kessotessa

AOA saattoi asiassa 8942/2021* Keski-Satakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän tietoon käsityksensä kuntayhtymän epäonnistumisesta kuljetuspalvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa. Lisäksi AOA kiinnitti kuntayhtymän huomiota vammaisten henkilöiden ja vammaisneuvoston vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien varmistamisesta sanottuun.

AOA piti Kessoten menettelyä moitittavana, koska kuljetuspalvelujen toteutumisessa ilmenneet epäkohdat ja puutteet olivat kiistattomasti saattaneet vaikuttaa yksittäisten vaikeavammaisten asiakkaiden mahdollisuuteen käyttää heille subjektiivisena oikeutena myönnettä kuljetuspalvelua. Moitittavuuden arvioinnissa hän kuitenkin otti huomioon sen, että Kessote oli pyrkinyt jatkuvasti korjaamaan tilannetta erinäisillä selvityksessä kuvatuilla toimenpiteillä.

AOA kiinnitti Kessoten huomiota siihen, että kuntayhtymän valitsema kuljetuspalvelujen järjestämistapa ja -käytännöt eivät saa tosiasiallisesti rajoittaa tai estää lakisääteisten kuljetuspalvelujen käyttöä ja vaikeavammaisen henkilön liikkumista ja osallistumista kodin ulkopuolella. AOA totesi, että kunnan (ja kuntayhtymän) on huolehdittava vaikeavammaisen henkilön yksilölliset tarpeet ja elämäntilanne huomioon ottaen siitä, että myönnetty vammaispalvelut tulevat myös palvelun keskeytys- tai häiriötilanteessa järjestettyä.

AOA korosti, että kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä viipymättä asianmukaisiin toimenpiteisiin, mikäli järjestettävän palvelun laadussa on puutteita tai, jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevan henkilön yksilöllisen edun toteutumisen.

AOA korosti, että vaikka kunta siis voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, se ei kuitenkaan voi siirtää omaa järjestämisvastuutaan yksityiselle palvelujen tuottajalle tai yksittäiselle asiakkaalle. Kunnan on myös valvottava ostamiensa palvelujen järjestämistä ja niiden laatua. Näin ollen kunnan on puututtava yksityisen ostopalveluntuottajan toimintaan, mikäli toiminta vaarantaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutumisen.

AOA ei voinut vakuuttaa arvioidessaan vammaisten henkilöiden ja vammaisneuvoston kuulemista kilpailutus- ja hankintamenettelyssä, että Kessote olisi YK:n vammaissopimuksessa ja kuntalaissa edellytetyllä tavalla antanut vammaisille henkilöille – esimerkiksi vammaisneuvoston kautta – riittävän mahdollisuuden vaikuttaa ja osallistua kuljetuspalvelujen uudistuksen suunnitteluun ja valmisteluun. Tästä syystä AOA kiinnitti Kessoten huomiota vammaisten henkilöiden ja vammaisneuvoston vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksien varmistamiseen kunnallisessa toiminnassa.

AOA:n näkemyksen mukaan vammaispalvelulain mukaisten kuljetuspalvelujen kilpailuttamisessa ja järjestämisessä on kysymys sellaisesta vammaisten henkilöiden oikeuksiin vaikuttavasta asiasta, jolla on erityistä merkitystä vammaisten henkilöiden osallisuuden, liikkumisen ja päivittäisistä toiminnoista suoriutumisen kannalta. Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut osaltaan mahdollistavat monien muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Toimivien kuljetuspalvelujen avulla vaikeavammaisat henkilöt pääsevät esimerkiksi töihin, koulutukseen ja vapaa-ajan toimintoihin. Tästä syystä AOA piti erityisen tärkeänä sitä, että vammaisneuvostolle ja vammaisille palvelunkäyttäjille annetaan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua kuljetuspalvelu-uudistusten suunnitteluun, valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan.

Kuljetuspalveluiden erillisoikeudesta tiedottaminen ja peruuttamiskäytännöt

Asiassa 1707/2021* AOAS kiinnitti Kuopion kaupungin huomiota viranomaisen neuvonta-, tiedottamis- ja selvittämisvelvollisuuteen. Hän korosti, että jos kunnalla on käytössään kuljetuspalvelujen yksilöllisiä erillisoikeuksia, viranomaisen tulee myös viestiä ja ohjeistaa asiakkaalle selkeästi ja ymmärrettävästi näiden erillisoikeuksien hakemismenettelystä. AOAS ei pitänyt riittävänä kaupungin selvityksessä mainittua käytäntöä, että erillisoikeuksista tiedotetaan vain kuljetuspalvelun hakemisvaiheessa, jos havaitaan asiakkaan näitä tarvitsevan.

AOAS piti Kuopion kaupungin kuljetuspalveluohjeita asiakasmaksulainsäädännössä valossa ongelmallisena, koska selvityksestä ei ilmennyt tehdäänkö Kuopiossa kuljetuspalvelujen asiakkaalle oikaisuvaatimuskelpoinen päätös peruuttamatta jääneestä matkasta aiheutuneiden kustannusten perimisestä. AOAS:n käsityksen mukaan asiakkaan tulee voida saattaa kuljetus palvelumatkan menettämistä koskeva asia sosiaalitoimen arvioitavaksi ja päätettäväksi.

MIELENTERVEYSKUNTOUTUIJEN PÄIVÄTOIMINNAN LAKKAUTTAMINEN

Ratkaisussaan 2719/2021* OA piti puutteena sitä, että terveydenhuollon (Keski-Suomen Seututerveyskeskus) järjestämään päiväkeskustoimintaan osallistuneet tai heitä edustaneet vammaisjärjestöt eivät olleet osallistua Keski-Suomen Seututerveyskeskuksen ja Keuruun kaupungin valmistelemaan palvelurakenteen muutokseen. Päiväkeskustoiminnan päätyttyä osa potilaista oli kokenut haasteelliseksi siirtyä vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin. OA piti tärkeänä, että viranomaisen tehdessä palveluiden rakenteita koskevia linjauksia palveluiden käyttäjät ja/tai heitä edustavat järjestöt otetaan mukaan rakenteiden muutosten valmisteluun. OA kiinnitti huomiota vammaisten henkilöiden osallistumisoikeuden toteuttamiseen.

OA kiinnitti Keuruun kaupungin ja Keski-Suomen Seututerveyskeskuksen huomiota viranomaisen vastuuseen siitä, että palvelunkäyttäjät ja asukkaat (kuntalaiset) saavat oleellisen tiedon suunnitelluista heille merkityksellisistä palvelumuutoksista ja niihin johtaneista syistä. Tässä tapauksessa Keuruun kaupungin vastuu tiedottamisesta on ollut korostunut, koska palvelurakennemuutoksista sen vastuulle siirrettiin lopetetun palvelun (päiväkeskustoiminta) tilalle tulevan palvelun järjestäminen. OA korosti, että kuntalain mukaan riittävää tiedottamista ei ole vain ratkaisusta ja niiden vaikutuksista tiedottaminen vaan kunnan on tiedotettava asukkailleen myös kunnassa vireillä olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista. Kun toiminnan muutokset vaikuttavat yksittäisen asiakkaan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, on sosiaalihuollon henkilöstön selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asioissaan.

OA:lle jäi vahva vaikutelma siitä, että terveydenhuollon ja sosiaalihuollon (vammaispalvelun) välinen yhteistyö ei ollut toiminut saumattomasti palvelurakenteen uudistuksen jälkeen. OA:n käsityksen mukaan sosiaalihuollon (perusturvan) ja terveydenhuollon viranomaisten olisi tullut tehdä selvästi enemmän yhteistyötä potilaiden ja asiakkaiden saumattomien palveluketjujen turvaamiseksi kuin selvityksestä ilmeni. OA piti puutteena sitä, että edellä mainittuun moniammatilliseen työryhmään ei ollut tarvittaessa kuulunut sosiaalihuollon edustajaa. Yhteistyön puute oli voinut vaikuttaa siihen, että asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin perustuvat palvelut eivät olleet muodostaneet palvelun loppumisen jälkeen asiakkaan edun mukaista kokonaisuutta, koska asiakas oli voinut jäädä kokonaan ilman tarvitsemaansa palvelua.

Keuruun kaupungin perusturvan olisi tullut OA:n näkemyksen mukaan huomioida palveluiden jatkuvuus toiminnassaan hyvissä ajoin jo palvelun muutosta suunniteltaessa myös muulla tavoin kuin ”panostamalla palveluohjaukseen” palvelun päättymisen jälkeen. Tässä tapauksessa on ollut viime kädessä Keuruun kaupungin velvollisuutena varmistaa, että lopetetun palvelun tilalle tulevat palvelut toteutetaan sisällöltään ja laajuudeltaan vammaisen henkilön yksilöllisen tarpeen ja edun mukaisina ja että sosiaali- ja terveydenhuollon keskinäisessä yhteistyössä mielenterveyskuntoutujat saavat tarvitsemansa vammaispalvelut.

SKITSOFRENIA POTILAILLE EI TARJOTA HEILLE LAIN MUKAAN KUULUVIA SOSIAALIPALVELUJA

AOA antoi kaksi kroonista skitsofreniaa sairastavien henkilöiden sosiaalipalveluja koskevaa ratkaisua.

Ensimmäisessä tapauksessa oli kyse yksityiselämän loukkaamisesta, koska asiakkaalle valittiin asuinpaikka (tehostettu palveluasuminen) kaukana lähiomaisista ja siten tosiasiallisesti rajoitettiin voimakkaasti äidin ja tyttären välisiä tapaamisia. AOA totesi, ettei hän voinut välttää siltä vaikutelmalta, että yhteydenpidolle tyttäreen ja lapsenlapsiin ei ollut annettu merkitystä, kun arvioitiin parasta asuinpaikkaa (1942/2021*).

Toisessa tapauksessa sosiaalihuollon ammattilaiset eivät tunnistaneet kroonista skitsofreniaa sairastavan oikeutta maksuttomiin vammaispalveluihin. Lainsäädännön lähtökohdalla on, että sosiaalihuollon ammattihenkilöt varmistavat omalla toiminnallaan, että haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt saavat välttämättömän huolenpidon. Vammaispalvelulain perusteella hyvinvointialueilla, aiemmin kunnilla, on erityinen velvollisuus järjestää vaikeavammaiseksi katsottavien mielenterveyskuntoutujien tarvitsema palveluasuminen. Vammaispalvelulain mukainen palveluasuminen on asiakkaalle maksuton kokonaisuus, vaikka se muodostuisi eri lakien perusteella järjestettävistä maksullisista palveluista kuten kotihoidosta ja avustamisesta asunnon siivouksessa 6600/2021*.

3.4.5 RATKAISUJA SOSIAALIVAKUUTUKSEN ALALTA

VAATIVAA LÄÄKINNÄLLISTÄ KUNTOUTUSTA KOSKEVIEN HAKEMUSTEN KÄSITTELYAIKA

Oikeusasiamiehen ratkaisemissa kolmessa asiassa oli kyse Kelan laiminlyönnistä käsitellä vaikeavammaisen asiakkaan vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta koskevaa hakemusta ilman aiheetonta viivytystä.

Ensimmäisessä tapauksessa 7676/2021* OA antoi Kelalle huomautuksen vastaisuuden varalle lainvastaisesta menettelystä kantelijan lapsen hakemuksen käsittelyssä. OA katsoi Kelan laiminlyöneen erittäin moitittavalla tavalla käsitellä vaikeavammaisen lapsen vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta (fysioterapia ja puheterapia) koskevan jatkohakemuksen ilman aiheetonta viivytystä. OA korosti, että Kelan olisi tullut pyrkiä toimimaan asian kaikissa käsittelyvaiheissa viivytyksettä.

YK:n vammaisyleissopimus ja YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus edellyttävät, että kaikissa vammaisia lapsia koskevilla toimilla on otettava huomioon ensisijaisesti lapsen etu. Tässä tapauksessa oli kyse lapsen kuntoutuksesta, jossa jatkohakemuksen käsittelyn riipyydellä on ollut erityisen suuri merkitys lapselle, jotta kuntoutus voi jatkua keskeytyksettä.

Tapahtuneen viiveen johdosta kehittyvän lapsen fysioterapia ja puheterapia kuitenkin keskeytyi Kelan järjestämänä lähes 2 kuukauden ajaksi, vaikka Kelan olisi tullut pyrkiä asiassa mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn.

Myös asiassa 8525/2021* AOA katsoi Kelan laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan kuntoutushakemuksen asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivästystä. Hakemuksen käsittelyssä oli ollut aluksi pitkä passiivinen ajanjakso asiakkaan kiirehtimispyynnöstä huolimatta, jolloin hakemuksen käsittely ei ollut näyttänyt edenneen millään lailla. Asian käsittelyssä tapahtunut viive oli merkittävä. AOA korosti, että Kelan olisi tullut pyrkiä toimimaan asian kaikissa käsittelyvaiheissa viivytyksettä. Hakemusten käsittelyprosessissa tulisi varmistaa, että hakemuksen käsittelyn pysähtymistä ei tapahtuisi ja hakemuksen käsittelyssä toimenpiteiden jakso olisi mahdollisimman lyhyt.

Myös kolmannessa tapauksessa 5637/2021 OA katsoi Kelan laiminlyöneen käsitellä kantelijan hakemusta ilman aiheetonta viivästystä. Kela ilmoitti kehittävänsä vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen etuuskäsittelyn valtakunnallista kokonaisprosessia. OA piti Kelan kehittämistyötä tarpeellisena, koska Kelan myöntämän vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen jatkuvuudella ja jatkohakemuksen viivytyksättömällä ratkaisemisella on suuri merkitys kuntoutujan jokapäiväisen elämän kannalta, mikä Kelan pitäisi huomioida päätöksenteossaan kaikin tavoin.

PUUTTEET PÄÄTÖKSEN PERUSTELEMISESSA JA PERHEKUNTOUTUKSEN SAANNISSA ÄIDINKIELELLÄ

Asiassa 8525/2021* AOA piti Kelan perhekuntoutushakemukseen antamaa päätöstä epäselvänä ja kantelijan oikeusturvaa vaarantavana sekä päätöksen perusteluja puutteellisena. Päätöksen perusteluissa ei ollut lainkaan otettu kantaa siihen, mikä merkitys hakemusta arvioitaessa oli sillä, että kantelija oli hankkinut palvelun Ruotsista sen vuoksi, että Kela ei ollut järjestänyt perhekuntoutusta ruotsin kielellä. Lisäksi Kela ei ollut hylännyt hakijan esittämää korvausvaatimusta eikä päätöksessä ollut myöskään perusteltu niitä syitä, joiden vuoksi kantelijalle ei ollut myönnetty perhekuntoutusta Suomessa. AOA piti epäkohtana myös sitä, että päätöksessä ei ollut käsitelty lainkaan psykologin kustannuksia, vaikka nekin sisältyivät hakemukseen. AOA kiinnitti Kelan huomiota huolellisuuteen päätösten perustelemisessä.

AOA:n käsityksen mukaan kantelijan oikeusturvaa paremmin turvaava menettely olisi ollut, että Kela olisi tehnyt hakemuksen johdosta päätöksen, jossa olisi arvioitu sitä, että myönnetäänkö kantelijalle hänen hakemaansa harkinnanvarainen kuntoutus (perhekuntoutus).

Lisäksi Kelan olisi tullut tehdä myös erikseen päätös, jossa olisi arvioitu, korvataanko kantelijalle hänen ostamansa kurssi ja psykologiapalvelut. Nyt päätöksessä oli hylätty perhekuntoutus ja kuitenkin samalla arvioitu myös korvausasiaa ilman, että kantelijan mahdollisuutta päästä perhekuntoutukseen olisi arvioitu ja toisaalta ilman, että kantelijalle olisi ollut valitusoikeus päätöksestä siltä osin kuin siinä oli kyse kustannusten korvaamisesta. Mikäli Kela olisi ratkaissut kantelijan vaatimuksen kuntoutuskustannusten korvausasiana, olisi päätöksestä ollut AOA:n näkemyksen mukaan käytössä tavanomainen valitustie.

AOA piti Kelan antamaa päätöstä kantelijan oikeusturvaa vakavasti vaarantavana, koska päätöksessä ei ollut valitusosoitusta ja tämän vuoksi kantelijalla ei ollut valitustietä käytössä ja tämän vuoksi hänellä ei ollut mahdollista saada muutoksenhaun yhteydessä ratkaistuksi kysymystä siitä, olisiko hänellä ollut oikeus saada korvaus toisesta EU-valtiosta hankkimastaan palvelusta EU:n lainsäädännön perusteella.

AOA pyysi Kelaa ilmoittamaan 20.2.2023 (jatkoaika 31.3.2023) mennessä, mihin toimenpiteisiin AOA:n näkemys on mahdollisesti antanut aihetta.

Kela ei ollut yrityksistä huolimatta onnistunut julkisella hankinnalla eikä suorahankinnalla saamaan ruotsinkielistä palveluntuottajaa harkinnanvaraisen perhekuntoutuksen järjestämiseksi. AOA:n mielestä voidaan perustellusti todeta, että tulkkauksella järjestettävä kuntoutuspalvelu ei ole täysin rinnastettavissa suoraan äidinkielellä annettavaan palveluun. Erityisesti vammaisen lapsen on tällaisessa tilanteessa tärkeää saada palveluja äidinkielellään. Kantelijalla ei ole ollut oikeutta saada yhdenvertaisesti suomenkielisten kanssa perhekuntoutusta omalla äidinkielellään.

AOA piti tilannetta huolestuttavana. Hän pyysi Kelalta selvitystä 30.5.2023 mennessä siitä, miten Kela aikoo jatkossa huolehtia perhekuntoutuksen saatavuudesta perheille.

3.4.6 RATKAISU OPETUKSEN ALALTA

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa usein toistuvia kanteluaiheita ovat oppimisen tuen kysymykset sekä haavoittuvassa asemassa olevien, vammaisten ja muiden tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten asema ja oikeudet.

Opetusalan Ammattijärjestön kanteluun antamassaan ratkaisussa 3927/2021* AOA korosti, että jokaiselle turvattua oikeutta perusopetukseen tukee se, että erityisopetusta antaa kelpoisuusehdot täyttävä opettaja. AOA esitti opetus- ja kulttuuriministeriön arvioitavaksi, tulisiko opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevia säännöksiä selkeyttää.

AOA korosti, että oppilaalla on aina oikeus saada erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on todettu erityisopetuksen tarve riippumatta opetuksen järjestämispaikasta tai opetusryhmästä. AOA esitti opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) ja Opetushallituksen (OPH) arvioitavaksi, edellyttääkö lasten oikeusturva ja yhdenvertainen oikeus opetukseen, että tehostetun ja erityisen tuen sisältöä ja järjestämistä lainsäädännöllisesti selvennetään ja tulisiko perusopetuslakia täydentää niin, että siinä veloitettaisiin antamaan muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös myös tehostetusta tuesta.

AOA pyysi sekä Opetushallitusta että opetus- ja kulttuuriministeriötä ilmoittamaan 28.2.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta.

OPH ilmoitti korjanneensa ohjeistustaan sekä valmistelevalsaa lisätukimateriaalia erityisen tuen järjestämiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoitti, että lainsäädännössä ja opetussuunnitelman perusteissa tulee selkeyttää sitä, milloin ja millä perusteilla oppiaineen oppimäärä voidaan yksilöllistää. Ministeriö oli tältä osin pyytänyt OPH:ta tarkistamaan ohjeistustaan ja lainsäädännön selkeyttämistä on alettu valmistella virkamiestyönä. OKM korosti olevan erityisen tärkeää, että paikallisella tasolla erityisen tuen päätöksessä tarkemmin määritellään, miten erityiseen tukeen kuuluva erityisopetus järjestetään. Ministeriö ilmoitti pyytäneensä OPH:ta tarkistamaan ohjeistustaan tästä näkökulmasta.

3.4.7 RATKAISUJA TERVEYDENHUOLLON ALALTA

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

KEHITYSVAMMAISEN LAPSEN HOIDON JÄRJESTÄMINEN

AOA:n käsityksen mukaan sairaanhoitopiiri oli laiminlyönyt velvollisuutensa, kun se ei ollut pystynyt järjestämään vaikeahoitoisen kehitysvammaisen lapsen tarpeisiin vastaavaa erikoissairaanhoidoa. Sairaanhoitopiirin olisi tullut tehdä enemmän yhteistyötä sairaanhoitopiirin eri yksiköiden kanssa sekä muiden yliopistollisten sairaanhoitopiirien kanssa lapselle sopivan hoitopaikan löytämiseksi. Lapselle oli tehty useita lähetteitä erikoissairaanhoidon, mutta sairaanhoitopiiri oli katsonut, ettei sairaalan eri osastoilla ollut osaamista vastata lapsen tarpeisiin, vaan lapsi tarvitsi kehitysvammahuollon erityisosaamista. Perusterveydenhuollossa ei myöskään ollut riittävää osaamista vastata tilanteeseen. Vammaispalveluissa taas palvelutarve nähtiin ensisijaisesti terveydenhuollon hoitovastuulle kuuluvana. Alueella ei ollut riittävästi kehitysvammaisten laitospaikkoja, erityisesti akuutteja kriisitilanteita varten.

AOA korosti, että perustuslaissa turvattu oikeus tarpeen mukaisiin ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei saa viivästyä sen vuoksi, että viranomaisilla on erilaisia käsityksiä siitä, minkä viranomaisen tulisi ensisijaisesti järjestää palvelut.

AOA totesi, että erityishuoltopiirin tulee toiminnassaan kiinnittää erityistä huomiota yhteistyöhön alueen muiden viranomaisten kanssa sekä saattaa toimintansa sellaiseksi, että se pystyy vastaamaan alueensa asukkaiden tarpeisiin. Erityishuoltopiirin tulee ryhtyä toimenpiteisiin riittävien laituskuntoutuspaikkojen turvaamiseksi siten, että palvelun tarpeeseen pystytään vastaamaan myös akuuteissa kriisitilanteissa.

AOA:n käsityksen mukaan palvelutarpeen uudelleen arvioinnin olisi tullut käynnistyä aikaisemmin. Kaupungin vammaispalveluissa lapsen tilanteen vaikeutumisen tulkittiin olevan ensisijaisesti terveydenhuollon hoitovastuulle kuuluva asia, eikä sen vuoksi varsinaista sosiaalihuoltolain mukaista palvelutarpeen arviointia ollut tuolloin käynnistetty. Palvelutarpeen arviointi käynnistyi vasta vuotta myöhemmin lapsen vanhempien ja lasta hoitaneiden työntekijöiden tekemien lastensuojeluilmoitusten perusteella.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset menettelyn lainvastaisuudesta sairaanhoitopiiriin, erityishuoltopiiriin ja kaupungin tietoon ja pysyi niitä ilmoittamaan toimenpiteistään 28.2.2023 mennessä. (2888/2021*).

KUULOVAMMAISEN ASIOINTI TERVEYSASEMALLA

Asiassa 4629/2021* AOA katsoi, että kuulovammaisten henkilöiden yhteydenottotapoja koskeva tieto olisi tarpeellista esittää Helsingin kaupungin verkkosivuilla selkeämmin. AOA piti vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta välttämättömänä, että heillä on käytössään riittävä tieto yhteydenottotavoista terveyspalveluihin.

AOA saattoi päätöksen Helsingin kaupungin tietoon ja pysyi ilmoittamaan sen mahdollisesti aiheuttamista toimenpiteistä 31.1.2023 mennessä.

KOTISAIRAALAN MENETTELY

Ratkaisussaan 1869/2021* AOA katsoi kuntayhtymän kotisairaalan menettelleen virheellisesti, kun lääkäri oli keskustellut potilaan hoitoon liittyvistä seikoista potilaan omaisen kanssa vasta lähetteen laatimisen jälkeen. Lähetteeseen oli kirjattu virheellisesti potilaan antaneen suostumuksen, vaikka hänellä ei ollut edellytyksiä tällaisen suostumuksen antamiseen. Täysi-ikäinen potilas ei terveydentilastaan sekä lisäksi kehitysvammaisuudestaan johtuen ollut kyennyt itsenäisesti päättämään hoidostaan siltä osin kuin kyse on terveydellisistä seikoista, joiden vuoksi hänelle oli kirjoitettu lähete sairaalaan.

AOA totesi olevan tärkeää, että potilaalle pyritään antamaan selvitys hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista silloinkin, kun potilaalla on erityisiä vaikeuksia ymmärtää saamaansa tietoa. Yhtä tärkeää on, että hoitohenkilökunta tunnistaa, milloin potilas ei kykene ymmärtämään lääketieteellisen ratkaisun merkitystä tai ilmaisemaan omaa tahtoaan. Potilasasiakirjamerkintöjä tehtäessä on selkeästi merkittävä, onko kyse ollut tilanteesta, jossa tietoa on pyritty antamaan vai tilanteesta, jossa potilas on ymmärtänyt mistä on ollut kysymys ja kyennyt ilmaisemaan oman kantansa.

AOA korosti, että jos potilas ei pysty päättämään hoidostaan, perustuslain ja YK:n vammaisyleissopimuksessa turvatun oikeuden yhdenvertaisiin ja laadukkaisiin terveyspalveluihin toteuttaminen edellyttää, että potilaan kohtelussa noudatetaan potilaslain sääntelyä. Sen selvittämiseksi, minkälainen hoito parhaiten vastaisi potilaan tahtoa ja etua on tehtävä yhteistyötä potilaan laillisen edustajan taikka lähiomaisen tai muun läheisen kanssa.

Palvelujohtaja ilmoitti 12.12.2022, että kuntayhtymä oli ottanut AOA:n päätöksessä ilmenevät seikat huomioon ja tiedoksi niille tahoille organisaatiossa, joiden tehtävänä on huolehtia siitä, etteivät vastaavat vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumiseen ja terveyspalvelujen laatuun liittyvät ongelmat toistu.

3.5

Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

3.5.1

OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄ KANSALLISENA VALVONTAELIMENÄ

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

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

Kansallisella valvontaelimellä on toimivalta antaa viranomaisille suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa kiellettyä toimintaa. Sen tulee myös voida antaa ehdotuksia ja lausuntoja olemassa olevasta tai suunnitellusta lainsäädännöstä.

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

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

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

Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta kaikki ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia paikkoja, osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin. Käytännössä tämä tarkoittaa valtaosaa kanslian esittelijöistä, mikä tarkoittaa yli 30 henkilöä.

3.5.2 TOIMINTAMALLI JA TOIMINNASTA TIEDOTTAMINEN

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

Oikeusasiamies on lisäksi nimennyt kanslian sisäisen Opcat-tiimin. Siihen kuuluu pääesittelijät niiltä tehtäväalueilta, joissa tehdään tarkastuskäyntejä valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettuihin toimipaikkoihin. Tiimiä johtaa valvontaelimen pääkoordinaattori.

Kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa varten on perehdytetty ulkopuolisia asiantuntijoita. Kansallisella valvontaelimellä oli kertomusvuonna käytettävissään 11 ulkopuolista terveydenhuollon alan asiantuntijaa hoitotyön, psykiatrian, nuorisopsykiatrian, vanhuspsykiatrian, oikeuspsykiatrian ja kehitysvammalääketieteen alalta. Lisäksi 4 ulkopuolista asiantuntijaa tulee Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimivasta vammaisten ihmisoikeuskomiteasta (VIOK, vammaisjaosto). Heidän asiantuntemustaan käytetään tarkastuksilla, jotka kohdistuvat yksiköihin, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksia rajoitetaan. Lisäksi on perehdytetty 5 kokemusasiantuntijaa. Kolmella heistä on kokemusta sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljetuista laitoksista. Kahden asiantuntemusta käytetään terveydenhuollon tarkastuksilla.

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynteistä laaditut pöytäkirjat on julkaistu vuoden 2018 alusta lukien oikeusasiamiehen ulkoisilla verkkosivuilla. Tarkastuskäynteistä ja niihin liittyvistä asioista tiedotetaan sosiaalisessa mediassa.

3.5.3 OSALLISTUMINEN KOULUTUKSIIN JA TILAISUUKSIIN

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

- webinaari aiheesta ”Torture – Assessing and Documenting using the Istanbul Protocol” 19.4.2022
- Euroopan NPM Forumin järjestämä konferenssi, joka oli tarkoitettu kansallisille valvontaelimille (NPM), jonka aiheena oli ”Monitoring the rights of specific groups of people deprived of their liberty” 5.–6.10.2022 ja jossa AOA Maija Sakslin piti puheenvuoron
- keskusteleva työpaja itsemääräämisoikeustyökälun kehittämiseksi 23.11.2022 (järjestäjänä Ihmisoikeuskeskus)
- Kalle Könkkölä -symposium: Vammaisten ihmisten pääsy oikeuksiinsa kriisitilanteissa 12.12.2022 (järjestäjänä Ihmisoikeuskeskus, eduskunnan oikeusasiamies ja Ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisten ihmisoikeuskomitea)

Oikeusasiamiehen kanslian uusille työntekijöille järjestetään aina erillinen perehdytys kansallisen valvontaelimen mandaatista ja valvontatyöstä. Uudet työntekijät saavat myös tietoa vammaisten henkilöiden oikeuksista ja niiden huomioimisesta tarkastuskäynneillä. Myös uusille ulkopuolisille asiantuntijoille järjestetään saman sisältöinen perehdytys ennen ensimmäistä tarkastuskäyntiä.

3.5.4 POHJOISMAINEN YHTEISTYÖ

Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet tapaavat säännöllisesti kahdesti vuodessa. Tapaamisissa on käsitelty kulloinkin ajankohtaisia teemoja. Koronapandemian aikana yhteistyötä jatkettiin etäyhteyden kautta. Koronapandemian väistyttyä voitiin vihdoin syksyllä 2022 pitää tapaaminen paikan päällä.

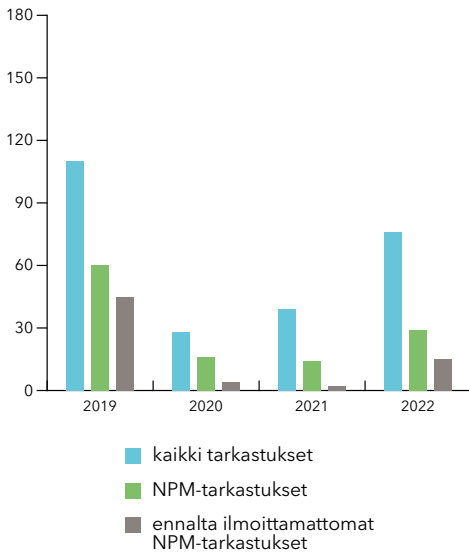
Maaliskuussa 2022 Islannin kansallinen valvontaelin toimi etäkokouksen järjestäjänä. Kokouksessa vaihdettiin kokemuksia muun muassa siitä, miten asiantuntijalausunnoilla puututaan vapautensa menettäneiden henkilöiden vapauteen tai yksityiselämään. Lisäksi keskusteltiin yksiköiden tai laitosten vaikeuksista noudattaen kansallisen valvontaelimen suosituksia esimerkiksi resurssien puutteen tai henkilöstöpulan vuoksi. Kokoukseen osallistujat kuuluivat myös psykologi Sigríður Karen J. Bárudóttirin esityksen. Sen teemana oli suljetuilla psykiatrisilla osastoilla käytävät luottamukselliset keskustelut sellaisten potilaiden kanssa, jotka on arvioitu vaarallisiksi tai joita pidetään korkean turvatason yksikössä.

Elokuussa 2022 tapaaminen järjestettiin Kööpenhaminassa. Kokouksessa kuultiin Tanskan kidutuksen vastaisen instituutin (DIGNITY) edustajan esitys siitä, mihin teemoihin ja hallinnonaloihin kansallisten valvontaelimien tulisi keskittyä. Tanskan kansallisen valvontaelimen valitsemana pääteemana oli ulkomailla sijaitsevan vankilan valvonta. Tähän teemaan liittyen kuultiin esitykset ”Tanskan kokemukset – osallistuminen Kosovon vankilan valvontaa koskevan lakiesityksen valmisteluun” ja ”Vankilan perustaminen Kosovoon”. Lisäksi keskusteltiin Norjan kansallisen valvontaelimen mandaatista tilanteessa, jossa vieras valtio pitää henkilöitä vapautensa menettäneinä Norjan maaperällä sijaitsevilla tukikohdissa. Keskustelua käytiin myös sotilastukikohtien valvonnasta ja kansallisten valvontaelinten jäsenien turvatarkastuksista.

3.5.5 TARKASTUSTOIMINTA

KANSALLISEN VALVONTAELIMEN TARKASTUKSET 2022

Kansallinen valvontaelin teki kertomusvuonna 29 tarkastusta. Kaikki tarkastukset tehtiin lähitarkastuksina. Koko kansliassa tehtiin tarkastuksia 76. Lisäksi oikeusasiamiehen tarkastuksista kolme oli sellaisia, jotka liittyvät kansallisen valvontaelimen tehtävään. Näistä esimerkkeinä Poliisihallitukseen ja Rikosseuraamuslaitokseen tehdyt tarkastukset.



Tarkastukset vuosina 2019–2022.

Tarkastuksista 14 oli ennalta ilmoittamattomia ja 12 ilmoitettuja. Lisäksi tehtiin kolme tarkastusta, joista ilmoitettiin tietty ajanjakso, jonka aikana tarkastus tullaan tekemään ilmoittamatta kuitenkaan tarkkaa ajankohtaa. OA tai AOA oli mukana viidellä tarkastuksella. Ulkopuolisia asiantuntijoita käytettiin 9 tarkastuksella. Mukana näillä tarkastuksilla oli yhteensä 16 asiantuntijaa, mikä tarkoittaa sitä, että joillakin tarkastuksilla käytettiin useampaa asiantuntijaa.

TARKASTUKSILLA HUOMIOITAVAT ERITYISTEEMAT

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä perus- ja ihmisoikeusteemana vuonna 2022 oli valvonnan valvonta. Teemaa käsitellään tarkemmin jaksossa 3.8. Erityisteeman lisäksi tarkastuskäynneillä otetaan aina huomioon oikeusasiamiehen erityistehtävät eli lasten oikeudet, vanhusten oikeudet ja vammaisten henkilöiden oikeudet.

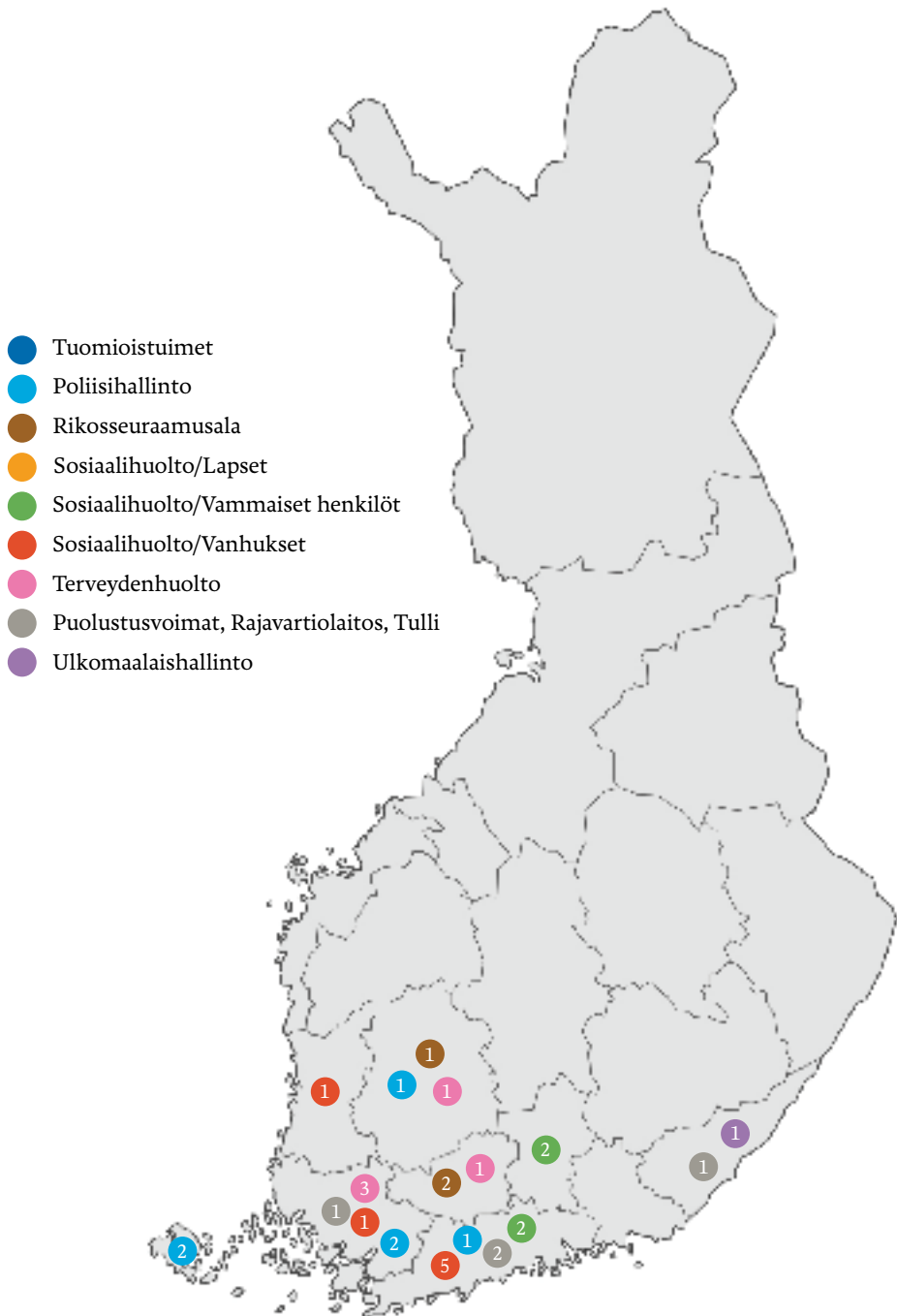
3.5.6 POLIISI

Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen asioissa. Eniten kiinniottoja tehdään päihtymyksen vuoksi, vajaat 50 000 vuosittain. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt, noin 20 000. Lisäksi poliisin säilytystiloissa (jatkossa myös poliisivankila) säilytetään jonkin verran ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Poliisilla on käytössä viitisenkymmentä poliisivankilaa. Kansallisen valvontaelimen tarkastukset poliisin säilytystiloihin ovat yleensä ennalta ilmoittamattomia.

Tarkastuskäynneistä laaditut pöytäkirjat lähetetään aina sekä Poliisihallitukselle että tarkastuksen kohteena olleelle poliisilaitokselle. Poliisin omaa laillisuusvalvontaa poliisilaitoksilla hoitavat oikeusyksiköt. Oikeusasiamiehelle toimitetaan vuosittain Poliisihallituksen laillisuusvalvontakertomus. Poliisihallitus tekee laillisuustarkastuksia poliisin säilytystiloihin ennalta ilmoittamatta. Vuonna 2022 se teki neljä tarkastusta poliisivankiloihin.

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna kansallinen valvontaelin teki viisi tarkastusta poliisin säilytystiloihin ja yhden tarkastuksen matkustaja-autolautan säilöönottotiloihin:



NPM-tarkastukset maakunnittain vuonna 2022. Luettelo kaikista tarkastuskohteista on liitteenä 4.

tarkastus-päivämäärä	kohde	paikka-määrä	asianumero	muuta / edellinen tarkastuskäynti
23.5.2022	Helsingin poliisilaitoksen säilytystilat	–	3174/2022*	edellinen tarkastus 17.6.2021 (4225/2021*)
27.9.2022	Tampereen pääpoliisiaseman säilytystilat	62 selliä	5682/2022*	edellinen tarkastus 12.7.2019 (2982/2019*)
29.9.2022	Lounais-Suomen poliisilaitoksen Turun säilytystilat	68 selliä	1950/2019*	edellinen tarkastus 17.4.2018 (1963/2018*)
29.9.2022	Lounais-Suomen poliisilaitoksen Salon säilytystilat	8 selliä	4772/2022*	edellinen tarkastus 22.9.2015 (3996/3/15*)
8.11.2022	Ahvenanmaan poliisiviranomaisen Maarianhaminan säilytystilat	7 selliä	6392/2022*	edellinen tarkastus 12.9.2016 (3474/2016*)
7.11.2022	M/S Baltic Princess -matkustaja-autolautan säilytystilat	6 selliä	6559/2022*	–

* = tarkastuspöytäkirja verkossa

Kaikki edellä todetut poliisin säilytystilojen tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta. Sen sijaan matkustaja-autolautan säilytystilojen tarkastamisesta ilmoitettiin etukäteen.

Edellisten lisäksi tehtiin oikeusasiamiehen tarkastus Poliisihallitukseen (5819/2022*). Poliisin laillisuusvalvontaa selostetaan jaksossa 4.3. Poliisin säilytystiloihin tehdyillä kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

SÄILYTYSTILAT

Monet poliisin käytössä olevat rakennukset ovat 40–60 vuotta vanhoja, minkä vuoksi poliisiasemia ja niihin kuuluvia säilytystiloja on jouduttu peruskorjaamaan tai rakentamaan kokonaan uusia tiloja. Tämä koskee myös kertomusvuonna tarkastettuja poliisin säilytystiloja.

YKSINTYÖSKENTELY SÄILYTYSILOISSA

Niissä poliisivankiloissa, joissa kiinniotettavien määrä on vähäinen, joudutaan säännönmukaisesti työskentelemään yksin (ks. esim. 4772/2022*). OA on pitänyt tätä hyvin ongelmallisena muun muassa työturvallisuuden ja valvonnan tehokkuuden kannalta. Huolimatta OA:n kannanotoista asiaan ei ilmeisesti ole saatavissa muutosta ennen kuin yksin työskentely kielletään laissa.

VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN VALVONTA

Tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota siihen, miten vapautensa menettäneiden valvonta on poliisin säilytystiloissa toteutettu ja miten vapautensa menettänyt saa yhteyden valvontahenkilökuntaan. Valvonta ei kuitenkaan saisi vaarantaa vapautensa menettäneiden yksityisyydensuojaa silloin kun tämä käyttää wc:tä. Myös kertomusvuonna joissakin tarkastetuissa säilytystiloissa todettiin näihin asioihin liittyviä puutteita.



Päihtyneille tarkoitettu säilytystila Salon poliisivankilassa.

Salon säilytystilojen osalta OA edellytti, että säilytystilojen valvonta tulee viipymättä saattaa kuntoon niin, että ääniyhteys valvomoon toimii ja että yksityisyyden suoja wc:tä käytettäessä toteutuu. Poliisilaitos ilmoitti ryhtyneensä toimenpiteisiin säilytystiloissa olevien wc-istuinten näkymän peittämiseksi sekä ääniyhteyden korjaamiseksi säilytystiloista valvomoon (4772/2022*).

Maarianhaminan säilytystilojen vapautensa menettäneitä valvottiin ajoittain pääasiassa kameran kautta hälytys- ja tilannekeskuksessa, joka oli eri kerroksessa kuin säilytystilat. OA piti ongelmallisena, että vapautensa menettänyttä valvovat henkilöt, jotka eivät ole fyysisesti säilytystilassa. Ääni- ja kuvayhteys ei korvaa

fyysistä valvontaa. OA suositti, että poliisiviranomainen käy läpi vapautensa menettäneiden valvontaa koskevat menettelytapansa ja ohjeensa.

Poliisiviranomainen ilmoitti, että sen rajattu henkilöstövahvuus edellyttää käyttämään henkilökuntaa tehokkaasti ja asiaa ei ollut mahdollista ratkaista nykyisillä taloudellisilla resursseilla. OA piti edelleen ongelmallisena, että vapautensa menettäneiden valvonta on ainakin tiettyinä aikoina säilytetty henkilölle, joka ei työskentele fyysisesti säilytystiloissa. Hän piti kuitenkin ymmärrettävänä, että kyse on pitkälti poliisiviranomaisen saamista resursseista, joista se ei itse pysty päättämään. OA pyysi poliisiviranomaista ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä 31.12.2023 mennessä (6392/2022*).

SÄILYTUSTILOJEN VALVONTAAN OSALLISTUVIEN MUUT TYÖTEHTÄVÄT

Tarkastuksilla ilmeni, että joidenkin säilytystilojen vartijoille oli annettu myös muita työtehtäviä vapautensa menettäneiden valvonnan ja huolenpidon lisäksi. Erityisesti tämä koski sellaisia säilytystiloja, joissa on vähän säilytettäviä. OA totesi esimerkiksi, että rekisteröintitehtävät eivät saa haitata vartiointitehtävien asianmukaista hoitamista (4772/2022*).

Ahvenanmaan poliisiviranomaisen säilytystilojen vartijan tehtäviin kuului vapautensa menettäneiden valvonnan ja huolenpidon lisäksi muun muassa asiakaspalvelu, löytötavarat, tuntomerkkien ottaminen sekä yksinkertaisten ilmoitusten vastaanottaminen ja kirjaaminen. Lisäksi 3. kerroksessa sijaitsevan hälytys- ja tilannekeskuksen päivystäjälle kuului ajoittain varsinaisten päivystäjän tehtävien – kuten hätäpuheluihin vastaamisen – lisäksi vapautensa menettäneiden valvonta ja huolehtiminen. OA piti tätä ongelmallisena. Vaikka hälytys- ja tilannekeskuksessa työskentelee kaksi henkilöä, voi toinen olla joku muu kuin poliisi eikä hän ole välttämättä koulutettu säilytystilojen valvontatehtävään. Myös vastuunjako eri työntekijöiden kesken jäi epäselväksi (6392/2022*).

VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN VALVONTAAN OSALLISTUVIEN KOULUTUS

Poliisihallinnon vartijakoulutus

Kaikissa tarkastetuissa yksiköissä säilytystilojen vartijoilla oli viran pätevyys edellyttämä tutkinto eli turvallisuusalan koulutus. Sen sijaan kaikilla ei ollut suoritettuna Poliisiammattikorkeakoulun järjestämää poliisihallinnon vartijakoulutusta.

OA:n käsityksen mukaan poliisihallinnon oma vartijakoulutus parantaa selvästi edellytyksiä suoritua säilytystilan valvontatehtävistä. Tämän vuoksi hän on suosittanut, että poliisilaitosten tulisi mahdollisuuksien ja koulutuksiintöiden sallimissa rajoissa huolehtia puuttuvista vartijakoulutuksista.

Poliisilaitokset ilmoittivatkin pyrkivänsä siihen, että kaikilla vartijoilla olisi poliisihallinnon oma vartijakoulutus suoritettuna. Tätä tavoitetta vaikeutti kuitenkin poliisilaitoksille asetetut koulutuksiintöt (4771/2022*, 4772/2022* ja 5682/2022*).

Ahvenanmaan poliisiviranomainen ilmoitti OA:lle, että Poliisiammattikorkeakoulusta ei ole saatavilla ruotsinkielistä vartijakoulutusta. Tämän vuoksi poliisilaitos on kehittänyt omaa koulutusta, joka sisällöltään vastaa Poliisiammattikorkeakoulun vartijakoulutusta.

Tarkoituksena on myös jatkaa keskustelua Poliisiammattikorkeakoulun kanssa koulutusasian ratkaisemiseksi. OA totesi tältä osin, että jos poliisivankilassa joudutaan käyttämään myös poliisimiehiä vartijatehtävissä, olisi perusteltua, että myös nämä saisivat ainakin keskeisimmistä asioista saman koulutuksen, joka on järjestetty vartijoille (6392/2022*).

Ensiapukoulutus

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea CPT on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan 2021 suosittanut, että kaikille poliisivankiloissa työskenteleville mahdollistetaan säännöllinen ensiapukoulutus. Koronapandemian aikana nämä koulutukset ovat olleet pysähdyksissä. OA onkin suosittanut aloittamaan säilytystiloissa valvontaa tekevien työntekijöiden ensiapukoulutuksen mahdollisimman pian uudestaan.

Niiden poliisilaitosten kohdalla, joiden vartijoiden ensiapukoulutuksen tilanne jäi epäselväksi, OA suositti, että puuttuvat koulutukset suoritetaan mahdollisimman pian. OA piti myös perusteltuna, että vartijoiden ensiapukoulutuksesta pidetään ajantasaisesti kirjaa. Poliisilaitosten ilmoitusten mukaan korona-ajan jälkeen on alettu taas järjestää koulutusta. Uusimpien vartijoiden koulutusta oli luvassa alkuvuodesta 2023. Jatkossa ylivartija pitää kirjaa henkilöstön ensiapukoulutuksista (4771/2022* ja 4772/2022*).

Vartijoiden lääkehoitokoulutus

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on oikeusasiamiehelle antamassa lausunnossaan korostanut, että vartijoiden jakaessa lääkkeitä on potilasturvallisuuden varmistamiseksi syytä noudattaa Turvallinen lääkehoito –oppaassa esitettyjä ohjeita lääkehoitoon kouluttamattoman henkilön osallistumisesta lääkehoidon toteuttamiseen. Tähän liittyy olennaisesti se, että vartijoiden tulee saada asianmukainen ja riittävä perehdytys tehtävään.

Tampereen ja Maarianhaminan säilytystilojen kaikki vartijat olivat suorittaneet lääkehoidon verkkokoulutuksen. Sen sijaan Turun ja Salon poliisin säilytystiloissa oli uusia vartijoita, jotka eivät olleet saaneet tätä koulutusta. Näiden osalta OA suositti, että kaikki vartijat viipymättä suorittavat lääkkeenjakokoulutuksen. Tämän tarve korostui erityisesti sellaisessa poliisivankilassa, jossa joutui olemaan työvuorossa myös yksin. Lounais-Suomen poliisilaitos ilmoitti, että asia hoidetaan kuntoon molempien poliisivankiloiden osalta vuoden 2022 loppuun mennessä.

OIKEUKSISTA JA VELVOLLISUUKSISTA ILMOITTAMINEN

CPT on myös Suomeen kohdistuneissa suosituksissaan kehottanut parantamaan oikeuksista tiedottamista vapautensa menettäneille. Poliisihallitus on antanut ohjeen poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Sen mukaan vapautensa menettäneelle on viipymättä hänen saavuttuaan säilytystilaan tiedotettava säilytystilan oloista antamalla hänelle vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista kertova lomake, poliisivankilan järjestyssääntö sekä Poliisihallituksen ohje. Tästä huolimatta OA on joutunut tarkastuksillaan kiinnittämään poliisivankiloiden huomiota oikeuksista ja velvollisuuksista ilmoittamiseen.

Myös kertomusvuonna joissakin tarkastetuissa poliisivankiloissa todettiin tältä osin puutteita. Kirjallista materiaalia ei ole pidetty esillä säilytysyuoneissa ja perusteluna on esitetty, että sillä voi tukkia wc:n. Muilla tarkastuksilla on kuitenkin todettu säilytysyuoneissa olevan valmiiksi tulostettuina asiakirjoja, mistä ei ole säilytystilojen henkilökunnan mukaan ilmennyt vaaraa säilytysturvallisuudelle (esim. 4772/2022*). Poliisilaitos ilmoitti varmistavansa, että jatkossa vapautensa menettäneelle annetaan vaadittava materiaali ja että tästä tehdään kirjaukset (4771/2022*).

VAPAUTENSA MENETTÄNEEN TERVEYDENHUOLTO JA OIKEUS LÄÄKÄRIIN

Vapautensa menettäneen terveydenhuolto poliisin säilytystiloissa on useimmiten järjestetty siten, että säilytystilan vartijat huolehtivat siitä, että vapautensa menettänyt saa hänelle siviilissä määrätyn lääkityksensä ja akuutissa tilanteessa paikalle hälytetään ensihoitoyksikkö. Yhtä lukuun ottamatta kaikissa tarkastetuissa poliisivankiloissa toimittiin tällä tavoin.

OA on suosittanut, että poliisilaitokset arvioisivat ainakin sairaanhoitajan säännöllisten käyntien tarpeellisuuden. Tätä on myös CPT suositellut. Lounais-Suomen poliisilaitos on kuitenkin ilmoittanut pitävänsä nykyistä käytäntöä riittävänä Turun ja Salon säilytystilojen osalta. Tampereen pääpoliisiaseman säilytystiloissa vapautensa menettäneiden terveydenhuollosta huolehtii välittömässä läheisyydessä oleva selviämishoitoasema. Säilytystiloihin on saatavilla sieltä ympäri vuorokauden sairaanhoitaja ja virka-aikana myös lääkäri.

Tarkastuksilla on myös muistutettu poliisivankiloita Poliisihallituksen ohjauskirjeestä vuodelta 2017, jonka mukaan kaikille vapautensa menettäneille on tulovaiheessa kerrottava hänen oikeudestaan saada poliisin järjestämän lääkärin luvalla omalla kustannuksella terveydenhoitoa säilytystiloissa. Myös CPT on edellyttänyt, että vapautensa menettäneellä on pääsy omalle lääkärille.

Terveystarkastus

CPT on edellyttänyt viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan, että vapautensa menettäneelle (mukaan lukien tutkintavangit) tehdään terveystarkastus 24 tunnin kuluessa saapumisesta poliisin säilytystiloihin. Tämä ei käytännössä toteudu missään poliisivankilassa tällä hetkellä. Vaatimusta ei ole myöskään sisällytetty 2017 annettuun Poliisihallituksen ohjauskirjeeseen. OA on suosittanut poliisilaitoksille, että poliisin säilytystiloissa tavoiteltaisiin tilannetta, jossa kaikki yli vuorokauden säilössä olevat vapautensa menettäneet tapaisivat terveydenhuollon ammattihenkilön. Lounais-Suomen poliisilaitos, joka ei ole pitänyt tarpeellisenä sairaanhoitajan säännöllisiä käyntejä poliisin säilytystiloissa, ei ole myöskään ryhtynyt toimenpiteisiin terveystarkastusten tekemiseksi. Sen sijaan vartijoita tullaan ohjeistamaan siitä, että yli vuorokauden säilössä oleville kerrotaan erikseen suullisesti mahdollisuudesta tavata terveydenhuollon ammattihenkilö (4771/2022* ja 4772/2022*).

Lääkehoito

Poliisin säilytystiloissa on erilaisia tapoja huolehtia vapautensa menettäneen lääkehoidosta. Tarkastetuissa poliisivankiloissa vartijoiden ei ole enää tarvinnut annostella vapautensa menettäneiden lääkkeitä, vaan lääkkeet on voitu hakea apteekista valmiiksi annosteltuina lääkedosetteihin (4771/2022*, 4772/2022* ja 6392/2022*). Silloin kun selviämishoitoasema huolehtii poliisivankilan terveydenhuollosta, ovat lääkkeet tulleet selviämishoitoasemalta doseteissa ja vartijat ovat jakanee ne lukittavasta lääkekärrystä (5682/2022*).

Turvallinen lääkehoito -oppaassa edellytetään, että jokaisessa lääkehoitoa toteuttavassa yksikössä tulisi olla lääkehoitosuunnitelma. Poliisilaitokset eivät ole laatineet lääkehoitosuunnitelmia, vaikka poliisivankiloissa toteutetaan lääkehoitoa. Tähän on alkanut tulla muutos, kun Helsingin poliisilaitos on 2020 ensimmäisenä laatinut lääkehoitosuunnitelman. Myös Itä-Uudenmaan poliisilaitos on ilmoittanut 2021 tehdyn EOA:n tarkastuksen jälkeen, että se on aloittanut poliisivankilaa koskevan lääkehoitosuunnitelman laatimisen.

OA on suosittanut, että myös kertomusvuonna tarkastetuille poliisivankiloille laadittaisiin lääkehoitosuunnitelmat. Valvontahenkilökunta tulisi myös perehdyttää lääkehoitosuunnitelman sisältöön tarpeellisin osin. Lounais-Suomen poliisilaitos on ilmoittanut, että Helsingin poliisilaitoksen lääkehoitosuunnitelman pohjalta laaditaan 31.12.2022 mennessä suunnitelma myös Lounais-Suomen poliisilaitoksen poliisivankiloihin. Henkilöstön perehdytys toteutetaan tammikuussa 2023.

MATKUSTAJA-AUTOLAUTAN SÄILYTYSILOJEN TARKASTUS

Kertomusvuonna tehtiin myös ensimmäisen kerran kansallisen valvontaelimen mandaatilla tarkastus laivan säilytystiloihin. Tarkastetun laivan lippuvaltio on Suomi. Laivayhtiö ilmoitti käyttävänsä järjestyksenvalvontatehtävissä omia järjestyksenvalvojaan, jotka huolehtivat myös säilöissäpidosta.

Tarkastushavaintona todettiin, että henkilö pyritään yleensä viemään omaan hyttiinsä eikä säilytystilaan. Tarkastetuista ilmoituksista ei ilmennyt, että säilöönottoja olisi tehty ilman laillisia perusteita. Myös tätä koskevat kirjaukset todettiin asianmukaisiksi. Sen sijaan OA otti kantaa erityisesti seuraaviin asioihin:

Säilytystilojen hyväksyminen. Poliisi ei ole tarkastanut eikä hyväksynyt aluksen sellitiloja. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (jäljempänä YTPL) mukaan poliisilaitoksen tulee tarkastaa tämän tyyppinen säilytystila ja hyväksyä se ennen tilan käyttöönottoa. OA korosti, että säännös poliisin hyväksynnästä on järjestyksenvalvontatoimintaan (myös aluksilla) liittyvä ehdoton erityissäännös. Oli kuitenkin tulkinnanvaraista, mikä nimenomainen poliisiviranomainen voisi tehdä hyväksynnän. Tulkinnanvaraisuus ei kuitenkaan oikeuta sitä, ettei säilytystiloilla ole lainkaan poliisin hyväksyntää.

Säilöönottoilmoitusten toimittaminen poliisille. Ilmoituksia ei toimitettu poliisille oma-aloitteisesti vaan ainoastaan poliisin erillisestä pyynnöstä. Kuitenkin YTPL:n mukaan ilmoitus on viipymättä toimitettava aluksen satamaan saapumisen jälkeen poliisilaitokselle. Tarkastuksen jälkeen laivayhtiö toivoi ohjeistusta siitä, miten ja mille poliisilaitokselle ilmoitukset tulee toimittaa. OA korosti, että säilöönottoilmoitukset ovat yksi keino, jonka avulla poliisi voi valvoa aluksilla tapahtuvaa järjestyksenvalvontatoimintaa. Sen sijaan erillinen asia oli se, että on tulkinnanvaraista, mitä satamaa laissa tarkoitetaan. Tähän kysymykseen tulisi poliisiviranomaisten ja varustamojen löytää yhdessä toimiva ratkaisu. OA ilmoitti, että hän ottaa erikseen tutkittavaksi aluksilla tapahtuvaan järjestyksenvalvontatoimintaan ja sen valvontaan liittyviä kysymyksiä, joiden yhteydessä nämäkin tulkinnot mahdollisesti selkiytyvät.

M/S Baltic Princess matkustaja-autolautalla oli 6 säilytystilaa, joista kuvassa kaksi.



Vapautensa menettäneiden valvonta. Kaikissa selleissä oli valvontakamera, mutta ei puhe- tai ääniyhteyttä. Missään selleistä ei ollut myöskään hälytysnappia, jolla vapautensa menettänyt olisi voinut hälyttää apua. Aluksella ei ollut myöskään tahoa, joka olisi voinut jatkuvasti keskittyä yksinomaan säilöön otettujen tarkkailuun. Tarkastuksen jälkeen aluksella päädyttiin asentamaan komentosillalle monitori, josta aluksen vahtipäällikkö voi ympärivuorokautisesti valvoa vapautensa menettäneitä. OA piti tätä myönteisenä. Hän kuitenkin epäili, kuinka tehokkaasti vahtipäällikkö voi muiden tärkeiden tehtäviensä ohella hoitaa riittävän valvonnan, jonka tuli olla jatkuva. OA:n mielestä selleissä tulisi joka tapauksessa olla hälytyslaite, jolla vapautensa menettänyt voisi välittömästi saada yhteyden henkilökuntaan. Lisäksi valvontaa edesauttaisi, jos sellisiin olisi tekninen puheysteys. Hän suositti selvittämään, olisiko tällainen puheysteys mahdollista teknisesti järjestää.

Yksityisyydensuoja wc-asiointissa. Kaikissa selleissä oli myös wc-istuin, joka näkyi valvontakameran kuvasta. OA piti yksityisyyden suojan kannalta ongelmallisena, että valvontakameran näkymää wc-istuimeen ei ollut peitetty teknisesti tai muullakaan tavalla. OA suositti yhtiötä selvittämään, olisiko tilojen rakennemuutoksilla tai muilla keinoilla mahdollista parantaa yksityisyyden suojaa säilytysturvallisuutta vaarantamatta. Hän piti joka tapauksessa ongelmallisena, jos selleissä on rakenteita, joihin on mahdollista hirttäytyä.

Vapautensa menettäneen kohtelu. Säilöönottoilmoituksista kävi ilmi kaksi tapausta, joissa itsetuhoisesti käyttäytyneeltä naiselta oli riisuttu kaikki vaatteet pois. OA totesi, että ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun sisältyy oikeus pitää päällään soveltuvaa vaatetusta. Ongelmaa korosti se, että kaikki aluksen järjestyksenvalvojat olivat miehiä. Sisäministeriön asetuksen (jatkossa SMA) mukaan turvallisuustarkastuksen suorittavan järjestyksenvalvojan tulee olla samaa sukupuolta tarkastettavan kanssa, jos tarkastuksen kohteena olevalta joudutaan tarkastuksen suorittamiseksi riisumaan muuta vaatetusta kuin päällysvaatteita. OA otti mainitut kaksi tapausta erikseen tutkittavaksi omana aloitteena.

Terveydentilan tarkastaminen. SMA:n mukaan ennen kiinniotetun säilöönottamista tulee terveydenhuollon ammattilaisen todeta, ettei kiinniotetulla ole vammaa tai sairautta, joka voi vaarantaa säilöön otetun terveyttä säilytyksen aikana. Näin ei ollut aina menetelty. OA totesi, että tältäkin osin SMA:n säännös on ehdoton. OA piti myönteisenä, että kansallisen valvontaelimen tarkastuksen jälkeen terveydentilan säännönmukainen tarkastaminen, lääkityksen selvittäminen ja sairauksien kartoittaminen lisättiin säilöönottoraporttiin.

OA pyysi laivayhtiötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään 15.12.2023 mennessä. Lisäksi hän otti omina aloitteina tutkittavakseen lainsäädännön kehittämisen ja poliisin menettelyn alusten järjestyksenvalvontatoiminnan valvonnassa. Hän on pyytänyt lausuntoja sisäministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä sekä Ahvenanmaan maakuntahallitukselta.

PÄIHTYNEIDEN SÄILYTTÄMINEN

Tällä hetkellä päihtyneiden selviämishoitoa ei ole järjestettynä edes kaikissa isoissa kaupungeissa eikä siihen ole lakiin perustuvaa velvollisuutta. Poliisin työn kannalta poliisin säilytystilojen välittömässä läheisyydessä sijaitsevalla selviämishoitoasemalla on kuitenkin suuri merkitys. Tällöin poliisin ei tarvitse huolehtia rauhallisesti käyttäytyvistä päihtyneistä. Lisäksi selviämishoitoaseman terveydenhuollon henkilökunnasta on apua poliisin säilytettävänä olevien vapautensa menettäneiden terveyteen liittyvissä asioissa. Esimerkkinä tästä on Tampereen kaupungin ylläpitämä selviämishoitoasema, joka on poliisin säilytystilojen vieressä. Säilytystilojen tarkastuksen yhteydessä saatiin tietää, että selviämishoitoasema oli vähentänyt poliisin säilytettävien määrää jopa 2 000:lla vuodessa.

PUTKALAIN KOKONAISUUDISTUS

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaan kevätistuntokaudella 2022 oli tarkoitus antaa hallituksen esitys, jolla uudistetaan poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua koskeva lainsäädäntö. Tähän uudistukseen liittyen OA antoi kesäkuussa 2021 lausunnon (2523/2021*) sisäministeriölle virkamiestyöryhmän mietinnöstä, jossa ehdotettiin säädettäväksi uusi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (putkalaki). Esityksen tavoitteena oli ottaa huomioon erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovien kansallisten ja kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut ja kannanotot, oikeuskäytäntö sekä säännösten käytännön sovellettavuus.

Mietinnössä muun muassa ehdotettiin säädettäväksi erikseen säilytystilahenkilöstön vähimmäisresurssista vapautensa menettäneiden valvonnassa. Tämän toteutuminen tarkoittaisi sitä, että poliisin säilytystiloissa ei olisi enää yksinvartiointia. Lausunnossaan OA epäili, oliko kaikkien parannusehdotusten – kuten yksinvartiointista luopumisen – toteuttamiseen saatavissa riittävästi voimavaroja. OA katsoi, että riittävä resurssointi on välttämätön edellytys sille, että vapautensa menettäneiden oikeudet voidaan turvata tosiasiallisesti käytännössä eikä vain paperilla.

OA piti myös hyvin toivottavana, että uudistuksessa saataisiin aikaan toimiva selviämishoitoratkaisu, jolloin vain osa päihtyneistä tulisi poliisin säilytettäväksi. Hän piti ilmeisenä, että riittävä selviämishoitoasemaverkosto vähentäisi putkakuolemia Suomessa merkittävästi. OA:n mukaan mietinnössä jäi kuitenkin epäselväksi, miten nykyinen epätydyttävä tilanne tullaan korjaamaan.

OA nosti lausunnossaan esille myös poliisivankiloiden terveydenhuollon. OA piti tärkeänä, että saadaan aikaan toimiva järjestely, jolla toteutetaan kansainvälisissä vankisäännöissä ja CPT:n kannanotoissa edellytetty siitä, että jokaiseen Suomessa toimivaan poliisivankilaan varmistetaan sairaanhoitajan säännölliset käynnit ja vapautensa menettäneille mahdollisuus tavata lääkäriä. Jos tämän ei katsota olevan mahdollista, tulisi syyt tälle ratkaisulle esittää selkeästi. OA:n mielestä olisi myös erittäin vakavasti harkittava, tulisiko säätää, että kaikille päihtyneille tulisi tehdä terveydenhuollon ammattihenkilön arviointi ennen sijoittamista poliisin säilytystilaan. Kyse on viime kädessä vapautensa menettäneiden oikeudesta elämään.

Vuodesta 2015 vireillä ollut putkalain kokonaisuudistus jäi toteutumatta, kun hallituksen esitystä ei annettu eduskunnalle ennen sen vaalikauden päättymistä. Keskeinen syy tähän oli mitä ilmeisimmin se, että uudistuksen edellyttämää rahoitusta ei saatu järjestymään.

3.5.7 PUOLUSTUSVOIMAT

Vapautensa menettäneiden kohteluun Puolustusvoimien säilytystiloissa sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (jäljempänä putkalaki). Tarkastuskäynneillä kiinnitetään huomiota vapautensa menettäneiden olosuhteisiin ja kohteluun sekä oikeuksista tiedottamiseen ja turvallisuuteen. Kertomusvuonna tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Rannikkolaivaston säilytystiloihin 12.10.2022 (6123/2022*) ja etukäteen ilmoitettu tarkastus Rannikkoprikaatin säilytystiloihin 9.12.2022 (7438/2022*).

RANNIKKOLAIVASTON SÄILYTYSTILAT

Säilytystilojen käyttö oli hyvin vähäistä. Tarkastusajankohtaan mennessä vuonna 2022 vapautensa menettäneenä oli ollut kolme henkilöä ja edellisenä vuonna 12 henkilöä. Vapaudenmenetyksen keskimääräinen kesto on muutamia tunteja, käytännössä aina alle 12 tuntia.

Tarkastushavaintona todettiin, että säilytyshuoneiden kameravalvonta mahdollisti vapautensa menettäneen tarkkailun myös silloin kun hän käyttää säilytystilan wc:tä. Tätä on pidetty oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä yksityisyyttä loukkaavana ja nöyryyttävänä. Samassa tilassa voi olla myös muita vapautensa menettäneitä. OA esitti harkittavaksi, olisiko kameravalvonnan toteuttamistapaa mahdollista muuttaa siten, että vapautensa menettäneen yksityisyys voitaisiin turvata hänen wc-asiointinsa yhteydessä. Säilytyshuoneissa ei ollut kalusteita ja vapautensa menettäneet joutuvat syömään ateriansa joko seisten tai lattialla patjalla istuen. OA katsoi, että silloin kun vapautensa menettäneelle on tarjottava ateria, tulisi ruokailuolosuhteiden olla asianmukaiset.

RANNIKKOPRIKAATIN SÄILYTISTILAT

Säilytystilat oli otettu käyttöön 1.4.2022 ja ne sijaitsivat Rannikkoprikaatin uudessa päävartiorakennuksessa. Kuluneena vuonna 1.1. – 31.10.2022 vapautensa menettäneitä oli ollut 18 henkilöä. Edellisenä vuonna vapautensa menettäneitä oli ollut 5 henkilöä. Vapaudenmenetyisaika on ollut aina alle 12 tuntia.

Myöskään näissä tarkastetuissa säilytystiloissa ei ollut kalusteita. Tarkastuksen yhteydessä kerrottiin, että ruokailu on mahdollista järjestää siten, että vapautensa menettänyt ruokailee tulotarkastukseen käytettävällä pöytätasolla. Tällöin ateriointi tapahtuu seisten. OA katsoi, että silloin kun vapautensa menettäneelle on tarjottava ateria, tulisi ruokailuolosuhteiden olla sellaiset, ettei hän joudu syömään sitä lattialla tai seisaaltaan.

Tarkastushavaintona todettiin lisäksi, että kaikilta silmälaseja käyttäviltä vapautensa menettäneiltä otetaan silmälasit pois ennen säilytystilaan sijoittamista. Putkalain mukaan vapautensa menettäneen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä ottaen huomioon muun muassa säilytysturvallisuus. OA:n mielestä omaisuuden poisottamisessa tulisi olla tapauskohtainen harkinta eikä silmälaseja voitane pitää kaikissa tapauksissa turvallisuusriskinä. Lisäksi tulee tehdä päätös, jos henkilölle ei luovuteta silmälaseja säilytystilaan, vaikka hän niitä pyytää.

3.5.8 RAJAVARTIOLAITOS JA TULLI

Kertomusvuonna tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Nuijamaan rajatarkastusaseman säilytystiloihin 15.12.2022 (7489/2022*) ja ennalta ilmoitettu tarkastus Tullin säilytystiloihin Itä-Pasilassa 7.12.2022 (7326/2022*). Sekä Rajavartiolaitoksen että Tullin tiloissa säilytettävän vapautensa menettäneen henkilön kohteluun sovelletaan lähtökohtaisesti poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia (putkalaki).

NUIJAMAAN RAJATARKASTUSASEMAN SÄILYTISTILOJEN TARKASTUS

Tarkastushavaintojen perusteella rajanylityspaikan säilytystilat olivat varsin harvoin käytössä ja säilytysajat olivat lyhyet. Tästä huolimatta OA suositti, että Rajavartiolaitos viipymättä huolehtii siitä, että kaikki ne rajavartiomiehet, jotka ottavat osaa raja-aseilla vapautensa menettäneiden sijoittamiseen säilytystiloihin ja valvontaan, on perehdytetty putkalain säännöksiin ja järjestyssäännön sisältöön. Tämän lisäksi Rajavartiolaitoksen tulisi huolehtia siitä, että järjestyssäännössä mainittu vapautensa menettäneelle annettava aineisto on saatavilla.

Henkilöliikennekeskuksen säilytysruoneissa oli wc-istuin, jota ei ollut peitetty valvontakameran kuvassa. Säilytystilojen järjestyssäännössä oli otettu kantaa yksityisyyden suojaan wc-asioinnin yhteydessä.



Nuijamaan rajatarkastusaseman yhden säilytyshuoneen wc-istuin kuvattuna huoneen sisältä. Toisessa kuvassa sama tila kuvattuna kameravalvonnan näytöltä.

OA epäili, takasiko järjestyssäännössä kuvattu menettelytapa riittävästi yksityisyyden suoja. Se muun muassa edellytti, että vapautensa menettänyt ilmoittaa etukäteen wc-asioinnistaan, jotta voitaisiin ylipäänsä menetellä järjestyssäännössä kuvatulla tavalla. OA viittasi siihen, miten poliisin säilytystiloissa yksityisyyden suoja on toteutettu siten, ettei säilytysturvallisuus vaarannu. Wc-istuimen peittäminen on niissä pääsääntöisesti toteutettu teknisesti sumentamalla. OA suositti, että Rajavartiolaitoksen säilytystiloissa toimittaisiin samalla tavalla.

OA kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että kiinniotot tulee perustella huolellisesti. Hän myös suositti, että vapautensa menettäneelle tehtävät ilmoitukset oikeuksista ja velvollisuuksista sekä säilytystilan olosuhteista kirjataan kiinniottopöytäkirjaan.

Kaakkois-Suomen rajavartiosto ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että se huolehtii viipymättä siitä, että henkilökunta on tietoinen ja perehdytetty putkalaista ja järjestyssäännöstä. Lisäksi se huolehtii siitä, että vapautensa menettäneellä on tarvittava aineisto saatavilla tulostettuna säilytystilassa. Rajavartiosto ilmoitti myös ryhtyvänsä viipymättä selvittämään säilytystilan kameravalvonnan muuttamista siten, että kuva sumennetaan teknisesti wc-istuimen kohdalta. Jatkossa kiinnitetään myös tarkempaa huomiota kiinniottopöytäkirjojen perustelujen kirjaamiseen ja pöytäkirjoihin kirjataan vapautensa menettäneelle tehtävät ilmoitukset.

TULLIN ITÄ-PASILAN SÄILYTSTILAN TARKASTUS

Tarkastettua säilytystilaa käytettiin vapautensa menettäneiden säilytykseen vain lyhytaikaisesti. Tilan järjestyssäännön mukaan enimmäissäilytysaika on 12 tuntia. Tarkastushavaintojen perusteella OA katsoi, että kyseinen tila ei sovellu kuin hyvin lyhytaikaiseen vapautensa menettäneiden säilytykseen, käytännössä muutaman tunnin säilytykseen.

Säilytystilaan sijoittamisesta ei ollut laadittu kiinnioton kirjaamislomakkeita. OA korosti, että vapaudenmenetys ja siihen liittyen paljon muitakin seikkoja on kirjattava. Tullin tuli varmistaa, että vapaudenmenetysten kirjaamista koskevia säännöksiä noudatetaan.

OA edellytti myös, että Tullissa varmistetaan, että säilytystilassa on toimiva hälytyslaite, jolla vapautensa menettänyt voi saada välittömästi yhteyden henkilökuntaan. Lisäksi asianmukainen valvonta edellyttää, että paikalla on henkilökuntaa, joka voi välittömästi mennä tarkastamaan vapautensa menettäneiden tilanteen. Säilytystilassa oli valvontakamera, mutta tarkastuksen aikana ei saatu selvyttä sen toiminnasta. Säilytystilan järjestyssäännön mukaan kameravalvontaa ei pääsääntöisesti käytetä.

Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että tutkintavastuun ja säilyttämism vastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Tullin säilytystilan osalta OA kuitenkin totesi, että säilytysten lyhytaikaisuus ja satunnaisuus huomioiden ei voine tulla kyseeseen, että säilytyksestä vastaisi erillinen vartijahenkilökunta. Tullin tulee kuitenkin varmistaa, että säilytystilassa toimivat virkamiehet tuntevat putkalain sekä muut vapautensa menettäneiden säilyttämistä ja kohtelua koskevat säännökset. Lisäksi heidän tulee tuntea tilat, niiden varusteet ja olosuhteet muutoinkin.

Tulli ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että säilytystilan hälytysjärjestelmä on saatettu kuntoon. Lisäksi säilytystilan lähettyvillä tulee aina olemaan Tullin rikostutkinnan henkilö, jos säilytystilassa säilytetään henkilöä. Tulli tulee myös muuttamaan kirjauskäytäntöä koskevaa ohjeistustaan. OA kiinnitti Tullin huomiota vielä siihen, että myös muiden Tullin säilytystilojen osalta on aihetta varmistaa, että tilat ja niissä noudatettavat käytännöt ovat asianmukaiset.

3.5.9 RIKOSSEURAAMUSALA

Oikeusministeriön (OM) alainen Rikosseuraamuslaitos (Rise) huolehtii vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta. Suomessa on 28 vankilaa, joista suljettuja laitoksia on 15 ja avovankiloita 13. Keskimääräinen vankiluku on pysynyt useita vuosia samana eli noin 3 000.

Rikosseuraamusalalla toteutettiin useita merkittäviä muutoksia kertomusvuonna. Yhtenä muutoksena oli Riihimäen, Turun, Sukevan ja Mikkelin vankiloihin perustetut tehostetun valvonnan osastot (yhteensä 12 osastoa). Tämän tavoitteena on lisätä vankilaturvallisuutta ja estää rikollisen toiminnan jatkamista vankeusaikana. Teva-osastojen käyttöönotto ei ole ollut ongelmattonta. Osastojen olosuhteista ja toimintojen puutteista keskusteltiin muun muassa Risen tarkastuksella marraskuussa 2022. Teva-osastoja sekä muita rikosseuraamusalaa koskevia muutoksia ja haasteita käsitellään enemmän jaksossa 4.7 sekä AOA Pölösen puheenvuorossa (jakso 1).

KYSELYLOMAKKEET VANGEILLE JA HENKILÖKUNNALLE

Oikeusasiamiehen kansliassa on otettu käyttöön uutena työkaluna vankilan henkilökunnalle ja vangeille suunnatut kyselylomakkeet. Kyselyissä tiedustellaan näkemyksiä muun muassa vankien ja henkilökunnan suhteista, turvallisuudesta sekä syrjinnästä ja yhdenvertaisesta kohtelusta. Tavoitteena on, että kyselyt toteutetaan ennen vankilaan tehtävää tarkastusta. Kyselyihin vastaaminen on vapaaehtoista ja vastaukset annetaan nimettöminä.

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastukset Kylmäkosken vankilaan 25.–27.4.2022 (1621/2022*) ja Riihimäen vankilaan 17.11.2022 (5672/2022*). Jälkimmäinen tarkastus kohdistui vain tiettyihin osastoihin ja teemoihin. Tarkoituksena on jatkaa vankilan tarkastusta vuoden 2023 puolella. Tarkastuksista ilmoitettiin etukäteen. Molempiin tarkastuksiin liittyi vankilaan etukäteen toimitetut kyselyt vankilan henkilökunnalle ja vangeille.

Vankiterveydenhuoltoon tehtiin kaksi tarkastuskäyntiä, joita selostetaan kohdassa 3.5.11. Samassa kohdassa käydään läpi Hämeenlinnan vankilan vartijapalveluita Vankisairaalassa.

Lisäksi tehtiin tarkastukset Rikosseuraamuslaitokseen 24.11.2022 (7020/2022) ja OM:n kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolle 1.12.2022 (7131/2022). Yhtenä teemana näillä tarkastuksilla oli koulutetun henkilökunnan saatavuus vankiloissa. AOA on selvittänyt tätä asiaa omana aloitteena (4153/2019*). Myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea CPT on kiinnittänyt tähän huomiota Suomeen viimeksi tehdyn käynnin yhteydessä.

Rise on yhtenä keinona koulutettujen vartijoiden määrän lisäämiseksi järjestänyt syksyllä 2022 ensimmäistä kertaa sisäisen tutkintokoulutushaun Rikosseuraamuslaitoksessa ilman alan koulutusta työskenteleville vartijoille. Hakuajankohtana tällaisia henkilöitä oli noin 220. Tammikuussa 2023 alkavaan koulutukseen haki Risén tiedotteen mukaan 47 henkilöä. Toinen haku on tarkoitus järjestää vuoden 2023 puolella.

KYLMÄKOSKEN VANKILAN TARKASTUS

Kylmäkosken vankila on 113-paikkainen suljettu laitos miespuolisille tutkinta- ja vankeusvangeille. Tarkastuksella tehdyt havainnot koskevat samoja teemoja, joista oikeusasiamies on vuodesta toiseen esittänyt kannanottoja ja suosituksia vankiloille sekä vankiloiden toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta vastaaville viranomaisille. AOA kiinnitti tarkastuspöytäkirjassa huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

Matkaselliosaston käyttäminen asumiseen. Matkaselli on tarkoitettu vain lyhytaikaiseen majoitukseen silloin, kun vanki tulee vankilaan tai lähtee vankilasta. Matkaselliä käytetään myös silloin, kun vanki joutuu yöpymään kärkeämatkalla tai ollessaan matkalla toiseen vankilaan. Tarkastuksella todettiin, että vankeja sijoitettiin asumaan matkaselliosastolle pitkäksi aikaa, vaikka osaston olosuhteet soveltuivat vain lyhytaikaiseen sijoittamiseen. Lisäksi liian monia vankeja oli sijoitettuna samaan selliin, kun otettiin huomioon sellien pinta-ala. Huomiota kiinnitettiin myös isojen matkasellien likaisuuteen.

Tutkintavankien olosuhteet. Tutkintavankien sijoittelussa ei kaikilta osin menetelty lainmukaisesti. Tutkintavankeja ja vankeusvankeja ei ollut sijoitettu pelkästään samalle osastolle, vaan jopa samaan selliin. Lisäksi tutkintavangeilla, joilla oli yhteydenpitorajoitus, oli erittäin vähäiset mahdollisuudet päästä sellin ulkopuoliseen toimintaan. Muun muassa tähän asiaan on CPT kiinnittänyt huomiota viimeisimmällä Suomeen kohdistuneella käynnillään.

Vankeja koskevat hallintopäätökset. Vankeja koskevien erilaisten hallintopäätösten tekemisessä ja niiden asianmukaisessa perustelemisessä todettiin merkittäviä puutteita.

Vankien perehdyttäminen tulovaiheessa. Vankien perehdyttäminen vankilaan saapumisen yhteydessä oli puutteellista.

Yksityisyydensuojan vaarantuminen. Vankien käyttöön tarkoitetut puhelimet olivat osastojen käytävillä ilman mitään ääntä eristävää suojaa. Joillakin asuinosaistoilla vankien nimet olivat sellien ovissa.

Ulkomaalaisten vankien kohtelu. Tarkastusajankohtana vankilassa oli 10 ulkomaalaista vankia, joista viittä haastateltiin tulkin välityksellä. Haastatteluiden perusteella jäi vaikutelma, että vangit olisivat tarvinneet enemmän tulkkausapua kuin mitä he olivat saaneet. He eivät myöskään hakeneet tapaamisia videoyhteyden välityksellä (skype-tapaaminen) perhesuhteiden ylläpitämiseksi. Syynä tähän oli se, että yhteyden käyttö oli ajoitettu sellaisiin ajankohtiin, jolloin läheiset olivat töissä ja koulussa. Tämä koski myös muita vankeja.

Kylmäkosken vankilan henkilökunnan ja vankien kyselyt

Vankien vastausten perusteella tulovaiheen perehdyttämisessä oli selviä puutteita. Selvä enemmistö vastaajista ilmoitti, ettei ollut saanut lainkaan perehdytystä asuinosaistolla ja lähes kaikki heistä olivat myös jääneet ilman tulo-opasta. Sen sijaan vankien ja henkilökunnan väliset suhteet olivat molempiin kyselyihin vastanneiden mukaan asialliset ja hyvät. Henkilökunnan vastaajista lähityötä tekevien mielestä lähityö vankien kanssa toteutui hyvin. Sen sijaan vastanneista vangeista selvä enemmistö ei tiennyt, kuka hänen vastuuvirkamiehensä on – tai jos tiesikin, niin vanki ei ollut välttämättä asioinut tämän kanssa.

Henkilökunnan vastauksista tuli vahvasti esille huoli siitä, että vankilassa ei ole riittävästi henkilökuntaa. Henkilökuntavajaus koettiin pysyvänä, mikä aiheutti turvattomuutta ja jaksamisen ongelmaa. Tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella yksityöskentelyä esimerkiksi vankiosastolla ei voinut välttää. Enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että sijaisilla ei ole riittävästi osaamista ja että heitä ei perehdytetä riittävästi. Tarkastuksen aikana käytyjen keskustelujen perusteella vaikutti siltä, että ensiapukoulutusta ei ole järjestetty henkilökunnalle vuosiin ja että myös pelastuskoulutuksessa on ollut pitkä tauko.

Vastausten perusteella vankilalla vaikutti olevan parannettavaa tiedonkulussa. Molemmissa vastaajaryhmissä oli epätietoisuutta muun muassa siitä, mihin voi ilmoittaa kaltoinkohtelusta.

RIIHIMÄEN VANKILAN OSATARKASTUS



Näkymä vankilan sisäpihalle.

Riihimäen vankila on 223-paikkainen suljettu laitos miespuolisille vankeus- ja tutkintavangeille. Tarkastus kohdistui A-osastoihin ja osastoon C1, jossa sijaitsevat eristys-, rangaistus- ja matkasellit. AOA kiinnitti tarkastuspöytäkirjassa huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

Lyhytaikaiseen asumiseen tarkoitettujen osaston käyttö. Tulo-osastolla asui tarkastusajankohtana useita vankeja pitkäaikaisesti – kuukausien, jopa yli vuoden ajan. Osasto oli kuitenkin tarkoitettu lyhytaikaiseen asumiseen vankilaan saapuville, kunnes heille löydetään sopiva asuinosa. Osasto toimi erillään muusta vankiyhteisöstä. Sellin ulkopuolinen aika (alle 8 tuntia) sekä mahdollisuus toimintoihin ja vapaa-ajan viettoon oli suunniteltu vain lyhytaikaista asumista silmällä pitäen.

Tulkki- ja käännöspalvelujen käyttäminen. AOA katsoi, että erityisesti vankien saapumisvaiheessa tulee kiinnittää huomiota tiedon saantiin vankilaan. Vankilan järjestyssääntö ja tulo-opas oli käännetty vain englannin ja venäjän kielelle. Monet ulkomaalaisista vangeista eivät kuitenkaan osaa englantia tai heidän taitonsa on heikko. Ulkomaalaisvankien haastatteluissa tuli ilmi, että ylipäänsä tulkki- ja käännöspalveluja käytettiin vankilassa vähän. Vankitoverin käyttäminen apuna tulkkauksessa tai suomenkielisten vastausten selvittämisessä ei vaikuttanut asianmukaiselta.

Yksityisyysdusuoja puheluisissa. Oikeusasiamies on vakiintuneesti katsonut, että myös vangilla on oikeus yksityisyysdusuojaan hänen keskustellessa puhelimesta. Vankien käyttöön tarkoitettujen puhelinten sijainti tarkastettujen A-osastojen käytävillä ilman ääntä eristävää suojausta.

Puhelimen käytön mahdollistaminen. Tarkastuksella jäi epäselväksi, millainen tosiasiallinen mahdollisuus vangeilla oli saada soittaa osaston ollessa suljettuna. Vangeilla ei ollut yleensä mahdollista tavoittaa läheisiään asuinosaan aukioloaikana. AOA katsoi, että tarvittaessa vangin olisi voitava soittaa myös ilta-aikana.

Eristystilojen olosuhteet. Tarkkailuun ja eristämistarkkailuun käytettävät sellit olivat kalustamattomia. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että tarkkailuun sijoittamisen syy ja vangin käytös vaikuttavat siihen, mitä kalusteita selliin voidaan antaa. Tarkastuksella todettiin, että eristysosaston varastohuoneessa oli sellin kalustamiseen tarkoitettuja muovisia pöytiä ja tuoleja. Tarkastuksella jäi kuitenkin epäselväksi, miten vankilassa toimitaan sellin kalustamisessa, kun vanki sijoitetaan eristysseleihin. Tarkkailuun sijoittaminen ei saisi automaattisesti johtaa siihen, että vanki joutuu syömään lattialla istuen. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan näihin sellisiin oltiin hankkimassa 50 cm korkeita patjoja. AOA piti tätä perusteltuna.

Matkasellien olosuhteet. Matkasellien vuodepaikkojen enimmäismäärä tulisi tarkistaa ottaen huomioon sallittu minimipinta-ala vankia kohti. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan rangaistussellejä oli tarpeeseen nähden liikaa ja yhden hengen matkaselleille oli tarvetta. Tästä johtuen osa rangaistuselleistä oli tarkoitus muuttaa yhden hengen matkaselleiksi. AOA piti suunnitelmaa kannatettavana.

Romanivankien kohtelu. Tarkastuksen aikana esitettiin väitteitä, että romanivankien ei ole mahdollista päästä asumaan sellaiselle osastolle, josta vangit käyvät työssä tai jolla vangit opiskelevat. Kyse oli siitä, miten muut vangit näillä osastoilla suhtautuvat romanivankeihin. AOA piti tarpeellisena, että romanivankien osastosijoittelutilannetta seurataan. Tarvittaessa tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, jotta kyseisen kaltaiset syyt eivät vaikuta vähemmistöihin kuuluvien vankien osastosijoiteluun. Vankien antamissa vastauksissa nimettömään kyselyyn ilmeni, että sekä vankien että henkilökunnan taholta olisi esitetty romanivangista rasistisia tai muuten halventavia kommentteja. AOA:n mukaan myös syrjivään kielenkäyttöön ja asenteisiin puuttumiseksi on syytä miettiä toimintamalleja.

UUODEN 2022 ERITYSTEEMA ”VALVONNAN VALVONTA”

Kylmäkosken vankilan tarkastushavaintona todettiin, että vankilassa ei ollut korjattu kaikilta osin toimintatapoja, joita Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö oli pitänyt virheellisenä. Tältä osin rikosseuraamusalueen aluekeskuksen ja keskushallintoyksikön vankilan toimintaan kohdistamaa valvontaa ei voitu pitää onnistuneena.

3.5.10 VANKITERVEYDENHUOLTO

TARKASTUKSET

Vankiterveydenhuoltoon tehtiin kaksi tarkastusta, joista molemmista ilmoitettiin etukäteen kohteille:

- Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) Kylmäkosken poliklinikka 25.–26.4.2022 (1623/2022)
- VTH:n Vankisairaala, Lääkekeskus ja Hammashoitola sekä Hämeenlinnan vankilan toiminta Vankisairaalassa 20.5.2022 (2555/2022)

KYLMÄKOSKEN POLIKLINIKAN TARKASTUS

Tätä kirjoittaessa tarkastuksesta ei ole olemassa vielä lopullista pöytäkirjaa. Tarkastushavainnot koskivat muun muassa seuraavia asioita:

Kylmäkoskevan vankilan erityispiirteet asettivat haasteita terveydenhuollolle. Vankila toimii myös tutkintavankilana, minkä vuoksi vapaudesta saapuvien vankien määrä on suuri. Poliisi tuo vankilaan kiinniotettuja henkilöitä vuorokauden ajasta riippumatta. Kiinniotetut voivat olla päihtyneitä. Vapaudesta tulevien vankien lääkehoidon ja terveydentilan selvittäminen vie paljon aikaa.

Myös henkilöresurssien riittävyys aiheutti huolta. Sijaisten saanti oli vaikeaa eikä käytössä ollut varahenkilöjärjestelmää. Poliklinikalle ei ollut saatu virkalääkäriä, minkä vuoksi lääkäripalvelut jouduttiin hankkimaan ostopalveluna. Tarkastajille kerrottiin, että hoitajaresurssit eivät mahdollistaneet lääkkeiden kaksoistarkastusta. Kuitenkin potilasturvallisuuden kannalta kaksoistarkastuksen toteutuminen on tärkeää, jotta mahdolliset lääkityspoikkeamat havaittaisiin ennakoita. Merkitys korostuu vankilassa, sillä lääkehoitoon osallistuvalla valvontahenkilöstöllä ei ole samanlaista valmiutta havaita poikkeamaa, kuin terveydenhuollon ammattihenkilöllä – ja aina heillä ei ole siihen mahdollisuuttakaan, jos vanki ei ole antanut suostumusta terveystietojensa antamisesta valvontahenkilökunnalle.

Poliklinikka on myös hyvin riippuvainen vankilan valvontahenkilökunnan resursseista, koska vartijoita tarvitaan saattamaan vankipotilas poliklinikalle taikka kuljettamaan vankilan ulkopuolelle tutkimukseen tai hoitoon. Tarkastuksella todettiin, että vankipotilaalle ei yleensä pystytä ilmoittamaan poliklinikalta tarkkaa vastaanoton ajankohtaa, sillä vastaanottojen toteutuminen riippuu siitä, onko vartijoita käytettävissä. Kuitenkin potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain mukaan potilaalle tulee ilmoittaa tarkka ajankohta. Valvontahenkilökunnan resurssipuutteen johdosta lääkärin ja hammaslääkärin vastaanotot voivat viivästyä hyvinkin paljon, kun potilaita joudutaan odottamaan. Myös vankilan ulkopuolisia terveydenhuollon käyntejä on jouduttu perumaan samasta syystä. Vartijaresurssien puute ja sen vaikutukset muun muassa vankilan ulkopuoliseen hoitoon pääsemisessä on otettu esille sekä Kylmäkosken vankilaan että Rikosseuraamuslaitokseen tehdyillä tarkastuksilla.

VANKISAIRAALAN TARKASTUS

Vankisairaala on VTH:n valtakunnallinen perusterveydenhuollon sairaala, jossa hoidetaan somaattisesti sairaita mies- ja naisvankeja. Vankisairaalassa lääkärit ovat paikalla vain virka-aikana arkisin. Hämeenlinnan vankila vastaa Vankisairaalan valvonnasta ja turvallisuudesta. Terveydenhuoltohenkilökunta voi tehdä vain terveydenhuoltoon liittyviä vankia koskevia päätöksiä. Vankipotilaat joutuvat olemaan lukittuna huoneessaan vankilan vahvistaman päiväjärjestyksen mukaisesti.

AOA piti huolestuttavana terveydenhuollon henkilökunnan niukkuutta. Kyseessä vaikuttaisi olevan jatkuva, päivittäinen ongelma, joka ei voinut olla vaikuttamatta hoitohenkilökunnan ja potilaiden kanssakäymiseen sekä potilaiden toimintakykyä ylläpitävään toimintaan. Myös vartijaresurssien niukkuus näkyi Vankisairaalan puolella. Sairaalan ohjeistuksen mukaan hoitaja ei saa mennä osastolle, jos siellä ei ole vartijaa. Naisten osasto on jouduttu jopa sulkemaan tietyksi ajaksi vartijoiden puuttumisen vuoksi.

AOA piti ymmärrettävänä, että Vankisairaalan ei ole ollut nykyisillä lääkäriresursseilla mahdollista järjestää lääkäripäivystystä. Vankilassa voi kuitenkin olla vankeja, joilla on sellaisia hoidollisia tarpeita, joiden hoitamisen ei voida katsoa kuuluvan valvontahenkilökunnan tehtäviin tai heillä ei ole siihen riittävää osaamista tai koulutusta. AOA piti kestävämmänä, jos tällaista vankia joudutaan pitämään vankilassa esimerkiksi viikonlopun yli vain sen vuoksi, että Vankisairaalassa ei ole soveltua menettelytapaa potilaiden sairaalaan ottamisesta virka-ajan ulkopuolella. Vankisairaalassa olisi hyvä olla jokin varajärjestelmä sille, että edellä kuvatun kaltaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa vankipotilas voitaisiin ottaa sairaalaan myös virka-ajan ulkopuolella.

Potilas voidaan sijoittaa Vankisairaalassa hoidolliseen kameravalvontaan, kun potilaan terveydentila vaatii tarkempaa seurantaa. Somaattisen potilaan kameravalvonnasta ei ole olemassa lainsäädäntöä. AOA piti ymmärrettävänä, että sairaalassa voi olla tarvetta potilaan jatkuvaan valvontaan. Sen sijaan toimintaympäristö ja potilaiden vankistatus asettavat esteitä sille, että hoitohenkilökunta voisi vapaasti käydä ajasta riippumatta potilaan luona arvioimassa tämän terveydentilaa tai muuten suorittamassa tarkkailua.



Potilashuone Vankisairaalassa.

Toisaalta kameravalvonnalla puututaan potilaan yksityisyyden suojaan. AOA:n mielestä Vankisairaалassa oli tiedostettu tämä ongelmallisuus. Tarkastushavaintojen perusteella hoidollista kameravalvontaa käytetään vain silloin kun sille on selvä hoidollinen tai potilaan terveydentilaan liittyvä peruste ja potilaalta on saatu suostumus. Potilaalle tulee kuitenkin antaa riittävä ja asianmukainen informaatio siitä, mitä hoidollinen kameravalvonta merkitsee ja miksi sitä hänen kohdallaan pidetään tarpeellisena. Ilman tätä informaatiota AOA:n mielestä ei voida katsoa, että potilas olisi antanut tietoisesti suostumuksen. Jotta tätä voitaisiin jälkikäteen arvioida, olisi suositeltavaa, että henkilökuntaa ohjeistettaisiin kirjaamaan potilaalle annettu informaatio.

Hämeenlinnan vankilan toiminta Vankisairaалassa

Vankeuslaissa ei ole erikseen nimenomaista säännöstä siitä, kuka päättää vangin sijoittamisesta osastolle Vankisairaалassa. Tähän liittyy myös kysymys siitä, mitä asioita otetaan huomioon sijoituksesta päätettäessä. Tarkastuksen perusteella tuli ilmeiseksi, että Vankisairaalan nykyiset tilat eivät mahdollistaneet sitä, että sijoittelussa voitaisiin huomioida sekä potilaiden hoitoon liittyvät seikat että vankien sijoitteluun liittyvät turvallisuusseikat. AOA saattoi oikeusministeriön tietoon ja säädösvalmistelussa huomioon otetavaksi osastosijoittelua koskevat lainsäädännön puutteet ja tulkinnanvaraisuudet.

AOA suositti vankilaa tutkimaan mahdollisuuksia lisätä suljetumman miesosaston aukioloa siitä huolimatta, että valvontahenkilökunnasta oli pulaa. Hämeenlinnan vankilan yksikönpäällikkö ilmoitti, että osaston aukioloaikoja oli mahdollista lisätä jonkin verran. Tätä alettiin valmistella lokakuun 2022 aikana.

Vaikutti siltä, että valvontahenkilökunnan ja kuljetuskaluston puute vaikeutti sairaalan toimintaa huomattavasti ja aiheutti turvallisuusriskejä. Tämä heijastui myös vankilan toimintaan, kun valvontahenkilökuntaa joudutaan ajoittain siirtämään sieltä sairaalan valvontatehtäviin. AOA totesi, että henkilöstövajeen aiheuttamat ongelmat olisi syytä kartoittaa tarkasti. Tältä pohjalta tulisi arvioida tarvittavan henkilökunnan määrä sekä ryhtyä toimiin tilanteen korjaamiseksi. Yksikönpäällikkö ilmoitti, että sekä sairaalan että valvonnan kanssa käytyjen keskustelujen perusteella tuli ilmeiseksi, ettei nykyisiä tiloja ole mahdollista juuri muokata turvallisemmiksi. Näin ollen tilannetta tulisi parantaa henkilöstöresurssin lisäyksellä ja käytäntöjen tarkastelulla. Tätä tullaan käymään läpi VTH:n ja Risen kesken.

AOA saattoi myös OM:n ja Risen tietoon valvontahenkilöstön riittämättömyydestä, kalustopuutteista sekä tilojen epätarkoituksenmukaisuudesta tekemänsä tarkastushavainnot.

Vankisairaalan ruokahuolto

Vankisairaalan, kuten vankiloidenkin, ruokahuolto on annettu Leijona Catering Oy:n hoidettavaksi. Tarkastuksella tuli esille, että potilaille tarjottavan ruoan laadussa ja määrässä oli ollut ongelmia. Esimerkiksi erityisruokavaliota noudattaville ei aina ollut tarpeeksi ruokaa. Lisäksi viikonloppuisin potilaille oli yksi ainoa lämmin ateria. Tarkastuksen jälkeen oikeusasiamies sai vangin kantelun, joka koski samoja asioita. AOA antoi asiassa ratkaisun 14.9.2022 (3386/2022*), jossa hän pyysi Rikosseuraamuslaitosta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt esille tulleiden ongelmien ja epäkohtien poistamiseksi. Rise ilmoitti konkreettisina toimenpiteinä muun muassa, että jatkossa Vankisairaалassa tarjotaan kaksi lämmintä ruokaa myös lauantaisin ja sunnuntaisin.

3.5.11 ULKOMAALAISIASIAT

Ulkomaalainen voidaan ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ottaa säilöön esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Säilöönottoaika voi kestää enintään 12 kuukautta.

Suomessa toimii kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä. Toinen säilöönottoyksikkö sijaitsee Helsingin Metsälässä (40 paikkaa) ja toinen Konnunsuolla Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä (69 paikkaa). Molemmat ovat Maahanmuuttoviraston alaisia yksiköitä. Viraston tulossuunnitelman 2023 mukaan tammi-lokakuussa 2022 säilöjen kapasiteetista oli käytössä keskimäärin 37 paikkaa/pv eli käyttöaste oli 34 %. Käyttöaste määräytyy säilöönnotosta päättävien viranomaisten (poliisi, raja, käräjäoikeudet) toimista.

Oikeusasiamies ei valvo kansallisena valvontaelimenä ulkomaalaisten palautuslentoja, vaikka siihen olisikin toimivalta. Tämä johtuu siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle on annettu erityistehtäväksi toimia maasta poistamisen valvojana. Vastaanottokeskuksiin tehdyt tarkastukset on tehty tähän saakka oikeusasiamiehen mandaatilla. Turvapaikanhakijoihin liittyviä asioita selostetaan tarkemmin jaksossa 4.9.

Kertomusvuonna tarkastettiin Joutsenon vastaanottokeskuksen ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö 16.12.2022 (7487/2022*). Tarkastuksesta ilmoitettiin etukäteen yksikölle noin viikkoa ennen. Edellinen tarkastus oli tehty 16.6.2021 (4149/2021*).

JOUTSENON SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖN TARKASTUS

Tarkastusajankohtana säilössä oli 15 vapautensa menettänyttä. Pisin säilöönotto oli kestänyt 324 päivää. Tarkastuksella käytiin läpi sitä, mihin toimenpiteisiin yksikössä oli ryhdytty edellisen tarkastuksen jälkeen annettujen suositusten johdosta:

- eristystilan suihkuhuoneen valvontakameran kuvaa oli sumennettu suihkussa käyvän yksityisyyden suojaamiseksi
- yksikössä oli parannettu säilöön otetun mahdollisuutta kannella
- säilössä olevien ulkoilumahdollisuutta oli lisätty
- lääkehoitosuunnitelma oli tarkastettu ja päivitetty
- sairaanhoitajan roolia säilöön otetun erilleen sijoittamisessa oli tarkennettu

Eristystilojen olosuhteet ja kameravalvonta

Joutsenon säilöönottoyksikköön tehdyillä edellisillä oikeusasiamiehen tarkastuksilla oli kiinnitetty huomiota eristystilojen kameravalvontaan wc- ja suihkutiloissa. OA piti eristystilojen kameravalvonnan toteuttamista yksityisyyden suojan näkökulmasta ongelmallisena. Tilanteeseen ei ollut tullut muutosta vuonna 2018 tehdyn tarkastuksen jälkeen huolimatta OA:n tarkastuspöytäkirjassa esittämistä suosituksista (5145/2018*). OA kiinnitti myös vuonna 2021 tehdyn tarkastuksen jälkeen yksikön huomiota saniteettitilojen yksityisyyden suojaan.

Säilöönottoyksikön selvityksessä korostettiin muun muassa sitä, että saniteettitilojen kameravalvonta on lainmukainen. Säilöönottoyksikön rakenteelliset ratkaisut eivät mahdollistaneet mallia, jossa aiemmin esitetyt turvallisuuskysymykset (kuten ilkkivaltaisesti aiheutetun vesivahingon vaara) voitaisiin ratkaista rakenteellisin uudistuksin. OA:n mielipide otettiin kuitenkin huomioon ja säilöönottoyksikkö ilmoitti löytäneensä asiaan parannuksen. Käytössä olevaan kameravalvontaohjelmistoon oli julkaistu uusi ohjelmistoversio, joka mahdollistaa liikkuvien kohteiden sumentamisen teknisesti. Tästä oli tarkoitus tiedottaa erilleen sijoitettaville säilöön otetuille. Kertomusvuonna tehdyn tarkastuksen yhteydessä voitiin todeta, että saniteettitilan valvontakuva oli sumennettu.

VUODEN 2022 ERITYISTEEMA ”VALVONNAN VALVONTA”

Tarkastuksella todettiin, että säilöönottoyksikköön ei ollut edelleenkään vahvistettu erillistä omavalvontasuunnitelmaa. Maahanmuuttovirasto oli tehnyt Joutsenon säilöönottoyksikköön 23.11.2021 ohjaus- ja arviointikäynnin. Sen yhteydessä on keskusteltu myös OA:n 16.6.2021 tekemän tarkastuksen havainnoista ja huomioista. Lisäksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue oli tarkastanut säilöönottoyksikön 23.11.2021.

Maahanmuuttovirastossa on laadittu sisäisen tarkastuksen suunnitelma, jolla vahvistetaan sisäisen valvonnan menettelyiden asianmukaisuus ja riittävyys. Sisäinen tarkastaja on muun muassa tehnyt tarkastukset Helsingin säilöön (2021) sekä Joutsenon vastaanottokeskukseen ja säilöön (2022).

3.5.12 SOSIAALIHUOLLON LASTEN JA NUORTEN YKSIKÖT

Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnit lastensuojelulaitoksiin ovat olleet hyvin vaikuttavaa toimintaa. Tarkastushavainnot ovat johtaneet muun muassa lastensuojelulain kiireelliseen uudistamiseen. Tarkastusten jälkeen useat lastensuojelulaitokset ovat myös muuttaneet käytäntöjään ja sääntöjään tarkastuspöytäkirjoissa edellytetyllä tavalla. Tarkastushavainnot ovat saaneet paljon huomiota julkisuudessa, ja laitoksiin sijoitettujen lasten tietoisuus oikeuksistaan on lisääntynyt.

Lastensuojelulaitoksiin tehdyt tarkastukset, kantelumenettelyn helpottaminen ja jäljempänä selostettava tiedottamistyö on näkynyt selvänä lasten tekemien kanteluiden määrän kasvuna. Kanteluissa on arvosteltu kohtelua sijaishuoltopaikassa, lastensuojelulaitosten kasvatuskäytäntöjä, käytettyjä rajoitustoimenpiteitä, oman sosiaalityöntekijän passivisuutta sekä sijaishuoltoa koskevan päätöksenteon puutteita. Sijaishuollossa olevia lapsia koskeviin kanteluihin annettuja ratkaisuja on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa 4.12.

Yhä enemmän on myös kiinnitetty huomiota siihen, miten lastensuojelulaitosten valvonnasta vastuussa olevat viranomaiset ovat onnistuneet tehtävässään. Toiminta ei ole ollut läheskään aina riittävää. Kansallisen valvontaelimen tarkastuskäyntien johdosta myös lainsäädäntöä on muutettu siten, että aluehallintoviraston on oman tarkastuksensa yhteydessä varattava sijoitetuille lapsille mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun.

Koronapandemian aikana paikan päällä tehtävistä tarkastuksista jouduttiin pidättäytymään. Niiden sijaan otettiin käyttöön muita työskentelymuotoja ja uusia tiedottamistapoja. Tavoitteena on ollut lisätä lasten tietoisuutta omista lakiin perustuvista oikeuksistaan sijaishuollossa. Oikeusasiamiehen kanslian edustaja on kertomusvuonna osallistunut noin kerran kuukaudessa ”vaikuttajasosiaalityöntekijöiden” (”TikTok-sossut”) järjestämiin ”virtuaalilive”-tilaisuuksiin. Tilaisuuksissa on ollut kävijöitä kussakin tapahtumassa 2 500-4 000 osallistujaa. Niissä on vastattu lasten ja nuorten kysymyksiin ja kerrottu heille oikeussuojakeinoista sijaishuollossa. Samalla on esitelty oikeusasiamiehen toimintaa ja ratkaisukäytäntöä.

Oikeusasiamiehellä on myös lapsille tarkoitetut verkkosivut. Niiden sisällön uudistaminen on aloitettu. Uudistustyöhön on otettu mukaan lapsia ja nuoria sekä lastensuojelun kokemusasiantuntijoita.

3.5.13 SOSIAALIHUOLLON VANHUSTEN YKSIKÖT

Vanhusten yksiköihin tehtävät kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnit kohdistetaan ensisijaisesti muistisairaille henkilöille ympärivuorokautista hoitoa tarjoaviin suljettuihin yksiköihin ja psykiatriin yksiköihin. Näistä yksiköistä tehdään vain vähän kanteluja, minkä vuoksi tarkastusten merkitys korostuu.

Vanhusten yksiköihin tehtävillä tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Perustuslain mukaan rajoitustoimenpiteiden tulee perustua lakiin. AOA on pitänyt merkittävänä epäkohtana sitä, että perusoikeuksien rajoittamisesta somaattisessa terveydenhuollossa tai vanhustenhuollossa ei ole edelleenkaan lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin määritellyt perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet. Niiden perusteella on mahdollista määritellä jo nyt, minkälaisissa tilanteissa rajoittaminen ei ole sallittua, eikä rajoittamiseen näissä tilanteissa saa antaa lupaa. Rajoittaminen ei ole sallittua, jos samaan tavoitteeseen on mahdollista päästä muulla lievemmillä keinolla. Henkilökunnan puute ei oikeuta rajoitustoimenpiteiden käyttämiseen. Keinot eivät myöskään saa olla ylimitoitettuja suhteessa tavoiteltuun asiaan. Jotta suhteellisuusperiaatetta olisi mahdollista toteuttaa vanhusten hoidossa, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunta tarvitsee riittävän selkeät ohjeet eri tilanteissa toimimiseen.

AOA on pitänyt välttämättömänä, että iäkkäisiin henkilöihin kohdistettavista rajoituksista ja rajoittamisen edellytyksistä sekä rajoittamisessa noudatettavista menettelyistä säännellään laissa. AOA on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle, että se ryhtyisi viipymättä valmistelemaan iäkkäiden henkilöiden oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä (3115/2020* ja 4180/2020*). Jo ennen lainsäädännön valmistumista AOA on pitänyt tarpeellisena, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ohjeistavat valtakunnallisesti niistä keinoista, joiden avulla iäkkäiden henkilöiden perusoikeuksien rajoittamista voidaan välttää. AOA on lisäksi mielenterveyslain täydentämistä koskevassa esityksessään (164/2021*) todennut, että kaikkein kiireellisintä olisi saattaa voimaan lainsäädäntöä niillä sektoreilla, joista se puuttuu kokonaan. Näitä ovat asiakkaan perusoikeuksien rajoittaminen somaattisessa terveydenhuollossa ja vanhustenhuollossa.

Tässä jaksossa käsitellään ainoastaan kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa. Oikeusasiamiehen mandaatilla tehtäviä tarkastuksia vanhusten sosiaalihuollon yksiköihin ja vanhusten terveydenhoitoon on esitelty vanhusten oikeuksia koskevassa jaksossa 4.13.

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna vanhustenhuollon ympärivuorokautisiin yksiköihin tehtiin kuusi tarkastusta kansallisen valvontaelimen mandaatilla. Kaikki kohteet olivat tehostetun palveluasumisen yksikköjä ja yksi näistä psykiatriin yksikkö. Lisäksi tehtiin tarkastus hoitokotiin, joka oli tarkoitettu iäkkäille mielenterveys- ja päihdeasiakkaille. Tarkastuskohteet olivat seuraavat:

tarkastus-päivämäärä	kohde	asianumero
23.3.2022	Mainiokoti Andante, Espoo, palveluntuottaja Mehiläinen hoivapalvelut Oy	1127/2022*
17.3.2022	Toivokoti, Nummela, palveluntuottaja Kuntayhtymä Karviainen	1128/2022*
31.3.2022	Simonkylän hoivakoti (psykiatriin yksikkö), Vantaa, palveluntuottaja Vantaan kaupunki	1129/2022
5.5.2022	ja samaan yksikköön tehty iltatarkastus	2317/2022
18.8.2022	Valkon hoitokoti, Loviisa, palveluntuottaja Kulta-ajan Koti	1130/2022*
24.5.2022	Mainiokoti Jussoila, Rauma, palveluntuottaja Mehiläinen Oy	2787/2022*
23.5.2022	Mainiokoti Timantti, Kaarina, palveluntuottaja Mehiläinen Oy	2788/2022*

* = tarkastuspöytäkirja verkossa



Simonkylän hoivakodissa on asukkaiden viihtyisyyttä lisätty erilaisten lemmikkien, kuten kissojen ja koirien kuvilla.

Kaikki tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta. Yhdelle yksikölle ilmoitettiin etukäteen ajanjakso, jolloin tarkastus tullaan tekemään ilmoittamatta kuitenkaan tarkkaa ajankohtaa. Kahdella tarkastuksella mukana oli ulkopuolinen asiantuntija. Simonkylän hoivakotiin tehtiin päivätarkastuksen jälkeen vielä erikseen ilta-aikaan tarkastus. Mainiokoti Timanttiin tehty tarkastus toteutettiin kahdessa osassa – ensimmäinen tarkastus toteutettiin päiväsaikaan ja toinen, ilta- ja yövuoroon kohdistunut tarkastus tehtiin saman vuorokauden aikana klo 20.30 – 23.00. Vanhustenhuollon yksiköihin tehdyillä tarkastuksilla esille otettiin muun muassa seuraavia asioita:

Henkilöstön erityisosaaminen. Henkilöstön osaamisella ja koulutuksella on suuri vaikutus asumispalvelujen sisällön laatuun. Psykogeriatriseen yksikköön oli siirretty muista kaupungin yksiköistä asukkaita, joiden käytös oli koettu aiemmassa hoitopaikassa haastavaksi. Tarkastajille jäi kuitenkin epäselväksi, miten psykogeriatrinen yksikkö erosi esimerkiksi hoitohenkilöstön osaamisen osalta muista vanhustenhuollon tehostetun palveluasumisen yksiköistä. Tällaisessa erityisyksikössä tulisi turvata hoitohenkilöstön ja lääkärin erityisosaaminen psykkisesti sairaiden iäkkäiden henkilöiden hoitamiseen. Tarkastuksella saatujen tietojen mukaan vain harvalla hoitajalla oli koulutusta psykkisesti sairaiden hoitamiseen. Yksiköllä ei ollut myöskään käytettävissä geropsykiatrin konsultaatiomahdollisuutta (1129/2022).

Yöaikainen hoito. Muistisairaiden iäkkäiden henkilöiden yöaikainen hoito tulee järjestää siten, ettei heitä jätetä ilman valvontaa. Toimintayksikössä oli käytäntönä, että kaksi ryhmäkotiä olivat suurimman osan ajan yöstä ilman hoitajaa, mikä ei ollut myöskään yksikön ohjeiden mukaista. AOA ei voinut vakuuttua siitä, että asukkaiden turvallisuus pystytään turvaamaan yöaikaan. Hän suositti yksikköä varmistamaan riittävä yöhoitajien määrä ja sijoittuminen, ohjeistamaan henkilöstöä valvontakamerojen käyttämisestä sekä harkitsemaan teknologisten ratkaisujen, kuten liiketunnistinmattojen, käyttöönottoa (2787/2022*). Toisessa yksikössä yksi yöhoitaja vastasi 22 asukkaan hoidosta. Hoitaja joutui ajoittain käymään avustamassa talon muiden kerrosten yöhoitajia, jolloin aina jonkun yksikön asukkaat olivat käytännössä ilman valvontaa. AOA katsoi, että yöaikainen hoito tulee järjestää siten, että asukkaat saavat hoitoa yksilöllistä tarvettaan vastaavasti. Osa asukkaista tarvitsi kaiken avun vuoteeseen ja osa ohjausta liikkumiseen sekä psykkisen voinnin seurantaan. AOA totesi myös, että asukkaiden yöpaasto ei saisi ylittää suositeltua 11 tunnin rajaa (2317/2022).

Ulkoilun mahdollistaminen. Riittävä ja säännöllinen ulkoilu tulee järjestää asukkaiden tarpeiden mukaan. Ulkoilua tulisi seurata päivittäin ja siitä tulisi tehdä kirjaukset (2787/2022*). AOA ei pitänyt hyväksyttävänä, että joidenkin yksikön asukkaiden ulkoilu oli tosiasiallisesti estynyt kiinteistön heikon talvikunnossapidon vuoksi (1127/2022*). AOA kiinnitti yksikön huomiota kiinteistön esteettömyyteen ja piha-alueen kunnossapidosta huolehtimiseen kaikkina vuodenaikoina (2787/2022*, 1129/2022).

Perusoikeuksien rajoittaminen. Laillisuusvalvonnassa on koronapandemian aikana havaittu, että asumispalvelujen henkilökunnalla on ollut käytännön työssä vaikeuksia hahmottaa, milloin heidän toiminnassaan on kyse perusoikeuksien rajoittamisesta. Myös siitä on ollut epäselvyyttä, perustuvatko yksikössä käytössä olleet asukasta rajoittavat ohjeistukset lakiin. Tästä on esimerkkinä AOA:n ratkaisu ns. huonehoidon toteuttamisesta vanhuspalveluyksikössä (3360/2021*). Tarkastuksella todettiin, että yksikössä oli kohdistettu niin sanotun omaehtoisen karanteenin osalta yksittäisiin asukkaisiin rajoitustoimenpiteitä, jotka eivät perustuneet lakiin. AOA:n näkemyksen mukaan suurin syy ”omaehtoisen karanteenin” toteuttamisen epäkohtiin oli se, että henkilöstöllä oli erilaisia näkemyksiä siitä, mikä on voimassa olevan ohjeistuksen sisältö ja velvoittavuus (1127/2022*, 2787/2022*). AOA piti tärkeänä, että kaikissa vanhustenhuollon yksiköissä käytäisiin suullisesti yhdessä koko henkilökunnan kanssa läpi mitä muutoksia korona-aika on käytäntöihin aiheuttanut ja mikä näistä muutoksista on vielä käytössä. Näin olisi mahdollista saada pois niitä käytäntöjä, joiden noudattamiseen ei enää ole perusteita (2788/2022*).

Rajoitustoimien seuranta ja vähentäminen. Iäkkään asukkaan hoidossa tulisi yksilökohtaisesti seurata rajoitteiden käyttöä ja arvioida keinoja, miten asukkaan itsemääräämisoikeutta tuetaan ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä vähennetään (1127/2022*, 1129/2022).

Saattohoito. Saattohoitopäätös tulee tehdä oikea-aikaisesti. Saattohoito vaatii henkilökunnan osaamisen lisäksi sen huomioimista henkilöstömitoituksessa. AOA ei ollut vakuuttunut siitä, että kategorinen yöaikaan tunnin välein tehtävä hoitajan käynti on kaikille saattohoidossa oleville asukkailla riittävää hoitoa ja huolenpitoa (2787/2022*). Toisessa yksikössä ilmeni, että yksikön lääkäri teki saattohoitopäätökset sairaanhoitajien puhelinkonsultaation pohjalta tapaamatta asukasta. Saattohoitopäätöksissä ei ollut kuvausta siitä, millaisia hoidon rajauksia potilaan kohdalla toteutetaan. AOA päätti ottaa erikseen tutkittavaksi saattohoitoon ja elvyttämättä jättämistä koskevien päätösten (DNR-päätös, Do Not Resuscitate) tekemiseen liittyvät käytännöt (2788/2022*).

VALKON HOITOKOTI

Valkon hoitokoti tuotti asumispalveluja mielenterveys- ja päihdeasiakkaille. Yksikön asukaskunta painottui ikääntyviin mielenterveysasiakkaisiin. Tarkastuksen tarkoituksena oli muun muassa selvittää, miten asukkaiden itsemääräämisoikeus toteutui. Tarkastuksen ajankohtana asukkaiden liikkumista rajoittavina välineinä käytettiin sängynlaitoja ja haaravyötä pyörätuolissa. Lisäksi yhdellä asukkaalla oli yöaikaan käytössä niin sanottu hygienihaalari (haalari, jota henkilö ei pysty itse riisumaan). Yksikössä kirjattiin lääkärin määräämät rajoittamistoimenpiteet toistaiseksi voimassa olevina. Tarkastuksen yhteydessä käytiin läpi sitä, että lääkäri ei ollut kirjannut eikä muutenkaan ilmoittanut rajoitustoimenpiteille mitään aikarajaa. Tarkastuksen jälkeen saaduista asiakirjoista ilmeni, että rajoitustoimenpiteille oli alettu kirjata aikaraja.

3.5.14 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN YKSIKÖT

Vammaisten henkilöiden laitoshoido- ja asumispalveluyksiköiden tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön sekä niihin liittyvään päätöksentekoon ja kirjaamiseen. Tarkastuksilla käydään läpi myös sitä, miten vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeus ja yksityisyys otetaan huomioon sekä onko yksikkö riittävästi resursoitu.

YK:n vammaissopimuksen ratifioinnin myötä (10.6.2016) eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli osa yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaista rakennetta, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Tätä oikeusasiamiehen erityistehtävää käsitellään yksityiskohtaisemmin jaksossa 3.4.

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin neljä tarkastusta, joista kaikista oli ilmoitettu etukäteen tarkastuskohteille. Yksi kohteista oli terveydenhuollon yksikkö. Tarkastuskohteet olivat seuraavat:

tarkastus-päivämäärä	kohde	asianumero
30.6.2022	Lahden kehitysvammapsykiatrian yksikkö (kehitysvammaisten henkilöiden tehostettu palveluasuminen), Lahti, palveluntuottaja Eteva kuntayhtymä	1686/2022*
30.6.2022	Lahden kehitysvammapsykiatrian lasten yksikkö, Lahti, palveluntuottaja Eteva kuntayhtymä	4119/2022*
22.11.2022	Ruusuhaka yksikkö (kehitysvammaisten henkilöiden tehostettu palveluasuminen), Vantaa, palveluntuottaja Vantaan kaupunki	2816/2022
7.10.2022	Rekolan ryhmäkoti, Vantaa, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Sydän- ja keuhkokeskuksen hengityshalvausyksikkö	5196/2022

* = tarkastuspöytäkirja verkossa

Ruusuhaan yksikön tarkastus ja Eteva kuntayhtymän yksiköiden tarkastukset tehtiin sekä asiakirjatarkastuksena että ennalta ilmoitettuna tarkastuskäyntinä paikan päällä. Rekolan ryhmäkotiin tehty tarkastus oli jatkoa edellisenä vuonna yksikköön tehdylle asiakirjatarkastukselle (4128/2021*). Kolmella tarkastuksella mukana oli ulkopuolinen asiantuntija Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimivasta vammaisten ihmisoikeuskomiteasta.

LAHDEN KEHITYSVAMMAPSYKIATRIAN YKSIKÖN TARKASTUS

Tarkastushavaintona todettiin, että yksikössä oli lisääntynyt tahdosta riippumattomien jaksosten määrä, mihin ei kuitenkaan löytynyt yksiselitteistä syytä. Yksi syy saattoi olla se, että tahdosta riippumatonta erityishuoltoa järjestetään vain harvoissa paikoissa. Lahden yksikkö on usein viimesijainen kriisiyksikkö, jos asiakas ei ole moninaisten haasteiden vuoksi selviytynyt missään muualla.

Henkilökuntavajauksen vuoksi yksikössä oli seitsemän tyhjää asiakaspaikkaa samaan aikaan, kun sinne jonotti 16 asiakasta. Tahdosta riippumattomaan hoitoon tulevat asiakkaat otetaan kuitenkin kiireellisenä jonon ohi. Tämä on johtanut siihen, että jonossa oleville asiakkaille ei ole tarjolla muuta vaihtoehtoa, kuin että heidät ohjataan hetkellisesti päivystykseen, psykiatrian yksiköihin ja sieltä takaisin kotiin. AOA piti yleisellä tasolla huolestuttavana sitä, että sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevan työvoimapulan vuoksi kehitysvammaisten palveluja ja kehitysvammapsykiatrian yksikön asiakasmääriä on jouduttu supistamaan.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto on ottanut Lahden kehitysvammapsykiatrian yksikön valvontaan henkilökunnan määrän ja siihen liittyvien kysymysten osalta. Valvonta koskee muun muassa sitä, onko yksikössä jouduttu rajoittamaan asiakkaiden itsemääräämisoikeutta sen vuoksi, että henkilökuntaa ei ole ollut riittävästi.

Yksikössä oli käytössä vartiointipalvelu ja vartijat joutuivat säännöllisesti osallistumaan haastaviin asiakastilanteisiin. AOA kiinnitti yksikön huomiota siihen, että yksityisten vartiointipalveluiden vartijat eivät saa osallistua sellaisiin asiakkaan hoitoon liittyviin toimenpiteisiin, jotka kuuluvat hoitohenkilökunnalle. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä on myös pidettävä sellaisina hoitoon liittyvinä tehtävinä, jotka eivät kuulu vartijoiden toimivaltaan. Sitä vastoin vartijat voivat toimivaltansa puitteissa turvata esimerkiksi sitä, että henkilökunta pystyy tekemään työtehtävänsä turvallisesti. Asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevissa lainsäädäntöhankkeissa on ollut tarkoituksena säätää myös vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivallasta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Vielä nämä hankkeet eivät ole johtaneet uuteen lainsäädäntöön.

RUUSUHAAN YKSIKÖN TARKASTUS

Ennen paikan päälle tehtyä tarkastusta yksikön asukkaalle ja heidän laillisille edustajilleen sekä läheisilleen tarjottiin mahdollisuus keskustella luottamuksellisesti puhelimitse eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian edustajien kanssa. Tarkastuksesta laadittu pöytäkirja ei ollut vielä valmis tätä kirjoitettaessa, eikä siten tiedossa ollut AOA:n kannanottoja. Tarkastuksella tehtiin kuitenkin seuraavia havaintoja:

Yhtä asukasta ei päästetty turvallisuussyistä ulkoilemaan yksin, vaan hän ulkoili ohjaajan kanssa. Asukkaalle ei ollut kuitenkaan tehty kehitysvammalain edellyttämää päätöstä liikkumisen valvonnasta, vaikka hänen liikkumistaan valvottiin laissa tarkoitettulla tavalla.

Tarkastuksella tuli esille, että asukkaan lääke oli piilotettu hänen ruokaansa sen jälkeen, kun asukas oli kieltäytynyt ottamasta lääkettä. Kyse ei ollut lääkkeestä, jonka pois jättäminen vakavasti vaarantaisi hänen terveydentilansa. Vaikutti siltä, että asukkaan lääkehoitoa ei toteutettu yhteisymmärryksessä eikä asukkaan oikeutta kieltäytyä hoidosta kunnioitettu.

Yksikön omavalvontasuunnitelman mukaan yksikössä oli käytössä rajoitustoimina sängynlaidat ja pyörätuoliturvavyöt. Vaikka kyse on myös turvavälineistä, niistä tulee tehdä kirjalliset päätökset. Tarkastuksella saadun tiedon mukaan yksikössä ei ollut tarkastushetkellä asukkailla käytössä rajoitustoimenpiteitä.

Tarkastuksella todettiin, että ohjaajilla oli myös tukipalvelutehtäviä. He valmistivat ruokaa ja huolehtivat astioiden pesusta. Tällaiseen tukipalvelutehtävään kuluva aikaa ei saisi ottaa huomioon, kun arvioidaan sitä, miten paljon henkilökuntaa tarvitaan suhteessa tarvittavan avun ja tuen määrään.

REKOLAN RYHMÄKODIN TARKASTUS

Yksikköön tehdystä asiakirjatarkastuksesta laaditussa pöytäkirjassa (4128/2021*) OA piti tärkeänä, että ryhmäkoti kuulee asukkaita ja kerää heiltä säännöllisesti palautetta. Tämä kuuluu olennaisesti yksikön toiminnan laadun arviointiin ja hoidon kehittämistyöhön. HUSilta saadun tiedon mukaan tähän asiaan on kiinnitetty huomiota heti tarkastuskäynnin jälkeen.

AOA piti myönteisenä, että HUSin Rekolan ryhmäkodissa oli ryhdytty kehittämistoimenpiteisiin asukkaiden palautteiden ja toiveiden keräämisen mahdollistamiseksi. Hän suositti, että ryhmäkodin ilmoitustaululle laitettaisiin potilasasiamiehen yhteystiedot ja tietoa HUSin verkkosivuilla olevista potilaan oikeuksia koskevasta aineistosta. Potilaiden oikeuksien toteutumisen kannalta oli tärkeää, että potilaat ja heidän läheisensä ovat tietoisia potilaan oikeuksista sekä potilaan käytössä olevista oikeusturva- ja vaikuttamiskeinoista.

AOA piti myönteisenä, että henkilöstön määrä ja henkilökunnan työhyvinvointi vaikuttivat kehittyneen parempaan suuntaan oikeusasiamiehen asiakirjatarkastuksen jälkeen. AOA suositti, että ryhmäkodin henkilöstön riittävyttä ja työhyvinvointia seurataan säännöllisesti.

Asiakirjatarkastuksessa oli kiinnitetty HUSin huomiota ryhmäkodin vierailuja koskeviin menettelytapoihin. Tarkastuksella ilmeni, että vierailukäytännöt olivat muuttuneet lievemmiksi juuri ennen AOA:n paikan päälle tehtyä tarkastusta. Esimerkiksi kahden tunnin vierailuajankarajoitus ja vieraiden määrää koskeva rajoitus oli poistettu. AOA ei ryhtynyt tutkimaan HUSin vierailukäytäntöjen ja vierailuja koskevan ohjeistuksen lainmukaisuutta, koska oikeusasiamiehen tutkittavana oli jo terveydenhuollon toimintayksikköjen vierailurajoitusten lainmukaisuus (3643/2021).

Tarkastuksella todettiin, että kaikissa ryhmäkodin potilashuoneissa oli valvontakamera, joka oli koko ajan päällä. Potilailta pyydetään tähän suostumus. Tarkastajille kerrottiin, että potilaan pyyntöön sammuttaa kamera esimerkiksi vieraiden käynnin ajaksi suhtaudutaan myönteisesti. AOA totesi, että kameravalvonnasta tai muusta kuvaamisesta terveydenhuollon toimintayksiköissä ei ole erillistä lainsäädäntöä. Potilashuoneiden kameravalvonnalla puututaan aina potilaan yksityisyyteen. AOA katsoi, että kameravalvontaa ei tule käyttää, jollei se ole välttämätöntä. Esimerkiksi henkilöresurssien rajallisuus ei ole riittävä peruste kameravalvonnalle. Potilasta ja hänen omaisiaan tulee aina informoida kameravalvonnasta. AOA on vuonna 2020 esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle ja oikeusministeriölle lainsäädäntötoimenpiteitä liittyen kuvaamiseen terveydenhuollon toimintayksiköissä. Tähän liittyy potilaiden suorittama kuvaaminen, mutta myös toimintayksikön puolelta tapahtuva kuvaaminen. Oikeusministeriö ilmoitti asettavansa selvityshankkeen, jossa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa selvitetäisiin AOA:n esille nostamaa kuvaamiseen liittyvää oikeustilaa ja siihen liittyviä mahdollisia lainsäädäntötarpeita.

AOA katsoi, että turvallisuuden kannalta on tärkeää, että kaikilla ryhmäkodin potilailla on mahdollisuus saada helposti ja nopeasti yhteys henkilökuntaan. AOA piti myönteisenä ja tärkeänä, että ryhmäkodin potilashuoneisiin oltiin hankkimassa kaikille hengityshalvuspotilaille toimiva hälytysjärjestelmä.

Tarkastuksella keskusteltiin myös siitä, miten yksikössä oli varauduttu kriisitilanteisiin, kuten sähkökatkoksiin. Tämä oli erityisen tärkeää yksikön potilaiden kannalta, koska he ovat sähköllä toimivien hengitystukilaitteiden varassa. Saadun tiedon mukaan yksikössä oli varauduttu mahdollisiin sähkökatkoksiin muun muassa vara-aggregaatilla, jonka toimivuutta testataan viikoittain. Varautumisesta ei ollut erikseen keskusteltu potilaiden kanssa. AOA piti tärkeänä, että erilaisista poikkeus- ja kriisitilanteista sekä niihin varautumisesta tiedotetaan yksikössä ja että näistä asioista keskustellaan asukkaiden ja heidän omaistensa kanssa.

VUODEN 2022 ERITYISTEEMA ”VALVONNAN VALVONTA”

Kehitysvammapsykiatrian yksikön tarkastuksen yhteydessä AOA ei ryhtynyt arvioimaan henkilökunnan riittävyttä, koska tämä kysymys oli jo valvonta-asiana käsiteltävänä aluehallintovirastossa. AOA arvioi kuitenkin sitä, miten yksikössä oli otettu huomioon AVI:n edellisen tarkastuksen ja valvontaratkaisun kannanotot. AOA joutui kiinnittämään palvelunjärjestäjän huomiota osin samoihin asioihin (muun muassa omavalvontasuunnitelma ja yksityisyydensuoja), joiden johdosta AVI oli jo aiemmin esittänyt kannanottonsa (1686/2022*).

3.5.15 TERVEYDENHUOLTO

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastukset Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin alueella annettavaan psykiatriseen sairaalahoitoon ja yhteispäivystykseen. Tarkastuskohteet olivat:

tarkastus- päivämäärä	kohde	asianumero
7.6.2022	Tyks Halikon sairaalan aikuispsykiatrian osastot	2431/2022
13.–15.6.2022	Tyks psykiatrian osastot entisessä Kupittaa sairaalassa	2432/2022*
13.6.2022	Tyks Turun yhteispäivystyksen mielenterveys- ja päihdeyksikkö	3635/2022

* = tarkastuspöytäkirja verkossa

PSYKIATRIAN OSASTOJEN TARKASTUKSET

Tätä kirjoitettaessa tarkastuksista ei ole olemassa vielä lopullisia pöytäkirjoja, eikä käytettävissä ole siten myöskään AOA:n kannanottoja tarkastushavainnoista. Toisen tarkastuksen päätteeksi tarkastushavainnoja esiteltiin tarkastuskohteelle. Tilaisuuteen osallistui sairaanhoitopiirin edustajia ja sairaalassa työskenteleviä jokaiselta tarkastetulta osastolta sekä Lounais-Suomen aluehallintoviraston kaksi virkamiestä. Seuraavassa joitakin entisen Kupittaa sairaalan osastojen tarkastushavainnoja:

Tilat ja osastojen kuormitus. Sairaalassa oli jatkuva ylipaikkatilanne, minkä seurauksena potilaat asuivat ahtaasti. Monilla osastoilla, jopa vanhuspsykiatrian osastolla, potilaita joudutaan välillä makuuttamaan retkisängyissä tai patjalla lattialla. Ainakin yhdellä osastolla eristyshuonetta käytettiin potilashuoneena ylipaikkatilanteen vuoksi. Tarkastajat kiinnittivät huomiota myös siihen, että joillakin osastoilla oli puutteita tilojen siisteydessä ja huonekalujen kunnossa. Eristystilat todettiin putkamaisiksi. Loppukeskustelussa tarkastajille kerrottiin, että osastoille tulevien potilaiden määrä ei ollut laskussa eikä sairaanhoitopiiri pystynyt siihen vaikuttamaan. Ylipaikkatilanteeseen on kuitenkin kiinnitetty huomiota. Esimerkiksi syksyllä 2024 valmistuvan uuden sairaalan suunnitelmia on jouduttu muuttamaan, koska on ennakoitu, että alun perin suunniteltu potilaspaikkojen määrä ei tule riittämään. Jatkuvasti uudestaan hoitoon palaavien psykoosipotilaiden kohdalla on otettu käyttöön tehostettu avohoito. Lisäksi on suunnitteilla ns. kolmen vuorokauden yksikkö akuutteihin kriiseihin.

Henkilöressit. Joillakin osastoilla ei saatu hoitohenkilökunnan yllättäviin sairauspoissaoloihin sijaisia. Vaaratilanneilmoituksiin oli kirjattu tilanteita, joissa potilasturvallisuus oli vaarantunut joko sen vuoksi, että sijaisia ei ollut saatavilla tai sen vuoksi, että sijaiset eivät tunteneet osaston käytäntöjä tai potilaita. Isona, koko psykiatrian toimialan ongelmana oli lääkäreiden suuri vaihtuvuus ja saatavuus. Monella osastolla ei ollut psykiatriaan erikoistunutta lääkäriä vaan osaston lääkärinä toimi erikoistuva lääkäri. Kesälomien ajaksi oli saatavilla lääketieteen kandidaatteja, mutta ei erikoistuvia lääkäreitä. Sairaanhoitopiirin puolelta todettiinkin loppukeskustelussa, että vaikean lääkäripulan vuoksi yhdeltä osastolta on jouduttu vähentämään potilaspaikkoja.

Hoitohenkilökunnan läsnäolo. Tarkastajat kiinnittivät huomiota aikuisten osastoilla siihen, että hoitohenkilökunnan työ keskittyi kansliaan eikä potilaiden kanssa käytävään suoraan vuorovaikutukseen. Tämä oli nähtävissä myös niillä osastoilla, joilla oli riittävästi henkilökuntaa. Asia tuli esille myös potilaiden kanssa keskusteltaessa.



TYKS psykiatrian ylipaikkatilanne näkyi muun muassa vanhuspsykiatrian osastolla, jossa jouduttiin sijoittamaan jopa kolme potilasta samaan huoneeseen.

Potilasinformaatio. Kaikilla tarkastetulla osastoilla todettiin puutteita potilaille ja heidän läheisilleen annettavassa informaatioissa. Osastojen ohjeet ja esitteet vaikuttivat sekavilta eikä niistä aina ilmennyt, mille potilasryhmälle ne oli tarkoitettu. Vaikutti siltä, että kirjallista tietoa oli saatavilla vain suomen kielellä. Myös potilashaastattelussa tuli esille tyytymättömyyttä siitä, ettei hoitoon liittyvää tietoa ollut saatavilla riittävästi. Loppukeskustelussa sairaanhoitopiirin taholta myönnettiin esitteiden päivivityksen tarve. THL:n esite oli käännetty useille kielille.

Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen. Potilaita jouduttiin aina välillä sijoittamaan toisen osaston eristystilaan. Vastuunjako potilaan valvonnasta ja huolenpidosta sekä kirjauksista eri osastojen välillä vaikutti sekavalta. Eristetyn potilaan mahdollisuus suihkuun ja ulkoiluun vaikutti toteutuvan huonosti. Tahdonvastaista lääkehoitoa toteuttavilla osastoilla ei aina tiedostettu, että tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen ei oikeuta automaattisesti lääkitsemään potilasta tahdonvastaisesti. Tarkastushavainnot viittasivat siihen, että joillakin osastoilla potilaiden liikkumista rajoitettiin ilman lääkärin päätöstä tai jopa ilman lakiperustetta. Psykiatrian toimialan rajoitusohjeessa ei ollut ohjeistettu tarkkailuun asetetun ja eritetyn potilaan mahdollisuudesta ulkoiluun.

Eristämisen kesto. Tarkastushavaintojen perusteella eristämiset eivät pääsääntöisesti olleet pitkäkestoisia. Kuitenkin tietyillä osastoilla oli useiden vuorokausien pituisia eristämisiä, enimmillään 12–15 vuorokautta. Sitominen oli harvinaisempaa ja enimmillään kesto oli tarkastetulla ajanjaksolla lähes 4 vuorokautta. AOA on pitänyt eristetyn ja sidotun potilaan oikeussuojakeinojen parantamista erittäin tärkeänä ja esittänyt lainsäädännön täydentämistä tältä osin. Hän on myös ottanut omana aloitteena tutkittavaksi sen, miten psykiatrisen potilaan pitkäkestoista eristämistä ja sitomista valvotaan aluehallintovirastoissa.

Pakon käytön seuranta ja vähentäminen. Tarkastajille jäi käsitys, että psykiatrian toimialueella ei järjestelmällisesti seurata rajoitustoimien käyttöä. Sairaanhoitopiirillä ei siten olisi tarkkaa tietoa siitä, miten paljon rajoitustoimia toimialueella käytetään. Sairaanhoitopiirillä ei ollut myöskään erillistä rajoitusten vähentämisen suunnitelmaa. Psykiatrian toimialueen rajoitusohjeeseen on sen sijaan sisällytetty erillinen kohta, jossa käydään läpi toimintamalleja tahdonvastaisten toimenpiteiden vähentämiseksi. Loppukeskustelussa kerrottiin, että sairaalassa oli ollut joitakin vuosia aiemmin rajoitustoimien vähentämisen ohjelma. Uuden sairaalan suunnittelussa tullaan ottamaan huomioon pakon käytön vähentäminen.

Hoitosopimukset. Joillakin osastoilla oli käytössä erilaisia hoitosopimuksia ja sitoumuksia, joiden sisältö vaikutti hyvin kyseenalaiselta. Vaikutti siltä, että käytössä olleet sopimukset ja sitoumukset eivät perustuneet läheskään aina potilaan aitoon ja tietoiseen suostumukseen. Myös eristyksen päätyminen ”avoeristykseen” vaikutti perustuvan potilaan ja yksikön väliseen sopimukseen, johon potilaan tuli suostua, jos halusi pois eristyksestä. Toimialan rajoitusohje ei tunnistanut tällaista menettelyä eikä siitä ollut ohjeistusta.

Yksityisyydensuoja. Potilailta näytti puuttuvan mahdollisuus omaan rauhaan ja yksityisyyteen, kun heitä otettiin ylipaikoille jo muutenkin ahtaisiin potilashuoneisiin. Myös hoitokeskustelujen luottamuksellisuus vaarantuu, jos niitä käydään samassa tilassa. Yhden osaston yleisiin tiloihin oli näköyhteys ulkopuolelta. Kaikilla potilailla ei ollut käytettävissään lukittavaa kaappia, jossa hän voisi säilyttää omaisuuttaan.

YHTEISPÄIVYSTYKSEN MIELENTERVEYS- JA PÄIHDEYKSIKÖN TARKASTUS

Myöskään päivystyksen tarkastamisesta ei ole vielä olemassa AOA:n kannanottoja tätä kirjoitettaessa. Tarkastuksella todettiin muun muassa seuraavaa:

TYKS Turun yhteispäivystyksessä on erillinen mielenterveys- ja päihdeyksikkö, johon potilas voi kriisitilanteessa tulla omatoimisesti tai läheteellä. Myös poliisi tuo sinne potilaita virka-apuna tai omasta aloitteesta. Yksikkö toimii päivystysaikana psykiatriin sairaaloihin sisäänkirjoittavana yksikkönä.

Tämä tarkoittaa sitä, että mielenterveys- ja päihdeyksikössä potilas voidaan asettaa tarkkailuun, minkä jälkeen hänet kuljetetaan tahdostaan riippumatta psykiatrisen sairaalan osastolle. Yhteispäivystyksessä psykiatristen potilaiden kohdalla voitiin myös todentaa tai poissulkea somaattisia sairauksia tai tiloja ennen kuin he ohjautuvat eteenpäin somaattiseen tai psykiatriseen hoitoon. Kuitenkaan asiakirjojen tarkastelussa kenenkään potilaan tiedoissa ei ilmennyt, että päivystyksessä olisi kiinnitetty huomiota potilaan mahdollisiin vammoihin. Osa potilaista tulee kuitenkin päivystykseen päihtyneenä ja ainakin 14 potilaan kohdalla oli asiakirjoissa maininta, että he olivat tulleet poliisin tuomina.

Mielenterveys- ja päihdeyksikössä oli kaksi eristyshuonetta, joiden käyttämisestä päätti lääkäri. Huoneissa oli kameravalvonta ja puhelin, jolla potilas voi olla yhteydessä hoitajiin. Eristyshuoneissa oli ohuet patjat lattialla ja tarkastajille kerrottiin, että potilaat syövät istuen lattialla olevan patjan päällä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että eristystilan varustelutason tulisi olla sellainen, ettei potilaan tarvitse ruokailla tilassa seisten tai lattialla.

Tarkastajille kerrottiin, että yhteistyö järjestyksenvalvojen kanssa toimi hyvin. Yleensä tilanteet pystytään ennakoimaan hyvin ja järjestyksenvalvojiin joudutaan turvautumaan vasta viimesijaisena keinona. Työvuorossa ollut järjestyksenvalvoja kertoi, että hänen tehtävänänsä oli turvata potilaiden hoitoa ja henkilökuntaa sekä ehkäistä väkivaltaa. Esimerkiksi lepositeisiin laiton yhteydessä järjestyksenvalvojat voivat pitää potilaasta kiinni ja varmistaa, että tämä ei pääse lyömään tai potkimaan. Potilaan poistumisen estämisiä tapahtui viikoittain. Järjestyksenvalvojat eivät laita potilaita turvaeristykseen oma-aloitteisesti, mutta eristykseen laitettaessa tarkastetaan, ettei potilaalla ole hallussaan vaarallisia esineitä tai aineita. Jos potilas käyttäytyy hyvin sekavasti, järjestyksenvalvoja pidättelee häntä, kunnes hoitaja tulee arvioimaan tilanteen.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on jouduttu usein kiinnittämään huomiota vartijoiden ja järjestyksenvalvojen toimivaltaan ja rooliin silloin kun heitä käytetään terveydenhuollon yksikössä. Myös yhteispäivystyksen tarkastuksella tuli ilmi asioita, joiden osalta AOA joutuu arvioimaan muun muassa sitä, onko järjestyksenvalvojalla toimivaltaa niihin.

3.6 Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

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

OA:n toimintakertomuksessa on ollut vuodesta 2009 lähtien perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta (PeVM 10/2009 vp) jakso, jossa on selostettu havaintoja eräistä tyyppillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Perustuslakivaliokunnan toivomuksesta (PeVM 13/2010 vp) tällainen jakso on vakiintunut osaksi OA:n toimintakertomusta.

Vuodesta 2013 lähtien tämä jakso on esitetty listana kymmenestä keskeisestä suomalaisesta perus- ja ihmisoikeusongelmasta. Tämä lista kytkeytyy Suomen kansalliseen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan sikäli, että OA esitti listan ensimmäisen kerran vuonna 2013 pidetyssä Suomen ensimmäisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman evaluaatioon liittyvässä asiantuntijaseminaarissa. Kun pääosin samat kymmenen ongelmaa ovat olleet edelleen ajankohtaisia, lista on toistettu seuraavina vuosina siten, että tapahtuneet muutokset ja mahdollinen kehitys on otettu siinä huomioon.

Kertomusvuonna 2021 kymmenen keskeisen ongelman listalta poistettiin erillinen maininta laitoksissa olevien henkilöiden itsemääräämisoikeutta loukkaavista rajoittamiskäytännöistä. Poisto ei merkitse sitä, etteikö itsemääräämisoikeuteen liittyvissä kysymyksissä olisi edelleen ongelmia. Nämä ongelmat tulevat kuitenkin käsitellyiksi listan muissa kohdissa. Uudeksi kokonaisuudeksi listaan lisättiin ongelmat hyvän hallinnon ja julkisuuden toteutumisessa. Näitä ongelmia esiintyy laajasti kaikilla hallinnonaloilla, myös sellaisilla, joita kymmenen keskeisen ongelman lista ei kata.

Listaa arvioitaessa on muistettava, että siihen on nostettu sellaisia tyyppisiä tai pitkään jatkuneita ongelmia, jotka on koottu nimenomaan OA:n toiminnassa tehtyjen havaintojen perusteella. OA saa tietoa epäkohdista ja puutteista lähinnä kanteluiden, tarkastusten ja omien aloitteiden kautta. Kaikki perus- ja ihmisoikeusongelmat eivät kuitenkaan tule esiin OA:n toiminnassa.

Laillisuusvalvonta perustuu suurelta osin kanteluihin, jotka koskevat yleensä yksittäisiä asioita. Tämän vuoksi laajemmat ilmiöt (esimerkiksi rasismi ja vihapuhe) eivät näy selvästi OA:n toiminnassa. Lisäksi osa ongelmia ilmentävistä asioista ohjautuu muille valvontaelimille, kuten erityisvaltuutetuille (esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle). Jotkut ongelmat taas esiintyvät OA:n toiminnassa niin harvoin, ettei niitä ole otettu puheena olevalle listalle (esimerkiksi saamelaisten oikeudet).

Listan ulkopuolelle voi jäädä selvästi todettujakin perus- ja ihmisoikeusongelmia, jos ne eivät ole esiintyneet OA:n toiminnassa. Jotkut ongelmat voivat jäädä listan ulkopuolelle sen vuoksi, että niissä on ainakin osittain kysymys OA:n toimivallan ulkopuolelle jäävästä yksityisellä sektorilla tapahtuvasta tai yksityisten ihmisten toiminnasta.

Näistä syistä lista ei ole tyhjentävä esitys siitä, mitä perus- ja ihmisoikeusongelmia Suomessa on. Listalla olevien ongelmien esittämisyjärjestys ei myöskään kuvasta ongelmien vakavuutta suhteessa toisiinsa.

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

Jotkut listalla olevista ongelmista ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä tulee jossakin määrin aina esiintymään. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ongelmien poistamiseksi olisi jatkuvasti ponnisteltava. Useimmat listan ongelmista on poistettavissa kohdentamalla niihin riittävästi voimavaroja tai kehittämällä lainsäädäntöä. Eräiden puutteiden poistamisessa onkin tapahtunut myönteistä kehitystä. Toisaalta joitakin puutteita ilmenee aikaisempaa useammin.

3.6.1

KYMMENEN KESKEISTÄ SUOMALAISTA PERUS- JA IHMISOIKEUSONGELMAA

PUUTTEET VANHUSTEN OLOISSA JA KOHTELUSSA

Laitoshoidossa ja palveluasumisen yksiköissä asuu kymmeniä tuhansia vanhusasiakkaita. Ravinnon, hygienian, vaippojen vaihdon, kuntoutuksen, sosiaalisen vuorovaikutuksen ja ulkoilun puutteet ovat olleet ongelmia. Puutteita on havaittu lääkärin käyntien tiheydessä, lääkeshoidossa ja hammashoidossa. Puutteita on ollut myös johtamisessa eikä henkilökunnan määrä ole ollut riittävä.

Uuden lakisääteisen henkilöstömitoituksen noudattamista on valvottu valtakunnallisesti ja tehostetussa palveluasumisessa henkilökunnan määrä on jonkin verran lisääntynyt suhteessa asiakasmäärään. Tarvittavien asiakaspaikkojen määrä ei kuitenkaan ole riittävä. Kotona asuu hyvin huonokuntoisia vanhuksia ja terveyskeskusten vuodeosastoilla on vanhuksia jonottamassa asumispalvelua. Sosiaalihuollon asiakkaille ei ole nimetty omatyöntekijää, joka seuraisi asiakkaan palvelutarpeen muutoksia ja olisi tarvittaessa yhteydessä sosiaali- ja terveyspalvelujensa järjestämisestä ja tuottamisesta vastaaviin tahoihin.

Kunnat eivät ole valvoneet riittävästi palvelujen laatua ja yksityisen hoivakodin ongelmat ovat voineet jatkua pitkään ennen kuin tilanteeseen puututaan. Aluehallintoviranomaisten toimintaohjeita ei aina ole noudatettu tai asioiden korjaaminen on kestänyt kohtuuttoman kauan. Kunnilla ei ole usein ollut keinoja järjestää korvaavia palveluja vakavissakaan ongelmatilanteissa.

Kotona asuvien vanhusten palvelujen riittävydessä ja laadussa, turvallisuudessa, ulkoilun mahdollistamisessa ja asiointipalveluissa on puutteita. Asiakkaan kotona annettavien palvelujen riittävyden ja laadun omavalvonta ja jälkikäteisvalvonta ei ole ollut riittävää vaan tarvittaisiin uusia valvontamenetelmiä.

Hakemuksesta huolimatta viranomainen ei aina tee kotiin annettavia palveluja tai palveluasumista koskevaa päätöstä kotiin annettavien palvelujen lisäämisestä tai hoivan järjestämisestä palveluasumisyksikössä tai vanhainkodissa. Kun viranomainen ei tee päätöksiä palvelujen järjestämisestä, ei toteudu myöskään oikeus saattaa kunnan järjestämisvelvollisuuden laajuutta koskeva kysymys hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.

Vanhusten hoidossa ja hoivassa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin edelleen melkein kokonaan. Rajoitustoimenpiteitä myös käytetään, vaikka se ei ole välttämätöntä, vaan tilanteet olisivat ratkaistavissa muilla keinoilla. Koronapandemian aikana virheellisiä toimintakäytäntöjä on ollut eri hoivayksiköissä. Riskinä on edelleen, että vanhusten oikeuksia rajoitetaan tarpeettomasti terveysturvallisuuden perusteella.

Viranomaisten palvelujen muuttuminen sähköiseksi vaarantaa ikääntyneiden henkilöiden palvelujen saatavuutta.

PUUTTEITA LASTENSUOJELUN TOTEUTUMISESSA

Kuntien lastensuojelun yleinen voimavarojen puute ja erityisesti pätevien työntekijöiden huono saatavuus ja työntekijöiden suuri vaihtuvuus heikentävät lastensuojelupalveluiden laatua.

Lasten tarvitsemien monialaisten palveluiden toteutuksessa ja eri hallinnonalojen keskinäisessä yhteistyössä ja palvelujärjestelmien yhteensovittamisessa on puutteita. Suuria ongelmia on esiintynyt pitkään lastensuojelun sijaishuollon ja psykiatrisen hoidon välisessä yhteistyössä, mutta myös esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuollon, vammaisille lapsille tarkoitettujen palveluiden sekä lastensuojelun välisessä yhteistyössä. Lapsen tarvitsemien hoidon ja palveluiden yhteensovittamattomuus heikentää hoidon tuloksia ja voi johtaa lapsen oireiden pahenemiseen. Lapsen vakava oirehtiminen tai vammaisuus saattaa myös jäädä kokonaan hoitamatta tai huomaamatta lastensuojelussa. Tarjolla olevat palvelut ovat erityisesti mielenterveyden hoidon osalta riittämättömiä tarpeeseen nähden.

Lastensuojelun sijaishuollossa ei ole juurikaan sellaisia yksiköitä tai palveluita, joiden avulla pystyttäisiin puuttumaan tehokkaasti lapsilla esiintyviin vakaviin päihdeongelmiin esimerkiksi tarjoamalla tarvittaessa päihdehoitoon kytkeytyviä mielenterveyspalveluja tai katkaisemalla lasta vahingoittava päihdekierre.

Lapset, jotka huonokuntoisuutensa tai vaikeiden oireittensa vuoksi tarvitsevat väliaikaisesti sellaista vaativaa sijaishuoltoa, johon kuuluu paljon erilaisia integroituja palveluja ja tukea, tai lapset, jotka tarvitsevat muuta erityistä yksilöllistä sijaishuoltoa, voivat joutua jonottamaan erityisen huolenpidon jaksoille (EHO-jaksolle) tai muuhun erityisen tarpeensa mukaiseen sijaishuoltopaikkaan useiden kuukausien, jopa vuoden ajan.

Lasten mielenterveyden ongelmia hoidetaan aiempaa useammin vahvoilla ensisijaisesti aikuisille tarkoitetuilla mielialalääkkeillä. Lastensuojelun ja lastenpsykiatrian alueen yhteisestä palvelurakenteesta puuttuvat tarkoituksenmukaiset sijoituspaikat niille lapsille, jotka tarvitsevat lastensuojelun sijaishuollon lisäksi myös vahvaa psykiatrista hoitoa. Näiden lasten tarvitsemia palveluja ei pystytä järjestämään tyydyttävällä tavalla pelkästään lastenkodissa tai pelkästään psykiatrisessa sairaalassa.

Toistuvat sijaishuoltopaikan muutokset vaarantavat sijoitetuille lapsille erityisen tärkeät pysyvät ihmissuhteet ja vakaat olosuhteet. Sijaishuollon vaihtoehtoja ei ole toteutettu kaikilta osin lapsen tarpeista lähtien. Lastensuojelussa ei ole saatavilla kaikkein huonoimmin voiville ja vaikeimmin hoidettaville lapsille oikeanlaisia sijaishuoltopaikkoja.

Lapsen oikeutta harjoittaa omaa uskontoaan ja lapsen oikeutta oman taustansa ja kulttuurinsa mukaisen identiteettinsä kunnioitukseen sekä oman äidinkielen säilyttämiseen ja kehittämiseen ei ole sijaishuollossa otettu aina riittävästi huomioon.

Huostaanotetun lapsen ja hänen perheensä jälleenyhdistämisestä ei useinkaan tehdä suunnitelmia eikä sen toteuttamista arvioida asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä. Lapsen ja hänen perheensä jälleenyhdistämistä voidaan edistää tekemällä vanhemmille vanhemmuutta tukeva asiakassuunnitelma, mutta niitä ei useinkaan tehdä.

Huostaanotetut sijaishuollossa olevat lapset eivät usein tunne omia oikeuksiaan tai lapsia koskevia lastensuojelulaitosten velvollisuuksia ja oikeuksia. Lapset eivät myöskään aina tiedä, että heidän asioistaan vastaavien sosiaalityöntekijöiden tehtävänä on myös tukea ja auttaa heitä ja että heillä on oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä henkilökohtaisesti. Lapsille ei aina kerrota myöskään heille kuuluvista oikeussuojakeinoista lastensuojelulain edellyttämällä tavalla.

Lastensuojelulaitoksissa tehdään edelleen rajoittamistoimenpiteitä lastensuojelulain vastaisesti käyttämällä niitä esimerkiksi sellaisissa tilanteissa tai sellaisin tavoin, joita laki ei salli.

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on suurelta osin riittämätöntä. Aluehallintovirastoilla ei ole vieläkään riittävästi voimavaroja niille kuuluvien tarkastusten tekemiseen. Lastensuojelun perhehoidon valvonta, joka kuuluu vain kuntien sosiaaliviranomaisille, ei myöskään toteudu riittävässä määrin.

VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN PUUTTEET

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

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

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

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

Vammaisille henkilöille tarkoitettujen palvelujen tuottamisen kilpailutus on voinut vaarantaa oikeutta yksilöllisten erityistarpeiden mukaisiin palveluihin.

OA:n määräämillä äänestyspaikkojen tarkastuksilla on havaittu puutteita äänestystilan tai sinne johtavan reitin esteettömyydessä. Lisäksi esteettömien äänestyskoppien tai -paikkojen puutteet ovat saattaneet vaarantaa vaalisalaisuuden säilymistä. OA on kuitenkin pitänyt myönteisenä, että tarkastushavaintojen mukaan yhä useammat äänestyspaikat alkavat olla esteettömiä.

MAAHANMUUTTOVIRASTON PITKÄT KÄSITTELYAJAT JA NS. PAPERITTOMIEN TURVATTOMUUS

Maahanmuuttovirasto ei pysty noudattamaan ulkomaalaislaissa säädettyjä turvapaikkahakemusten, perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten ja työperäisten oleskelulupahakemusten käsittelyn määräaikoja. OA on antanut Maahanmuuttovirastolle lukuisia huomautuksia asioiden käsittelyn lainvastaisesta viivästyisestä, mutta käsittelyaikatilanne on jatkunut edelleen huonona. Myös kansalaisuushakemusten käsittely Maahanmuuttovirastossa on pahasti ruuhkautunut ja käsittelyajat ovat hyvin pitkiä. OA on useissa ratkaisuissaan pitänyt Maahanmuuttoviraston erilaisten lupahakemusten käsittelyaikatilannetta hyvin epätydyttävänä.

Ns. paperittomien perustarpeiden kuten riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden täyttämässä on viime vuosina ollut puutteita. Vuoden 2014 valtiopäiville annettiin hallituksen esitys (HE 343/2014 vp), jolla eräiden ns. paperittomien (muun muassa raskaana olevien ja alaikäisten) oikeutta terveyspalveluihin olisi parannettu, mutta esitys raukesi. Kunnissa on ollut erilaisia käytäntöjä siinä, minkälaisia sosiaali- ja terveyspalveluita annetaan henkilöille, joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet.

Tilanteessa on tapahtunut myönteistä kehitystä, kun eduskunta vahvisti 20.12.2022 lainsäädäntömuutokset (HE 112/2022 vp), joilla paperittomien oikeus terveydenhuoltoon parani. Hyvinvointialueita, Helsingin kaupunkia ja HUS-yhtymää veloitetaan kiireellisen hoidon lisäksi järjestämään välttämättömäksi arvioituja terveydenhuollon palveluja erälle ulkomaalaisille henkilöille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joilla ei ole muun kansallisen lain tai Suomea sitovan kansainvälisen lainsäädännön tai sopimuksen nojalla oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon. Sääntelyä sovelletaan ensinnäkin henkilöihin, joilla ei ole lailliseen oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa Suomessa. Toiseksi sääntely koskee tilapäisen oleskeluluvan nojalla laillisesti Suomessa oleskelevia henkilöitä, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joita ei lain nojalla rinnasteta hyvinvointialueen asukkaaseen.

VANKIEN JA TUTKINTAVANKIEN OLOJEN JA KOHTELUN EPÄKOHDAT

Monien vankien kohdalla ongelmana on toimintojen vähäisyys. Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean CPT:n suositusten mukaan vangeilla tulisi olla sellin ulkopuolista aktiivista aikaa vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Suljetuilla osastoilla sellin ulkopuolinen aika jää monissa tapauksissa alle kahdeksan tunnin.

Vankeja asuinolosuhteille sijoitettaessa ei aina noudateta lain lähtökohtaa tutkintavankien ja rangaistusta suorittavien vankien sijoittamisesta erilleen.

CPT on arvostellut Suomea yli 20 vuoden ajan siitä, että tutkintavankeja säilytetään liiallisesti poliisivankiloissa. Tutkintavankeuslakia muutettiin 1.1.2019 voimaan tulleella lailla (103/2018) siten, että tutkintavankia ei saa ilman poikkeuksellisen painavaa syytä säilyttää poliisin ylläpitämässä säilytystilassa seitsemää vuorokautta pidempää aikaa. OA:n tarkastuksilla saatujen tietojen mukaan tutkintavankien säilytysajat poliisivankiloissa ovat lyhentyneet.

Hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi oli tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2022. Hallituksen esitys jäi kuitenkin tällä vaalikaudella antamatta, vaikka se oli hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa.

TERVEYSPALVELUIDEN SAATAVUUDEN JA LAINSÄÄDÄNNÖN PUUTTEET

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

Terveydenhuoltoa koskevia vakavia perusoikeuspuutteita on hoitoon pääsyssä ja yhteydensaannissa (pääsy lääkärin arvioon, hoitojonot ja hoitovelka).

Rajoitustoimenpiteiltä vaadittava säädösperusta puuttuu edelleen somaattisesta terveydenhuollosta. Päivystävien terveydenhuollon toimintayksiköiden yhteydessä on ns. turvahuoneita, joihin suljetaan aggressiivisesti käyttäytyviä tai päihtyneitä potilaita. Turvahuoneista ja toimivallasta niiden käyttöön ei ole lainsäädäntöä. Vapaudenriiston edellytyksistä, kestosta, päätöksentekijästä ja päätöksentekomenettelystä sekä oikeusturvakeinoista tulisi säätää perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttävällä tavalla.

Mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaalan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalaan sen alueen ulkopuolelta. Laissa ei ole myöskään säännöksiä psykiatrisen potilaan kuljettamisesta muualle kuin terveydenhuollon toimintayksiköihin, esimerkiksi oikeuden istuntoon, eikä laissa ole säännöksiä potilaan kohtelusta ja olosuhteista kuljetuksen aikana, eikä saattajien toimivaltuuksista. Lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa käytännössä jatkuvasti ongelma- ja vaaratilanteita.

Psykiatrisissa sairaaloissa saatetaan käyttää yksityisten vartiointiliikkeiden vartijoita tehtäviin, joihin heillä ei ole toimivaltuuksia.

PERUSOPETUKSEN OPISKELUYMPÄRISTÖSSÄ JA PÄÄTÖKSENTEOSSA PUUTTEITA

Oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön sekä oppimisen ja koulunkäynnin tukeen ei aina toteudu. Koulujen keinot ennaltaehkäistä ja puuttua kiusaamiseen eivät aina ole riittäviä.

Lainsäädäntö on osin tulkinnanvaraista ja puutteet hallinnollisessa menettelyssä sekä päätöksenteossa korostuvat oppilaan tukea järjestettäessä. Eri hallinonalojen monialaisessa yhteistyössä lasten tuen tarpeen tunnistamisessa sekä oikea-aikaisen tuen antamisessa on ongelmia. Opiskeluhuollossa erityisesti psykologipalvelut ovat riittämättömiä.

OIKEUSPROSESSIN PITKÄ KESTO JA TUOMIOISTUINTEN RAKENTEELLISEN RIIPPUMATTOMUUDEN PUUTTEET

Oikeudenkäyntien viivästyminen on Suomessa edelleen ongelma, ja koronaepidemia on pahentanut tilannetta. Eräistä tilannetta parantaneista lainuudistuksista huolimatta oikeudenkäynnit voivat edelleen kestää kohtuuttoman kauan. Tämä voi olla vakava ongelma etenkin kiireellistä käsittelyä vaativissa asioissa.

Rikosasioissa asian käsittelyn kokonaiskestoon vaikuttaa esitutkinta, joka monissa laajoissa rikoskokonaisuuksissa – esimerkiksi talousrikoksissa – kestää usein pitkään. Poikkeuksellisen laajojen juttujen ja juttukokonaisuuksien määrä on viime vuosina kasvanut. On ollut havaittavissa, ettei nykyistä rikosprosessia ja muutoksenhakujärjestelmää ole luotu tällaisia juttuja varten. Rikosasioiden käsittelyn viivästyminen vaikuttaa osaltaan koko rikosprosessiketjun – poliisin, syyttäjien ja tuomioistuinten – aliresursointi, joka on todettu myös valtioneuvoston eduskunnalle 17.11.2022 antamassa selonteossa VNS 13/2022 vp. Omana aloitteena tutkimassaan esitutkintojen kestoa koskevassa asiassa (1510/2021*) OA piti hyvin huolestuttavana poliisin esitutkintojen tilannetta, joka voi heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ja luottamusta poliisiin.

Oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi estää oikeusturvan toteutumista. Suomessa on Euroopan vähiten oikeuteen päätyviä riita-asioita. Oikeudenkäymiskaaren 21 luvun oikeudenkäyntikuluja koskeviin säännöksiin tehtyjen muutosten (HE 201/2022 vp) mahdolliset vaikutukset eivät ole vielä nähtävissä.

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta tilanne on parantunut Tuomioistuinviraston perustamisen myötä. Tästä huolimatta toimeenpanovalta pyrkii edelleen ohjailemaan riippumattoman tuomioistuinlaitoksen toimintaa sisällyttämällä tuomioistuimet esimerkiksi valtion yleisen toimitilastrategian piiriin Tuomioistuinviraston ja AOA:n tuomioistuinten riippumattomuutta korostavista lausunnoista huolimatta.

Oikeuslaitoksen toiminnan sääntely perustuslaissa on niukkaa. Suomessa tuomioistuimille on annettu vain vähän sijaa valtiosääntöisten kysymysten käsittelemisessä. Tuomioistuinten riippumattomuuden sääntely perustuslaillisella tasolla on Suomessa vähäistä. Tuomioistuinten riippumattomuutta voidaan helposti heikentää teknisiltä vaikuttavilla lainmuutoksilla tai epäsuorilla hallinnollisilla järjestelyillä. Tuomareiden työ riippuu esimerkiksi palkanmaksun jatkumisesta, toimitilojen olemassaolosta, ICT-järjestelmien toimivuudesta ja työturvallisuudesta. Mikäli nämä asiat jäävät tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisen hallinnon hoidettaviksi, on toimeenpanovallalla periaatteessa käytössään vaaralliset keinot vaikuttaa tuomioistuinlaitoksen työhön.

Määräaikaisten tuomareiden suuri määrä ja se, että kunnanvaltuustot valitsevat käräjäoikeuksien lautamiehet käytännössä poliittisten kiintiöiden perusteella, vaarantavat niin ikään edelleen tuomioistuinten riippumattomuutta.

ONGELMAT HYVÄN HALLINNON JA JULKISUUDEN TOTEUTUMISESSA

OA joutuu usein kiinnittämään huomiota hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen toteutumiseen eri hallinnonaloilla.

Laillisuusvalvonnassa on ollut esillä muun muassa kohtuuttoman pitkät (16–18 kk) henkilöasiakkaiden tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyajat Verohallinnossa. Sukuselvitysten toimitusajat ja holhoustoimen edunvalvontaan liittyvien asioiden käsittelyajat Digi- ja väestötietovirastossa ovat myös usein kohtuuttoman pitkiä. Asioiden käsittelyn viivästyminen tapahtuu myös monissa muissa viranomaisissa.

Lainvastainen menettely julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyssä eri viranomaisissa on jatkuvasti esillä laillisuusvalvonnassa.

Palvelujen digitalisoitumisen myötä esiin on tullut puutteita asiointipalveluiden tarjoamisessa erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.

OA:n laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden talouden hallinnan ongelmien käsittelyyn kunnissa, kuntayhtymissä, talous- ja velkaneuvonnassa sekä ulosotossa. Ongelmia on ollut muun muassa laskutukseen ja perintään liittyvässä päätöksenteossa ja asiakkaiden oikeuksista tiedottamisessa.

PERUS- JA IHMISOIKEUSLOUKKAUSTEN ENNALTAEHKÄISYSSÄ JA HYVITTÄMISESSÄ PUUTTEITA

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

OA on jo pitkään kiinnittänyt huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisen säädöspohja on vajavainen. Oikeusministeriö asetti vuonna 2021 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää, miten julkisyhteisön ja julkista valtaa käyttävän vahingonkorvausvastuuta tulisi uudistaa ja valmistella siitä tarvittavat säädösmuutokset. Työryhmän oli erityisesti selvitettävä, tuleeko julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen perus- tai ihmisoikeuden loukkauksen korvaamisesta ottaa lakiin nimenomaiset säännökset. Lisäksi työryhmä selvitti, tulisiko julkisyhteisön virheellisestä tai laiminlyödyistä neuvonnasta aiheutunut vahinko korvata nykyistä useammassa tapauksissa. Työryhmän mietintö valmistui vuoden 2023 alussa.

3.6.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

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

OA:n esityksiä virheiden tai loukkausten hyvittämiseksi ja toimenpiteitä asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi on koottu jaksoon 3.7. Myös nämä esitykset ja toimenpiteet ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

3.7 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

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

Oikeusasiamies on vuosien aikana tehnyt lukuisia hyvitysesityksiä. Nämä esitykset ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (PeVM 12/2010, 2/2016 ja 2/2019 vp) oikeusasiamiehen esityksen tekemistä asian sopimiseksi ja hyvityksestä selvissä tapauksissa perusteltuna kansalaisen pääsemiseksi oikeuksiinsa, sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Valiokunta on pitänyt hyvänä kehitystä, jossa oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämiseen. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa (s. 88 ja s. 71).

Kertomusvuonna tehtiin 22 oikeusasiamiehen hyvitysesitystä. Myös kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun. Kertomusvuonna esimerkiksi poliisi otti kantelun myötä asian uudelleen arvioitavaksi useassa tapauksessa ja aloitti osassa esitutkinnan. Useissa ratkaisuisissa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

3.7.1 VALTIOKONTTORIN RATKAISUTOIMINNASTA

Lailla valtion vahingonkorvaustoiminnasta valtaosa valtioon kohdistuvista vahingonkorvausvaatimuksista on keskitetty Valtiokonttorin käsiteltäväksi. Lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin. Valtiokonttorin kanssa sovitun mukaisesti Valtiokonttori toimittaa vuosittain kaikki valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain nojalla antamansa korvauspäätökset oikeusasiamiehelle tiedoksi.

Valtiokonttorin ilmoituksen mukaan se antoi kertomusvuonna 1 039 päätöstä valtion yleiseen vahingonkorvausvelvollisuuteen perustuviin vaatimuksiin. Päätösten määrä laski hieman, sillä edellisellä vuonna Valtiokonttori antoi 1 319 päätöstä. Kertomusvuonna korvauksia maksettiin yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa. Maksettujen korvausten määrä laski huomattavasti edellisestä vuodesta, jolloin korvauksia maksettiin noin 5,6 miljoonaa euroa. Eniten korvauksia maksettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla (711 000 euroa). Seuraavaksi eniten korvauksia maksettiin oikeusministeriön (333 000 euroa), työ- ja elinkeinoministeriön (130 000 euroa) ja sisäministeriön (92 000 euroa) hallinnonaloilla.

Kertomusvuonna korvausasioita tuli eniten vireille oikeusministeriön hallinnonala koskien (661). Suuri vireille tulleiden asioiden määrä johtui edellisen vuoden tapaan erityisesti valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoja koskevista vahingonkorvausvaatimuksista. Niiden perusteella annettiin useita satoja korvausratkaisuja, joissa maksetut summat vaihtelivat muutamien eurojen suuruisista laskujen ja verojen viivästysmaksuista useisiin tuhansiin euroihin.

Korvausten perusteena oli laskujen maksamatta jättämisen lisäksi hakematta jääneet sosiaaliturvaetuudet sekä esimerkiksi lakkauttamatta tai siirtämättä jäänyt puhelin- tai sähköliittymä. Usealle henkilölle oli maksettu korvauksia myös edunvalvonnassa työskennelleen henkilön käytettyä väärin ja kavallettua edunvalvonnan alaisuudessa olevien henkilöiden varoja. Muut oikeusministeriön hallinnonalaa koskevat korvausvaatimukset liittyivät muun muassa käräjäoikeuksien tekemisiin prosessuaalisiin virheisiin.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla suurimmat korvaukset maksettiin liikenne- ja viestintäviraston Traficomin menettelyä koskevissa asioissa. Traficom oli ajoilla 1.12.2020–4.1.2021 sekä 18.1.–25.1.2021 antanut virheellistä neuvontaa, jonka mukaan yhden uuden auton hankintaan voi hyödyntää useampia vanhojen autojen romutusautopalkkioita. Vuonna 2021 suuri määrä kaikista korvauspäätöksistä koski tilanteita, joissa asiakas oli romuttanut useita autoja saadakseen romutuspalkkioita, mutta palkkio oli maksettu vain yhdestä autosta. Edelleen vuonna 2022 Valtiokonttori maksoi yli 20 tapauksessa huomattavan määrän korvauksia asiakkaille, jotka olivat viranomaisen neuvontaan luottaen romuttaneet useita autoja romutuspalkkioita saadakseen. Korvaussummat vaihtelivat 1 000–103 000 euron välillä. Muut liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaa koskevat maksetut korvaukset liittyivät muun muassa kevyen liikenteen väylien kunnossapidon puutteiden aiheuttamiin kaatumisiin ja liukastumisiin sekä muihin onnettomuuksiin.

Rikosseuraamusalalla korvauksia maksettiin lähinnä tapauksissa, joissa oli kysymys vankilassa kadonneista tai rikkoutuneista esineistä ja vaatteista. Muutamissa tapauksissa kyse oli yhdyskuntapalvelurangaistusta suorittaneen henkilön aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Yhdessä tapauksessa maksettiin kärsimyskorvausta henkilön vapauttamisen viivästyksen johdosta.

Puolustusministeriön hallinnonalalla Valtiokonttori maksoi vahingonkorvauksia muun ohella esinevahingoista, joita oli aiheutunut Puolustusvoimien alueella pysäköidyille autoille. Merivoimien alusten peräaallot olivat puolestaan aiheuttaneet rannassa laiturissa olleelle veneelle vaurioita. Korvauksia maksettiin muutamalle hakijalle myös Puolustusvoimien aiheuttamasta ansionmenetyksestä, joka johtui vuoden 2021 kertausharjoitusten peruuttamisesta silloisen COVID-19-pandemiatilanteen takia.

Valtiokonttori maksoi perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta johtuvaa hyvitystä kahdessa tapauksessa oikeusasiamiehen tekemän esityksen perusteella. Ratkaisut koskivat Verohallinnon ja Tullin menettelyjä. Hyvitystä maksettiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 17.9.2020 Suomelle antaman langettavan tuomion (Kotilainen ym. v. Suomi) perusteella vielä kahdelle perhekunnalle, jotka eivät olleet aiemmin olleet osallisia ihmisoikeustuomioistuimen valitusasiassa. Tuomion nojalla Valtiokonttori maksoi hyvitystä aineettomasta vahingosta eli kärsimyksestä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan loukkaamisen johdosta. Lisäksi korvattiin oikeudenkäyntikulut osittain.

Sisäministeriön hallinnonalalla korvauksia maksettiin poliisin menettelyn osalta esimerkiksi poliisikoiran aiheuttamista fyysisistä vammoista, perusteettomasta kotietsinnästä sekä liikaa maksetuista sakoista. Eräässä tapauksessa Valtiokonttori maksoi lapselle reilun 3 000 euron verran korvausta olkaluun murtumisesta aiheutuneesta tilapäisestä haitasta. Koulukotiin sijoitetun tytön olkaluu murtui, kun kaksi poliisimiestä siirsivät hänet koulukodin eristämishuoneeseen. Valtiokonttori katsoi ratkaisussaan, että poliisimiesten voimankäyttö ei ole ollut asiassa suhteellisuus- ja vähemmän haitan periaatteiden mukaista. Valtiokonttori viittasi ratkaisussaan lastensuojelulain 4 §:n edellyttämään hienovaraisuuden vaatimuksen huomioon ottamiseen. Valtiokonttorin mukaan poliisin voimankäytössä ei noudatettu voimankäytölle kohtuudella asetettuja vaatimuksia. Näin ollen poliisin toiminnassa on Valtiokonttorin mukaan ollut virhe ja asiassa oli peruste korvata lapselle aiheutunut vahinko.

Sisäministeriön hallinnonalalla korvauksia maksettiin lisäksi esimerkiksi siitä, että oleskeluluvan hakijana olleet lapset joutuivat edustuston työntekijän virheen johdosta matkustamaan uudelleen Suomen edustustoon Nairobiin antamaan puuttuvia sormenjälkiä. Maahanmuuttoviraston menettelyn osalta korvausta maksettiin turhiksi käyneiden kustannusten vuoksi (lukukausimaksu, opiskelija-asunnon vuokra), jotka aiheutuivat opiskelijan oleskelulupahakemuksen käsittelyn viivästyisestä.

Eräässä Valtiokonttorin ratkaisussa oli kysymys velkaneuvonnan menettelyn johdosta vaaditusta korvauksesta. Korvausvaatimuksen perusteena oli AOA:n 10.5.2021 antama ratkaisu. Ratkaisussaan AOA oli pitänyt velkaneuvonnan menettelyä virheellisenä siltä osin, kun kantelijan pääsy velkaneuvonnan piiriin oli kestänyt kohtuuttoman pitkään ja velkaneuvoja oli toiminut huolimattomasti. Valtiokonttori katsoi päätöksessään, ettei sillä ole syytä poiketa AOA:n johtopäätöksistä ja katsoi asiassa olevan vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n mukaisesti korvattava vahinko, joka oli syy-yhteydessä oikeusaputoimiston tuottamukselliseen menettelyyn. Valtiokonttori katsoi oikeudenmukaiseksi korvaukseksi hakijalle aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta 550 euroa.

3.7.2 HYVITYSESITYKSET

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen kertomusvuonna tekemiä hyvitysesityksiä. Kaikkiin esityksiin ei vielä ole saatu viranomaisen vastausta.

LAPSEN OIKEUKSIIN LIITTYVÄT HYVITYSESITYKSET

Lapsen kielellisten oikeuksien turvaaminen ja perheen jälleenyhdistämisen suunnittelu sijaishuollon aikana

Kantelijan lapsi oli avohuollon sijoituksen loputtua otettu huostaan kantelijan suostumukseen perustuen ilman, että asiaa oli viety hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. AOA arvioi, että kantelijan suostumuksen aitous voitiin kyseenalaistaa ottaen huomioon kantelijan asema erityistä tukea tarvitsevana, erittäin haavoittuvassa asemassa olevana, kielitaidottomana ja järjestelmää tuntemattomana henkilönä, jonka psyykinen vointi oli huostaanoton hetkellä huono ja joka oli lääkärin määräyksestä käyttänyt useita erilaisia psyykelääkkeitä. Kantelija oli myös tunnistettu ihmiskaupan uhriksi ja hänelle oli annettu kielteinen oleskelulupapäätös sekä käännytyspäätös. Kantelijan asemasta huolimatta viranomainen ei huolehtinut siitä, että kantelijalla olisi ollut huostaanottilanteessa oikeudellinen avustaja, joka olisi valvonut hänen oikeuksiaan.

AOA ei pitänyt hyväksyttävänä menettelyä, jossa viranomainen perustelee lapsen huostaanottopäätöksen vanhemman suostumuksella edellä kuvatuissa olosuhteissa. Kantelijan olosuhteissa oikeusturvan toteutumisen varmistamiseksi lapsen huostaanotto olisi tullut saattaa vastentahtoisena huostaanottoasiana hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Kantelijan englantia äidinkielenään puhuva lapsi sijoitettiin huostaanotettuna suomenkieliseen perheeseen. Sosiaaliviranomainen ei toistuvista kantelijan pyynnöistä huolimatta tukenut lapsen äidinkielen taitoa lainkaan, mikä johti siihen, ettei kantelijalla ja hänen lapsellaan ole enää yhteistä kieltä. AOA totesi, että kodin ulkopuolelle sijoitetulla lapsella on huostaanoton aikana oikeus saada hänen tarpeisiinsa vastaavaa sijaishuoltoa, johon kuuluu myös lapsen kielellisten oikeuksien turvaaminen.

AOA viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jossa on painotettu valtioiden positiivista velvoitetta huolehtia siitä, että lapsen huostaanottoa pidetään lähtökohtaisesti väliaikaisena toimenpiteenä. AOA korosti, että lapsen kodin ulkopuolelle sijoittaneella viranomaisella on velvollisuus pyrkiä huostaanoton lopettamiseen ja perheen jälleenyhdistämiseen. Sosiaalityöntekijä ei kuitenkaan ollut ottanut perheen jälleenyhdistämisen tavoitetta työskentelyssä huomioon ja sen suunnittelu oli laiminlyöty. Kantelijalle ei ollut myöskään laadittu lastensuojelulaissa tarkoitettua vanhemmuutta tukevaa suunnitelmaa.

Kantelijan ja hänen lapsensa välistä yhteydenpitoa oli lisäksi rajoitettu lainvastaisesti, pitkäaikaisesti ja voimakkaasti ilman valituskelpoista päätöstä. Menettelyn johdosta kantelija menetti mahdollisuutensa tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin.

Sosiaaliviranomaisen laiminlyönnit ja lainvastainen menettely erityisesti yhteydenpidon rajoittamisessa ja lapsen kielellisten oikeuksien turvaamisen laiminlyönnissä, mutta myös perheen jälleenyhdistämisen suunnittelussa vaaransivat vakavasti kantelijan ja hänen lapsensa laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisen.

AOA piti myös kantelijan lapsen huostaanottoa edeltänyttä avohuollon sijoitusta ja sitä koskevaa päätöksentekomenettelyä lastensuojelulain vastaisena ja kantelijan ja hänen lapsensa oikeusturvan toteutumista vakavasti vaarantavana. Avohuollon sijoituksen oikeusvaikutuksia ei selvitetty kantelijalle, eikä hän saanut tietoa siitä, että avohuollon sijoitus on vapaaehtoinen ja että suostumuksen voi peruuttaa. Kantelija oli tietämätön oikeuksistaan.

AOA kiinnitti edelleen huomiota siihen, että kantelijan asemaa sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna erityistä tukea tarvitsevana henkilönä ei tunnustettu eikä otettu sosiaaliviranomaisen työskentelyssä lainkaan huomioon. Lisäksi kantelijalle kuuluvaa lapsen huoltajuuteen perustuvaa osallistumisoikeutta lapsen asioissa rajoitettiin voimakkaasti, eikä viranomainen huolehtinut selvitys- ja tulkitsemisvelvollisuuksistaan täysimääräisesti siten, että kantelija olisi ymmärtänyt hänelle ja lapselleen kuuluvat oikeudet.

Kantelijan oikeusturvan toteutumista heikensivät myös laiminlyönnit muistutusvastauksen antamisessa, monialaisen yhteistyön tekemisessä, lastensuojeluilmoitusten käsittelyssä ja yhteydenpitoon liittyvien luonapitokorvausten maksamisessa. Perhehoidon valvonnassa oli puutteita, eikä viranomainen noudattanut hyvän hallinnon periaatteita. AOA totesi sosiaalityöntekijän menettelyn olleen omiaan heikentämään kantelijan luottamusta viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen.

AOA antoi viranomaiselle ja lapsen asioista vastuussa olevalle sosiaalityöntekijälle huomautuksen lainvastaisista ja virheellisistä menettelyistä. AOA esitti, että sijaishuollosta vastuussa ollut viranomainen ja hyvinvointialue harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijalle ja hänen lapselleen tapahtuneet perusoikeuksien loukkaukset (3166/2021*).

Hyvinvointialue ilmoitti maksavansa kantelijalle ja lapselle hyvityksenä kummallekin 10 000 euroa. Lisäksi hyvinvointialue ilmoitti pyytävänsä kantelijalta ja lapselta henkilökohtaisesti anteeksi. Hyvinvointialueen muita toimenpiteitä oli asian läpikäyminen sosiaalityöntekijän kanssa sekä mahdollisten työnjohdollisten toimien selvittäminen, asian läpikäyminen valvonta-asiana perhehoitajien kanssa, lapselle määrätyn edunvalvojan toiminnan selvittäminen valvonta-asiana sekä hyvinvointialueen lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden lisäkoulutuksen tarpeen arvioiminen.

Kantelijoiden lapsen sijaishuollon järjestämisessä oli toimittu lainvastaisesti ja puutteellisesti kun lapsen kielellisten oikeuksien turvaaminen ja perheen jälleenyhdistämisen suunnittelu oli laiminlyöty ja kantelijoiden ja heidän lapsensa välistä yhteydenpitoa oli rajoitettu ilman valituskelpoista päätöstä. AOA kiinnitti lisäksi huomiota muihin vakaviin laiminlyönteihin, joita olivat asiakassuunnitelmien puutteellinen laatiminen ja vanhemmuutta tukevan suunnitelman laatimisen laiminlyönti, asiamiehen toistuviin tiedusteluihin vastaamatta jättäminen ja asiamiehen asiakirjapyyntöihin vastaaminen viiveellä, kantelijan haavoittuvan aseman huomiotta jättäminen ja palvelujen ja tuen suunnittelemisen ja tarjoamisen laiminlyöminen.

Erityisesti lapsen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, perheen jälleenyhdistämisen suunnitteluun sekä päätöksentekoon liittyvät laiminlyönnit vakavasti vaaransivat kantelijoiden ja heidän lapsensa laissa säädettyjen oikeuksien toteutumista. AOA antoi viranomaiselle lainvastaisesta menettelystä huomautuksen vastaisen varalle. Lisäksi AOA esitti, että viranomainen hyvittää perusoikeuksien loukkaukset kantelijoille ja lapselle (3502/2021*).

Viranomainen ilmoitti pahoittelujen ohella maksaneensa hyvitystä 1 000 euroa kummallekin kantelijalle sekä lapselle 3 000 euroa.

Lapsen kaltoinkohtelu perhehoidossa

Kantelussa oli kyse jälkihuollon järjestämisestä ja lapsen traumaattisista kokemuksista sijaishuollossa. Viranomainen ei käsitellyt lapsen esittämiä vaatimuksia sijaishuoltopaikan muuttamisesta eikä tehnyt asiassa kirjallisia päätöksiä, joista lapsi olisi voinut valittaa. Saatujen selvitysten perusteella lapsi oli kokenut perhehoidossa niin fyysistä kuin henkistä kaltoinkohtelua ja hänen oikeuksiaan ja itsemääräämisoikeuttaan oli lainvastaisesti rajoitettu. Lapsen oikeuksien toteutumisesta ei huolehdittu, eikä hänen toistuvia avunpyyntöjään selvitetty.

Sijaishuollon tosiasiallisen järjestämisen ja sen laadun valvonta on sijoittajakunnan ja erityisesti lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävä. Sosiaalityöntekijän on erityisesti valvottava perhehoitajien kasvatusten menetelmiä ja -käytäntöjä. Lapsen huostaanotto ja sijaishuoltoon sijoittaminen ei ole lapselle rangaistus, vaan lastensuojelun tarkoituksena on suojella lasta ja samalla turvata lapselle mahdollisimman tavallinen lapsuus ja nuoruus. Lastensuojelulaki ei anna sijaishuoltopaikalle oikeutta käyttää epäasiallisia, perusteettomia tai mielivaltaisia kasvatukseen. Viranomainen myönsi lapsen epäasiallisen kohtelun perhehoidossa ja lastensuojelulain vastaisen menettelyn. Viranomainen oli myös laiminlyönyt perhehoidon valvonnan.

Lapsi menetti viranomaisen velvollisuuksiin kuuluvan päätöksenteon laiminlyöntien johdosta perustuslain mukaisen mahdollisuutensa saattaa häntä koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lapsen epäasiallinen ja alistava kohtelu vaaransi vakavasti haavoittuvassa asemassa olleen erityiseen suojeluun oikeutetun sijoitetun lapsen etuja ja oikeuksia. AOA esitti, että lapsen perusoikeuksien toteuttamisesta vastuussa ollut viranomainen hyvittäisi kantelijalle hänen perusoikeuksiensa loukkaukset (1421/2022*).

Viranomainen ilmoitti maksaneensa kantelijana olleelle lapselle hyvityksenä perusoikeuksien loukkauksesta 6 000 euroa.

Lapsen oikeuksien rajoittaminen ilman päätöksentekoa

Kantelija oli siirretty erityisen huolenpidon jaksolle ilman lainmukaista päätöstä. Ratkaisu jakson aloittamisesta tehtiin vastoin lastensuojelulain säännöstä koulukodissa. Viranomainen laati kirjallisen päätöksen vasta jälkikäteen neljän päivän kuluttua jakson alkamisesta.

AOAS piti päätöksenteossa tapahtunutta virheellistä menettelyä vakavana ja lapsen oikeuksia loukkaavana. Lapselle kuuluvia oikeuksia rajoitettiin ilman laissa siihen annettua valtuutusta ja lapsen oikeuksiin oli puututtu ilman, että hänellä olisi ollut mahdollisuus tulla ajantasaisesti kuulluksi, valittaa päätöksestä tai pyytää päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä. Lapsen oikeus oikeusturvaan ei toteutunut, kun hänelle ei hankittu uutta oikeudellista avustajaa esteelliseksi itsensä kokeneen avustajan tilalle. Niin sosiaalityöntekijä, kuin koulukotikaan, ei täyttänyt lastensuojelulaissa säädettyä velvollisuuttaan selvittää lapselle hänelle kuuluvia oikeuksia ja sitä, miten lapsi voi toimia tilanteessa, jossa hän epäilee viranomaisen tai sijoituspaikan menetelleen lainvastaisesti.

AOAS piti tapauksessa erityisen moitittavana sitä, että kantelijaa oli koulukodissa yritetty taivutella luopumaan hänelle lain mukaan kuuluvien oikeussuojakeinojen käyttämisestä tarjoamalla hänelle tästä (mahdollista) rahallista korvausta. AOA esitti, että kantelijan sijoituksesta vastuussa oleva viranomainen harkitsee, miten se voi hyvittää lapsen oikeuksien loukkaukset (7944/2021*).

Viranomainen ilmoitti maksaneensa lapselle 3 000 euroa hyvitystä ja esitti pahoittelunsa lapsen oikeuksien loukkaamisesta.

Oikeus tehokkaiiin oikeussuojakeinoihin

Kantelijan oikeus oikeusturvaan ei toteutunut, kun häntä koskevien valituskelpoisten päätösten tiedoksianto viivästyi siten, että kantelija käytännössä menetti mahdollisuutensa käyttää tehokkaasti hänelle kuuluvia perustuslaissa turvattuja oikeussuojakeinoja. Menettelyn moitittavuutta lisäksi, että kyse oli haavoittuvassa asemassa olevasta lapsesta, jonka oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen oli viranomaisen ja sen toimeksiannosta toimivien tahojen toimenpiteiden varassa. Asiassa oli myös tapahtunut muita päätöksenteon laiminlyöntejä.

AOA kiinnitti huomiotaan myös lapsen kiinnipidon toteuttamisen tapaan, tavanomaisen kasvatuksen ja huolenpidon periaatteisiin, sijaishuoltopaikan valvontaan sekä sosiaalityöntekijän rooliin valvonnan tosiasiallisena toteuttajana. AOA antoi koulukodille huomautuksen ja esitti, että kantelijan perusoikeuksien toteuttamisesta vastuussa ollut lapsen huostaanottanut viranomainen hyvittäisi kantelijalle hänen perusoikeuksiensa loukkaukset (5985/2021*).

Viranomainen ilmoitti maksavansa kantelijalle 3 500 euroa hänen perusoikeuksiensa loukkaamisesta ja myönsi lastensuojelulain vastaisen menettelyn sekä pahoitteli toiminnastaan aiheutunutta vahinkoa.

Palveluiden järjestäminen kehitysvammaisille lapsille ja perheen tukeminen kriisiytyneessä tilanteessa

Viranomainen epäonnistui perheen kehitysvammaisten lasten henkilökohtaisen avun ja erityisesti hoitoavun järjestämisessä ja palvelujen toteutumisen valvonnassa. AOA:n käsitys perustui siihen, että lapsille vammaisuuden perusteella myönnettyjä palveluita ei toteutettu palvelusuunnitelmista ilmenevän tarpeen ja viranhaltijan päätösten sekä erityishuolto-ohjelmien mukaisesti. Viranomainen laiminlöi myös viranhaltijan päätösten ja erityishuolto-ohjelmien täysimääräisen toimeenpanon. Viranomainen ei onnistunut kriisiytyneessä ja muuttuvassa tilanteessa arvioimaan ja ratkaisemaan perheen asioita ilman aiheetonta viivytystä. Viranomainen laiminlöi päätöksentekovelvollisuutensa siltä osin, kun perhe oli pyytänyt korvaavien palvelujen järjestämistä ja esittänyt vaatimuksia palvelujen järjestämistavan muuttamisesta.

AOA ei voinut vakuuttua siitä, että perheen aikuisille olisi suunniteltu, tai että heille olisi järjestetty viranomaisen tiedossa olleen tarpeen mukaisessa laajuudessa oikea-aikaisia palveluja tai tukea heidän kasvatustehtävänsä toteutumisen tueksi. Perheen aikuisten tilanne oli kriisiytynyt. Viranomaisen päätöksenteon laiminlyöntien johdosta lasten toisen huoltajan kotiutuminen sairaalasta pitkittyi ja johti perheen toisen, kotona käytännössä yksin hoitovastuussa olleen vanhemman lisääntyvään kuormitukseen, joka AOA:n mielestä ylitti tavanomaisen vanhemmille kuuluvan hoitovastuun.

Vakavat laiminlyönnit sosiaalihuollon palvelujen järjestämisessä, viranomaisten yhteistyössä, päätöksenteossa ja erityisesti perheelle tehtyjen edunsoovien päätösten toimeenpanossa johtivat lastensuojeluasiakkuuden avaamiseen perheen vanhimmalle lapselle. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä, että viranomaisen menettelyn johdosta alaikäinen lapsi joutui ikätasoaan ja kehitystään vastaamattomalla tavalla huolehtimaan sisarusensa päivittäisestä hoidosta ja huolenpidosta. Moitittavamaksi asian tekee vielä se, että lapsi itsekin oli erityistä tukea tarvitseva henkilö.

Välttämätöntä huolenpitoa turvaavat viranhaltijan päätökset olisi tullut toimeenpanna kiireellisinä viipymättä. AOA piti viranomaisen menettelyä vakavasti moitittavana. Saaduista selvityksistä syntyi vaikutelma, että viranomainen oli tietoisesti sivuuttanut perheen olosuhteet ja tarpeet sekä myös palvelujen valitun järjestämistavan toimeenpanon ongelmat. Viranomainen ei ryhtynyt riittäviin, välittömiin ja kiireellisiin toimenpiteisiin, jotka AOA:n mielestä olisivat olleet järjestettävissä ja toteutettavissa, perheen ja sen lasten etujen turvaamiseksi.

AOA antoi viranomaiselle huomautuksen vastaisuuden varalle. Sosiaalitoimi oli menettelyllään loukannut perheen lasten perustuslaissa turvattua oikeutta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä perheen vanhempien oikeutta perustuslain mukaiseen julkisen vallan tukeen lapsen hyvinvoinnin ja yksilöllisen kasvun turvaamisessa. Viranomainen oli laiminlyönyt perustuslain mukaisen velvollisuutensa turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. AOA esitti, että viranomainen harkitsee, miten se voi hyvittää perusoikeuksien loukkauksen (6084/2021*).

Viranomainen ilmoitti maksaneensa perheelle 8 000 euroa hyvitystä. Lisäksi viranomaisen ilmoituksen mukaan perheelle räätälöityjä palveluja jatketaan ja arvioinnissa sekä palvelujen kohdentamisessa hyödynnetään monialaisia tiimejä.

OIKEUS RIITTÄVIIN TERVEYSPALVELUIHIN

Lapsen hoidon jatkuvuudesta ei huolehdittu lainmukaisesti

Huostaanotetun lapsen muutettua Vaasasta Helsinkiin, lasta koskevaa lähetettä Vaasan sairaanhoitopiiriltä Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin pyydettiin yhteensä seitsemän kertaa. Lähetete ei kuitenkaan saapunut Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirille ennen nuoren muuttamista takaisin Vaasan sairaanhoitopiirin alueelle. Vaasan sairaanhoitopiiri ei järjestänyt lapsen tarvitsemaa hoitoa takaisin muuton jälkeenkään.

AOA katsoi, että Vaasan sairaanhoitopiirin nuorisopsykiatrian poliklinikalla meneteltiin lainvastaisesti, kun lapsen psykiatrisen hoidon jatkuvuudesta ei huolehdittu asianmukaisesti, eikä hänelle kirjoitettu lähetettä potilasasiakirja-asetuksen edellyttämässä viiden vuorokauden enimmäisajassa. Tämän seurauksena lapsi jäi ilman hänelle tarpeelliseksi todettua psykiatrista hoitokontaktia runsaan kahdeksan kuukauden ajan, ja hänen motivaationsa hoitoon väheni. Lapsen oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja potilaslaissa turvattuun hyvään hoitoon ei toteutunut, eikä hänen etunsa tullut otetuksi huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla.

AOA totesi, että oikeus riittäviin terveyspalveluihin kuuluu perusoikeuksiin, joiden toteutumisen turvaaminen on julkisen vallan tehtävä. Lapsen oikeus saada hänelle tarpeelliseksi katsottua hoitoa ei toteutunut Vaasan sairaanhoitopiirin laiminlyöntien vuoksi. Tämän vuoksi AOA esitti, että sairaanhoitopiiri harkitsee, miten se voi hyvittää lapsen perusoikeuksien loukkauksen (2767/2021).

Kipupotilaan hoito

Kantelija arvosteli sairaanhoitopiirin kipuklinikan menettelyä hänen kätensä kipujen hoidossa sen jälkeen, kun hän vammautui vuonna 2012. Kipuklinikka kieltäytyi antamasta lähetettä jatkohoitoon kipustimulaattorin saamiseksi, koska vammautumiseen liittyvä oikeusprosessi oli kesken.

AOA arvioi, että keskeneräisillä oikeusprosesseilla voi olla eri potilaiden kohdalla erilaisia vaikutuksia, mutta keskeneräinen prosessi ei sinällään automaattisesti tarkoita huonoa hoitovastetta. Kantelijan oikeus hyvään hoitoon ei toteutunut siltä osin, kun hoitopäätös tehtiin ilman yksilöllistä harkintaa perustuen vain toimintayksikössä noudatettavaan kaavamaiseen käytäntöön. Valviran arvion mukaan laiminlyönti johti hoidon viivästymiseen usealla vuodella. AOA katsoi, että kantelijan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja hyvään hoitoon ei toteutunut, kun kantelija oli joutunut kokemaan vuosien ajan epätietoisuutta hoidostaan sekä todennäköisesti myös kärsimään ylimääräistä kipua. Hänen tapauksessaan loukkausta ei voitu enää oikaista tai korjata. AOA esitti, että sairaanhoitopiiri harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijan oikeuksien loukkauksen (3257/2021*).

Viranomainen ilmoitti pahoitelleensa menettelyä kantelijalle sekä ohjasi kantelijaa olemaan yhteydessä mahdollisen hoitovirheen osalta Potilasvakuutuskeskukseen.

Menettelyvirheet sosiaalitoimessa

Henkilöllä oli vaikeasti toimintakykyä rajoittava krooninen psykiatrinen sairaus. Viranomainen ei kuitenkaan tunnistanut hänen oikeuttaan saada erityistä tukea sosiaalihuoltolain nojalla, eikä hänelle ollut annettu lain edellyttämiä sosiaalityöntekijän palveluja. Palvelutarpeen arviointi ja päätöksentekomenettely asiassa oli virheellistä ja lainvastaista. Viranomaisella on korostetun suuri vastuu huolehtia menettelynsä virheettömydestä ja siitä, ettei tarpeenmukaisten palvelujen saaminen vaarannu tilanteissa, joissa henkilön kyky huolehtia omista asioistaan on sairauden vuoksi heikentynyt. AOA esitti, että viranomainen hyvittäisi virheellisen ja lainvastaisen menettelynsä (1942/2021*).

Viranomainen ilmoitti pyytäneensä asiakkaalta ja kantelijalta anteeksi virheellistä menettelyään. Viranomainen on lisäksi palauttanut asiakkaalle hänen maksamansa kotihoidon maksut vuodesta 2018 alkaen. Asiakkaalle nimettiin oma sosiaalityöntekijä.

Kantelijan ja hänen äitinsä asioiden käsittely oli lainvastaista, kun palvelutarpeen arviointi tehtiin puutteellisesti, suunnitelmia ei laadittu, kantelijalle ei nimetty omatyöntekijää, päätöksiä ei tehty määräajassa ja ne oli perusteltu puutteellisesti ja osin jääneet kokonaan tekemättä, sekä niiden toimeenpano oli viivästynyt. Kantelijalle ei ollut myöskään annettu riittävää ohjausta ja neuvontaa. Jatkuva viranomaisen menettelyvirheisiin liittynyt hakemusten ja oikaisuvaatimusten tekeminen kuormitti kantelijaa ja vaikeutti hänen kuntoutumistaan neurologisesta sairaudesta. Lisäksi kantelijan toimiminen omaishoitajana vaikeutui. Menettelyvirheiden vuoksi palvelun laatu ei ollut hyvää. AOA esitti, että viranomainen hyvittäisi oikeudenloukkaukset kantelijalle (2036/2021*).

Viranomainen ilmoitti hyvittävänsä virheellisen ja lainvastaisen menettelynsä kirjallisella anteeksipyyntöllä.

TOIMEENTULOTUKEEN LIITTYVIÄ RATKAISUJA

Vuokramenojen ja muuttokulujen huomioiminen toimeentulotuessa

Kantelija muutti Suomeen yhdessä alaikäisen lapsensa kanssa ja solmi määräaikaisen vuokrasopimuksen asunnosta. Huolimatta vuokrasopimuksen määräaikaisuudesta, jonka rikkomiseen liittyi sopimussakko, Kela edellytti perheen muuttavan kohtuuhintaisempaan asuntoon. Kela ei myöntänyt kantelijalle toimeentulotukea sopimussakon maksamiseen. Lisäksi Kela kohtuullisti kantelijan uudenkin asunnon vuokran osuutta toimeentulotuessa ja ilmoitti, ettei kantelijalle myönnetä muuttoavustusta, koska hän muutti edelleen ylikalliiseen asuntoon. Kela ohjasi kantelijan hakemaan täydentävää toimeentulotukea kunnasta, mitä hänelle ei myönnetty. Kelan menettely aiheutti kantelijalle toimeentulotuen tarpeen.

AOA katsoi saamansa selvityksen perusteella, että asumismenojen kohtuullistaminen, asumismenojen huomioiminen sekä muuttokustannusten arvioiminen ei tapahtunut Kelan etuusohjeen mukaisesti. Kelan selvityksestä ei ilmennyt, millä tavoin Kela oli käyttänyt asiassa harkintavaltansa ja miksi etuusohjeita ei ollut noudatettu. Asiassa syntyi kuva, ettei päätöksenteossa ollut otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia yksilöllisiä olosuhteita kuten sitä, että kyseessä oli haavoittuvassa asemassa oleva perhe. Kela korjasi virheellistä menettelyään asumismenojen ja muuttoavustuksen osalta vasta oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun jälkeen. Kela ei edelleenkaan myöntänyt toimeentulotukea sopimussakkoon.

AOA katsoi, että Kelan virheellinen menettely aiheutti kantelijalle vaivaa, huolta ja taloudellista menetystä. Tämän takia hän esitti, että Kela hyvittää kantelijalle virheellisestä menettelystä aiheutuneen haitan (1198/2021*).

Kela ilmoitti maksaneensa kantelijalle hyvitystä 2 110 euroa.

Toimeentulotuen lakkauttaminen ei perustunut lakiin

Kela muutti kantelijalle annettuja toimeentulotukipäätöksiä ja toimeenpani niitä siten, etteivät ne enää vastanneet aikaisemmin tehtyjen päätösten sisältöä. Kela vaati kantelijaa toistuvasti muuttamaan alaikäisen lapsen kanssa edullisempaan vuokra-asuntoon.

Kelan menettely oli toimeentulotukilain, hallintolain ja Kelan etuusohjeiden vastaista sekä huolimatonta. Kantelija joutui hakemaan toimeentulotukea useamman kerran samalle ajalle, häneltä pyydettiin tarpeetonta lisäselvitystä ja toisinaan lisäselvitystä ei pyydetty silloin, kuin se olisi ollut tarpeellista. Kantelijan toimittamaa lisäselvitystä ei huomioitu päätöksenteossa. Toimeentulotukihakemuksia jäi ratkaisematta ja päätökset olivat virheellisesti tai puutteellisesti perusteltuja. Päätöksenteossa ei otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia yksilöllisiä olosuhteita ja kantelijan elämäntilannetta. AOA kiinnitti Kelan huomiota siihen, että sillä on ratkaisupakko vireille tulleeseen hakemukseen eikä Kela voi jättää hakemusta ratkaisematta sillä perusteella, että sen itsensä ratkaistavaksi kuuluvasta muusta etuudesta ei ole annettu vielä päätöstä.

AOA kiinnitti Kelan huomiota myös siihen, että toimeentulotukilaissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi Kelan lakkauttamaan toimeentulotuen. Kelan tekemää tuen lakkauttamis päätöstä oli perusteltu toimeentulotukilain säännöksellä toimeentulotuen tarkistamisesta. Kantelijan toimeentulotuen lakkauttaminen oli toimeentulotukilain ja hallintolaissa säädetyn luottamuksensuojan periaatteen vastaista.

AOA esitti, että Kela harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijalle ja hänen alaikäiselle lapselleen lainvastaisesta menettelystään aiheutuneen toimeentuloturvan vaarantumisen (7615/2021*).

Kela ilmoitti maksaneensa kantelijalle hyvityksenä 50 euroa.

HYVÄ HALLINTO

Asiakirjapyyntöön ja tiedusteluun vastaaminen

Kantelija teki asiakirjapyynnön 24.8.2019. Pyyntöön ei vastattu 5.1.2022 mennessä. Selvityksen mukaan asiakirjapyyntö oli välitetty kirjaamosta sosiaali- ja terveystoimialan asiakirjakeskukseen, mistä sitä ei enää löytynyt, joten ei ollut mahdollista todentaa, oliko pyyntöön vastattu.

AOA katsoi, että asiakirjapyynnön käsittelyssä ei menetelty lain edellyttämällä tavalla, kun kantelija ei ollut saanut pyyntöönsä vastausta kahden vuoden neljän kuukauden kuluessa. Kaupunki oli laiminlyönyt velvollisuutensa toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa, kun asiakirjapyyntöä ei enää löytynyt tietojärjestelmästä. Erityisen moitittavaa oli se, että kantelijan asiakirjapyyntöön ei vastattu senkään jälkeen, kun se oli toimitettu kaupungille oikeusasiamiehen selvitys- ja lausuntopyyntöön liitteenä.

AOA totesi kaupungin menettelleen lainvastaisesti myös, kun se ei ollut vastannut kantelijan reseptitietojen oikeudetonta katsomista koskevaan selvityspyyntöön. Kantelijalle ilmoitettiin runsaat viisi kuukautta kantelijan lähettämän ensimmäisen viestin jälkeen, että asia oli käsiteltävänä muistutuksena. AOA totesi, että myöskään muistutuksen käsittelyssä ei noudatettu potilaslain säännöksiä huolimatta siitä, että sosiaali- ja terveystoimiala oli huhti- ja toukokuussa 2021 ilmoittanut kantelijalle, että hänellä oli oikeus saada vastaus viipymättä ja se oli luvattu antaa. AOA esitti, että kaupunki harkitsisi, millä tavoin se voi hyvittää kantelijalle lainvastaisen menettelyn (1500/2021).

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Kantelija oli päihdekuntoutuksessa päihdekllinikalla. Hän koki tarvitsevansa kuntoutuksensa jatkoa, mutta hänelle ei myönnetty sitä. Kantelijan äiti teki asiasta oikaisupyynnön huumehoito palvelujen esimiehelle. Oikaisupyyntöön vastattiin pikaisesti, mutta päätöstä ei muutettu.

AOA totesi, että kantelijan äiti toimitti oikaisupyynnön kielteisen päätöksen tehneelle viranhaltijalle sen sijaan, että oikaisuvaatimus olisi lähetetty muutoksenhakuohjeen mukaisesti sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Viranhaltija vastasi oikaisupyyntöön ”vastineella”, eikä ollut siirtänyt asiaa lautakunnan käsiteltäväksi oikaisuvaatimuksena. AOA katsoi kaupungin menettelleen lainvastaisesti ja virheellisesti, kun kantelija ei saanut oikaisuvaatimukseen päätöstä.

AOA piti tehtyjä virheitä vakavina senkin takia, että kantelijalla oli pitkäkestoinen sairaus ja hänen alentunut kykynsä hoitaa asioitaan oli viranomaisten tiedossa. AOA esitti, että viranomainen harkitsee, miten se voisi hyvittää kantelijan perusoikeuksien loukkauksen (856/2021*).

Viranomainen ilmoitti, että kirjallisen sosiaalihuollon palvelua koskevan viranhaltijan päätöksen ohessa on aina muutoksenhakuohje sosiaali- ja terveyslautakunnalle. Kantelijan tapauksessa palvelupäällikkö ja toimintayksikön esimies olivat epähuomioissa ja virheellisesti vastanneet kantelijan äidin oikaisupyyntöön kuten muistutukseen. Näin oli tapahtunut myös eräissä toisessa tapauksessa. Molemmat asiat vietiin seuraavan mahdollisen lautakunnan jaoston käsiteltäväksi. Viranhaltijat olivat olleet yhteydessä kantelijaan ja pahoitelleet virheellistä menettelyään. Kantelijaa ohjeistettiin mahdollisuudesta erillisen vahingonkorvausvaatimuksen toimittamiseen kaupungille.

Luottamuksensuojan periaatteen noudattaminen työllisyyspalveluissa

Kantelija oli hakenut mahdollisuutta opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella. Kantelija sai tiedoksi TE-toimiston työttömyyskassalle lähettämän työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan omaehtoista opiskelua tuetaan työttömyysetuudella ajalla 29.3.2021–9.10.2022 ja 1.8.2023–19.1.2024. Näiden tuettujen ajanjaksojen väliin jäi ajalle 10.10.2022–31.7.2023 palkallinen työharjoittelu, jonka aikana opintoja ei tuettaisi työttömyysetuudella. Päätös kirjattiin 8.3.2021 päivättyyn työllistymissuunnitelmaan. Maaliskuussa 2022 kantelija oli yhteydessä TE-toimistoon. Kantelijalle kerrottiin puhelimitse 24.3.2022, että aikaisemmin annettu työvoimapolitiittinen lausunto oli virheellinen, ja että opiskelun tuettuja kuukausia ei voikaan jaksottaa.

AOA katsoi TE-toimiston asiantuntijan laiminlyöneen hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvan riittävän huolellisuuden, kun asiantuntija ei kiinnittänyt riittävästi huomiota työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua koskeviin säännöksiin ja ohjeisiin neuvoessaan kantelijaa opiskelun aikaisen toimeentulon tukemiseen liittyvissä kysymyksissä ja antaessaan työvoimapolitiittisen lausunnon.

Luottamuksensuojan periaate merkitsee, että viranomaisen on otettava huomioon oikeusjärjestyksen perusteella suojatut oikeudet odotukset. Yksityisen henkilön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen, eikä ainakaan takautuvasti muutu siten, että se vaikuttaisi yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten kielteisesti. Luottamuksensuojan periaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia ja lupauksia. Luottamuksensuojaa voidaan pitää yhtenä oikeusvarmuuden takeena.

Kantelija teki päätöksen opinnoista sekä myös muutosta toiselle paikkakunnalle saatuaan tiedon opiskelun aikaisen toimeentulon tukemisesta. Tieto siitä, että 9.3.2021 annettu työvoimapolitiittinen lausunto oli virheellinen, tuli kantelijalle maaliskuussa 2022 yllätyksenä. Viranhaltijan huolellisuuden laiminlyönti aiheutti sen, että kantelija menetti hänelle luvatus työttömyysetuuden ajalta 1.8.2023–19.1.2024.

AOA piti TE-toimiston menettelyä kantelijan luottamuksensuojaa rikkovana; virheelliset tiedot olivat mitä ilmeisimmin vaikuttaneet merkittäväällä tavalla hänen opintovalintaansa, eikä kantelijalla ollut mitään syytä epäillä saamansa tiedon paikkansa pitävyyttä. Toimeentulon turvaamisessa olennaista on huolellisuus asioiden käsittelyssä. Vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta edellyttää, että kantelijalla on oikeus asianmukaiseen hyvitykseen huolellisuuden laiminlyönnin aiheuttamasta haitasta ja luottamuksensuojan rikkomisesta.

AOA lähetti ratkaisunsa Valtiokonttorille ja pyysi sitä olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (2541/2022*).

Valtiokonttori ilmoitti suorittaneensa kantelijalle korvausta saamatta jääneestä työttömyysetuudesta bruttomääräisesti 3 633,01 euroa sekä lisäksi hyvityksenä 100 euroa.

MUUT HYVITYSESITYKSET

Hammasproteesin hävittäminen

Kantelijan käyttökuntoinen ja arvokas hammassilta heitettiin sairaalassa roskeen häneltä kysymättä, eikä muistutusvastauksessa vastattu kantelijan kysymykseen siitä, mihin hävittäminen perustui. Kantelijan mielestä hänelle kuuluisi täysi korvaus vahingosta.

AOA katsoi, että sairaalassa meneteltiin virheellisesti, kun kantelijan hammassilta hävitettiin kysymättä hänen mielipidettään. AOA esitti, että sairaala harkitsisi, millä tavoin se voisi hyvittää kantelijalle hänen oikeuksiensa loukkauksen, ja pyysi sairaalaa olemaan tässä tarkoituksessa sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan (3903/2021).

Psykiatrisen potilaan kohtelu

Kantelija kertoi varanneensa psykiatrille ajan terapian ja kuntoutustuen uusimista varten. Ajanvarauksen peruuntumisesta ei ilmoitettu kantelijalle ja hän saapui turhaan vastaanotolle.

AOA totesi, että kantelija sai uuden vastaanottoajan vasta kuukauden kuluttua peruuntuneen ajan jälkeen, vaikka hän tarvitsi aikaa lääkkeiden ja terapian uusimiseen sekä tuen saamista varten. Laiminlyöntien vakavuutta lisäsi se, että kantelija sairasti vakavaa masennusta. AOA esitti, että sairaanhoitopiiri harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijalle aiheutuneen kärsimyksen, kuntoutustuen käsittelyn viivästyisestä aiheutuneen haitan sekä päätöksessä todetut oikeuksien loukkaukset (804/2021*).

Sairaanhoitopiiri ilmoitti, että asiakkaan turha käynti poliklinikalla oli osittain johtunut kaupungin ja sairaanhoitopiirin välisestä tietokatkosta. Psykiatrian vakava lääkärivaje aiheutti sen, ettei asiakkaalle voitu osoittaa uutta aikaa ennen kuin kuukauden kuluttua. Psykiatrian toimialueelle oli keväällä 2021 muun muassa lisätty jonohoitaja. Sairaanhoitopiiri ei pitänyt rahallisen hyvityksen maksamista mahdollisena, koska tilanne oli johtunut syistä, joihin sairaanhoitopiiri ei ollut voinut täysin vaikuttaa. Sairaanhoitopiiri pahoitteli asiakkaalle ajan peruuntumista.

Takavarikoidun esineen palauttamisen viivästyminen

Takavarikkoa koskevat merkinnät Tullissa olivat puutteellisia, eikä kirjausmerkinnöistä ilmennyt takavarikosta vastuussa olevaa pidättämiseen oikeutettua virkamiestä. Koska Tulli oli antanut päätöksentekoa koskevan määräyksen menettelyn selkeyttämiseksi, AOA katsoi, ettei asia antanut aihetta muuhun kuin hyvitysesityksen tekemiseen viivästyksen aiheuttamista haitasta ja kuluista.

Ratkaisu lähetettiin tiedoksi Valtiokonttorille, jota pyydettiin olemaan yhteydessä kantelijaan korvausvaatimuksen yksilöimistä varten ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (943/2021).

Valtiokonttori ilmoitti maksaneensa kantelijalle vahingonkorvausta 100 euroa.

Hyvitystä esitettiin myös asioissa 7901/2021 (terveydenhuollon järjestäminen lastensuojelun asiakkaalle), 8070/2021 (kiireellinen sijoitus), 8167/2021 (kohtuulliset mukautukset) ja 8547/2021 (ajokielto).

3.8

Vuoden 2022 erityisteema: Valvonnan valvonta

3.8.1 YLEISTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian vuotuisena erityisteemana oli ensimmäistä kertaa ”Valvonnan valvonta”. Teemaan liittyviä näkökulmia painotettiin kaikessa oikeusasiamiehen toiminnassa, mutta erityisesti tarkastuksilla. Samaa teemaa jatketaan vuonna 2023. AOA Sakslin on käsitellyt valvonnan valvontaa myös vuoden 2017 toimintakertomuksen puheenvuorossaan.

Oikeusasiamiehen perustuslaissa säädettyä tehtävänä – ylimpänä laillisuusvalvojana – on varmistua siitä, että sen valvonnan kohteena olevat tahot toimivat lainmukaisesti ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta toimii valtiovallan ulkopuolella ja siitä riippumattomana ja puuttuu tarvittaessa julkisen vallan väärinkäyttöön. Hyvin toimivassa oikeusvaltiossa ylimmän laillisuusvalvonnan keskeisenä tehtävänä on seurata, että ensisijaiset valvonnan järjestelmät toimivat.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt myönteisenä oikeusasiamiehen toiminnan painopisteen siirtymistä viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen. Yksittäisen kantelijan auttamisen ja hänen oikeuksiinsa pääsyn turvaamisen painottamisen rinnalla laillisuusvalvonnalla on kuitenkin myös toinen ulottuvuus, jossa korostetaan sitä, että ylimmän laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi valvonnassa tulisi keskittyä entistä painokkaammin valvonnan valvontaan. Perustuslakivaliokunta onkin myös todennut, että muut valvovat viranomaiset ovat ylimpien laillisuusvalvojen valvonnan alaisia.

Erityisteema linkittyy oikeusvaltioperiaatteeseen ja siihen olennaisesti liittyvään hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen, josta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Säännöksen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Teemalla on yhteys myös perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvaa koskevaan säännökseen, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tähän kuuluu ministeriön alaistaan hallintoa koskeva ohjaus ja valvonta.

3.8.2 NÄKÖKULMIA ERITYISTEEMAAN LAILLISUUSVALVONNASSA

Hallinnon sisäiseen laillisuusvalvontaan voidaan katsoa kuuluvan organisaation omavalvonta ja ylemmän organisaatiotason alaisiinsa toimielimiin kohdistama ns. virka-astevalvonta. Virka-astevalvontaan liittyy toimivalta alemman elimen toiminnasta tehdyn hallintokantelun tutkimiseen. Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan ulkopuolisen ja riippumattoman organisaation harjoittamaa valvontaa. Oikeusvaltiossa hallinnon ulkoisen laillisuuden valvonnan perusta on tuomioistuinvalvonta. Ulkoista valvontaa täydentää ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama yleinen laillisuusvalvonta.

Erityisteeman näkökulmasta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tavoitteena on varmistaa, että oikeusasiamiehen valvomien toimijoiden sisäinen valvonta ja niitä valvovat tahot (mm. valvonnasta vastaavat erityisviranomaiset ja erityisvaltuutetut) toimivat tehokkaasti lainmukaisuuden valvonnassa ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä.

Tavoitteena on myös tunnistaa mahdollisia rakenteellisia valvonnan puutteita ja aukkoja. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa oikeusasiamiehen valvonnan vaikuttavuutta ja kohdentaa oikeusasiamiehen käytössä olevia voimavaroja ylimmälle laillisuusvalvojalle kuuluviin kysymyksiin.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla voidaan oma-aloitteisesti hankkia sellaista valvonnan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttavaa tietoa viranomaistoiminnan tilasta ja sen puutteista, joita kanteluiden käsittelyt eivät suoraan mahdollista. Tarkastuksilla tapahtuvan välittömän valvonnan kautta oikeusasiamies saa tietoa myös siitä, miten toiminnan valvonnasta vastaavien muiden tahojen valvonta toimii. Tarkastusten avulla voidaan siis puuttua oikeuksien loukkauksiin, mutta samalla saadaan korvaamatonta tietoa ensisijaisten valvojien valvontaa varten.

Oikeusasiamies toimii viimesijaisena valvojana sektoreilla, joilla toimii yksilökanteluita käsittelevä erityisvaltuutettu tai muu erityisvalvontaviranomainen. Oikeusasiamies voi tutkittavanaan olevissa asioissa käyttää näiden erityisviranomaisten asiantuntemusta, joko siirtämällä kanteluita tai pyytämällä lausuntoja. Ensisijaiselle valvojalle siirretyn kanteluasian käsittelyn ja toimenpiteiden jälkiseuranta kuuluu myös erityisteeman kohdealueeseen. Jos toimivaltaisia kanteluita tutkivia erityisviranomaisia ei ole, oikeusasiamiehestä tulee toiminnan ensisijainen valvoja, mitä ei voida pitää laillisuusvalvontajärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

3.8.3 TEEMAHAVAINTOJA

TARKASTUKSET JA VIERAILUT

Toimintavuonna eri viranomaisten tarkastuksilla ja virastojen vierailukäynneillä tarkasteltiin muun ohessa organisaatioiden sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamista. Tarkastelun kohteena olivat toiminnan lainmukaisuuden ennakkolista ja jälkikäteistä varmistamista koskevat käytännöt. Samalla seurattiin sitä, miten valvonnasta vastaavat ensisijaiset valvontaviranomaiset ovat valvoneet ja ohjanneet tarkastuksen kohteena olevaa organisaatiota.

Salaisen tiedonhankinnan valvontaa koskevassa erityistehtävässään OA keskittyi tiedonhankintakeinoja käyttävien viranomaisten oman sisäisen laillisuusvalvonnan toimivuuteen. Salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävät poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat, jotka antavat vuosittain oikeusasiamiehelle kertomukset salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä. Salaisen tiedonhankinnan valvontaa on käsitelty kertomuksen jaksossa 4.6.

Poliisiasioiden osalta OA tarkasteli keskusrikospoliisin oikeusyksikön toimintaa ja laillisuusvalvontaa. Tarkastuksella todettiin, että kantelut ja vahingonkorvausasiat oli käsitelty asianmukaisesti ja perusteltu varsin huolellisesti. Merkittäviä puutteita keskusrikospoliisin suorittamissa laillisuustarkastuksissa ei havaittu. Tarkastuksella keskusteltiin myös siitä, miten juridisen tuen antaminen oikeusyksiköstä sopii yhteen oikeusyksikön suorittaman laillisuusvalvonnan kanssa. Vuonna 2022 ulkopuolisen tarkastuksen keskusrikospoliisiin olivat tehneet Poliisihallituksen sisäinen tarkastus ja laillisuusvalvonta sekä tietosuojavaltuutettu (5818/2022*).

Tarkastuskäynnillä OA totesi pitävänsä Suojelupoliisin (Supo) sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämistä tärkeänä. OA:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu (TVV) valvoo tällä hetkellä lähinnä vain Suojelupoliisin tiedustelutoimintaa, vaikka TVV:lle kuuluu Supon valvonta kokonaisuudessaan. OA on tuonut havaintonsa esille tiedusteluvalvontavaliokunnalle antamissaan lausunnoissa. Supon osastopäällikön mukaan laillisuus on yksikön toimintojen onnistumisen kannalta tärkeää ja yksikköön tehdään jatkuvasti laillisuusvalvontatarkastuksia. Viraston oman laillisuusvalvonnan lisäksi tietosuojavaltuutettu suoritti yksikköön tarkastuksen vuonna 2020. Lisäksi sisäministeriön laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus ovat suorittaneet Supon turvallisuusselvitysryhmään tarkastuksia (5702/2022*).

OA:n tekemällä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen tarkastuksella käsiteltiin oikeusyksikön toimintaa. Poliisilaitoksen sisäisen laillisuusvalvontaa koskevan määräyksen mukaan toiminnan laillisuuden perustana on jokaisen poliisilaitoksessa työskentelevän velvollisuus huolehtia oman toimintansa lainmukaisuudesta. Poliisilaitoksen laillisuusvalvontasuunnitelmassa vuodelle 2022 korostuu oikeusyksikön vastuiden lisäksi muiden esimiesasemassa olevien virkamiesten velvollisuus suorittaa laillisuusvalvontaa omalla tehtäväalueellaan (2583/2022*). Poliisihallituksen tarkastuksella aiheina olivat erityisesti poliisin sisäinen laillisuusvalvonta sekä rikostutkinnan ja lupahallinnon tilanteet. Poliisihallitus oli tehnyt suunnitellut tarkastukset kaikissa poliisilaitoksissa ja ensimmäisen kerran myös Ahvenanmaan poliisiviranomaisessa (5819/2022*).

Matkustaja-autolautan säilöönottotilojen tarkastuksella kävi ilmi muun muassa, ettei poliisi ollut hyväksynyt näitä tiloja eikä säilöönottoilmoituksia ollut toimitettu poliisille lain edellyttämällä tavalla (6559/2022*). OA otti tarkastushavaintojen perusteella erikseen omana aloitteena selvitettäväksi yleisempiäkin kysymyksiä aluksilla tapahtuvasta järjestyksenvalvontatoiminnasta ja etenkin sen valvonnasta (813/2023).

Rikosseuraamusalalla tehdyssä Kylmäkosken vankilan tarkastuksessa havaittiin, että Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikön vuosina 2018 ja 2020 tekemillä tarkastuksilla kiinnitettyihin virheellisiin toimintatapoihin ei ollut kaikilta osin tullut vankilassa korjausta. Tältä osin aluekeskuksen ja keskuhallintoyksikön vankilan toimintaan kohdistamaa valvontaa ei voitu pitää onnistuneena. AOA piti erittäin myönteisenä sitä, että vankiloissa on otettu käyttöön järjestelmällinen sisäinen omavalvonta ja sen säännöllisesti arvioitavat teemat on valittu hyvin (1621/2022*).

Rikosseuraamuslaitoksen laillisuusvalvontalakimiesten vierailulla keskusteltiin muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen organisaatiouudistuksesta. Keskeisinä asioina nousivat esille kanteluiden käsittelyn keskittäminen ja vankiloiden omavalvonnan kehittäminen (2260/2022).

Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) Vankisairaalan, Lääkekeskuksen sekä Hammashoitolan tarkastuksella arvioitiin sisäistä ja ulkoista laillisuusvalvontaa. VTH:n Vankisairaalan jokaisessa toimipaikassa on omavalvontasuunnitelma, joka päivitetään vuosittain. AVI ja Valvira tekivät yhteisen ohjaus- ja arviointikäynnin sairaalaan vuonna 2017. AOA kiinnitti huomiota siihen, että Lääkekeskuksen sisäisen valvonnan toteuttamisessa Lääkekeskuksen johtaja valitsee sisäiset tarkastajat. AOA piti parempana toimintatapana sitä, ettei tarkastuskohde osallistu tarkastajien valintaan. VTH:ta kannustettiin myös hammashoitolan toiminnan omavalvontaan (2555/2022*).

Syyttäjälaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta keskusteltiin OA:n tekemällä valtakunnansyyttäjän toimiston tarkastuksella. Virastotason seurannalla ja valvonnalla tuotetaan viraston johtamisessa ja ohjaamisessa käytettäväksi valtakunnallista tilannekuva muun muassa viraston toiminnan yleisestä laillisuudesta, syyttäjien ratkaisujen laadusta ja syyttäjien ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuudesta ja toiminnallisista järjestelyistä, joilla syyttäjälueet varmistavat syyttäjän toimintansa laadun ja laillisuuden. Toteutettujen syyttäjälueiden alue seurantojen pääteemana ovat olleet rästytyneen työtilanteen syiden selvittäminen, syyteprosessin sujuvuutta edistävät ja haittaavat asiat sekä henkilöstön työhyvinvointiin liittyvät asiat (7478/2022).

Puolustusvoimien laillisuusvalvonnan toteuttamista ja sotilasoikeudenhoitoa tarkasteltiin pääesikunnan tarkastuksessa (AOA) ja merivoimien esikunnan tarkastuksessa (OA). Pääesikunnan oikeudellisen osaston laillisuusvalvontasektori toteuttaa tarkastuksia puolustusvoimien eri yksiköihin ja lisäksi puolustusvoimien asessori suorittaa vuosittaisia toimiala- ja ohjauskäyntejä puolustushaaraesikuntiin. Puolustusvoimissa on käytössä laillisuusvalvontakanava (osana ns. whistleblowing-direktiivin kansallista täytäntöönpanoa), joka on ollut valtakunnallisessa käytössä vuodesta 2020 lukien kaikissa puolustusvoimien hallintoyksiköissä. Laillisuusvalvontakanavan ensikokemukset olivat olleet positiivisia (408/2022* ja 5666/2022).

Tullin sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamisesta keskusteltiin OA:n tekemällä tarkastuksella. Hallintokanteluiden käsittely sekä muille laillisuusvalvojille annettavien lausuntojen käsittely on keskitetty Tullin esikuntaan. Tullin valvontaosasto toteuttaa rikostorjunta- ja valvontatoiminnon sekä PTR-rikostiedustelu-yksiköiden jälkikäteisen laillisuuden valvonnan.

Tullin henkilörekisterien käytön valvonta tapahtuu tapauskohtaisesti ja se perustuu riskiarvioon. Massavalvonnassa vuosittain valitaan yksi kokonaisuus, jonka osalta tehdään lokiselvitykset. Selvitys voi kohdistua esimerkiksi johonkin huomattavaa mediajulkisuutta saaneeseen kokonaisuuteen (5667/2022).

Tuomioistuinviraston tarkastuksella keskusteltiin tietosuojalainsäädännön mukaisesta valvonnasta lainkäyttöasioissa. Todettiin, että Tuomioistuinvirasto kuuluu tietosuojavaltuutetun valvottaviin, mutta valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtävissään. Saadun tiedon mukaan henkilötietojen käsittelyn valvonnan osalta on epäselvää, mitkä käsittelytoimet ylipäättään liittyvät tuomioistuimen lainkäyttötoimintaan. Epäselvää on myös, miten tuomioistumissa tulisi toimia sellaisissa tietosuojaloukkaustilanteissa, joista muualla ilmoitetaan tietosuojavaltuutetulle (1329/2022*).

Opetustoimen tarkastuksilla todettiin, että omavalvonnan muotoja perusopetussektorilla ovat osallistuminen ulkopuoliseen koulutuksen arviointiin ja itsearviointi sekä erilaisten suunnitelmien valvonta. Tärkeää on, että opetuksen järjestäjä saa tietoa epäkohdista kouluilta ja henkilöstöltä, ja voi siten arvioida oman toimintansa lainmukaisuutta. Kehittämiskohteina nähtiin yhteistyön ja tiedonkulun parantaminen hallinnon ja koulujen kesken sekä koulutusten lisääminen koulujen henkilöstölle. AOA tulee seuramaan tilannetta opiskeluhuollon palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille sekä kiinnittämään tulevassa laillisuusvalvonnassa erityistä huomiota siihen, miten opiskeluhuollon valvonta toteutuu. (3521/2022* ja 5690/2022*).

Rovaniemen sivistystoimen tarkastuksessa ilmeni, että kaupunki oli huomioinut AVI:n päätökset ja hallinnollisen ohjauksen kehittämällä erityisen tuen koordinaatiota ja muuttamalla päätöksenteon käytänteitä. Oppimisen tuen päätöksenteon prosesseja oli muutettu menettelyn lainmukaisuuden varmistamiseksi. Kaupunki suorittaa perusopetuksen koulujen auditointeja opetus- ja kulttuuriministeriön laatimien perusopetuksen laatuksien pohjalta arvioidakseen ja kehittääkseen toimintaa. Osana sisäistä valvontaa suunnitellaan ja arvioidaan vuosittain mm. tietoturva ja -suojaa, sekä säännösten, määräysten ja päätösten noudattamista (4778/2022*).

Lapin yliopiston tarkastuksella yliopiston edustajat kertoivat AOA:lle, että laillisuusasioiden omavalvonnassa on vielä kehittämistä. Tällä hetkellä omavalvonta perustuu pitkälle yliopistolain mukaisiin jo olemassa oleviin menettelyihin. Hallinnon työntekijöiden selkeämmän roolin koulukonsernissa arvioitiin vaikuttavan omavalvonnan tehostumiseen (4777/2022*).

Sosiaalihuollossa vanhustenhuollon tehostetun palveluasumisyksikön tarkastuksessa AOA korosti, että asiakkaan oikeusturvan ja omavalvonnan toteutumiseksi on olennaista, että toimintayksikön omavalvonnasta vastaava henkilö tuntee voimassa olevat lait, säädökset ja suositukset ja huomioi ne omavalvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa. AOA piti suositeltavana, että omavalvontasuunnitelma laitetaan yksikön internet-sivuille. (2787/2022*). Toisessa vanhustenhuollon tarkastuksessa AOA piti myönteisenä, että omavalvontasuunnitelma on nähtävillä sekä yksikössä että yksikön verkkosivuilla, ja että se päivitetään vähintään vuosittain (1127/2022*).

Vanhustenhuollon yksiköiden ja kuntien omavalvonnan sekä AVI:n valvonnan keskeisenä tavoitteena on ollut varmistaa, että yksiköissä on lain edellyttämä henkilöstömitoitus. Vanhustenhuollon yksikön tarkastuksella AOA piti myönteisenä sitä, että kunnat olivat tehneet yksikköön valvontakäyntejä ja yksikössä oli noudatettu kuntien toimintaohjeita. AOA korosti, että henkilömitoituksen noudattaminen näkyy laillisuusvalvonnassa palvelun hyvänä laatuna (2788/2022*).

Kehitysvammapsykiatrian yksikön tarkastuksen yhteydessä AOA ei ryhtynyt arvioimaan henkilökunnan riittävyttä, koska tämä kysymys oli jo valvonta-asiana käsiteltävänä AVI:ssa. AOA arvioi kuitenkin sitä, miten yksikössä oli otettu huomioon AVI:n edellisen tarkastuksen ja valvontaratkaisun kannanotot. AOA joutui kiinnittämään palvelunjärjestäjän huomiota osin samoihin asioihin (mm. omavalvontasuunnitelma ja asukashuoneiden ovi-ikkunat), joiden johdosta AVI oli jo aiemmin esittänyt kannanottonsa (1686/2022*).

Alaikäisten vastaanottokeskuksen tarkastuksen johdosta AOA pyysi Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan, miten se valvoo ostopalvelujensa, tässä tapauksessa erityisesti tilojen, soveltuvuutta lapsille ja nuorille. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan se valvoo vastaanottokeskuksia viraston laatiman vastaanottojärjestelmän valvontaohjelman mukaisesti ja virasto edellyttää, että vastaanottokeskukset, säilöönottoyksiköt ja alaikäisyksiköt laativat omavalvontasuunnitelman. Maahanmuuttovirasto edellytti, että vastaanottokeskuksen palveluntuottaja etsii yksikölle uudet toimitilat ja kiinnittää huomiota yleisesti työtilojen turvallisuuteen, henkilökunnan työturvallisuuteen ja lukitukseen (2874/2022*).

AOA selvitti ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden kansainvälistä ja tilapäistä suojelua hakevien lasten olosuhteita ryhmäkoti- ja tukiasumisyksikössä. AOA suositteli, että yksikön ilmoitustaululla kerrotaan kantelumahdollisuuksista. Maahanmuuttovirasto ilmoitti, että se on ohjaus- ja arviointikäyntien aikana suositellut, että vastaanottokeskusten ja alaikäisyksiköiden ilmoitustauluilla on tiedot siitä, miten asiakkaat voivat kannella vastaanottokeskuksen palveluista ja toiminnasta. Maahanmuuttovirasto ohjeisti yksikköä täydentämään omavalvontasuunnitelmaansa ja toimintaansa asian osalta (2873/2022*).

Lahten vastaanottokeskuksen ja sen tehostetun yksikön tarkastuksessa OA piti jossain määrin epäselvänä sitä, minkälaisiin toimenpiteisiin vastaanotto toimintaa valvovassa ja ohjaavassa Maahanmuuttovirastossa tai tehostetun tuen yksikössä oli ryhdytty, jotta vakavia, kuten itsetuhoisuuteen liittyviä, tilanteita voidaan yksikössä ennaltaehkäistä. Maahanmuuttovirasto antoi OA:n toimenpitepyynnön johdosta vastauksen asiassa (3263/2022*, 3235/2022).

Vantaan kaupungin työllisyyspalveluiden tarkastuksella keskusteltiin sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamisesta. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilua valvovalle Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle (AVI) oli tehty kuusi Vantaa-Kerava kokeilualuetta koskevaa kantelua. Lisäksi AVI oli ottanut oma-aloitteisesti selvitettäväksi Vantaan kaupungin kuntakokeiluun osoitetun henkilöstöresurssin ja työvoimapalvelujen organisoimien kokeilun mukaisen tehtävien hoitamiseksi. OA:n kansliaan oli tullut kuntakokeilun aikana viisi Vantaan työllisyyspalvelujen menettelyä koskevaa kantelua, joista yksi oli siirretty AVI:n käsiteltäväksi (2596/2022*).

Ulosottolaitoksen tarkastuksella AOA tutustui valtakunnanvuoden kanslian toimintaan ja sen suorittamaan valvontaan. Valtakunnanvuoden kanslian sisäinen valvonta koostuu sisäisestä tarkastuksesta, yksiköiden omavalvonnasta, riskienhallinnan arviointiraportista, ohjeista, tulostavoitteista ja VM Baro -kyselystä. Organisaatiouudistus on vienyt paljon aikaa ja toimintayksiköiden sisäisen valvonnan kehitystyö on vielä keskeneräinen (679/2022*).

Etelä-Suomen AVI:n tarkastuksella perehdyttiin AVI:n rooliin perintätoiminnan valvojana. AOA:n mukaan perintätoimen valvonnan henkilöstöresurssit vaikuttivat varsin niukoilta. Niukat resurssit vaikuttavat paitsi muuhun, myös oma-aloitteisen valvonnan – mukaan lukien valvontakampanjoiden – toteuttamisen mahdollisuuksiin. Keskusteltiin AVI:n perintävalvontatiimin ja OA:n kanslian välisestä tietojen vaihdosta ja muista yhteistyömuodoista (4649/2022*).

AOA:n tekemällä Liikenne- ja viestintäviraston tarkastuksella keskusteltiin johtamisjärjestelmään perustuvasta sisäisen valvonnan kokonaisuudesta, joka koostuu sisäisestä valvonnasta, riskienhallinnasta ja omavalvonnasta. Ministeriön suhde virastoon koettiin olevan enemmän ohjaava kuin valvova. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo postin toimintaa säännöllisellä vuosivalvonnalla, selvityksillä ja tutkimuksilla. Valvontatoimenpiteiden tavoitteena on todettujen ongelmien mahdollisimman tehokas korjaaminen (3324/2022*).

Yhteistyötapaamisella Kela esitteli AOA:lle sisäisen tarkastuksen toimintaansa sekä hallintokanteluiden käsittelyä. Tarkastukset ovat viime vuosina eniten kohdentuneet muun muassa johtamiseen ja strategiaan sekä IT-palveluihin. Kela pyrkii antamaan hallintokanteluihin kirjallisen ratkaisun kuukauden käsittelyn tavoiteajalla (1178/2022).

AOA kerää hovioikeuksien tarkastuskertomuksia niiden suorittamasta alioikeuksien valvonnasta. Teeman näkökulmasta hovioikeuksien tarkastuspöytäkirjoista ilmeneviä havaintoja voidaan hyödyntää esimerkiksi omien aloitteiden ja tarkastusten suuntaamisessa (7785/2022).

KANTELUT

Oikeusasiamies tutkii kanteluita, jotka koskevat ensisijaisten valvontaviranomaisten menettelyä kanteluiden käsittelyssä. Nämä asiat liittyvät usein menettelyvirheisiin kanteluiden käsittelyssä, kuten pitkiin käsittelyaikoihin. Esimerkiksi AOAS katsoi ratkaisussaan, että Valvirassa kantelun käsittelyaika (lähes kaksi vuotta) oli ollut kohtuuttoman pitkä ja käsittely oli viivästynyt perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n vastaisesti (5855/2021).

AOA katsoi yksityisen vanhusten hoivakodin menetelleen lainvastaisesti hoivan ja hoidon toteuttamisessa. AOA korosti kuntien ja aluehallintovirastojen (AVI) tehtävän tärkeyttä niiden valvoessa toimialueellaan sosiaalihuollon palveluja tuottavia yksiköitä, sekä julkisia että yksityisiä. AOA totesi, että hänellä ei ollut syytä arvioida kuntayhtymän suorittamaa valvontaa toisin kuin AVI, joka katsoi kuntayhtymän valvoneen hoivakodin toimintaa asianmukaisesti (5677/2021).

Vammaispalveluja koskevassa ratkaisussaan AOA korosti, että järjestämisvastuussa olevana viranomaisena kaupungin tulee valvoa ja varmistaa, että palveluntuottajan toiminta täyttää hyvälle sosiaali- ja terveydenhuollolle laissa asetetut vaatimukset. AOA katsoi, että kaupunki oli laiminlyönyt valvoa, että yksityinen palveluntuottaja ylipäättään kykenee toteuttamaan hankitun palvelukokonaisuuden. AOA antoi kaupungille huomautuksen laiminlyönneistä palvelujen järjestämisessä ja toteutumisen valvonnassa. Perusoikeusloukkauksen johdosta AOA päätyi esittämään, että kaupunki harkitsee hyvityksen maksamista perheelle (6084/2021*).

AOAS piti vammaispalvelujen soveltamiskäytäntöjen yhtenäisyyden kannalta hyvänä ja tärkeänä, että aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo alueellaan aktiivisesti kuntien menettelyjä ja käytäntöjä (1707/2021*). Toisessa ratkaisussa AOA kiinnitti kuntayhtymän huomiota siihen, että viranomaisen on valvottava ja varmistettava, että ostopalveluntuottaja (kuljetuspalvelujen välityskeskus) vastaa asianmukaisesti palvelunkäyttäjien tiedusteluihin ja viesteihin (8942/2021*).

Opiskeluhuollon järjestämistä koskevassa ratkaisussaan AOA totesi, että vuositeeman valossa hän tulee seuramaan tilannetta opiskeluhuollon palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille. AOA tulee myös kiinnittämään tulevassa laillisuusvalvonnassaan erityistä huomiota siihen, miten opiskeluhuollon valvonta toteutuu (8623/2021*).

Riihimäen vankilan poistumislupien epäämistä koskevassa ratkaisussaan AOA piti perusteltuna ja tärkeänä, että Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus tulee vankiloille järjestettävissä koulutuksissa ja muissa tilaisuuksissa kiinnittämään huomiota poistumislupakäytäntöjen yhdenmukaisuuteen. AOA piti vankilan poistumislupakäytännössä varsin lyhyessä ajassa tapahtunutta merkittävää muutosta huolestuttavana ja hän saattoi huomionsa vankilan johtajan lisäksi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueenaluekeskuksen ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon ja tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymistä varten (7701/2021*).

OMAT ALOITTEET

AOA tutki omana aloitteena kirkon viranomaisten menettelyä sukuselvitysten toimittamisessa. Erityisteeman johdosta AOA piti perusteltuna tehdä tähän asiakokonaisuuteen liittyen neljä laillisuusvalvontatarkastusta (Espoon hiippakunnan tuomiokapituli, Helsingin hiippakunnan tuomiokapituli, Turun arkkihiippakunta ja Kirkkohallitus). Tarkastusten yksi keskeinen teema oli tuomiokapitulin toiminta ja tehtävät hiippakunnan seurakuntien valvonnassa. AOA totesi virkatodistusten toimittamisen viivästyneen merkittävässä osassa aluekeskusrekisterejä hyvän hallinnon vastaisesti ja tilanteen kestäneen varsin pitkään. Samalla tuomiokapitulien taholta oli todettu rajalliset mahdollisuudet valvoa tai vaikuttaa tilanteeseen. AOA päätti vielä omana aloitteena selvittää tuomiokapitulien toimintaa valvonnan osalta (1849/2022*).

Omana aloitteena tutkitussa vanhusten huonehoidon toteuttamista koskevassa ratkaisussaan AOA ilmaisi huolensa pandemian aikana voimistuneesta toimintakulttuurista, jossa erilaisten ohjeiden perusteella rajoitetaan voimakkaasti niiden haavoittuvassa asemassa olevien iäkkäiden henkilöiden oikeuksia, joiden on vaikea ilmaista omaa tahtoaan. AOA kiinnitti huomiota tarpeisiin ottaa selvityksessä esiin tulleet ongelmat huomioon uudistettaessa lainsäädäntöä ja ohjeistusta sekä valvontaa toteutettaessa. Tässä tarkoituksessa AOA lähetti päätöksen tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriöön, THL:lle, Valviraan sekä aluehallintovirastoille (3360/2021*). Vuositeemaan liittyy myös toinen AOA:n oma aloite, joka koski rajoitustoimenpiteiden välttämistä ja valtakunnallisen ohjeistuksen laatimista vanhusten hoivassa ja hoidossa (3014/2022*). Ratkaisua on käsitelty vanhusten oikeuksia koskevassa kertomuksen jaksossa 4.13.

Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallista valvontaohjelmaa vuosille 2020–2023 oli täydennetty AOA:n esittämällä tavalla muun muassa niin, että valvontaohjelman yksi kohde oli lasten ja nuorten perustason mielenterveys- ja päihdepalvelut (sis. myös opiskeluterveydenhuollon mielenterveys- ja päihdepalvelut). Tästä syystä asia ei antanut AOA:lle enää aihetta toimenpiteisiin (8501/2020).

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi tilanteet, joissa vanki tai tutkintavanki kuolee vankilassa. Erityisesti tarkoituksena on selvittää, miten Rikosseuraamuslaitoksessa seurataan kuolemantapauksia sekä miten niitä selvitetään ja pyritään ehkäisemään (2054/2022).

3.9 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä

Vuonna 2022 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 170 uutta valitusta (edellisenä vuonna 91). Suomen hallitukselta pyydettiin vastaus kahdessa (3) tapauksessa. Vuodenvaihteessa vireillä oli 36 (16) Suomea koskevaa asiaa.

Valitus EIT:hen tulee tehdä käyttäen EIT:n sihteeristön laatimaa lomaketta ja antamalla siinä vaaditut tiedot, minkä lisäksi valituksen tulee sisältää jäljennökset kaikista asiaan liittyvistä asiakirjoista. Puutteellinen hakemus johtaa asian tutkimatta jättämiseen. Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko yhden tuomarin kokoonpanossa, komiteakokoonpanossa tai jaostokokoonpanossa (7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea- tai jaostokokoonpanossa tai suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Valtaosa EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Vuonna 2022 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 150 (109) Suomea koskevassa tapauksessa. Vuonna 2022 EIT ei antanut yhtään Suomea koskevaa tuomiota (yhden vuonna 2020 ja 2021).

Vuoden 2022 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 142 langettavaa tuomiota. Suurin osa langettavista tuomioista on liittynyt oikeudenkäynnin keston tai muihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin puutteisiin. Viime vuosina langettavien tuomioiden määrä on ollut vuosittain hyvin pieni.

3.9.1 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa valvotaan EN:n ministerikomiteassa. EIS:n 46 artiklan mukaan ”tuomioistuimen lopullinen tuomio toimitetaan ministerikomitealle, joka valvoo sen täytäntöönpanoa”. Valvontaprosessi perustuu oikeudelliseen analyysiin, mutta on luonteeltaan myös poliittista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolet valvovat tuomioiden täytäntöönpanoa vertaistuen ja -painostuksen muodossa oikeudellispoliittisessa diskurssissa.

EIT:n tuomioiden tehokas täytäntöönpano on EIS-järjestelmän kulmakivi. Tuomiot ovat valvontamenettelyn alaisia niin kauan, kunnes valvonta lopetetaan ministerikomitean nimenomaisella päätöksellä. Valvonnan perusmuoto on ns. yksinkertainen menettely (standard procedure). Perusmuotoisen valvonnan lisäksi on olemassa ns. tehostettu menettely (enhanced procedure), jonka piiriin tulee osa valvottavista tapauksista. Tällaisia tapauksia ovat 1) tuomiot, joiden täytäntöönpano edellyttää kiireellisiä yksilötoimia; 2) pilottituomiot; 3) tuomiot, jotka osoittavat jäsenvaltiossa rakenteellisia tai monimutkaisia ongelmia ja 4) valtiovalituksista annetut tuomiot. Tuomio otetaan tehostetun menettelyn piiriin aina ministerikomitean päätöksellä.

Suomen osalta EIT:n tuomioiden täytäntöönpanon valvonta on ollut suhteellisen ongelmatonta. Tapaukset on käsitelty yksinkertaisessa menettelyssä kirjallisesti ja vuoropuhelu on sihteeristön ja hallituksen välillä ollut toimivaa. Suomi on maksanut EIT:n määräämät rahalliset korvaukset ajallaan ja muihinkin täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin on ryhdytty ripeästi tai vähintäänkin kohtuullisessa ajassa.

Syksyllä 2021 tilanne muuttui sikäli, että ensimmäinen Suomea koskeva tapaus siirrettiin tehostetun valvonnan piiriin. Päätöslauselemassaan ministerikomitea kehotti Suomea ryhtymään kiireellisesti lainsäädäntötoimenpiteisiin tuomion täytäntöönpanon loppuunsaattamiseksi. Kysymyksessä on vuonna 2012 annettu tuomio asiassa X v. Suomi (valitus n:o 34806/04). Siinä EIT katsoi, että EIS 5 artiklan mukaista oikeutta vapauteen ja 8 artiklan mukaista oikeutta yksityiselämään oli loukattu. Jälkimmäinen loukkaus liittyi potilaalle hänen tahtonsa vastaisesti annettuun lääkitykseen. Tähän liittyen EIT totesi riittävien oikeusturvatakeiden puuttuvan.

Hallitus toimitti tapauksesta X. v. Suomi ministerikomitealle 30.3.2022 ja 21.9.2022 päivitetyn toimintasuunnitelman sekä 21.11.2022 liitteen toimintasuunnitelmaan. IOK antoi ministerikomitealle lausunnon 21.10.2021 ja uudelleen 27.1.2023. Ministerikomitean työjärjestyksen sääntö nro 9 (Rule 9) antaa kansallisille ihmisoikeusinstituutioille mahdollisuuden toimittaa lausunto EN:lle täytäntöönpanon valvontaa varten. Uusimmassa lausunnossaan IOK kritisoi sitä, että tapauksen edellyttämien toimenpiteiden täytäntöönpano oli jälleen viivästynyt STM:n ilmoittettua, ettei hallituksen esitystä ehditä antamaan kuluvalle hallituskaudella.

Myös kansallisissa tuomioistuimissa on käsitelty potilaalle tahdonvastaisesti annettua lääkitystä koskevia tapauksia. Turun HO katsoi huhtikuussa 2022 antamassaan tuomiossa (S 21/1053), että X v. Suomi -tuomion antamisen jälkeen täsmennetty muistutus- ja kantelumenettely antoi potilaalle riittävän oikeussuojan. Toukokuussa 2022 Vaasan HO sitä vastoin katsoi (S 21/871), ettei potilaalla ollut käytettävissä tehokkaita oikeussuojakeinoja, koska X v. Suomi -tuomion jälkeen ei ollut säädetty uusista oikeussuojakeinoista. Viimeksi mainittu asia on vireillä KKO:ssa sen myönnettyä siinä valitusluvan (S2022/361, VL:2022-102).

Kertomusvuonna ei tullut vireille uusia valvonta-asioita. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille 18 Suomea koskevaa tuomiota kuten edellisenäkin vuonna. Kyse on edellä mainittua tapauksia lukuun ottamatta tapauksista, joissa valtaosassa kansalliset täytäntöönpanotoimet on toteutettu, mutta joiden toimintaraportit eivät ole kaikilta osin valmiita. Kaikissa tapauksissa maksettavaksi määrätty hyvitys on asianmukaisesti maksettu.

4 LAILLISUUSVALVONTA

ASIARYHMITÄIN



4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistuimia, oikeusministeriötä (OM), Tuomioistuinvirastoa (TiV), kuluttajariitalautakuntaa ja muuta oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa kärjäoikeudessa, kirjataan yleensä verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan yleensä sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Tuomioistuimia tavalla tai toisella koskevia kanteluita on näin ollen enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Pasi Pölönen. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen sekä muina esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja, oikeusasiamiehensihteeri Katja Harakka sekä notaari Sanna-Kaisa Frantti.

4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Tuomioistuinlaitoksen toimintaympäristöä arvioitiin kattavasti valtioneuvoston eduskunnalle 17.11.2022 antamassa oikeudenhoitoa koskevassa selonteossa (VNS 13/2022 vp). Eduskunta oli edellyttänyt, että valtioneuvosto antaa selonteon oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä.

Rikosasioiden tutkinta- ja käsittelyajat ovat jatkuvasti kasvaneet prosessin kaikissa vaiheissa poliisin esitutkinnasta syyttäjän syyteharkintaan ja tuomioistuin käsittelyyn. Myös riita-asioissa keskimääräiset käsittelyajat ovat pidentyneet erityisesti kärjäoikeuden pääkäsittelyssä käsiteltävissä asioissa, vaikka tällaisten asioiden kokonaismäärät ovat laskeneet merkittävästi.

Yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on molemmilla tuomioistuinlinjoilla kasvanut olennaisesti vuodesta 2010. Hovioikeuksissa määrä on kasvanut 160 prosenttia ja hallinto-oikeuksissa noin 170 prosenttia. Kärjäoikeuksissa rikosasioissa yli vuoden vireillä olleiden asioiden määrä on kasvanut samalla ajanjaksolla noin 130 prosenttia ja laajoissa riita-asioissa 80 prosenttia.

Selonteon mukaan oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaaminen edellyttää oikeudenhoidon perusrahoituksen pysyvää lisäämistä keskimäärin 90 miljoonalla eurolla vuodessa.

Myös TiV:n selvitysten mukaan tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen taso ei mahdollista riittäviä, pysyviä henkilöstöresursseja tuomioistuimille. Henkilöstön riittämättömyyden vuoksi vireillä olevia asioita on paljon eikä ruuhkia ole saatu purettua. Henkilöstöllä ei ole myöskään riittävästi aikaa osallistua koulutukseen ja jaksaminen on heikentynyt.

Oikeudenkäyntien viivästymisiin liittyviä hyvityksiä maksettiin toimintavuoden aikana korkoineen ja kuluineen yhteensä noin 188 000 euroa (edellisenä vuonna noin 212 000 euroa). Hyvityksiä maksettiin 96 asiassa (kärjäoikeudet 33, vakuutus oikeus 22, hovioikeudet 19, hallinto-oikeudet 16, korkeimmat oikeudet 5 ja lautakunnat 1).

Yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmähankke (AIPA) oli toimintavuoden aikana käytössä hakemusasioissa ja laajoissa riita-asioissa. Hankkeen päätavoitteena oli siirtyä lainkäytössä sähköisiin työmenetelmiin ja luoda uusia työtapoja tukeva yhtenäinen järjestelmä, jossa Syyttäjälaitos ja yleiset tuomioistuimet käsittelevät sähköisesti kaikkia lainkäyttöasioita asian vireille tulosta sen ratkaisemiseen ja arkistointiin saakka. TiV:n johtokunta on päättänyt jatkaa AIPA-hankkeen toimikautta 30.6.2023 saakka.

Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjauksen ja asianhallinnan sekä sähköisen asioinnin ja arkistoinnin järjestelmä (HAIPA) oli toimintavuoden aikana käytössä kaikissa hallinto- ja erityistuomioistuimissa (korkein hallinto-oikeus, hallinto-oikeudet ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin sekä vakuutus-oikeus, markkinaoikeus ja työtuomioistuin). HAIPA-järjestelmään liittyy myös kansalaisten ja yhteisöjen sähköinen asiointipalvelu (hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu).

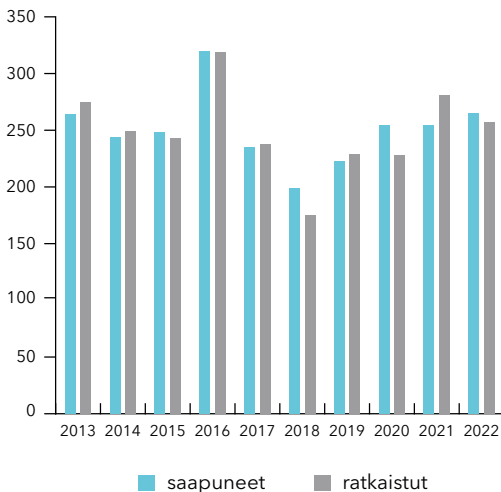
4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät virkavelvollisuutensa. Oikeusasiamies seuraa erityisesti sitä, että perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

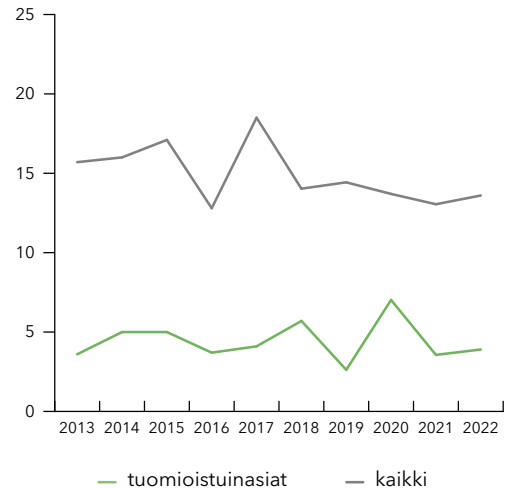
Vuonna 2022 vireille tulleiden tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden kokonaismäärä laski edellisvuodesta. Vuoden aikana vireille tuli 407 uutta asiaa (416 vuonna 2021), ja asioita ratkaistiin 402 (442). Tuomioistuinasioissa toimenpideratkaisujen määrä oli 11 (11). OM:n hallinnonalalla toimenpideratkaisuja oli 12 (7).

Tuomioistuinasioihin (lainkäyttö) tilastoituja uusia kanteluita tuli vireille 265 (254) ja ratkaisuja annettiin 257 (281). OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 106 (123) ja niitä ratkaistiin 107 (124). OM:n hallinnonalan kantelut koskivat useimmiten tietosuojavaltuutetun toimistoa ja kuluttajariitalautakuntaa. Omia tuomioistuinsektoria tai oikeusministeriön hallinnonala koskevia aloitteita ei laitettu vireille.

Oikeushallinnon alaan kuuluvia lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui jälleen paljon eli 26 (35 edellisvuonna). Lausuntoja annettiin 26 (25).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.1.3 TARKASTUKSET

AOA teki toimintavuoden aikana tarkastuksen TiV:oon (1329/2022*). Tarkastuksella käsiteltiin mm. tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen riittämättömyyttä, valtion toimitilastrategian soveltumattomuutta tuomioistuimiin, Senaatti-kiinteistöjen perimiä manageerausmaksuja, ICT-järjestelmiin liittyviä haasteita ja tietosuojaan liittyviä valvontavastuita lainkäytössä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn osalta.

AOA teki toimintavuoden aikana tarkastuksen myös kuluttajariitalautakuntaan. Tarkastuskäynnin aihepiireinä olivat muun muassa lautakunnan käsittelyajat, työtilanne sekä määrärahatilanne ja sen todennäköiset vaikutukset käsittelyaikoihin. Tarkastushavaintojen (1949/2022*) mukaan lautakunnan edellytykset antaa oikeussuojaa kohtuullisessa ajassa ovat heikot. Tämä johtuu muun muassa lautakunnan resurssien vähäisyydestä.

4.1.4 RATKAISUJA

HOVIOIKEUDEN PRESIDENTIN VAHVISTAMA TYÖJÄRJESTYS

Helsingin HO:n entinen presidentti oli vahvistanut työjärjestyksen, jonka mukaan kysymys jatkokäsittelyluvasta oli käsiteltävä kolmen jäsenen kokoonpanossa, vaikka lain mukaan yksikin jäsen voisi myöntää luvan. Ainoastaan rikosasiassa, jossa vain osa valituksista kuuluu jatkokäsittelylupan piiriin, valmistelusta vastaava jäsen saattoi työjärjestyksen mukaan myöntää luvan yksin. Vaikka hovioikeuden presidentin tehtäviin kuuluu laintulkinnan yhdenmukaisuuden valvonta ja vaikka monijäsenisten kokoonpanojen käyttäminen yleensä edistää ratkaisukäytännön yhtenäisyyttä, ei pelkästään näiden tavoitteiden kannalta vaikuttanut täysin perustellulta, että Helsingin HO:ssa oli ollut noin 10 vuotta voimassa työjärjestys, joka edellytti jatkokäsittelylupa-asioissa selvissäkin tapauksissa kolmijäsenistä ratkaisukokoonpanoa.

Helsingin HO:n sittemmin muutettu työjärjestys ja toimintamalli, jossa ratkaisun kolmijäsenisen kokoonpanon käytöstä tekee valmistelusta vastaava jäsen tapauskohtaisesti, tuki AOA:n käsityksen mukaan aikaisempaa paremmin valmistelusta vastaavan jäsenen itsenäistä ja riippumatonta asemaa tuomioistuimen sisällä suhteessa presidenttiin.

AOA:n käsityksen mukaan olisi periaatteellisista syistä tärkeää harkita otettavaksi lakiin jokaisen käytettävissä olevan kokoonpanovaihtoehdon osalta tarkkarajainen säännös siitä, kuka tai ketkä päättävät kokoonpanon valinnasta. Lisäksi oikeustilaa selventäisi, jos lakitasolla säädettäisiin siitä, voidaanko tiettyjen kokoonpanojen pysyvistä käytöstä määrätä työjärjestyksessä nyt kysymyksessä olleella tavalla. Tämäntyyppinen ratkaisukokoonpanoja koskeva tarkempi sääntely voisi osaltaan vahvistaa tuomioistuinten riippumattomuutta.

AOA ei katsonut Helsingin HO:n entisen presidentin vallitsevassa tulkinnallisesti epäselvässä tilanteessa ylittäneen harkintavaltansa rajoja vahvistaessaan kysymyksessä olevan työjärjestyksen, joskin AOA:n käsityksen mukaan tuomarin riippumattomuutta ja itsenäisyyttä korostava tulkintalinja olisi puoltanut toisenlaista lähestymistapaa käsillä olevaan kysymykseen.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset Helsingin HO:n nykyisen presidentin, TiV:n ja OM:n tietoon (44/2021*).

HOVIOIKEUKSIEN KÄYTÄNNÖN MAHDOLLISUUDET NOUDATTA A RATKAISUN ANTAMISELLE SÄÄDETTYÄ 30 PÄIVÄN MÄÄRÄAIKAA

AOA antoi ratkaisun omana aloitteena tutkittuun asiaan, jossa oli kyse viivästyksistä, joita eri hovioikeuksissa oli jo vuosien ajan ilmennyt pääkäsittelyssä ratkaistujen juttujen tuomion antamisessa OK 24 luvun 17 §:n 2 momentissa tarkoitetussa 30 päivän määräajassa. TiV:sta ja hovioikeuksista hankkimansa selvityksen perusteella varsinkin Helsingin, Turun ja Vaasan hovioikeuksissa oli jatkuvasti ja vuodesta toiseen suuria vaikeuksia noudattaa 30 päivän määräaika.

Lainsäätäjä on välittömyyttä korostavien prosessiperiaatteiden mukaisesti lähtenyt siitä, että juttu ratkaistaan ja sen perustelut kirjoitetaan mahdollisimman pian tuoreessa muistissa olevan pääkäsittelyn jälkeen. Käytännössä säännöstä pääsääntöisesti noudatetaan päätösneuvotteluiden osalta. Sitä vastoin 30 päivän säännön noudattamisessa on vaikeuksia, jotka ilmeisesti liittyvät siihen, että hovioikeuden jäsenillä on yhtä aikaa työn alla pääkäsittelyissä ja asiakirjakerroilla liikaa juttuja.

Kysymys on viime kädessä oikeudenhoidon resurssien riittämättömyydestä kuten valtioneuvoston 17.11.2022 eduskunnalle antamasta oikeudenhoitoa koskevasta selonteostakin (VNS 13/2022 vp) ilmeni. Saadun selvityksen valossa erityisesti pääkäsittelyjen määrää painottava tapa organisoida työtä aiheuttaa ongelmia 30 päivän säännön noudattamisessa, koska ratkaisujen kirjoittamiseen ja tarkastamiseen ei pääkäsittelyiltä jää riittävästi aikaa. Tämä johtaa siihen, että pääkäsittelyssä esitettyä ja lausuttua joudutaan muistelemaan ja kertaamaan vielä viikkojen tai kuukausienkin kuluttua tuomion perusteluja kirjoitettaessa tai tarkastettaessa.

Tuomioistuinten riippumattomaan asemaan kuuluu mahdollisuus organisoida lainkäyttötyössä noudatettavat käytännöt ja menettelytavat tuomioistuimen parhaaksi katsomalla tavalla. Tuomioistuinten riippumatonta harkintavaltaa rajoittaa kuitenkin se, mitä lainsäätäjä on hovioikeuden menettelytavoista säätänyt. Lainsäätäjä ei ole säätänyt määräaikoja esimerkiksi pääkäsittelyn toimittamiselle, kokonaiskäsittelyajoille tai kirjallisessa menettelyssä ratkaistun asian tuomion antamiselle. Sen sijaan lainsäätäjä on säätänyt nyt kysymyksessä olevan OK 24 luvun 17 §:n.

AOA ei löytänyt perusteita sille, että hovioikeudet voisivat itse asettamiensa muiden tavoitteiden varjolla syrjäyttää OK 24 luvun 17 §:n 2 momentin noudattamisen jatkuvasti ja siinä määrin kuin ainakin Helsingin, Turun ja Vaasan hovioikeudet tekevät. Kysymys oli paitsi lain selvän säännöksen noudattamatta jättämisestä myös siitä, missä prosessin vaiheessa puutteellisista resursseista johtuvaa viivästystä voitiin pitää vähiten haitallisena. Lainsäätäjän tarkoituksen, ja myös AOA:n käsityksen mukaan, viivästys oli prosessiuudistuksen tavoitteiden kannalta haitallisinta pääkäsittelyn ja tuomion antamisen välisenä aikana. Tähän seikkaan hovioikeuksien johdon olisi AOA:n käsityksen mukaan perusteltua kiinnittää huomiota kehittäessään työtapoja erityisesti nyt, kun todistelun vastaanottamisessa ollaan siirtymässä videoiden katseluun eikä pääkäsittelyjen viivästyksillä todistajien ja muiden kuultavien muistikuvien heikentymisen kannalta ole vastaavaa merkitystä kuin aikaisemmin.

AOA saattoi edellä esittämänsä käsityksen TiV:n, hovioikeuksien ja OM:n tietoon (2472/2020*).

KÄRÄJÄTUOMARIN LAUSUMA PUHELUSSA

AOA:n mukaan kärjätuomarin olisi ollut perusteltua kirjata puhelimitse riita-asian kantajan kanssa käymänsä keskustelun pääkohdat sähköpostiin ja lähettää se asianosaiselle pyynnöin ilmoittaa, miten asianosainen haluaa edetä tai haluaako tämä mahdollisesti sopia asian. Näin vältettäisiin puhelinkeskusteluihin liittyvät mahdolliset väärinymmärrykset varsinkin niissä tapauksissa, joissa asianosaisella ei ole oikeudenkäyntiavustajaa tai juridista osaamista (8748/2021*).

KÄRÄJÄTUOMARIN KIELENKÄYTTÖ

Käräjäoikeuden kärjätuomari oli saamiensa ristiriitaisten kertomusten perusteella katsonut avustajan palkkiota koskevassa ratkaisussaan jutussa avustajana toimineen kantelijan antaneen tuomioistuimelle ”valheellista” tietoa poissaolonsa syystä käräjäoikeuden käsittelystä. AOA katsoi, että valehtelemista tarkoittavan ilmaisun käyttökynnyksen tuomioistuimen päätöspäätöseläissa tulee olla korkealla, eikä tällaista vahvasti leimaavaa väitettä tulisi käyttää ilman erittäin pitäviä perusteita. Kärjätuomarin ratkaisussaan käyttämää ilmaisua ei voitu pitää virkamieslaissa tarkoitettuna asiallisena kielenkäyttönä erityisesti kantelijan ammatin henkilölle asettamat vaatimukset huomioon ottaen (3198/2021*).

KÄRÄJÄOIKEUSKÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

Helsingin käräjäoikeudessa marraskuussa 2019 vireille tulleen ja vasta kesällä 2021 pääkäsittelyssä olleen rikosasian käsittely oli viivästynyt. Rikosasiassa oli ollut kyse alaikäiseen asianomistajaan kohdistuneen seksuaalirikoksen epäilystä. Asia oli ollut neljän kärjätuomarin käsiteltävänä (2769/2021*).

KÄRÄJÄOIKEUDEN MENETTELY SALAISTEN HENKILÖTIETOJEN TOIMITTAMISESSA

AOA katsoi ratkaisussaan Lapin käräjäoikeuden kärjäsihteerin toimineen vastoin huolellisuusvelvoitettaan lähettäessään lähestymiskieltoasiassa hakijana olleen kantelijan laajassa tietojenluovutuskiellossa olleet yhteys- ja henkilötiedot, lähestymiskieltoasiassa annetun tuomion ja sen liitteenä olleen, vain poliisin käyttöön tarkoitettun ilmoitusosan tiedoksi lähestymiskieltoasian vastaajalle (2395/2021*).

KULUTTAJARIITALAUTAKUNNAN MENETTELY JA KÄSITTELYAIKA

Kuluttajariitalautakunta ei ollut käsitellyt asiaa, jossa se ei ollut ollut toimivaltainen, ilman aiheetonta viivästyä, kun asian käsittely oli kestänyt noin kaksi vuotta seitsemän kuukautta. Asia oli odottanut esittelyjonossa yli kaksi vuotta, minkä jälkeen esittelijä oli vasta havainnut lautakunnan puuttuvan toimivallan (3980/2021*).

KULUTTAJARIITALAUTAKUNNAN TOIMIVALTARATKAISU JA KÄSITTELYAIKA

Kuluttajariitalautakunta oli rinnastanut kolme vuokrattavaa huoneistoa omistaneen kantelijan varsin yksioikaisesti elinkeinonharjoittajaan ja tällä perusteella päätyntä siihen, ettei lautakunnalla ollut toimivaltaa käsitellä asiaa. AOA piti kuluttajariitalautakunnan puuttuvasta toimivallastaan antamaa päätöstä ratkaisun perusteluiden kannalta ongelmallisena.

Asiassa oli kyse myös käsittelyajasta. Lautakunnan puutteellisesta resursoinnista johtuvat jatkuvat viivästyksät olivat ylimpien laillisuusvalvojen tiedossa ja ne oli saatettu myös OM:n tietoon. Tässä tapauksessa käsittelyn viivästyminen oli kuitenkin vaikuttanut myös se, että kantelijan vastapuolelta ei ollut saatu vastausta puoleentoista vuoteen. Tuona aikana vastapuolta ei ollut aktiivisesti muistutettu vastauksen antamisesta, vaan oli jääty odottamaan sen saapumista. AOA piti asian käsittelyä tältä osin viivästyneenä (4441/2021*).

4.1.5 LAUSUNTOJA

OM:lle annettiin kertomusvuonna 18 tähän jaksoon liittyvää lausuntoa, joista kahdeksan koski rikos- ja prosessioikeutta. Lausuntoja annettiin myös lainvalmistelusta yleisellä tasolla sekä lainsäädäntöhankkeista, jotka koskivat oikeushallinnon erityisviranomaisia, vaalirahoitusta, avoimuusrekisteriä ja automaattista päätöksentekoa. Lisäksi lakivaliokunnalle annettiin lausuntoja mm. oikeudenhoitoa koskeneesta valtioneuvoston selonteosta, oikeudenkäyntikuluja koskevien säännösten muuttamisesta, eräiden lakien valitusteitä koskevasta sääntelystä, ilmoittajan suojelusta, lähestymiskiellon tehostamisesta ja avoimuusrekisterilakia koskeneesta hallituksen esityksestä.

4.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat OA Petri Jääskeläiselle kuitenkin niin, että valtakunnansyyttäjän toimistoa koskevat asiat ratkaisi syyskuun loppuun saakka AOA Pasi Pölönen. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Eteläpää.

4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan syyttäjälaitoksen keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjälaitoksiin. Syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, valtiosyyttäjä, johtava aluesyyttäjä ja johtava maakunnansyyttäjä, erikoissyyttäjä, aluesyyttäjä ja maakunnansyyttäjä sekä apulaissyyttäjä. Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimivaltaan kuuluvissa asioissa syyttäjiä ovat Euroopan syyttäjä ja valtuutettu Euroopan syyttäjä.

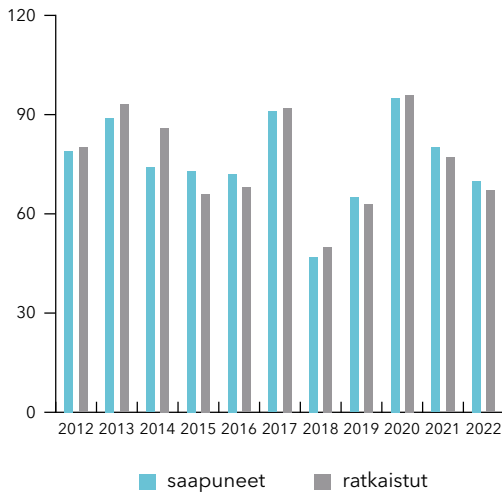
Syyttäjien virkavastuun toteuttamisessa ylimmillä laillisuusvalvojilla on korostettu roolinsa, sillä syyttäjien virkasyytteen käsittelyä koskevan sääntelyn mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa ja syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtiosyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää sekä Euroopan syyttäjää ja valtuutettua Euroopan syyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on päätöksellään OKV/23/50/2019 pyytänyt poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerille tutkittavakseen tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista. Päätöksessä muun muassa todetaan, että vaikka toimivalta syytteen nostamisesta kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille, kuuluu esitutkinta ja sen toimittamisedellytysten arviointi näissä asioissa normaaliin tapaan poliisin tehtäviin ja toimivaltaan. Edelleen päätöksessä todetaan, että oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat tarvittaessa yksittäisessä tapauksessa siitä, kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisimmin kuuluu.

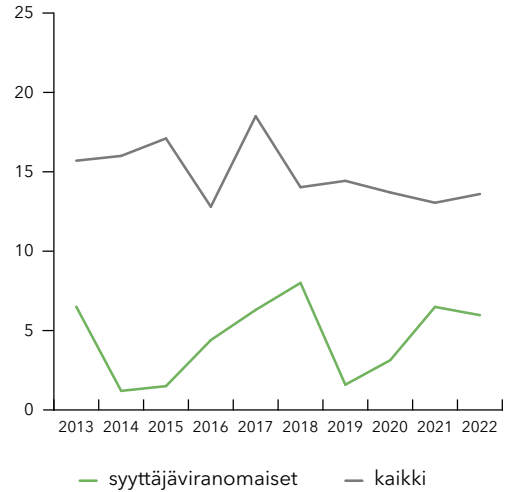
Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun, 1.10.2022 voimaan tulleen lain mukaan oikeusasiamiehelle keskitettäviin tehtäviin kuuluvat syyttäjän toimet esitutkinnassa (pois lukien esitutkinnan rajoittaminen) ja rikosprosessuaalisissa pakkokeinoissa.

4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suuri osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa. Kanteluissa arvosteltiin joko sitä, että syytettyä ei nostettu tai sitä, että syyte oli nostettu. Syytteen nostamista koskevissa kanteluissa kysymys on yleensä asiasta, joka on vireillä tuomioistuimessa. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan; kantelijalla on mahdollisuus esittää syytettyä koskeva arvostelunsa tuomioistuimessa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa tai esitutkinnan rajoittamista koskevat muutoksenhakutyypiset kantelut siirretään yleensä valtakunnansyyttäjälle, jos epäiltynä on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan tai määrätä esitutkinnan suoritettavaksi, mihin oikeusasiamiehellä ei näissä tapauksissa ole toimivaltaa.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin saapuneeksi 70 ja niitä ratkaistiin 67. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Tilastot ovat lähinnä suuntaa antavia, koska poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan ja sellaisina ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä.

Toimenpiteeseen päädyttiin neljässä asiassa. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi, mikä osaltaan johtuu edellä kerrotusta asian vireillä olosta tuomioistuimessa ja toisaalta myös syyttäjällä olevasta varsin laajasta harkintavallasta. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta menettely on moitittavaa, jos lain suoma harkintavalta ylitetään tai sitä käytetään väärin.

4.2.3 TARKASTUKSET

Etelä-Suomen syyttäjälueen Vantaan toimipaikan tarkastuksella keskusteltiin syyttäjien päätöksistä tehdyistä havainnoista, joista muun muassa kävi ilmi pitkät poliisin tutkinta-ajat monissa asioissa. Todettiin, että osaltaan tämä voi vaikuttaa myös syyttäjän tehtävien priorisointiin, sillä rikosasian esitutkinnan aloittamisesta asian lopulliseen ratkaisuun saakka laskettavan kokonaiskäsitelyajan venyminen kohtuuttomaksi voi merkitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkausta, jonka ehkäisemisestä syyttäjänkin on omalta osaltaan vastuussa. Aineistosta tehdyt havainnot eivät antaneet oikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin.

Valtakunnansyyttäjän toimiston tarkastuksella keskusteltiin syyttäjälaitoksen työtilanteesta, syyttäjien valvonnasta, poliisirikostutkinnasta, ns. EPPO-syyttäjien toiminnasta ja sotilasoikeudenhoidosta.

4.2.4 RATKAISUJA

Syyteharkinnan kestoja koskevassa asiassa OA piti ymmärrettävänä, että tilanteessa, jossa uhkaa syyteoikeuden vanhentuminen, syyttäjä asettaa valtakunnansyyttäjän ohjeistamien periaatteiden mukaisesti etusijalle tällaisen asian, vaikka toisessakin samaan aikaan syyteharkinnassa olleessa asiassa on ollut – muu kuin syyteoikeuden vanhentumisesta aiheutuva – kiireellisyysperuste (5610/2021).

Poliisimiehen tekemäksi epäillyssä rikosasiassa rikosepäilystä päivystävälle syyttäjälle ilmoittaneen rikoskomisarion ja päivystävän syyttäjän käsitykset erosivat toisistaan siinä, kuka ja miten päätti rikoksesta epäiltyyn poliisimieheen kohdistetuista pakkokeinoista. OA totesi, että syyttäjän on kyettävä tarvittaessa tekemään tarkentavia kysymyksiä, jos hän katsoo päätöksenteon sitä edellyttävän, sekä vastustamaan mahdollista painostusta, jos hän tuntee sellaista kokevansa. Tietoja antavan poliisiin tulee puolestaan antaa kaikki asiaan vaikuttava tieto oma-aloitteisestikin eikä hän saa painottaa tietoja asiaankuulumattomasti, jotta saisi syyttäjän tekemään päätöksen, jota poliisi pitää oikeana (6942/2021).

Päätöksessään 2737/2021* OA katsoi aluesyyttäjän laiminlyöneen lakiin perustuvan velvollisuutensa, kun tämä ei ollut ryhtynyt takavarikon edellyttämiin toimenpiteisiin syyteharkinnassaan olevassa asiassa. Vaikka aluesyyttäjä ei ollut nostanut syytettä neljän kuukauden kuluessa takavarikoimisesta, hän laiminlöi hakea takavarikkoon pidennystä tai vaihtoehtoisesti purkaa takavarikko laista ilmenevässä määräjassa.

4.2.5 LAUSUNTOJA

OA antoi lakivaliokunnalle lausunnon esitutkintalain ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 144/2022), jossa oli kysymys lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten ja eräiden muiden rikosten käsittelyn nopeuttamisesta. OA oli vuonna 2020 tehnyt asiasta oikeusministeriölle lainsäädäntöesityksen (5625/2020*).

OA kannatti esitystä ja totesi, että viranomaisille tulee myös varmistaa riittävät resurssit, jotta säädösten uudistamisella olisi todellista positiivista vaikutusta. Muutoin muiden rikosasioiden käsittely viivästyy. Myös viranomaistoiminnan laatu voi kärsiä, jos lapsia koskevia asioita joutuvat käsittelemään poliisit ja syyttäjät, jotka eivät ole erikoistuneet näihin asioihin (5785/2022).

4.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului OA Petri Jääskeläiselle. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos Juha Haapamäki. Poliisiasioita esittelivät myös esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Kristian Holman, Peter Fagerholm ja Anu Lempiäinen sekä tarkastajat Joel Hyväri ja Antti Perälä.

4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Paikallispoliisin tehtäviä hoitaa 11 poliisilaitosta. Kunkin laitoksen pääpoliisiaseman lisäksi on satakunta poliisiasemaa, jotka ovat hyvin erikokoisia miehitykseltään ja palveluiltaan. Ahvenanmaalla on itsehallintonsa mukaisesti oma maakuntahallituksen alainen poliisiviranomainen. Poliisin valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu.

Poliisihallitus on poliisin keskusvirasto, joka johtaa, ohjaa ja valvoo poliisiyksiköiden toimintaa – lukuun ottamatta suojelupoliisia, joka on suoraan sisäministeriön alainen. Sisäministeriön poliisiosastolle kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö.

YLEISIÄ KEHITYSPIIRTEITÄ

Jo pitkään poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa on lisätty sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan ja näille viranomaisille on myös siirretty ratkaisovaltaa vähäisemmissä asioissa. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Rikosasioiden käsittelytapoja on jatkuvasti pyritty muutoinkin keventämään ja myös siirretty rangaistuksista hallinnollisiin seuraamuksiin, kuten esimerkiksi liikennevirhemaksuun. Sinänsä perusteltu pyrkimys tehokkuuteen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua sekä tuottaa muutoinkin oikeusturvaongelmia. Tavallisen kansalaisen näkökulmasta asioilla, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa, voi olla suurikin merkitys. Keskustelua onkin herättänyt myös se, käytetäänkö lain suoma harkintavaltaa keskittyä vakavampiin asioihin jo liiankin laveasti. Tämä voi alkaa rapauttaa rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ja luottamusta poliisiin.

Poliisin resurssit ovat olleet viime vuosina paljon esillä julkisuudessa. Lähtökohtaisesti tämä ei ole laillisuusvalvontakysymys, mutta poliisien määrä suhteessa tehtäviin voi paljonkin vaikuttaa esimerkiksi käsittelyaikoihin ja muutoinkin poliisipalvelujen laatuun ja myös vaarantaa yhdenvertaisuutta ja muutoinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Poliisi joutuu vahvasti priorisoimaan vakavampien rikosten tutkintaa ja kiireellisiä hälytystehtäviä sekä keskittämään resurssiaan tehtävämäärien mukaan suurimpiin asutuskeskuksiin. Muihin Pohjoismaihin verrattuna poliisin resurssit ovat Suomessa olennaisesti pienemmät. Esimerkiksi vuonna 2017 Suomessa oli 1,3 poliisia tuhatta asukasta kohden, kun muissa Pohjoismaissa suhdeluku oli noin 1,9. Vuonna 2022 poliiseja oli hieman yli 7 500. Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 4/2021) tarvittavaksi poliisien määräksi vuonna 2030 arvioitiin 8 200.

Poliisin tehtäväkenttä on jatkuvasti monimutkaistunut ja kansainvälistynyt. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat entistä enemmän sidoksissa toisiinsa. Rikostutkinnassa uusia haasteita tuo muun muassa verkkorikollisuus. On myös keskusteltu siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua, esimerkkinä juopuneiden kuljetukset ja säilytys. Yksityiset vartiointiliikkeet sinänsä hoitavat nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. Poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei kuitenkaan ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, koska perustuslaki asettaa tälle omat reunaehdot. Kertomusvuonna tuli myös ilmi yksityisen turva-alan toimijoihin kohdistuvia vakavia rikosepäilyjä.

Poliisin lupapalveluissa asiointia on viime vuosina siirretty verkkoon pääosin varsin onnistuneesti. Kertomusvuonna poliisi ei kuitenkaan kyennyt vastaamaan voimakkaasti kohonneeseen lupapalvelujen kysyntään (ks. tästä kohdassa 4.3.8 ratkaisu 5276/2021*). Lisäksi eräät poliisin tietojärjestelmien uudistukset, esimerkiksi Vitja-hanke, ovat olleet suurissa vaikeuksissa.

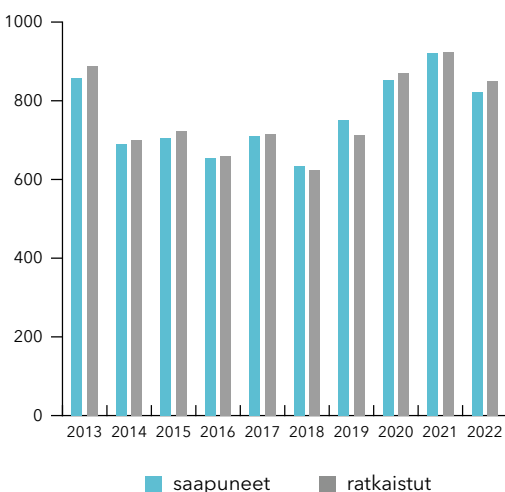
Omat ongelmansa poliisin toiminnalle aiheutuu toimitilojen kunnosta. Rakennuskanta on suurelta osin peräisin 1960–80 -luvulta ja tulossa tiensä päähän tai jo on siellä. Useilla poliisilaitoksilla on jouduttu turvautumaan laajasti väistötiloihin tai työskentelemään ainakin väliaikaisesti epätyydyttävissä tiloissa.

Vaikka viime vuosina on ollut tuomioistuinkäsittelyssä useita hyvinkin vakavia poliisirikosasioita, perinteisesti korkea luottamus poliisiin ei juurikaan ole heikentynyt. Vuonna 2020 julkaistun poliisibaronetrin mukaan 91 % luotti poliisiin melko tai erittäin paljon (2018 lukema oli 95 %). Samalla kuitenkin 39 % piti melko tai erittäin todennäköisenä, että poliisin sisällä esiintyy korruptiota tai epäeettistä toimintaa.

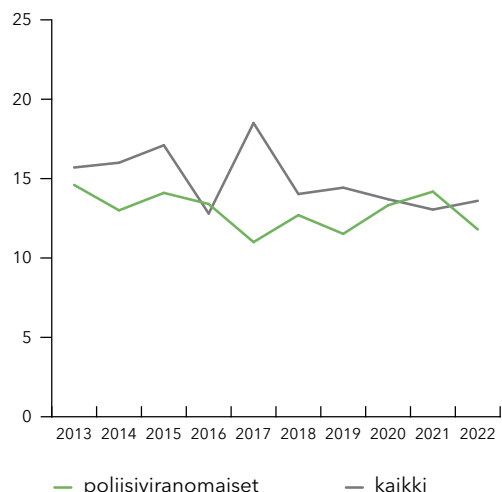
4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä.

Poliisikantelujen määrä on viime vuosina ollut kasvussa. Vuonna 2022 kanteluja saapui 821 (edellisvuonna 922) ja niitä ratkaistiin 849 (925). Kantelujen lisäksi ratkaistiin 7 (7) poliisia koskenutta omaa aloitetta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2022 Oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 295 (309) poliisiin kohdistunutta kantelua. Muutama kymmenen näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Uuden 1.10.2022 voimaan tulleen tehtävienjakolain myötä poliisia koskevien kantelujen käsittely keskittyy entistä enemmän oikeusasiamiehelle. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2022 yhteensä 785 (748) kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti.

Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 100 (131) ja omista aloitteista 5 (7). Valtaosa näistä eli 77 (87) oli käsityksiä. Kahdessa tapauksessa poliisille annettiin huomautuksia. OA teki myös viisi esitystä säädösten ja ohjeistuksen kehittämiseksi. Toimenpideratkaisujen lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia ei ole mahdollista tarkemmin selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa. Ratkaisuihin, jotka on merkitty *.llä, voi tutustua kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Suurin osa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Eniten kannellaan poliisin päätöksistä olla toimittamatta esitutkintaa. Usein kantelijat myös pitävät esitutkintaa puutteellisenä tai arvostelevat sen kestoa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten vapaudenmenetyksistä ja olosuhteista säilytystiloissa. Myös julkisuusasiat ovat jatkuvasti esillä. 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.

Kantelujen määrästä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos. Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisulla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.

Väitteitä vakavista poliisin väärinkäytöksistä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisin tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 897 rikosilmoitusta vuonna 2021 (edellisvuonna 973). Poliisirikosasioiden alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty valtakunnansyyttäjän toimistoon, jossa osa asioista ratkaistaan ja loput siirretään paikallisille tutkinnanjohtaja-syyttäjille.

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei edelleenkään ole tarkkaa tilastotietoa siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan.

Jokaisessa poliisilaitoksessa on oikeusyksikkö, jonka tehtävien pääpaino on laillisuusvalvonnassa ja myös Poliisihallituksessa on erillinen laillisuusvalvontatoiminto. Kaikkiaan poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa työskentelee päätoimisesti nelisenkymmentä asiantuntijavirkamiestä. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta sekä viranomaisten muu salainen tiedonhankinta, josta on erillinen jakso 4.6. Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä kohdassa 4.3.10.

4.3.3 LAUSUNNOT

OA Jääskeläinen antoi sisäministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamiseksi (513/2022*). Kysymys oli eräiden poliisivirkojen ei-julkisesta täyttämismenettelystä, johon OA suhtautui osin kriittisesti. Lainmuutos (1130/2022) tuli voimaan 1.1.2023.

OA antoi sisäministeriölle lausunnon poliisilain ym. muuttamista tarkoittavasta hallituksen esitysluonnoksesta, joka koski poliisin antaman virka-avun maksullisuutta (3559/2022*). Lainmuutos (989/2022) tuli voimaan 1.1.2023.

OA antoi eduskunnan lakivaliokunnalle lausunnon esitutkintalain ym. muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä HE 144/2022 vp, jossa esitettiin lapsiin kohdistuvien rikosten käsittelyn säätämistä kiireelliseksi (5785/2022). Tämän esityksen taustalla oli OA:n päätös 5625/2020*, jossa hän esitti tällaista lainmuutosta. OA antoi asian valmisteluvaiheessa lausunnon oikeusministeriölle (1829/2022*); tämä lausunto koski yleisemminkin rikosprosessin tehostamista. Siinä hän esitti harkittavaksi muun muassa esitutkintojen priorisoinnista säätämistä ja katsoi perustelluksi, että nimenomaisesti säädettäisiin, että oikeus korvaukseen rikosasian käsittelyn viipymisestä ei riippuisi siitä, nostetaanko asiassa lopulta syyte vai ei.

OA antoi oikeusministeriölle lausunnon pakkokeinolain muutostarpeista (663/2022*). Hallitus antoi asiassa eduskunnalle lakiesityksen HE 217/2022 vp.

OA antoi oikeusministeriölle lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta esitutkinnan salassapitoperusteiden selkeyttämisestä (795/2022*). Lainmuutoshankkeen taustalla oli OA:n päätös 579/2020*, jossa hän esitti esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistamista, mikä olisi perusteltua tehdä erikseen odottamatta julkisuuslain kokonaisuudistusta. Asiasta annettiin hallituksen esitys HE 273/2022 vp. Valitettavasti esityksen käsittely raukesi vaalikauden loppuessa.

Muista poliisia koskevista lausunnoista ks. salaista tiedonhankintaa koskeva jakso 4.6.

4.3.4 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen lukuun ottamatta poliisivankilatarkastuksia, jotka tehdään pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta.

Tarkastustoiminta oli vuonna 2022 poliisinkin kohdalla normaalia vähäisempää, koska keskeisiin kohteisiin eli poliisivankiloihin ei koronapandemian vuoksi tehty vielä alkuvuonna tarkastuksia. Vuoden aikana tarkastettiin poliisin vapautensa menettäneiden säilytystilat Pasilassa, Turussa, Salossa, Tampereella ja Maarianhaminassa. Lisäksi tarkastus tehtiin matkustaja-autolautta M/S Baltica Princessin säilytystiloihin. Näistä tarkastuksista sekä oikeusasiamiehen tehtävästä YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä enemmän jaksossa 3.5. Salaiseen tiedonhankintaan liittyviä tarkastuksia käsitellään puolestaan jaksossa 4.6.

Muita tarkastuksia tehtiin Itä-Uudenmaan poliisilaitokselle, Ahvenanmaan poliisiviranomaiseen, suojelupoliisiin, keskusrikospoliisiin ja Poliisihallitukseen. Tarkastuspöytäkirjoihin voi tutustua oikeusasiamiehen verkkosivuilla ja seuraavassa tarkastuksia käsitelläänkin vain pääkohdittain.

ITÄ-UUDENMAAN POLIISILAITOKSEN tarkastuksella (2583/2022*) todettiin, että rikostutkinnan tilanne on hyvin huolestuttava ja syyteoikeuksia vanhentuu esitutkinnan aikana. Juttumäärien lisäksi tilannetta vaikeuttaa henkilöstön suuri vaihtuvuus. Poliisilaitos on myös joutunut hajauttamaan toimintojaan useaan toimipisteeseen. Tarkastuksella käsiteltiin myös erikseen lapsiin kohdistuvien rikosten tutkintaa. Näiden tapausten määrät ovat merkittävästi lisääntyneet ja tutkinta on keskitetty Vantaalle. Lisäksi tarkastuksella käsiteltiin oikeusyksikön ja lupapalvelujen toimintaa.

AHVENANMAAN POLIISIVIRANOMAISEN tarkastuksella (6391/2022*) keskusteltiin rikostutkinnan tilanteesta ja todettiin käsittelyaikojen olevan valtakunnallisesti vertaillen kohtuullisia. Pistokokeena arvioiduissa esitutkinnan päätöksissä oli muutamia puutteellisesti perusteltuja päätöksiä. Lisäksi tarkastettiin poliisivankila (6392/2022*) ja poliisiin yhteydessä toimiva Landskapsalarmcentralen (6393/2022*).

SUOJELUPOLIISISSA (5702/2022*) aiheina olivat turvallisuus selvitysmenettely, sisäinen laillisuusvalvonta ja operatiivinen oikeudellinen tuki. Vuonna 2021 tehtiin yli 86 000 turvallisuus selvitystä – yksikössä työskentelee noin 80 henkeä. Tarkastuksella käytiin läpi selvityksissä käytettäviä tietolähteitä ja nuhteettomuusseurantamenettelyä. Sisäisen laillisuusvalvonnan toiminnassa ei tullut ilmi huomautettavaa. Suojelupoliisissa toiminnan lainmukaisuutta pyritään ennakkoon varmistamaan operatiivisella oikeudellisella tuella; tämä toiminto pidetään erillään laillisuusvalvonnasta.

KESKUSRIKOSPOLIISISSA (5818/2022*) tarkastuskohteina olivat oikeusyksikkö ja todistajansuojeluohjelma, minkä lisäksi keskusteltiin mm. Ukrainan sodan vaikutuksista. Oikeusyksikön toiminta todettiin hyvin suunnitelmalliseksi ja muutoinkin asianmukaiseksi. Oikeusasiamiehelle esiteltiin todistajansuojeluohjelman käytännön toteutusta ja toiminnasta syntyneitä asiakirjoja. Lainsäädännön kehittämistarpeina tuli esiin ohjelman lopettamiskynnys viranomaisaloitteisesti sekä suojelutoimet ennen ohjelman aloittamista.

POLIISIHALLITUKSEN tarkastuksella (5819/2022*) esillä olivat erityisesti poliisin sisäinen laillisuusvalvonta sekä rikostutkinnan ja lupahallinnon tilanteet. Poliisihallitus oli tehnyt suunnitellut tarkastukset kaikissa poliisilaitoksissa, neljässä poliisivankilassa ja ensimmäisen kerran myös Ahvenanmaan poliisiviranomaisessa (ks. korkeimman oikeuden päätös KKO:2021:83 laillisuusvalvonnan toimivallasta). Tarkastusten mukaan erityisesti seksuaalirikosten tutkinta oli paikoin pahasti ruuhkaantunut ja niissä myös tutkinnan päätöksissä oli paljon puutteita. Esillä olivat myös rikostutkinnan haasteet ja kehittämistoimet. Poliisihallituksen mukaan perusongelma on suuri työmäärä ja tulee ottaa huomioon, että rikostorjuntaan kuuluu varsinkin nykyisin hyvin paljon muutakin kuin esitutkintapöytäkirjojen tekemistä. Esitutkinta on myös hyvin erityyppistä ns. massarikoksissa kuin esimerkiksi ammattimaisen järjestäytyneen rikollisuuden tutkinnassa. Lupahallinnossa haasteena ovat olleet rajusti kasvaneet asiakasmäärät. Tilanne oli sittemmin normalisoitunut kuudella poliisilaitoksella, mutta aikojen saaminen oli edelleen ongelma pääkaupunkiseudulla, Turussa ja Tampereella.

4.3.5 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Eniten kiinniottoja tehdään poliisilain nojalla, vuonna 2021 noin 41 500, joista valtaosa päihityksen vuoksi. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2021 oli kiinniotettuna noin 20 000 henkilöä, yli 7 800 pidätettiin ja 1 852 epäiltyä vangittiin (Tilastokeskus: Pakkokeinotilasto). Näissä luvuissa ovat mukana myös tullin ja rajavartiolaitoksen tutkimat tapaukset; poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä näissäkin asioissa.

Säilytystiloja poliisilla on nykyään viitisenkymmentä. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista useisiin viikkoihin, jopa kuukausiin. Oikeusasiamiehen lisäksi myös kansainväliset valvontaelimet ovat jo pitkään arvostelleet erityisesti tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen oleskeluun. Nykyisin tutkintavankia ei saa pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta kauempaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuim.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan vapaudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvinaisia, poliisin toimenpiteille on selvitysten mukaan useimmiten ollut riittävät perusteet. Tarkastuksella ilmi tulleen vuoksi omana aloitteena tutkitussa asiassa 7062/2021* OA katsoi kuitenkin, että näpistykseen yrityksestä epäillyn henkilön 18 tunnin vapaudenmenetys oli suhteellisuusperiaatteen vastaista. Asiassa 6673/2021 puolestaan poliisilakiin perustuneen säilöönoton pituutta ei ollut sen syynä olleen häiriökäyttäytymisen laatu huomioon ottaen perusteltu oikeudellisesti kestävästi. Asiassa 886/2022 arvosteltiin puolestaan sitä, ettei pidätetty ollut ollut saanut kirjoitusvälineitä puolustuksensa valmistelua varten ja hänelle oli annettu poliisivankilassa ulkoilua varten vain sandaalit, vaikka oli pakkasta. Asiassa 7822/2021* päätökselle kieltää epäillyn yhteydenpito omaisiinsa ei ollut esitetty riittäviä perusteita.

Asiassa 5161/2021* kantelija oli otettu etsintäkuulutuksen perusteella kiinni lentoasemalla. Etsintäkuulutuksessa pyydetty toimenpide ("kuulusteltava") on OA:n mukaan tosiasiasa tarkoittanut noutoa kuulusteluun ilman kutsua, mutta noudon edellytyksiä ei kuitenkaan ollut. Kantelijan ei ollut perustellusti voitu olettaa pakoilevan esitutkintaa. Lisäksi noudosta esitutkintaan päättää lain mukaan tutkinnanjohtaja, ja tässä tapauksessa etsintäkuulutuksen teki jutun tutkija.

Etsintäkuulutuksesta oli kyse myös ratkaisussa 7371/2021*, jossa OA totesi, ettei pidä hyväksyttävänä sitä, että liiketoimintakiellossa olevat henkilöt etsintäkuulutetaan (Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaisesti) siinä tarkoituksessa, että heidät tulee tavattaessa kuulla kieltoon liittyen. Tämä voi tosiasiallisesti muistuttaa noutoa poliisitutkintaan ilman kutsua esimerkiksi silloin, kun valvottava pysäytetään liikenteessä. Nouto ilman kutsua ei kuitenkaan ole poliisitutkinnassa sallittu. Etsintäkuulutus voi johtaa myös usein toistuviin pysäytyksiin, vaikka tälle ei olisi valvonnallista tarvetta. OA pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan toimenpiteistään.

Poliisihallitus ilmoitti helmikuussa 2023 muuttaneensa ohjeistustaan niin, että etsintäkuulutuksen toimenpidepyynnöksi koskee tilanteita, joissa on syytä olettaa havaintotietojen liittyvän epäilyyn liiketoimintakiellon rikkomisesta. Kuulutuksen perusteella ei siten pääsääntöisesti ole tarvetta puhuttaa valvottavaa henkilöä.

Vapaudenmenetyksestä tai -rajoittamisesta voi olla kyse tapauksissa, joissa poliisi antaa virka-apua mielenterveyslain nojalla.

POLIISIHALLITUKSELLE HUOMAUTUS

Asiassa 55/2022* OA Jääskeläinen katsoi, että Poliisihallituksen mielenterveyslain mukaista poliisin virka-apua koskeva ohjaava kirje on voinut vakavasti vaarantaa sekä mielenterveyslain mukaisen hoidon tarpeessa olevien henkilöiden että sivullisten henkilöiden terveyttä ja turvallisuutta sekä muita perusoikeuksia. Hän piti menettelyä vakavasti moitittavana ja antoi Poliisihallitukselle huomautuksen.

Mielenterveyslain mukaan poliisi on virkasuhteisen lääkärin pyynnöstä tietyin edellytyksin velvollinen antamaan virka-apua henkilön toimittamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön tahdosta riippumattoman hoidon tarpeen arviointia varten.

Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan poliisin virka-avun sisältö riippuu siitä, onko henkilöstä laadittu tarkkailulähetä vai ei. Jos henkilöstä on laadittu tarkkailulähetä, poliisi voi käyttää poliisilain mukaisia toimivaltuuksiaan henkilön kuljettamiseksi terveydenhuollon toimintayksikköön vastoin tämän tahtoa. Jos taas tarkkailulähetettä ei ole laadittu, poliisi ei voi kirjeen mukaan puuttua henkilön vapauteen tai ryhtyä muuhunkaan henkilön toimintavapautta rajoittavaan toimenpiteeseen, vaan kuljetus perustuu henkilön vapaaehtoisuuteen ja suostumukseen.

Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen tämä peruslähdekohta oli OA:n mukaan virheellinen ja lainvastainen. Kirjeessä esitettyä erottelua ei voida voimassa olevan lainsäädännön mukaan tehdä.

Mielenterveyslaissa on poliisin virka-avun suhteen nimenomaisesti rinnastettu tilanteet, joissa tarkkailulähete on laadittu tai joissa virka-apua pyydetään tarkkailulähetteen laatimiseksi. Molemmissa tilanteissa poliisi on velvollinen antamaan virka-apua samalla tavalla.

Mielenterveyslain mukainen tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen tapahtuu monivaiheisessa prosessissa, jonka ensimmäinen vaihe on tarkkailulähetteen laatiminen. Lääkäri ei voi laatia tarkkailulähetettä, ennen kuin hän on henkilökohtaisesti tutkinut potilaan. Kun Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen mukaan poliisi ei anna virka-apua vastoin henkilön tahtoa tämän toimittamiseksi terveyskeskukseen tarkkailulähetteen laatimista varten, tahdosta riippumattoman hoidon määräämisprosessi ei käytännössä voi käynnistyä. Tämä voi vakavasti vaarantaa sekä hoidon tarpeessa olevien henkilöiden että sivullisten henkilöiden terveyttä ja turvallisuutta sekä muita perusoikeuksia.

OA piti Poliisihallituksen ohjaavan kirjeen ja siinä tehdyn mielenterveyslain tulkinnan yllättävän muutoksen aiheuttamaa tilannetta hyvin huolestuttavana ja vakavana. OA oli saanut asiasta useita kanteluita ja hoidon tarpeessa olevien henkilöiden läheisten huolestuneita yhteydenottoja.

OA lähetti päätöksensä Poliisihallitukselle ja pyysi sitä saattamaan hänen ratkaisunsa kaikkien poliisiyksiköiden tietoon sekä kiireellisesti arvioimaan ohjaavan kirjeensä sisältöä. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle Valviralle.

Poliisihallitus ilmoitti välittömästi kumonneensa kyseisen ohjauskirjeen ja tästä oli annettu tieto kaikille poliisiyksiköille, joille oli myös ilmoitettu, että niiden on noudatettava OA:n päätöksen linjauksia.

4.3.6 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa ovat pakkokeinojen käytön lisäksi kestoaiheita erityisesti esitutkintapäätökset sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto. On ilmeistä, että esitutkintapäätösten laatuun ja etenkin esitutkintojen kestoon vaikuttaa vahvasti poliisin resurssien rajallisuus. Yksittäisen päätöksen laatimiseen ei ole käytettävissä kovinkaan paljon aikaa. Samoin poliisin pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä valitettavasti viipyy.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe ja niissä on myös jatkuvasti ollut arvosteltavaa. Vuonna 2022 ratkaistiin 15 tapausta, joissa esitutkintapäätösten perustelut olivat eriasteisesti virheelliset tai puutteelliset. Useimmiten päätöksen lopputulos on perustelujen puutteista huolimatta ollut hyväksyttävä. Kuitenkin kertomusvuonnakin poliisi otti OA:n kantelututkinnan myötä asian uudelleen arvioitavaksi useassa tapauksessa ja aloitti osassa esitutkinnan.

Päätöksiä ei aina ollut perusteltu oikeudellisesti kestävällä tavalla. Esimerkiksi asiassa 2274/2021 esitutkinta oli keskeytetty, vaikka rikoksesta epäilty henkilö oli tiedossa; tämä on vastoin lain nimenomaista säännöstä. Asiassa 847/2022 rikosylikonstaapeli oli perustellut päätöstään olla toimittamatta esitutkintaa kunnianloukkauksesta virheellisesti sillä, että loukkaaviksi katsotut väitteet oli esitetty viranomaisille, joilla oli vaitiolovelvollisuus, eikä hänen mukaansa väitteistä tämän vuoksi ollut voinut koitua kantelijalle vahinkoa tai halveksuntaa.

Asiassa 656/2021* OA totesi, että tutkinnanjohtaja voi määrätä tutkijan valmistelemaan esitutkintapäätöksen, mutta hän ei voi määrätä tutkijaa toimimaan asiassa esittelijänä, jolle syntyy esittelijän vastuu päätöksestä. Asian esittely ei ole esitutkintatoimenpide eikä muukaan tutkijalle lain mukaan kuuluva tehtävä tai toimenpide. Tutkinnanjohtaja ei tähän oikeuttavan säännöksen puuttuessa voi ”sita” valmistelijaa perustuslain mukaiseen oikeudelliseen vastuuseen päätöksestään. Esittelijän vastuuseen kuuluu se, että hän voi vastuusta vapautuakseen jättää päätökseen eriävän mielipiteensä. Tutkija ei voi jättää tutkinnanjohtajan päätökseen eriävää mielipidettä, koska päätöksestä vastaa tutkinnanjohtaja yksin.

OA korosti, että tutkijan osalta kyse on ainoastaan päätöksenteon valmistelusta, vaikkakin Poliisihallituksen ohjeessa käytetään sanaa ”esittely”. Tutkija on luonnollisesti virkavastuussa siitä, että hän tekee valmistelun asianmukaisesti. Tässä asiassa oli myös ilmeistä, että tutkinnanjohtaja ei ollut itse perehtynyt asiaan, jossa oli hänen p-tunnuksillaan tehty esitutinnan keskeyttämispäätös. OA:n mukaan tutkinnanjohtajan tulee itse hyväksyä päätös tietojärjestelmässä omalla tunnuksellaan (ks. myös päätös 4549/2018*). Hän esitti Poliisihallitukselle asiaa koskevan ohjeistuksen tarkistamista.

Poliisihallitus ilmoitti joulukuussa 2022 muun muassa, että esittely-termi voidaan jättää ohjeistuksesta pois. Lisäksi OA:n näkemyksiä on jo otettu huomioon kehitettäessä nykyisen tietojärjestelmän korvaavaa Vitja-järjestelmää.

Jos poliisimiehen väitetään syyllistyneen rikokseen, esitutkinnasta tai sen toimittamatta jättämisestä voi päättää vain syyttäjä, ei poliisi. Kahdessa tapauksessa tuli kuitenkin ilmi, että poliisi oli tehnyt päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa poliisin menettelystä tehdyn ilmoituksen johdosta (84/2022* ja 1206/2022). OA korosti, että ilmoitus poliisimiehen epäilystä rikoksesta on siirrettävä valtakunnansyyttäjän toimistoon syyttäjän arvioitavaksi riippumatta siitä, kuinka selvänä poliisi pitää sitä, ettei asiassa ole syytä epäillä rikosta. Tarvittaessa on pyydettyä ilmoittajaa selventämään, onko hänen tarkoituksensa tehdä poliisin toiminnasta nimenomaan rikosilmoitus (3682/2022).

ESITUTKINTOJEN KESTO

Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä ja jos tekijäksi epäillään alle 18-vuotiasta, esitutkinta on toimitettava kiireellisesti. Esitutinnan katsottiin tavalla tai toisella viipyneen moitittavasti 11 kantelutapauksessa. Viipymiset eivät yleensä olleet erityisen räikeitä, ja kyse oli yleensä pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä.

OA tutki omana aloitteenaan esitutkintojen viipymisten syitä ja mitä poliisissa on tehty käsittelyaikaohjen lyhentämiseksi. Päätöksessään hän totesi seuraavaa.

Esitutinnan viivästyminen on yleinen kanteluiden aihe ja yhä useammin myös rikoksen syyteoikeus vanhentuu esitutinnan aikana. Vaikeassa työtilanteessa päätöksiä esitutinnan toimittamatta jättämisestä ja keskeyttämisestä saatetaan tehdä hyvin ohuilla tai jopa lainvastaisilla perusteilla. OA piti hyvin huolehduttavana poliisin esitutkintojen tilannetta, joka voi heikentää rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ja luottamusta poliisiin.

Poliisihallituksen mukaan esitutinnan viivästyksiin vaikuttavat monet syyt, kuten digitalisaation kehitys, päivittäisrikollisuuden tila, perusteluvollisuuden merkityksen korostuminen, kansainvälistyminen, poliisin resurssien käyttö, rikosten laadun ja laajuuden muuttuminen vaativammaksi sekä lainsäädännölliset muutokset. Näiden tekijöiden vaikutusta poliisin käytettävissä olevaan henkilöstöresurssiin ei ole riittävästi huomioitu.

OA:n mukaan perusongelmana on voimavarojen riittämättömyys tehtävämääriin nähden. Hän korosti, että esitutkinnassa ja koko rikosprosessiketjun toiminnassa on kyse oikeusturvasta ja valtion ydintehtävästä, minkä tulisi näkyä resurssipäätösten painotuksissa.

OA totesi, että rikosprosessin tehostamisen mahdollisuuksia on jatkuvasti arvioitava. Tietyissä asiaryhmissä esitutkintoja voidaan jouduttaa myös säätämällä käsittely kiireelliseksi laissa. Kun joku asiaryhmä säädetään kiireelliseksi, muissa asiaryhmissä käsittelyajat kuitenkin pitenevät, jos resurssit pysyvät samoina.

OA:n mielestä tulisi arvioida, olisiko asioiden käsittelyn priorisoinnin sääntelystä lakitasolla saavutettavissa joitain hyötyjä. Se, joka päättää, missä järjestyksessä asiat tutkitaan, käyttää merkittävää yhteiskunnallista valtaa. Nyt tämän harkinnan tekevät hajautetusti yksittäiset tutkinnanjohtajat, jolloin on vaikeaa saavuttaa yhtenäistä ja yhdenvertaista linjaa.

Asianosaisilla tulee olla käytettävissään oikeusturvakeinoja, jos esitutkinta viivästyy. Eräs mahdollisuus on viivästyneestä esitutkinnasta johtuneen perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittäminen. Jos asia etenee oikeudenkäyntiin, hyvitystä on mahdollista vaatia oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain nojalla. Viivästyksenä otetaan huomioon myös esitutinnan kesto.

Jos esitutkinta on viivästynyt kohtuuttomasti asiassa, joka ei etene oikeudenkäyntiin, viranomaisten tulisi OA:n mielestä antaa asianosaisille oma-aloitteisesti tieto mahdollisuudesta hakea Valtiokonttorilta kärsimyskorvausta. Viivästyshyvitysten maksamisesta julkiselle vallalle aiheutuvat kustannukset voisivat myös edistää voimavarojen kohdentamista viivästysten välttämiseen.

OA pyysi Poliisihallitusta edelleen aktiivisesti arvioimaan keinoja esitutkintojen nopeuttamiseksi ja huolehtimaan sisäisestä laillisuusvalvonnasta esitutkintojen keston seurannassa ja valvonnassa. OA pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan toimenpiteistään ja esitutkintojen käsittelyaikatilanteesta vuoden 2023 loppuun mennessä (1510/2020*).

Kotietsinnöistä on kanneltu oikeusasiamiehelle vähemmän sen jälkeen, kun säädettiin oikeudesta saattaa etsinnän laillisuus tuomioistuimen arvioitavaksi. Asiassa 4506/2021* OA antoi kolmelle poliisimiehelle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. He olivat poliisilain mukaista tehtävää hoitaessaan löytäneet kannabiskasvattamon. Tällöin alkoi esitutkinta, tehtiin kotietsintä ja omaisuuden haltuunotto takavarikkoa varten. Kyse ei ollut kiiretilanteesta ja poliisipartioilla olisi ollut hyvin aikaa ottaa yhteys yleisjohtajaan, jotta hän olisi voinut päättää kotietsinnästä. Poliisimiehet eivät näytäneet myöskään lainkaan harkinnan sitä mahdollisuutta, että asunnon haltijalle (tai jollekulle muulle) olisi pyritty varaamaan tilaisuus olla etsinnässä paikalla ja kutsua siihen todistaja. Poliisimiehet eivät ilmeisestikään mieltäneet, että kysymys olisi ollut pakkokeinolain mukaisesta kotietsinnästä. Tämän seurauksena kantelijalle (joka löytyi paikalta) ei annettu myöskään tiedoksi pakkokeinolain mukaisia ilmoituksia kotietsinnän suorittamisesta ja hänen läsnäolo-oikeudestaan. OA piti periaatteelliselta kannalta vakavana myös yleisjohtajan menettelyä laatia jälkikäteen tosiasioita vastamaton kotietsintäpäätös, jonka mukaan etsintä olisi tehty hänen päätöksellään, vaikka hän oli saanut etsinnästä tiedon vasta jälkikäteen. OA antoi myös yleisjohtajalle huomautuksen.

Asiassa 6874/2021 OA katsoi, että kotietsintäpöytäkirjaan olisi tullut merkitä, että asunnon haltija oli kotietsinnän ajan (sinänsä hyväksyttävistä) turvallisuusyistä ulkona asunnosta. Asiassa 2039/2021* oli puolestaan menetelty virheellisesti poliisilain perusteella tehdyssä asunnon tarkastamisessa, kun toimenpiteestä ei ollut tehty pöytäkirjaa tai mitään merkintää muuhunkaan asiakirjaan.

Avustajien valinnoista oli kyse asiassa 5759/2021*, jossa kantelija (asianajaja) epäili poliisin vaikuttavan niihin epäasiallisesti. OA totesi, että jos epäilty ei nimeä avustajaa, poliisin tulisi lähtökohtaisesti pitäytyä esittämään lista paikkakunnan rikosasioita hoitavista asianajajista eikä tuoda omia rajatumpia vaihtoehtojaan esille. Hän piti myös ongelmallisena poliisilaitoksen käytäntöä esittää ulkomaalaiselle säilöönottoasioissa 13 avustajan lista, koska siinä eivät olleet kaikki paikkakunnan ulkomaalaisasioihin perehtyneet asianajajat; poliisilaitos oli sittemmin korjannut käytäntöään tältä osin.

Asiassa 4034/2021* epäilty oli uhkaillut tutkijoita ja tutkinnanjohtajaa ja tästä oli aloitettu esitutkinta. OA:n mukaan heidän esimiehensä ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun hän oli katsonut, etteivät he olleet tulleet esteellisiksi, vaikkakin kyse oli varsin tulkinnanvaraisesta tilanteesta. OA saattoikin tietoon käsityksensä esteellisyysarvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Joka tapauksessa asiasta olisi tullut tehdä esitutkintapäätös.

Ratkaisussa 6857/2021 OA totesi, että kuulustelutodistajana toimiva poliisimies ei voi itse esittää kysymyksiä tai muutoinkaan puuttua kuulustelun kulkuun. Lisäksi OA piti ongelmallisena, jos saman jutun tutkija toimii kuulustelutodistajana, kuten nyt oli tapahtunut.

4.3.7 TIEDOTTAMINEN JA JULKISUUSLAKI

Julkisuuskysymykset ovat usein ongelmallisia. Poliisi joutuu ottamaan niihin kantaa päivittäin, usein hyvinkin nopeasti. Selvää on, että salassa pidettävistä asioista ei voi tiedottaa tai muutoinkaan antaa tietoja. Esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti, mutta eivät poikkeuksetta, salassa pidettäviä ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Toisaalta poliisiltakin vaaditaan mahdollisimman suurta avoimuutta ja aktiivista tiedottamista. Painetta lisäävät tiedonvälityksen volyymin kasvu ja sen rytmin nopeutuminen: tietoja vaaditaan reaaliaikaisesti ja tiedotusvälineillä voi olla jo paljonkin muista lähteistä saatuja tietoja. Sekä oikeat että väärät tiedot voivat levitä hyvin nopeasti esimerkiksi sosiaalisessa mediassa.

Ratkaisussa 7841/2021* oli kysymys poliisin toiminnasta kertovista TV-ohjelmista. OA totesi, että salassapidon ja virkamiehen vaitiolovelvollisuuden näkökulmasta myös median edustaja on sivullinen, jolle ei saa paljastaa salassa pidettävää tietoa. Poliisilta saatujen selvitysten mukaan ”ei voida poissulkea”, ”on mahdollista” tai on ”vähintäänkin ilmeinen vaara”, että ohjelman tekijät voivat joissain tilanteissa saada salassa pidettävää tietoa. OA piti myös mahdollisena, että jotkut voivat tunnistaa ohjelmassa näkyviä henkilöitä ja siten myös saada heitä koskevia salassa pidettäviä henkilötietoja. OA:n mielestä tietyllä tavalla ohjelmaa tuotetaan näiden henkilöiden yksityisyyden suojan vaarantumisen kustannuksella.

OA piti yleisellä tasolla hyvin ongelmallisena ohjelmatoimintaa, jossa on jopa ilmeinen vaara sille, että yksilön perusoikeussuojan piiriin kuuluvaa salassa pidettävää tietoa tulee sivullisten tietoon viranomaisen toiminnasta johtuvista syistä. Kun asiassa ei ollut kuitenkaan tullut esille konkreettista tapausta, joissa olisi aihetta epäillä tapahtuneen näin, OA:lla ei ollut perusteita muuhun kuin että hän korosti salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta lausumaansa sekä sitä, että ohjelmatoiminta tulee järjestää niin, että salassa pidettävää tietoa ei päädy sivullisille.

Käytännössä paljon ongelmia aiheuttaa myös viranomaisten toiminnan julkisuuslaissa säädettyjen salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuus, jota myös tiedotusvälineet ovat tuoneet esille. OA:n esittämä julkisuuslain uudistustyö onkin aloitettu (ks. OA:n kertomus 2020 s. 236) ja hallituksen esitys 273/2022 esitutkintajulkisuuden uudistamisesta oli tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsittelyssä (OA:n lausunto hallituksen esitysluonnoksesta 4795/2022*).

Edellisvuosien tapaan tuli ilmi useita tapauksia, joissa poliisi ei ollut toiminut julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin. Pyyntöihin ei ollut vastattu lain säättämässä määräajassa tai pyynnöstä oli kieltäydytty ilmoittamatta, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin on mahdollista saada valituskelpoinen päätös. Asiassa 2429/2021* oli kysymys asiakirjan toimittamisen maksullisuudesta. AOA:n sijainen totesi, että jos poliisilla jo on julkinen (skannattu) sähköinen versio asiakirjasta, ei ollut perusteltua tulkita, että kyse olisi poliisin maksuasetuksen tarkoittamasta skannaamista edellyttävän asiakirjan toimittamisesta. Maksun perimistä ei tällöin voitu pitää perusteltuna.

4.3.8 LUPAHALLINTO

Kertomusvuonna polisin lupahallinnolle tuotti ongelmia selvitä rajusti kasvaneista asiakasmääristä ja kanteluja asioiden käsittelyn ruuhkautumisesta tuli useita kymmeniä.

OA totesi ratkaisussaan 5276/2021*, että julkinen valta on vuosien 2021 ja 2022 aikana ainakin osittain epäonnistunut toteuttamaan asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn passi- ja henkilökorttiasioissa. Passi- ja henkilökorttien hakemiseen liittyneet viiveet ovat voineet osaltaan vaikuttaa kielteisesti perusoikeutena turvattuun oikeuteen lähteä maasta.

Passi- ja henkilökorttiasiointiin ei erällä poliisilaitoksilla ole joinain aikoina löytynyt lainkaan vapaita aikoja sähköisessä ajanvarausjärjestelmässä. Toisilla laitoksilla ensimmäiset vapaat varattavissa olevat ajat ovat olleet useiden kuukausien päässä. Passi- tai henkilökorttiasiointi on tosin ollut mahdollista myös jonottamalla, mutta jonotusaika on voinut olla jopa tunteja.

OA korosti ratkaisussaan, että asian viivytyksetön käsittely on perusoikeus ja viiveillä passin ja henkilökortin saamisessa voi olla kielteisiä heijastusvaikutuksia muiden perusoikeuksien käyttämiselle.

Poliisi on reagoinut muuttuneisiin tilanteisiin monin tavoin pyrkien vähentämään ruuhkia ja nopeuttamaan asiointia. Hakemusten määrän raju nousu on kuitenkin ollut ilmeinen yllätys, johon täysimääräinen varautuminen ei selvitysten perusteella näytä onnistuneen. Käytettävissä oleva työvoima ei ole ollut riittävä siihen, että palvelutaso saataisiin kaiken aikaa pidettyä hyväksyttävänä. Ruuhkat ja viiveet olivat johtuneet Covid19 -pandemiasta ja Ukrainan sodasta, joiden vaikutukset ruuhkiin ja viiveisiin asioiden käsittelyssä ovat olleet jossain määrin yllättäviä ja ainakin osittain vaikeasti ennakoitavia.

Oikeusasiamies pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan, miten Poliisihallituksen kertomat toimenpiteet ovat vaikuttaneet, ja mikä tuolloin on lupapalveluiden palveluaikojen tilanne.

Poliisihallitus ilmoitti lokakuussa 2022, että kesän jälkeen tilanne oli rauhoittunut suurimmassa osassa (mutta ei siis kaikilla poliisilaitoksilla) hakemusmäärien laskiessa. Asia oli esillä myös joulukuussa 2022 tehdyllä tarkastuksella, jolloin Poliisihallituksen mukaan aikojen saaminen oli edelleen ongelma pääkaupunkiseudulla, Turussa ja Tampereella.

Myös ampuma-aseasioissa OA arvosteli muutamassa tapauksessa asian käsitellyn kestoa. Poliisin menettely ajokieltoasioissa antoi aiheita arvosteluun useassa tapauksessa. Asiassa 8547/2021* kantelijaa epäiltiin rattijuopumuksesta. Hänet pysäyttäneet poliisi määräsi kantelijan (vasta 12 tuntia myöhemmin alkavaan) väliaikaiseen ajokieltoon. Poliisihallituksen ohjeen ja poliisilaitoksen käytännön mukaan pelkästään positiivisen huumepestin perusteella ei ajokieltoa kuitenkaan tule määrätä. Mitään ajovirheitä kantelija ei ollut tehnyt ja poliisipartion mukaan kuljettaja oli ajokykyinen. OA piti myös ristiriitaisena päätöstä määrätä kantelija epäillyn rattijuopumuksen vuoksi 12 tunnin kuluttua alkavaan ajokieltoon, kun hänen kuitenkin annettiin huumepestin jälkeen jatkaa ajoa. Lisäksi tällaisissa ajokielto tapauksissa menettely on kaksivaiheinen ja ”tien päällä” annetun ajokiellon jälkeen poliisin tulisi lain mukaan viipymättä tarkemmin arvioida, onko ajokiellolle perusteita. Tässä tapauksessa asian tutkinnanjohtaja oli laiminlyönyt viipymättä päättää, oliko ajokielto pidettävä voimassa. Kuukauden päästä verikokeiden tulokset osoittivat, ettei rikosepäilylle ollut perusteita (huumepestin virhetuloksista ks. OA:n päätös 2904/2020*). OA esitti poliisilaitoksen harkittavaksi, tulisiko tapahtunut hyvittää kantelijalle.

Poliisilaitos ilmoitti maksaneensa kantelijalle tämän vaatiman 1 350 euron korvauksen.

Myös asiassa 8085/2021* tutkinnanjohtaja oli laiminlyönyt viipymättä päättää, tulisiko konstaapelin tapahtumapaikalla määräämä väliaikainen ajokielto pitää voimassa. Hän päätti asiasta vasta yli kolmen kuukauden päästä. OA totesi myös, että vaikka suullisen päätöksen antaminen tapahtumapaikalla oli tuossa tapauksessa ollut puolustettavaa, niin konstaapelin olisi tullut antaa päätöksensä hallintolain mukaisesti viipymättä myös kirjallisena. OA esitti myös harkittavaksi ajokorttilain väliaikaisten ajokieltopäätösten oikaisuvaatimus- ja valitusoikeutta koskevien säännösten tarkistamista. Asiaan oli kiinnittänyt huomiota myös eduskunta (ks. esim. liikenne- ja viestintävaliokunta LiVM 9/2019 ja LiVL 25/2022 sekä eduskunnan vastaus EV 75/2019). OA lähetti päätöksensä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Ministeriö ilmoitti helmikuussa 2023 selvittävänsä ajokielto menettelyyn liittyviä muutostarpeita kokonaisuutena, johon liittyy myös kaksi valmistelussa olevaa EU-direktiiviä.

Asiassa 5028/2021* OA arvosteli ajokieltopäätöksen tehnyttä rikosylikonstaapelia siitä, ettei hän ollut varannut kantelijalle riittävästi aikaa kuulemiseen. Päätös oli tehty vain neljä päivää käräjäoikeuden tuomion jälkeen. Poliisihallituksen ohjeenkin mukaan kohtuullisena on pidettävä kahta tai kolmea viikkoa. Lisäksi OA totesi, että vaikka ajokorttilaki mahdollistaa sen, että kuulemismahdollisuudesta ilmoitetaan vain esitutkinnassa eikä enää erikseen tuomion jälkeen, niin poliisin tulisi tapauskohtaisesti harkita, olisiko kuulemismahdollisuudesta vielä ilmoitettava tuomion jälkeenkin.

4.3.9 MUITA TAPAUKSIA

POLIISIN HAALARIKAMERATOIMINNASSA OIKEUDELLISIA ONGELMIA

OA otti päätöksessään 2017/2021* kantaa poliisin haalarikameratoimintaan, jossa poliisitehtäviä kuvataan poliisimiehen varusteisiin kiinnitettyllä kuvaa ja ääntä tallentavalla laitteella. Hän piti ongelmallisena Poliisihallituksen ohjeen mukaista menettelytapaa, jossa haalarikameralaitetta käyttänyt poliisimies itse arvioi hankittujen tietojen tarpeellisuuden ja arvionsa mukaan poistaa tai tallentaa tiedon. Poliisihallituksen ohjeen mukaisessa menettelyssä kameraa käyttäneellä poliisimiehellä on periaatteessa mahdollisuus poistaa tallenteelta sellaiset osat, jotka voisivat olla hänen oman menettelynsä moitittavuuden arvioinnin kannalta raskauttavia.

OA:n mielestä asianomainen poliisimies ei voi itse päättää tietojen poistamisesta tai tallentamisesta poliisin henkilökisteriin ainakaan sellaisissa tapauksissa, joissa on esitetty väite poliisin epäasianmukaisesta menettelystä tai siitä on tehty kantelu tai rikosilmoitus. Tämän varmistamiseksi alkuperäistä tallennetta tulisi säilyttää sellaisenaan jokin lyhyehkö aika.

OA piti ongelmallisena myös Poliisihallituksen tulkintaa alkuperäisen haalarikameratallenteen oikeudellisesta luonteesta ns. "ei-asiakirjana", johon ei sovellettaisi julkisuuslakia. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ja perustuslaista johtuva pääsääntö tallennejulkisuudesta puoltavat sitä, että haalarikameratallenne olisi viranomaisen asiakirja ja tallenteen käsittelyä olisi arvioitava sen mukaisesti laista johtuvin velvoittein.

Haalarikameratallenteen oikeudellista luonnetta koskeva kysymys kuuluu viime kädessä hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Myös tämän vuoksi alkuperäistä haalarikameratallennetta tulisi säilyttää jokin määritelty vähimmäisaika, jotta siihen kohdistuvan tietopyynnön käsittely olisi mahdollinen.

OA saattoi käsityksensä Poliisihallituksen tietoon ja pyysi sitä 30.4.2023 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös on mahdollisesti antanut aihetta. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi myös oikeusministeriölle sen arvioimiseksi, onko asiassa tarvetta lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Ratkaisussaan 3721/2021* OA totesi, että erään seurakunnan jumalanpalvelus yleisellä torilla oli ollut kokoontumislain soveltamisalaan kuuluva tapahtuma. Kokoontumislain mukaan sen soveltamisalan ulkopuolelle jää "uskonnollisen yhdyskunnan oma tai niitä vastaava tila", jollainen kyseinen tori ei ollut. Näin ollen aluehallintoviraston yleisten kokousten osallistujamääriä koronaepidemian takia rajoittavan päätöksen oli perustellusti voitu katsoa koskevan tuota jumalanpalvelusta. Poliisi oli siten voinut keskeyttää tilaisuuden, koska aluehallintoviraston kokoontumisrajotuspäätöstä ei ollut noudatettu. OA totesi kuitenkin, että uskonnonvapauslain mukaan tilaisuuteen olisi tullut soveltaa kokoontumislain yleisiä kokouksia eikä yleisötilaisuuksia koskevia säännöksiä ja että olisi ollut perusteltua soveltaa erityislakina tartuntatautilakia sen päättämisperusteena.

Asiassa 7050/2021* OA katsoi rikoskomisarion menetelleen moitittavasti, kun tämä oli ottanut sähköpostitse yhteyttä käräjätuomareihin ja ilmaissut mielipiteensä heidän pakkokeinopäätöksensä virheellisyydestä osin karkeväänkin sävyyn. Viestittely on voinut käräjäoikeuden näkökulmasta ja muutokin näyttäytyä yrityksenä vaikuttaa käräjäoikeuden ratkaisutoimintaan pakkokeinoasioissa ja se oli tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta sopimatonta. Tuomioistuimen riippumattomuuden kunnioittamisen puutteen lisäksi osin kärjekästä arvostelua sisältänyt viestittely on ollut omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

Asiassa 644/2021* kantelijaa ei ollut valittu Valtorin palvelukseen Suojelupoliisin tekemään turvallisuus selvitykseen liittyvän kattavuusilmoituksen vuoksi. Ilmoituksessa todettiin, ettei kantelijalla ollut vuosina 2013–2020 vakinaista osoitetta Suomessa ja ettei selvitys sisällä ulkomaan viranomaisen tietoja. OA arvosteli ilmoitusta epäselväksi, minkä Suojelupoliisikin myönsi. Kyse oli työtehtävään valitsemisen kannalta ratkaisevana pidetystä seikasta ja OA arvosteli myös Valtoria, koska se oli tulkinut turvallisuus selvityksen tuloksen puutteelliseksi selvittämättä Suojelupoliisilta, mitä ilmoituksella tarkoitettiin. Kun turvallisuus selvityksen menettelyssä oli ulkomaan tietojen osalta lainsäädännöllistä epäselvyyttä, OA esitti oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko turvallisuus selvityslakia aihetta täsmentää.

Oikeusministeriö ilmoitti joulukuussa 2022, että turvallisuus selvityslain 26 §:ään liittyvät tulkintakysymykset ovat ratkaistavissa yleislainsäädännön tuella. Ministeriö on aloittanut esiselvitystyön, jossa kartoitetaan turvallisuus selvityslain muutostarpeita ja lain 26 §:n selkiyttämistä arvioidaan tässä yhteydessä.

Poliisia koskevia ratkaisuja on käsitelty myös jaksossa 4.6 Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu, 4.9 Ulkomaalaisasiat ja 4.19 Kieliasiat.

4.3.10 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti hätäkeskuslaitos, joka tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitoksen esikuntatehtäviä hoitaa keskushallinto Porissa. Hätäkeskustoiminta on keskitetty kuuteen hätäkeskukseen, jotka sijaitsevat Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Turussa ja Vaasassa.

Hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) saatiin käyttöön kaikkiin hätäkeskuksiin kesään 2019 mennessä. ERICA ohjaa hätäpuheluja valtakunnallisesti. Ohjaus tapahtuu ensisijaisesti soittajaa lähinnä olevaan hätäkeskukseen, mutta jos tämä hätäkeskus on ruuhkaantunut tai ei muusta syystä kykene vastaamaan, etsitään vapaa hätäkeskuspäivystäjä muista Hätäkeskuslaitoksen toimipisteistä.

Kertomusvuoden aikana ratkaistiin yhteensä 11 Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin kohdistunutta kantelua. Toimenpiteisiin antoi aiheen kaksi asiaa. Toinen toimenpiteisiin johtanut asia koski Hätäkeskuslaitokselle annettavien viranomaisten tehtäväkäsittelyohjeiden julkaisemista molemmilla kansalliskielillä (1029/2021*). Ratkaisua on selostettu kielijaksossa 4.19.



Hätäkeskuskantelut koskevat yleensä päivystäjien kiireellisyyssarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäytymistä hätäpuhelun aikana ja sitä, että tehtävää ei välitetty. Päivystäjän käyttäytymistä arvosteleviin kanteluihin on yleensä saatavissa perusteellinen selvitys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan. On ilmeistä, että päivystäjien tietoisuus nauhoittamisesta parantaa palvelun laatua.

Loppuvuonna tarkastettiin Ahvenanmaan poliisiviranomaisen yhteydessä toimiva LANDSKAPSALARMCENTRALEN (6393/2022*).

4.3.11 PELASTUSTOIMI

Pelastustoimea koskevat kantelut liittyvät yleensä ensihoitotehtäviin ja sairaankuljetukseen, joita käsitellään terveydenhuollon yhteydessä. Muita kanteluita tulee varsin harvoin, lähinnä pelastushallinnon virka- tai työsuhdeasioihin liittyen. Sen sijaan itse pelastustehtäviä käsitteleviä kanteluita ei juuri ole ollut. Kertomusvuonna ratkaistiin kaksi pelastustointia koskevaa kantelua. Kumpikaan ei antanut aihetta toimenpiteisiin.

4.4 Maanpuolustus ja rajavartiointi

Oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua ja tarkastaa puolustusvoimien eri yksiköitä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan tehtävien jaosta annetussa laissa oikeusasiamiehelle on keskitetty ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät asioissa, jotka koskevat puolustusvoimia, Rajavartiolaistosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA Pasi Pölonen (30.9.2022 saakka) ja OA Petri Jääskeläinen (1.10.2022 alkaen) ja pääesittelijänä esittelijäneuvos Kristian Holman.

4.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sotilaallinen maanpuolustus perustuu Suomessa pitkälti yleiseen asevelvollisuuteen ja siihen perustuvaan laajaan reserviin. Perustuslaissa säädetty jokaiselle Suomen kansalaiselle kuuluva maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

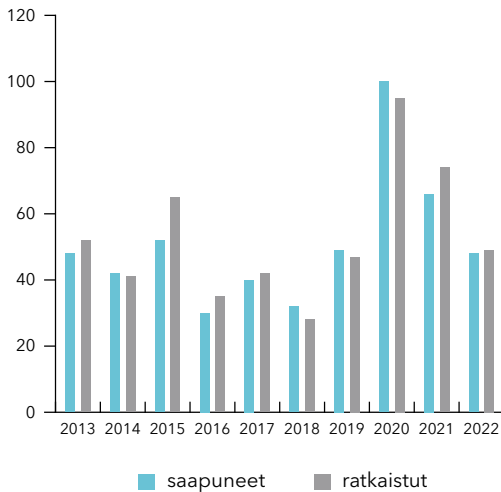
Varusmiespalveluksessa toteutettiin kertomusvuonna koronaviruspandemian aikaisten rajoitustoimien purkamista ja käytännössä varuskuntien toimintamallit ovat palanneet pandemiaa edeltävään tilanteeseen. Rajoitustoimet aiheuttivat ajoittain varusmiesten olosuhteiden merkittävää heikentymistä sekä haasteita varusmieskoulutuksen toteuttamiselle.

Sotilaallinen kriisinhallinta on yksi puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä. Suomi osallistui kertomusvuonna yhdeksään sotilaalliseen kriisinhallinta- tai sotilastarkkailijaoperaatioon. Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatioissa.

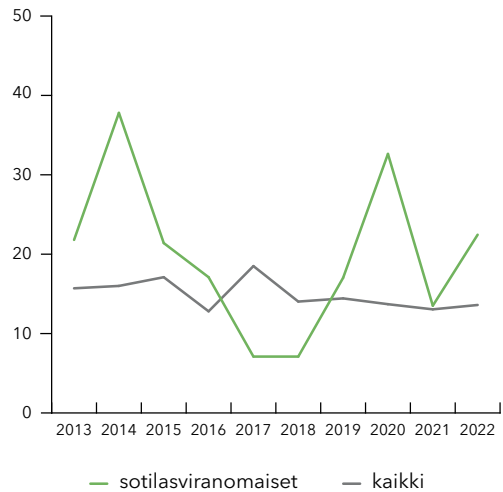
Kulunut vuosi muutti turvallisuusympäristöä merkittävästi Venäjän Ukrainassa aloittaman hyökkäyssodan johdosta. Turvallisuuspoliittisen uudelleenarvioinnin seurauksena Suomi haki puolustusliitto Naton jäsenyyttä. Jäsenyysprosessi on edelleen kesken jäsenvaltioiden ratifointiprosessien johdosta. Mahdollisella jäsenyydellä tulee olemaan muun muassa lainsäädännöllisiä vaikutuksia, joiden selvittämistyö on käynnissä. Naton yhteiseen puolustukseen osallistuminen tulee edellyttämään Suomelta, kuten muiltakin jäsenmailta, henkilöstön ja joukkojen asettamista Naton käytettäväksi. Varusmieskoulutukseen tai varusmiesten oikeudelliseen asemaan ei tulisi lähtökohtaisesti kohdistumaan jäsenyyden myötä merkittäviä muutostarpeita.

Rajavartiolaistokselle kuuluvalla rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittamisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolaistos osallistuu myös sotilaalliseen maanpuolustukseen.

Rajavartiolaistos rajoitti vuosina 2020–2021 koronaviruspandemian aikana rajanylitysliikennettä. Kuluneena vuonna Rajavartiolaistos on toimeenpanevana viranomaisena rajoittanut venäläisten matkustamista Suomeen, koska valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan, Venäjän liikekannallepano sekä nopeasti lisääntyvä Suomeen ja Suomen kautta tapahtuva matkailu Venäjältä vaarantaa Suomen kansainvälistä asemaa ja kansainvälisiä suhteita.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet myös laillisuusvalvontaan. Tämä on näkynyt erityisesti lainsäädäntöhankkeissa, joissa on pyydetty oikeusasiamiehen lausuntoa joko valmistelun työryhmävaiheessa, valiokuntakäsittelyn yhteydessä tai kummassakin (ks. jakso 4.4.3).

4.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa Puolustusvoimiin ja Rajavartiolaitokseen kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa pääpaino on varusmiesten palvelusolosuhteiden seuraamisessa. Laillisuusvalvontaa hoidetaan ensisijaisesti kanteluja ratkaisemalla, mutta myös tarkastuksin ja muillakin oma-aloitteisilla toimilla, sekä oikeusasiamiehen erityistehtävistä huolehtimalla. Varuskuntien tarkastukset ovat tärkeä keino saada ajankohtaista tietoa varusmiesten kohtelusta sekä pyrkiä vaikuttamaan asepalvelusta suorittavien tulevien ikäluokkien palvelusolosuhteiden parantamiseen. Myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta tarkastukset ja muut oma-aloitteiset toimenpiteet ovat merkittäviä.

Maanpuolustukseen ja rajavartiointiin liittyvistä asioista kantelevat oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilökunta, että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Varusmiesten kantelut liittyvät yleensä heidän kohteluunsa ja palvelusolosuhteisiinsa. Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät mm. siirtoihin, virkanimityksiin, vaativuusluokituksen määräytymisperusteisiin sekä muihin erilaisiin lähtökohtaisesti virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 48 (edellisenä vuonna 66) ja asioita ratkaistiin 49 (74). Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 22,5 %.

4.4.3 LAUSUNNOT

OA antoi puolustusministeriölle lausunnon esitysluonnoksesta laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. OA:n mielestä luonnoksessa esitetyt perusteet eivät vakuuttavasti osoittaneet Pääesikunnan rikostorjuntatoimivaltuuksien laajentamisen välttämättömyyttä. OA oli jo aiemmissa kannanotoissaan pitänyt ongelmallisena sitä, että samalla viranomaisella on sekä tiedustelu- että rikostorjuntatoimivaltuudet. Pääesikunnan rikostorjuntatoimivaltuuksien laajentaminen kärjistäisi tähän liittyviä ongelmia. Lisäksi ylipäänsä se, että puolustusvoimat tutkii oman henkilöstönsä epäillyt virkarikokset, on periaatteessa ongelmallista. Menettelyssä ei ole ulkopuolisia puolueettomuuden takeita. Ns. poliisirikosten kohdalla tutkinnan puolueettomuus on pyritty varmistamaan niin, että näiden rikosten tutkinnanjohtajana on aina syyttäjä, joka myös aina ratkaisee sen, onko olemassa esitutkinnan edellytykset (3938/2022*).

AOA antoi puolustusministeriölle lausunnon vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön kiireellisestä kehittämishankkeesta (2754/2022*), sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä (HE 80/2022 vp) samassa asiassa (3312/2022*).

Sisäministeriölle AOA antoi lausunnon esitysluonnoksesta rajavartiolaitain muuttamiseksi. Esitysluonnos koski muun muassa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Esitysluonnoksessa oli myös täydentäviä säännöksiä esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle (3193/2022*).

Eduskunnan hallintovaliokunnalle AOA antoi lausunnon hallituksen esityksestä (HE 106/2021 vp) laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (1306/2022*).

OA antoi eduskunnan puolustusvaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä (HE 222/2022 vp) laeiksi eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain, valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annetun lain ja etuostolain muuttamista (6856/2022*).

OA esitti Puolustusvoimien komentajiston neuvottelupäivillä 16.9.2022 puheenvuoron oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta.

4.4.4 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin Pääesikunta, Merivoimien esikunta, Rannikkolaivasto, Rannikkoprikaati sekä Rajavartiolaitoksen Nuijamaan rajatarkastusasema. Lisäksi suoritettiin Pääesikunnan sotilasoikeudenhoitoon kohdistuva asiakirjatarkastus.



OA Jääskeläinen tarkasti Rannikkolaivaston Turun Pansiossa 12.10.2022.

4.4.5 RATKAISUJA

VARUSMIESPALVELUKSEN KESKEYTYMINEN

Varusmiespalvelusta erikoisrajajääkäriskurssille suorittamaan hyväksytyä henkilöä ei katsottu palveluksen alkaessa sopivaksi koulutukseen, vaikka hänellä oleva ampiaisen pistoihin liittyvä yliherkkyyshäiriön mahdollisuus oli ollut lääkärin tiedossa jo pääsykoetilaisuudessa.

Kantelija oli pyrkinyt selvittämään, miksi hänen terveydentilastaan antamiensa tietojen ei katsottu muodostuvan esteeksi varusmiespalvelukselle erikoisjoukoissa ennen kuin vasta palveluksen alkamisen jälkeen tehdyssä terveystarkastuksessa. Viranomaisella oli ollut käytettävissään sama tieto kantelijan allergiasta molempina ajankohtina. Kantelija oli palveluksen keskeyttämisen jälkeen joutunut asioimaan monen eri viranomaistahon kanssa. Asian selvittelyä oli hidastanut ja vaikeuttanut Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien välisen varusmiesterveydenhuollon vastuu- ja toimivaltakysymysten epäselvyys erikoisrajajääkärien valintakoetilaisuuden osalta.

AOA katsoi, ettei kantelija ollut saanut hallintolain edellyttämin tavoin asianmukaisesti hallinnon palveluita. Kantelija oli lähtökohtaisesti voinut luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen muutu siltä osin kuin se vaikuttaa hänen oikeuteensa tai etuunsa rajoittavasti tai muuten negatiivisesti, vaikka sinällään kantelija ei allergiansa vuoksi ollut sopiva koulutettavaksi erikoisrajajääkäriksi. Asiassa oli epäselvyyttä, kumman viranomaisen terveydenhuoltovastuulle erikoisjoukkojen valintakoetilaisuuksiin osallistuvat henkilöt kuuluvat. AOA saattoi käsityksensä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tietoon ja pyysi niitä ilmoittamaan toimenpiteistään viranomaisten välisen vastuunjaon selvittämiseksi (46/2021*).

Pääesikunta ja Rajavartiolaitoksen esikunta ilmoittivat päätyneensä ratkaisuun, jossa toimintamallia muutetaan siten, että Puolustusvoimat järjestävät henkilöstötuen Rajavartiolaitoksen erikoisjoukkojen valintakoetilaisuuksiin lääkäripalveluiden osalta. Mikäli Puolustusvoimilla ei olisi mahdollisuutta antaa Puolustusvoimien palveluksessa olevaa lääkäriä Rajavartiolaitoksen käyttöön, Puolustusvoimat huolehtisi lääkärin hankkimisesta valintakoetilaisuuksiin ostopalvelun kautta. Kokonaisvastuu lääkärin hankkimisesta ja lääkärin toiminnasta olisi Puolustusvoimilla. Muilta osin vastuu erikoisrajajääkäriskurssin valintakoetilaisuuden järjestelyistä säilyisi Rajavartiolaitoksella.

LAPSIKAAPPAUKSEN SELVITTÄMINEN

Rajavartiomiehet olivat Venäjälle liikennöivässä junassa rajatarkastuksen yhteydessä havainneet, ettei äitinsä kanssa matkustaneella kantelijan lapsella ollut mukanaan Suomeen palaamiseen tarvittavia matkustusasiakirjoja ja huomauttaneet tästä lapsen äidille. Lapsen äidillä ei myöskään ollut erillistä kirjallista lupaa huoltajalta (kantelija) viedä lasta pois maasta. Tästä huolimatta rajatarkastajat olivat, esimieheensä yhteydessä oltuaan, antaneet lapsen äidin tämän ilmoittamiin kiireellisiin syihin nojaten jatkaa matkaansa lapsen kanssa Venäjän puolelle.

AOA katsoi asiassa menetellyn virheellisesti. Yhden aikuisen kanssa matkustaneen ja maasta poistumassa olleen lapsen huoltajuussuhde olisi pitänyt ehdottomasti selvittää. Rajavartioiden käytössä oleva tietojärjestelmä mahdollistaa tällaisen selvityksen tekemisen ja toisaalta suoraan jäsenvaltioita velvoittava Schengenin rajasäännöstö myös edellyttää näin tehtävän.

AOA:n mukaan rajatarkastuksen suorittaneille rajavartiomiehille ei ollut riittävän selkeästi määritelty lapsen omavaltaisen huostaanoton ja lapsikaappauksen tunnistamisessa, ehkäisemisessä ja selvittämisessä käytettävissä olevia keinoja, joihin sisältyy tietojärjestelmien kattava hyödyntäminen. Saadun selvityksen perusteella koulutuksessa oli ollut yleisemminkin merkityksellisiä puutteita Rajavartiolaitoksessa ja Rajavartiolaitoksen koulutustoimenpiteet lapsikaappausten torjumiseksi ja tätä toimenpidettä tukevien tietojärjestelmien käytössä olivat olleet riittämättömiä.

AOA saattoi käsityksensä Rajavartiolaitoksen tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin koulutuksellisiin toimenpiteisiin lapsikaappausten ehkäisemiseksi asiassa on ryhdytty (4423/2021*).

Rajavartiolaitoksen esikunta ilmoitti muun muassa tarkastaneensa ja päivittäneensä Rajatarkastus- ja ulkomaalaisasioiden käsikirjan alaikäisten rajatarkastusta ja lapsikaappausta koskevilta osin huomioiden erityisesti AOA:n päätöksessä mainitut seikat. Lisäksi raja- ja merivartiostoja on veloitettu varmistamaan, että kaikilla rajatarkastustyötä tekeillä on oikeudet väestötietojärjestelmään huoltajuussuhdetietojen tarkastamiseksi. Lapsen huoltosuhteen tarkastamisesta väestötietojärjestelmästä on annettu ohjeistusta.

VAHINGONKORVAUKSEN KÄSITTELYAIKA

Puolustusvoimissa työskentelevä kantelija oli ollut vuonna 2015 osallisena liikenneonnettomuudessa. Poliisi oli suorittanut asian esitutkinnan ja sotilaskurinpitoasia oli saatettu päätökseen kesäkuussa 2017. Puolustusvoimat vaati vahingonkorvausta onnettomuudessa vahingoittuneen ajoneuvokaluston osalta. Vahinkoasiaa käsiteltiin Kainuun prikaatissa, jonka komentaja teki vahingonkorvausasiassa päätöksen vuonna 2022. Asiassa tapahtunut viive oli johtunut inhimillisestä erehdyksestä.

Vahingonkorvausasioita valmistelevat henkilöt olivat olettaneet, että asia oli jo ollut käsittelyssä.

OA:n mukaan Kainuun prikaatin menettely kantelijan vahingonkorvausasian käsittelyssä ei täyttänyt vaatimuksia asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä. Selvityksissä tuotiin esiin joitakin asian kestoon vaikuttaneita syitä, mutta niillä ei millään muotoa oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla pystytty selittämään ja perustelemaan yli kuuden vuoden kokonaiskäsittelyaikaa. OA antoi Kainuun prikaatille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (3927/2022*).

4.5 Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa. Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA Maija Saksin (30.9.2022 saakka) ja OA Petri Jääskeläinen (1.10.2022 alkaen) sekä pääesittelijöinä esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä ja esittelijäneuvos Kristian Holman.

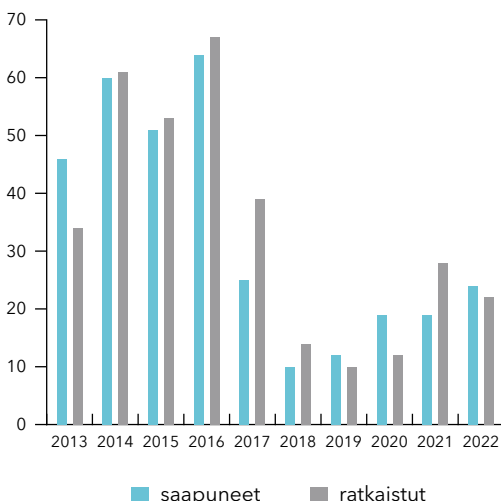


4.5.1 LAILLISUUSVALVONTA

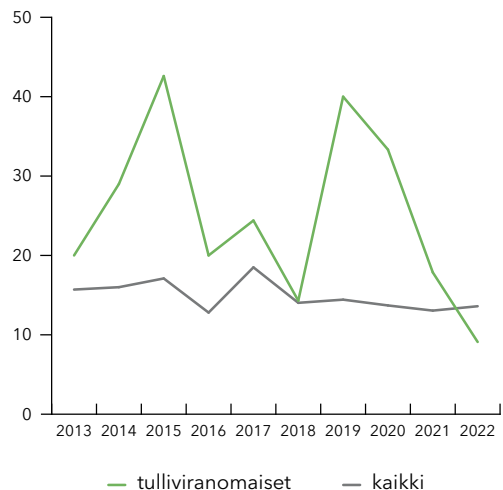
OA Jääskeläinen suoritti kertomusvuonna tarkastuksen Tullin johtoon. Tarkastuksella keskusteltiin Tullin suorittamista esitutkinnoista, tullivalvontamenettelystä ja Tullin sisäisestä laillisuusvalvonnasta (5667/2022). Kertomusvuonna suoritettiin myös Tullin salaista tiedonhankintaa koskeva tarkastus (6157/2022) sekä tarkastettiin Tullin Helsingissä sijaitsevat vapautensa menettäneiden säilytystilat (7326/2022, ks. jakso 3.5.8).

Tullia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 24 (edellisenä vuonna 26) ja asioita ratkaistiin 22 (33). Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 9,1 %.

Useammassa Tullia koskevassa kantelussa käsiteltiin Tullin menettelyä esitutkintaviranomaisena. Kantelut liittyivät Poliisihallituksen antamaan lausuntoon koskien kodinturva-aseiksi kutsuttujen ilma-aseiden luvanvaraisuutta ja Tullin sen perusteella käynnistämiä esitutkintoja. Kantelut eivät johtaneet OA:n toimenpiteisiin, koska asioiden rikosprosessuaalinen selvittäminen oli kesken. Loppuvuodesta tehtiin myös kanteluita Tullin ja Verohallinnon menettelystä ulkomaisista verkkokaupoista ostetun alkoholin valvonnassa. Näiden kanteluiden käsittely oli kesken.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.5.2 LAUSUNNOT

Valtiovarainministeriölle annettiin lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksen tavoitteena on muun muassa mahdollistaa Verohallinnon automaattinen päätöksenteko seuraamusten määräämisessä, oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja eräissä muissa asioissa, joissa se ei olisi sallittua hallintolakiin ehdotetun sääntelyn perusteella. Tavoitteena on myös Tullin osalta mahdollistaa oikaisuvaatimuksia koskeva automaattinen päätöksenteko ja Liikenne- ja viestintäviraston osalta seuraamusten määräämistä koskeva automaattinen päätöksenteko.

AOA Sakslin totesi lausunnossaan muun muassa, että luonnoksessa olevia säännöksiä tuli täsmentää siten, että niistä ilmenevät täsmällisesti ja tarkkarajaisesti automaattisen ratkaisemisen käyttöala ja sen rajat. Säännöksistä tulee ilmetä yksiselitteisesti mitkä asiat ja millä rajauksilla voidaan ratkaista automaattisesti. Julkisen vallan käytön lakiperusteisuuden näkökulmasta automaattisessa päätöksenteossa massaluonteisessakaan toiminnassa ei saa vaarantaa hyvän hallinnon vaatimuksia tai asianosaisen oikeusturvaa. Automaattisen päätöksenteon käyttöön ottamisesta säädettävän lain hyväksyttävyyttä tulee ensisijaisesti arvioida sillä perusteella, miten ehdotus täyttää perustuslain vaatimukset. Näistä vaatimuksista ei voi poiketa sillä perusteella, että hallintoa tehostetaan tai säästetään hallinnon henkilöstökustannuksia (3490/2022*).

4.5.3 RATKAISUJA

ULKOMAILTA HANKITUN MUSTARUUTIASEEN HALTUUNOTTO

Tulli oli ottanut haltuun kantelijalle vuosina 2018 ja 2019 lähetetyt mustaruutiaseet ja pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa maahantuotujen aseiden luvanvaraisuudesta. Tullin olisi tullut ilmoittaa kantelijalle hänelle lähetettyjen mustaruutiaseiden tullilakiin perustuvasta pidättämisestä. Ilmoitusmenettely olisi ollut niin hyvän hallinnon viivytyksettömyyden vaatimuksen kuin Tullin omien toimintaohjeidenkin mukaista. Näin ei ollut menetely ja tästä oli aiheutunut epätietoisuutta kantelijalle.

OA totesi myös, ettei tapahtunutta noin 10 kuukauden pituista tavaran pidättämisen kestoa voida pitää kohtuullisena. Tullilain mukaisen tavaran pidättämisen yhteydessä asianosaisella ei ole käytettävissään samanlaisia oikeussuojakeinoja kuten sitä mahdollisesti seuraavassa tavaran haltuunotossa ja takavarikoimisessa. Asiassa ei tehdä valituskelpoista päätöstä ennen kuin on selvinnyt, mikä on mahdollisten jatkotoimenpiteiden luonne ja peruste. Toimenpiteellä puututaan tilapäisesti perustuslailliseen oikeuteen omaisuuden suojasta. Nämä seikat korostavat sitä, että toimenpiteen tulisi olla väliaikainen ja mahdollisimman lyhytkestoinen, vaikka toimenpiteen tavoite sinänsä onkin taata asianmukainen tullivalvonta ja tullivarmuus.

Kun tavaran pidättämisen kesto oli kantelijan asioissa ollut riippuvainen Poliisihallitukselta pyydettyjen lausuntojen kestosta, Tullin mahdollisuus vaikuttaa tavaran pidättämisen kokonaiskestoan oli ollut rajallinen. Hyvän hallinnon ja Tullin oman ohjeen mukaista olisi kuitenkin ollut, että Tulli olisi ilmoittanut kantelijalle Poliisihallituksen lausuntojen viipymisestä. OA kiinnitti Tullin huomiota tähän ja siihen, että oikeussuojakeinojen puuttuminen korostaa viranomaisen toiminnan huolellisuuden, aktiivisuuden ja viivytyksettömyyden tarvetta. OA saattoi käsityksensä tapahtuneesta viivästyksestä Tullin ohella myös Poliisihallituksen tietoon, sekä asian myöhemmässä rikosprosessuaalisessa käsittelyssä tapahtuneesta takavarikon pidentämisen hakemisen tai kumoamisen laiminlyönnistä asiaa käsitelleen aluesyyttäjän tietoon (2737/2021*).

4.6

Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu

Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonta kuului OA Petri Jääskeläiselle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Eteläpää.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjumisessa. Näitä keinoja ovat muun muassa telekuuntelu ja -valvonta, tekninen kuuntelu ja katselu sekä peitetoiminta ja valeosto. Niitä käytetään kohteelta salassa ja joltain osin ne voivat tuomioistuimen päätöksellä jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

Salaisessa tiedonhankinnassa laajimmat toimivaltuudet on poliisilla, mutta myös tullilla ja Rajavartiolaitoksella salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima on laajasti käytössä. Puolustusvoimien toimivaltuudet ovat rajatumpia.

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään myös todistajansuojeluohjelmasta oikeusasiamiehelle toimitettua kertomusta. Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015 ja lain mukaan sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Vuonna 2019 tuli voimaan tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) tuli voimaan 1.2.2019. Poliisilain 5a luku (siviilitiedustelu, 581/2019), Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) ja Laki sotilastiedustelusta (590/2019) tulivat voimaan 1.6.2019. Lakeihin sisältyy viranomaisille säädetty velvoite toimittaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomukset toiminnastaan.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevat eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muutokset tulivat voimaan 1.2.2019.

4.6.1

SALAISEN TIEDONHANKINNAN ERITYISLUONTEESTA

Salaisella tiedonhankinnalla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Sen käytöllä voi olla vaikutusta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisissa” pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Oikeusturvakysymykset ovatkin salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta johtuen korostetun tärkeitä niin sen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimitetin kannalta. Tällaisen tiedonhankinnan käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille toiminnan lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen tiedonhankintaa että sen jälkeen. Näistä keskeisiä ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

4.6.2 SALAISEN TIEDONHANKINNAN VALVONTA

TUOMIOISTUIMET

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Myös peitetoiminta esitutkinnassa edellyttää tuomioistuimen (Helsingin kärjäoikeuden) lupaa. Teknistä tarkkailua voidaan kohdepaikasta riippuen tehdä myös viranomaisen omalla päätöksellä ilman tuomioistuinkontrollia, kuten myös valtaosin muutakin salaista tiedonhankintaa. Laissa säädetyt päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telekuunteluluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

Pakkokeinokäsittely on toimitettava vaatimuksen tekijän läsnä ollessa tai videoneuvotteluyhteydellä, eikä kirjallinen menettely ole mahdollinen kuin rajoitetusti lupia uudistettaessa. Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä keinon käytön kohde ole läsnä istunnossa. Vain asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Korkein oikeus korosti salaista pakkokeinoa vaativan virkamiehen vastuuta ratkaisussaan KKO:2020:95. Kysymys oli virkarikosasiasta, jossa syytteessä oleva poliisimies oli erehdyttänyt kärjäoikeutta väärin ja harhaanjohtavien tietojen perusteella myöntämään oikeudettomia televalvonta- ja telekuuntelulupia. Tekojen moitittavuutta lisäsi korkeimman oikeuden mukaan se, että kysymys on ollut salaisista pakkokeinoista, joiden osalta tuomioistuimella ei välttämättä ole mahdollisuutta varmistaa hakijan sille ilmoittamien tietojen oikeellisuutta ja joissa luottamus viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen on korostunut. Teot olivat lisäksi olleet haitallisia rikosten selvittämisestä vastaavan poliisin toimintaa koskevan luottamuksen kannalta.

Kärjäoikeuden salaista tiedonhankintaa koskevasta päätöksestä saa lain mukaan kannella ilman määräaikaa hovioikeuteen. Epäily voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa päätöksen laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi ja näin jotkut epäillyt ovat tehneetkin. Tätä kautta salaisesta tiedonhankinnasta syntyy oikeuskäytäntöä myös ylemmistä oikeusasteista. Tuomioistuinten tehtävää huolehtia epäillyn oikeusturvasta ja pakkokeinovaatimuksen perusteiden selvittämisestä on korostettu muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO:2007:7 ja KKO:2009:54.

Tuomioistuimilla on tärkeä rooli myös salaisen tiedonhankinnan asianosaisjulkisuuden kannalta. Lähtökohtaisesti salaisesta tiedonhankinnasta on viimeistään vuoden kuluttua sen lopettamisesta ilmoitettava kohdehenkilölle. Tuomioistuin voi laissa säädetyin perustein antaa luvan ilmoittamisen lykkäämiselle tai sille, että tiedonhankinnasta ei tarvitse lainkaan ilmoittaa. On tärkeää, että varsinkin kokonaan ilmoittamatta jättämistä käytetään vain silloin kun se on välttämätöntä. Oikeusvaltiossa voi olla vain hyvin rajoitetusti kokonaan salaan jäävää perusoikeuksiin puuttumista. Korkein oikeus on ottanut kantaa asianosaisjulkisuuteen peitetoiminnassa ratkaisussaan KKO:2011:27.

Korkein hallinto-oikeus antoi 28.9.2016 kaksi päätöstä poliisin salaista tiedonhankintaa koskevan asiakirjan julkisuudesta (4077, 62/1/15 ja 4078, 2216/1/15). Päätöksissä oli kysymys tietopyynnöstä poliisin tietolähdetoimintaan liittyvästä määräyksestä ja ns. SALPA-määräyksestä. KHO katsoi päätöksissään, että määräysten tiedot tietolähdetoiminnasta ja sen turvajärjestelyistä sekä tiedonhankinnan suojausten järjestämisestä ovat salassa pidettäviä, koska tiedot yksityiskohtaisuudessaan voisivat julkisiksi tullessaan aiheuttaa riskin tietolähteiden ja toimintaan osallistuvien poliisimiesten henkilöllisyyden paljastumisesta.

VIRANOMAISTEN SISÄINEN VALVONTA

Salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaan kuuluu ensinnäkin normaali esimiesvalvonta. Sen lisäksi säännöksissä on erikseen korostettu salaisen tiedonhankinnan valvontaa.

Poliisissa näiden keinojen käyttöä valvovat lain mukaan Poliisihallitus (Suojelupoliisia lukuun ottamatta) ja salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden päälliköt. Suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan valvonta siirtyi vuoden 2016 alusta alkaen sisäministeriölle (SM). Rajavartiolaitoksessa tämä erityisvalvonta kuuluu Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja sen alaisille hallintoyksiköille. Tullin ja sen salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden esimiehet valvovat näiden keinojen käyttöä omalla hallinnonalallaan. Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käytöstä laaditut pöytäkirjat on toimitettava puolustusministeriölle.

Eri lakien lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014), jossa on säädetty esimerkiksi eri keinojen pöytäkirjaamisesta ja salaisesta tiedonhankinnasta annettavista selvityksistä. Viranomaiset ovat myös antaneet salaista tiedonhankintaa koskevia sisäisiä määräyksiä.

SM, Rajavartiolaitoksen esikunta (joka on SM:n osasto), valtiovaraministeriö (jonka alainen Tulli on) ja puolustusministeriö raportoivat vuosittain 15.3. mennessä oikeusasiamiehelle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta kukin omalta hallinnonalaltaan.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Tosin puolustusvoimat ei ainakaan vielä käytä SALPaa. SALPAN avulla on saatavissa luotettavaa tilastotietoa. Kaikki salainen tiedonhankinta ei kuitenkaan ole SALPAssa, kuten esimerkiksi peitetoiminta, valeostot ja tietolähdetoiminta. Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty tapahtuvaksi keskusrikospoliisin ylläpitämän SALPAN kautta. Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö valvoo toiminnan laatua ja tarvittaessa myös opastaa tutkinnanjohtajia. Toimintojen keskittäminen keskusrikospoliisiin on parantanut toiminnan laatua.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAN valvojaoikeuksia pääasiassa oikeusyksiköihin. Heidän tehtävänä on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokokein. Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä sekä SALPAN kautta että erillisin tarkastuksin.

Poliisihallitus on edellä mainitun asetuksen perusteella asettanut salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja poliisilaitoksien edustajat. Ryhmän jäseneksi kutsutaan lisäksi edustajat SM:stä, Rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista. Ryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportoiminen Poliisihallitukselle, kehittämisehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on alkuperäisten lakien säätämisestä vuodesta 1995 lähtien ollut yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä.

Kertomusvuonna, 1.10.2022 tuli voimaan laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022). Lain 3 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokoeluentoista. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaanakin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta on tullut vähän, vuosittain enintään kymmenkunta. Tämä johtuneekin ainakin osin toiminnan salaisesta luonteesta. Tosin on huomattava, että vain hyvin harvoissa poikkeustapauksissa salainen tiedonhankinta jää kokonaan lopullisesti sanaan sen kohteelta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi saatujen kertomusten tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

4.6.3 LAINSÄÄDÄNTÖ

Vuoden 2014 alusta pakkokeinolaki ja poliisilaki uudistettiin kokonaan mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely, joka laajentui huomattavasti. Samalla jo aiemmin käytössä olleiden keinojen sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s. 157–158).

Puolustusvoimien osalta tuli 1.5.2014 voimaan laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Sen mukaan puolustusvoimien toimittaessa esitutkintaa sen käytössä ovat pakkokeinolain mukaisista salaisista pakkokeinoista tietyt, erikseen säädetty keinot, esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen katselu ja kuuntelu. Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ovat samoin käytössä vain tietyt salaiset tiedonhankintakeinot, joita on hiukan enemmän kuin esitutkinnassa. Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole käytössään esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa, peitetoimintaa tai valeostoa. Mikäli tällaisia toimenpiteitä tarvittaisiin, ne tekee poliisi.

Laki rikostorjunnasta Tullissa tuli voimaan 1.6.2015. Tullin toimivaltuuksia säädettiin vastaamaan uutta esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja poliisilakia. Merkittävä muutos oli, että Tulli sai toimivaltuuden peitetoiminnan ja valeoston käyttöön, vaikkakin niiden käytännön toteutuksesta vastaa poliisi Tullin esittämän pyynnön perusteella. Lisäksi esimerkiksi tietolähteiden käyttö tullirikostorjunnassa yhdenmukaistettiin poliisilakiin ja pakkokeinolakiin nähden.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annettu laki tuli voimaan 1.4.2018. Uuteen lakiin siirtyivät rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin entisten lisäksi lisättiin oikeus suorittaa perusmuotoista tietolähdetoimintaa.

4.6.4 OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUT SALAISEN TIEDONHANKINNAN KERTOMUKSET

Seuraavassa esitetään SM:ltä, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, valtiovarainministeriöltä ja puolustusministeriöltä saatujen kertomusten perusteella eräitä tietoja salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Tarkat lukumäärätiedot ovat osin salassa pidettäviä. Muun muassa Suojelupoliisin salainen tiedonhankinta ei sisälly jäljempänä esitettyihin lukuihin.

SALAISEN TIEDONHANKINNAN KÄYTTÖ 2022

Pakkokeinolakerusteiset telepakkokeinot

Poliisihallituksen kertomuksen mukaan televalvonnan toteutuneiden diaarien (toteutunut diaari tarkoittaa, että vaatimuksessa mainittua pakkokeinoa on käytetty) lukumäärä laski edellisestä vuodesta, vastaavasti tukiasematietojen hankkimista koskevien vaatimusten määrässä oli kasvua toisena peräkkäisenä vuonna. Muutoksilla ei ollut suurta vaikutusta eri telepakkokeinojen suhteellisiin osuuksiin. Televalvonta on käytetyin telepakkokeino. Yhtenä syynä tähän voi Poliisihallituksen mukaan pitää sen käyttökelpoisuutta tutkittavasta rikoslajista riippumatta. Televalvonnan suurta määrää selittää myös se, että sen käyttöedellytykset ovat lievemmat kuin telekuuntelussa.

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 3 496 (2 924 vuonna 2021). Salaisten pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2022 oli 442 (440) epäiltyä, joista tuntemattomia oli 69. Televalvonnan kohteena oli 1 509 (1 678) epäiltyä. Poliisissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (72 %) ja väkivaltarikokset (9 %).

Tullissa telekuuntelulupien kohteena olleiden henkilöiden määrä laski hieman viime vuodesta. Samoin laski televalvontalupien määrä. Tullissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 84 (96) henkilöä vuonna 2022 ja lupia oli 511 (556). Televalvonnan kohteena Tullissa oli 160 (151) henkilöä ja lupia myönnettiin 522 (601). Tullissa telekuuntelun perusterikoksina olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (90 %) ja törkeät veropetokset (8 %).

Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö oli hyvin paljon vähäisempää kuin poliisissa ja tullissa. Näin jo senkin vuoksi, että lain mukaan Rajavartiolaitos saa käyttää telepakkokeinoja vain muutamien rikostyyppien tutkinnassa (lähinnä törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos). Kokonaisuutena Rajavartiolaitoksen salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on pysynyt samalla tasolla kuin 2021. Avattuja diaareja ja projekteja on niin telepakkokeinoissa kuin teknisessä tarkkailussa ja suunnitelmallisessa tarkkailussa suunnilleen vastaava määrä kuin edellisessä vuonna. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain perusteella kirjattujen diaarien määrä on puolestaan hieman kasvanut. Perusteena olevien rikosten määrä on muiden pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen osalta hieman kasvanut, paitsi pakkokeinolain mukaisen televalvonnan osalta vähentynyt.

Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilakerusteisten telekuuntelun ja -valvonnan käyttö on edelleen pakkokeinolain mukaisiin vastaaviin keinoihin verrattuna vähäistä, mutta niiden käytössä tapahtui vuonna 2022 selkeää nousua. Poliisilain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 27 (2) henkilöä. Pelkän televalvonnan kohteena oli 180 (131) henkilöä. Sitä käytettiin eniten välttämättömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyn selvittämiseksi.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukainen televalvonta

Televalvontalupia Tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin 33 (29), tyypillisimmin törkeän veropetoksen tai törkeän huumausainerikoksen perusteella.

Tekninen tarkkailu

Vuonna 2022 poliisi käytti pakkokeinoin mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 50 kertaa, teknistä katselua 216 kertaa, teknistä kuuntelua 257 kertaa ja teknistä seurantaa 287 kertaa. Asuntokuuntelua käytettiin 3 kertaa. Telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 60 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 44 kertaa, teknistä kuuntelua 31 kertaa ja teknistä seurantaa 23 kertaa.

Tullissa pakkokeinoin mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 31 (52) kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin 9 (26) kertaa ja teknistä katselua 11 (33) kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaista teknistä seurantaa käytettiin seitsemän (10) kertaa. Teknisestä kuuntelusta tehtiin neljä (1) päätöstä, teknisestä katselusta kahdeksan (1) päätöstä.

Suunnitelmallinen tarkkailu

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, kohdistuvaa muuta kuin lyhytaikaista tarkkailua. Poliisihallitus on linjannut tällä tarkoitettavan useita yksittäisiä toistuvia tarkkailukertoja (n. viisi kertaa) tai yhtä noin vuorokauden mittaista yhtäjaksoista tarkkailua.

Vuonna 2022 poliisissa tehtiin 329 (260) päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 38 (50).

Erityiset salaiset pakkokeinot

Poliisihallituksen mukaan peitetoimintaa on käytetty aiempien vuosien tapaan lukumääräisesti vähän. Laajemmasta käyttöalasta ja eräiden rikosten varsin vahvasta tietoverkkosidonnaisuudesta johtuen peitetoiminta on painottunut tietoverkossa tapahtuvaan peitetoimintaan. Sekä varsinainen että tietoverkossa tapahtuva peitetoiminta on pääsääntöisesti kohdistunut vakavien rikosten selvittämiseen, ja toiminnasta saatu hyöty on koettu merkitykselliseksi tutkintaa ohjaavaksi keinoksi.

Valeostoa on poliisissa käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten selvittämiseen, ja lukumääräisesti keinon käyttö on vuonna 2022 ollut vähäistä. Yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävän ns. rajoitetun valeoston käyttö on ollut huomattavasti yleisempää, ja se on ollut yleisesti käytössä paikallispoliisin yksiköissä.

Valvotun läpilaskun edellytykset ovat tiukat, mikä käytännössä on poliisissa rajoittanut keinon käyttämistä.

Tulli ilmoitti tehneensä 14 (12) valvottua läpilaskua vuonna 2022.

Hylätyt vaatimukset

Hylättyjen pakkokeinovaatimusten määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia ja kaikkien osalta hylkäysprosentit olivat poliisissa alle 0,4 %.

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2022 tuomioistuimet hylkäsivät 15 poliisin telepakkokeinovaatimusta. Tullin kertomuksen mukaan tuomioistuimet ovat poikkeuksetta katsoneet vaatimusten perustelut riittäviksi ja myöntäneet haetut luvat.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Salaisen tiedonhankinnan käytöstä tulee pääsääntöisesti ilmoittaa sen kohteelle viimeistään vuoden kuluessa tiedonhankinnan lopettamisesta. Tuomioistuin voi tietyin edellytyksin antaa luvan ilmoituksen siirtämiseen tai tekemättä jättämiseen.

Kertomusvuonna poliisissa myöhästyi 36 ilmoitusta televalvonnasta ja 10 ilmoitusta telekuuntelusta. Myöhästymiseen voi poliisin mukaan vaikuttaa usein se, että henkilöä ei tavoiteta. Tullissa ilmoitus ei ollut myöhästynyt yhdessäkään tapauksessa.

SISÄINEN LAILLISUUSVALVONTA

Poliisi

Poliisihallitus suorittaa kaikkiin poliisiyksiköihin laillisuustarkastuksia etukäteen toimitetun erillisen suunnitelman mukaisesti tarkastusteemojen vaihdella vuosittain. Lisäksi tarkasteluvuonna suoritettiin etätarkastuksia Salpa-järjestelmän tiedonhankintapäätöksiin ja -vaatimuksiin sekä pöytäkirjoihin.

Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö ja tarkkailuyksikkö suorittavat niille toimitettujen/ toteutettavaksi osoitettujen teknisen tiedonhankintavaatimusten/-pyyntöjen tarkastusta. Tarkastukset kohdistuvat pyyntöjen muodollisten edellytysten täyttymiseen.

Poliisiyksiköiden toteuttamien toimenpidepyyntöjen laillisuustarkastus on suurilta osin jätetty niiden oikeudellisten asioiden yksiköiden vastuulle.

Poliisihallituksen vuoden 2022 laillisuusvalvontaa koskevassa tarkastussuunnitelmassa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö oli yhtenä laillisuustarkastusten painopistealueena. Poliisihallituksen suorittamassa valvonnassa lähtökohtana on varmistua poliisiyksiköiden oman valvonnan toimivuudesta ja riittävästä kattavuudesta.

Eryiskohteena vuoden 2022 Salpa-valvonnassa oli tietolähdetoimintaan liittyvien henkilötietojen käsittely. Poliisihallitus totesi poliisiyksiköiden valvonnan kohdistuneen tietolähdetoiminnan järjestämisestä annetun Poliisihallituksen määräyksen mukaisuuden kannalta keskeisiin seikkoihin. Tarkastuksissa tuli esille, että tietolähdetoimintaan käytetään edelleen melko yleisesti oman toimensa ohella toimintaan osallistuvia poliisimiehiä, mutta tähän liittyvät esteellisyyksiin tai vaarallisiin työyhdistelmiin liittyvät riskit tunnistetaan kuitenkin asianmukaisesti. Määräyksen vastaisia menettelyitä ei tarkastuksissa todettu.

Korkein oikeus on 15.11.2021 antamassaan ratkaisussa KKO 2021:83 katsonut, että valtakunnan poliisihallinnon viranomaisilla on toimivalta valvoa Ahvenanmaan poliisiviranomaisen toiminnan lainmukaisuutta siltä osin kuin poliisilaitos hoitaa tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. KKO:n ratkaisun linjauksen mukaisesti Poliisihallitus on valvonut myös Ahvenanmaan poliisiviranomaisen salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöä. Ahvenanmaan poliisiviranomaisen organisaatorakenne poikkeaa osin Manner-Suomen poliisilaitoksista eikä sillä ole oikeusyksikköä, jolloin salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käytön valvontaa ei myöskään ole erotettu operatiivisesta toiminnasta. Salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käytön valvonta oli Poliisihallituksen mukaan huomioitu yksikön omassa laillisuusvalvonnassa, ja keinojen käytöstä raportoidaan säännöllisesti poliisiviranomaisen johdolle.

Poliisihallituksen Salpa-järjestelmässä suorittamassa etävalvonnassa tehtyjen havaintojen ja poliisiyksiköihin suoritettujen laillisuustarkastusten perusteella Poliisihallitus toteaa, että poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä tehtyjen päätösten ja vaatimusten yleinen taso on hyvä. Poikkeamat yleisestä hyvästä laadusta olivat yksittäisiä, eikä minkään tiedonhankintakeinon osalta ilmennyt yleisesti toistuvaa virhettä tai laadullista poikkeamaa.

Poliisilain mukaisissa rikoksen estämiseksi käytetyissä tarkkailutyyppeissä tiedonhankintakeinoissa oli teknistä seurantaan lukuun ottamatta kasvua, ja keinojen käyttö jakaantui myös aiempaa enemmän erityyppisten rikosten estämiseen. Joissakin yksittäisissä tapauksissa tiedonhankintapäätöksiin kirjatut selvitykset tiedonhankinnan kohteena olevan henkilön toiminnasta viittasivat tilanteeseen, jossa olisi ollut syytä epäillä rikoksen jo tapahtuneen, jolloin edellytyksiä salaiseen tiedonhankintaan olisi tullut harkita pakkokeinolain säännösten perusteella. Tiedonhankintaan sovellettavan toimivaltasäännöksen valinta voi joissakin tapauksissa olla myös tulkinnanvarainen, sillä poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin määritelmässä rikoksen estämisellä tarkoitetaan myös jo aloitetun rikoksen keskeyttämiseksi tehtäviä toimenpiteitä. Poliisilakiperusteisen tiedonhankinnan yleistyessä näihin rikoksen estämisen ja selvittämisen rajapintaan sijoittuvan tiedonhankinnan päätöksiin on Poliisihallituksen mukaan perusteltua kiinnittää huomiota myös jälkikäteisessä valvonnassa.

Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö suorittaa telepakkokeinojen käytön päivittäisvalvontaa tarkistamalla Salpa-järjestelmään tehtyjen telepakkokeinovaatimusten ja tiedonsaantipyyntöjen edellytykset ja sisällön. Havaituista puutteista ilmoitetaan hakijalle ja häntä pyydetään korjaamaan virheet esim. tekemällä uusi tiedonsaantipyyntö tai muokkaamaan vaatimustaan.

Virheellisten tiedonsaantipyyntöjen määrä on televiestintäyksikön ilmoittaman mukaan kasvanut edellisestä vuodesta. Yksikön Salpa-päivystys palautti tiedonsaantipyynnön vuonna 2022 hakijoille yhteensä 1 186 kertaa. Sama tiedonsaantipyyntö on voitu palauttaa useammin kuin yhden kerran. Palautusten syitä ovat: virheellinen/turha pyyntö, jolloin tieto on saatavilla ilman pyyntöä; lainmukainen pyyntö, joka on teknisesti toteuttamiskelvoton; järjestelmän aiheuttama tekninen virhe tai lainvastainen pyyntö. Palautettujen pyyntöjen osuus on noin 9 % pyyntöjen kokonaismäärästä. Kyseisiä pyyntöjä ei ole toimitettu eteenpäin, vaan ne on palautettu hakijoille korjattavaksi tai mitätöitäväksi ja neuvottu oikean toimivaltuuden käytöstä. Keskusrikospoliisin keskitetyn toiminnon kautta ei ole yhtään lainvastaista pyyntöä toimitettu operaattorille asti.

Suojelupoliisin valvonta ei kuulu Poliisihallitukselle vaan sisäministeriölle. Sisäministeriö on arvioinut suojelupoliisin antaman selvityksen perusteella salaisten tiedonhankintakeinojen lain- ja asianmukaisuutta.

Suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvontatoiminnon tarkastustoiminta on sisäministeriön mukaan ollut kattavaa ja tarkastushavainnot johtivat niiden edellyttämiin toimenpiteisiin. Suojelupoliisissa on tunnistettu salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä näkökulma. Sisäministeriön mukaan suojelupoliisin salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta antama selvitys on asianmukainen.

Tulli

Tullin alueelliset valvojat on vastuutettu seuraamaan salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöä jatkuvasti sekä laatimaan suoritetusta valvonnasta ja havainnoistaan vuosittain raportin erikseen määrätylle valtakunnan tason valvonnasta vastaavalle tullimiehelle. Alueellinen valvonta on eräänlaista päivittäisvalvontaa, jonka tavoitteena on turvata salaisten tiedonhankintakeinojen käytön lain- ja määräystenmukaisuus mahdollisimman reaaliaikaisen seurannan avulla.

Alueellisen valvonnan lisäksi Tulli on kertomusvuonna valvonut säännöllisesti valtakunnallisesti näiden keinojen käyttöä tarkastamalla Salpa-järjestelmään tehtyjä kirjauksia ja järjestelmään talletettuja asiakirjoja. Havaituista puutteista on oltu välittömästi yhteydessä asian tutkinnanjohtajaan tilanteen viivytyksettömäksi korjaamiseksi.

Tarkastuksilla on kiinnitetty erityistä huomiota tuomioistuimille tehtyjen vaatimusten perusteluihin tai vaihtoehtoisesti tutkinnanjohtajan päätöspöytäkirjoihin niiden menetelmien osalta, joissa päätöksentekijänä on pidättämiseen oikeutettu virkamies. Kertomusvuonna ei havaittu juurikaan virheellisyyksiä. Joistakin yksityiskohdista on keskusteltu tutkinnanjohtajien kanssa: näissä ei kuitenkaan ole pääsääntöisesti kysymys virheistä vaan pikemminkin vaatimusten ja päätösten perusteluihin liittyvistä tyylliseikoista. Tulli on puuttunut epäkohtiin välittömästi saatuaan niistä tiedon.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Tullin salaisten tiedonhankintakeinojen laillisuusvalvonta on laadullisesti ja organisatorisesti hyvällä tasolla useita vuosia jatkuneen systemaattisen kehittämistyön ansiosta eikä valtiovarainministeriöllä ole huomautettavaa myöskään Tullin vuotta 2022 koskevista laillisuusvalvonnan toimenpiteistä. Vakavia puutteita ei ole ilmennyt vuonna 2022 lainkaan.

Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tiedonhankinnasta annetun pysyväämääräyksen mukaan hallintoyksikön Salpa-valvonnasta vastaa virkamies, joka ei itse osallistu operatiiviseen rikostorjuntaan. Suoritetusta tarkastuksesta ja mahdollisista valvontahavainnoista tehdään merkintä Salpa-järjestelmässä kyseiselle asialle.

Rajavartiolaitoksen esikunnan kertomuksen mukaan vaatimukset ovat pääosin hyvin perusteltuja ja kattavia. Tuomioistuimelle osoitetut vaatimukset ovat seikkaperäisiä ja niistä saa pääosin hyvän käsityksen vaaditun toimenpiteen edellytyksistä. Erityisten edellytysten vaatimus siitä, että pakkokeinolla tai tiedonhankinnalla voidaan olettaa olevan rikosten selvittämiseksi tai estämiseksi erittäin tärkeä merkitys, on esitetty vaihtelevasti. Joissakin lomakkeissa on nähtävissä, että salaisen tiedonhankintakeinon tai salaisen pakkokeinon käytölle on sinänsä ollut perusteet, mutta perusteiden kirjaamiseen täsmällisesti ja termien huolelliseen käyttöön tulisi kiinnittää jatkossa entistä tarkempaa huomiota.

Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa, että näitä keinoja käyttäneiden tutkinnanjohtajien antama arvio salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen merkityksellisyydestä on laskenut aiempaan verrattuna. Yhdenkään keinon merkitystä ei ole arvioitu ratkaisevaksi. Lisäksi pakkokeinolain perusteella tehtyjen televalvontamenetelmien merkityksellisyys oli useimmiten arvioitu vähäiseksi. Sen sijaan Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain perusteella tehtyjen televalvontojen merkityksellisyys oli lähes kaikissa tapauksissa arvioitu tärkeäksi. Myöskään teknisen tarkkailun menetelmiä ei ole arvioitu yhdessäkään tapauksessa ratkaisevaksi, mutta yli puolessa tapauksista pakkokeinolain perusteella tehtyjen teknisen tarkkailun menetelmien merkityksellisyys arvioitiin tärkeäksi. Teknisen tarkkailun menetelmissä oli myös tapauksia, joissa menetelmän käytöllä ei arvioitu olleen merkitystä. Rajavartiolaitoksen esikunnalle ei ole selvinnyt, mistä merkityksellisyyсарvioiden lasku johtuu. Asiaa selvitetään, ja tavoitteena on varmistaa, että Rajavartiolaitoksen käyttämät salaiset pakko- ja tiedonhankintakeinot ovat tarpeellisia ja välttämättömiä, ja toisaalta myös, että merkityksellisyyсарviointi tehdään oikein perustein.

Puolustusvoimat

Puolustusministeriö ei ole havainnut lainvastaista menettelyä Puolustusvoimien salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä vuonna 2022. Lisäksi puolustusministeriö arvioi Puolustusvoimien sisäisen laillisuusvalvonnan olevan tehokasta ja kattavaa sekä organisoinniltaan tarkoituksenmukaista.

4.6.5 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

ITÄ-UUDENMAAN POLIISILAITOS

Kertomusvuonna OA tarkasti Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen käyttöä. Tarkastusta varten poliisilaitokselta pyydettiin tarkastusta edeltäneeltä ajanjaksolta teknisen tarkkailun päätöksiä ja päätöksiä ns. rajoitetusta valeostosta; telepakkokeinovaatimuksia sekä asioissa annetut käräjäoikeuden päätökset.

Tarkastuksella kiinnitti huomiota muutamat teknisen katselun päätökset, joissa kohteen tiedot oli ilmaistu niin, että ulkopuolinen arvioitsija ei tiedä, mihin paikkaan katselu oli tarkoitettu kohdistaa.

Esimerkiksi eräessä päätöksessä kohde oli ilmaistu niin, että päätöksessä oli mainittu epäilyllä henkilöllisyys ja kerrottu epäilystä rikoksesta, mutta kohteeksi oli ilmoitettu ”toimistorakennus” ilman että päätöksestä olisi käynyt selvästi ilmi, missä tämä toimistorakennus sijaitsee tai mikä on toimistorakennuksen liityntä epäiltyyn rikokseen.

OA totesi, että salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen päätöksissä tulisi jo poliisitoiminnan suhteellisuusperiaatekin huomioiden kohteet rajata mahdollisimman tarkoin ja niin, että tulkinnanvaraa kohteesta ei ole. Teknisen katselun osalta kohteen tarkempi yksilöinti on tärkeää myös siksi, että pakkokeinolain 10 luvun 19 § ja poliisilain 5 luvun 19 § sisältävät ehdottoman kiellon kohdistaa teknistä katselua vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan ja em. lukujen 20 §:t sisältävät sääntelyä siitä, milloin toimenpiteestä päättää pidättämiseen oikeutettu virkamies, milloin tuomioistuimien. Näiden kieltojen ja toimivaltaa koskevan sääntelyn tarkka noudattaminen edellyttää, että kohde on päätöksessä ja vaatimuksessa yksilöity riittävästi (3180/2022).

SUOJELUPOLIISIN SALAINEN TIEDONHANKINTA

Kertomusvuonna OA antoi päätöksensä Suojelupoliisin salaista tiedonhankintaa koskevaan omaan aloitteeseen. Oma aloite kohdistui eräisiin ennen tiedustelulain voimaantuloa tehtyihin salaista tiedonhankintaa koskeviin Suojelupoliisin lupavaatimuksiin ja Helsingin käräjäoikeuden lupapäätöksiin. Oman aloitteen taustalla oli Suojelupoliisiin aiemmin tehty tarkastus.

OA:n käsityksen mukaan monissa tarkastuksen kohteena olleissa asioissa laissa tarkoitettu rikoksen estäminen ja varsinkin paljastaminen oli käytännössä jäänyt niin etäiseksi, että kysymys oli ollut pikemminkin tiedustelutyyppisestä toiminnasta kuin laissa tarkoitettua rikosperusteisesta salaisesta tiedonhankinnasta.

Konkreettiset rikosten estämis- ja paljastamistoimet olivat OA:n mukaan jääneet vähäisiksi ottaen erityisesti huomioon sen, että tarkastetun aineiston perusteella telekuuntelua tai -valvontaa oli saatettu käyttää samaan kohdehenkilöön jopa vuosikausien ajan. OA:n käsityksen mukaan laissa ei ole tarkoitettu, että rikollista toimintaa vain lähinnä seurataan. Laissa nämä keinot on tarkoitettu nimenomaan rikosten estämiseen ja paljastamiseen.

Rikoksen estämisellä tarkoitetaan lain mukaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuva vahinkoa tai vaaraa.

Jos konkreettisesti estettävää tai keskeytettävää rikosta ei ilmaannu vuosikautia jatkuvan salaisen tiedonhankinnan aikana, tulee OA:n mielestä kyseenalaiseksi jo se rikoksen estämisen perusedellytys, että kohdehenkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen. Niin ikään outoon valoon tulee salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleinen edellytys, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tarvittavia tietoja, ja telekuuntelun erityinen edellytys, että sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle.

Tarkastetusta aineistosta ei käynyt myöskään ilmi, että mikään operaatio olisi johtanut esitutkintaan, vaikka **rikoksen paljastamisella** lain mukaan tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty.

Jos esitutkinnan käynnistämiseksi tarvittavia tietoja ei ilmaannu vuosikautia jatkuvan salaisen tiedonhankinnan aikana, tulee OA:n mielestä kyseenalaiseksi jo se rikoksen paljastamisen perusedellytys, että kohdehenkilön voidaan olettaa tehneen rikoksen. Niin ikään outoon valoon tulee salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleinen edellytys, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen paljastamiseksi eli esitutkinnan aloittamisen edellytysten selvittämiseksi tarvittavia tietoja, ja telekuuntelun erityinen edellytys, että sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen paljastamiselle eli sanotulle selvittämislle.

Hallituksen esityksessä (HE 224/2010) on rikoksen paljastamisen osalta todettu (s. 90), että tällaiseen esitutkintaa edeltävään tutkintaan tulee oikeusturvasyistä suhtautua erittäin pidättyväisesti.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että lain mukaan lupa telekuunteluun ja televälvontaan voidaan myöntää enintään kuukaudeksi kerrallaan. OA:n käsityksen mukaan tämä ilmentää sitä, että puheena olevien syvällisesti perusoikeuksiin puuttuvien keinojen käyttö on tarkoitettu lyhytaikaiseksi.

Kun rikoksen estämisen ja paljastamisen määrittelyt eroavat hyvin merkittävällä tavalla toisistaan, OA piti ongelmallisena myös sitä, että tarkastetussa aineistossa telekuuntelu- tai -valvontaluvat oli säännönmukaisesti haettu ja myönnetty samalla kerralla rikoksen estämiseen ja/tai rikoksen paljastamiseen.

Ottaen huomioon eräät asiakokonaisuuteen liittyvät seikat ja tuomioistuimelle kuuluvan laajan harkintavallan, OA katsoi kuitenkin, että hänellä ei ollut riittäviä perusteita ryhtyä vakavampiin toimenpiteisiin yksittäisiä kärjätuomareita kohtaan siinä, että he olivat myöntäneet Suojelupoliisille luvat sen vaatimiin telekuunteluihin ja -valvontoihin.

Suojelupoliisi puolestaan oli voinut perustellusti luottaa toimintansa lainmukaisuuteen, kun tuomioistuin oli myöntänyt sen vaatimat luvat. Tämän vuoksi OA katsoi, että hän ei voinut ryhtyä vakavampiin toimenpiteisiin myöskään Suojelupoliisin menettelystä vastuussa olevia virkamiehiä kohtaan.

Tiedustelulainsäädännön tultua voimaan tässä asiassa käsitellyt ongelmat eivät nähtävästi enää olleet ajankohtaisia, vaikka Suojelupoliisilla onkin edelleen myös salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet. Ilmeisesti soveltamiskäytäntö oli pitkän ajan kuluessa etäännyntynyt lain sääntelystä ja tarkoituksesta. Tehdyt havainnot olivat OA:n mielestä kuitenkin jossain määrin huolestuttavia siitä näkökulmasta, että pysyvä salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö aina varmuudella niissä rajoissa, joihin keinojen käyttö on alun perin laissa tarkoitettu.

OA saattoi käsityksensä Suojelupoliisin sekä Helsingin kärjäoikeuden tietoon (189/2018).

4.6.6 ARVIOINTIA

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu viranomaisen sisäisen valvonnan valvontaan. Poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehtävillä tarkastuksilla korostetaan oikeusyksikön omaa poliisilaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistamaa valvontaa.

Sisäiseen valvontaan on salaista tiedonhankintaa käyttävissä viranomaisissa sinänsä panostettu viime vuosina. Poliisilaitosten oikeusyksiköiden toiminta on vakiintunut ja tehtäväkenttä selkiintynyt, joskin yksiköiden alati laajentuva toimenkuva vie aikaa tarkastustoiminnalta.

Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa sisäinen valvonta on niiden oman arvion mukaan toiminut varsin hyvin. Valvontaa helpottaa se, että toiminnan volyyymi on paljon poliisia vähäisempi.

Oikeusasiamiehen valvonta on jälkikäteistä ja varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia.

Toisaalta oikeusasiamiehen ”suora” valvonta on erityisen tärkeää niissä keinoissa, joista viranomaiset voivat päättää ilman tuomioistuimen lupaa. Salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan kohdalla on huomattava, että niiden valvontaan ei ole olemassa (poislukien Suojelupoliisin salainen tiedonhankinta) ylimmän laillisuusvalvojan lisäksi sellaista ulkopuolista riippumatonta laillisuusvalvojaa kuin tiedustelun kohdalla, jossa tiedusteluvalvontavaltuutetulla on valvonnassa keskeinen rooli.

Salaisten pakkokeinojen valvonta perustuu osin luottamukseen siitä, että valvontaa suorittava saa tietoonsa kaiken haluamansa. Toiminnan luonteesta johtuen valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

Reaaliaikainen aktiivinen kirjaaminen myös edesauttaa toimijoita oman toimintansa arvioinnissa ja kehittämisessä sekä varmistaa toiminnan lainmukaisuuden ja lisää uskottavuutta siihen. Kirjaaminen on myös ehdoton edellytys oikeusasiamiehen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan toteuttamiselle.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnessa on jatkuvasti korostettu vaatimusten ja päätösten perustelemisen tärkeyttä. Perustelut tulisi kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden mahdollistamiseksi. Jos tuomioistuimien ei vaadi hakijalta riittäviä perusteluja tai jos tuomioistuimien laiminlyö riittävän perustelemisen, vaarana on, että lupia myönnetään sellaisiin tapauksiin, joihin lainsäätäjät ei ole näitä keinoja tarkoittanut.

4.6.7 TIEDUSTELU

TIEDUSTELUKEINOISTA

Tiedustelua saadaan käyttää tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Poliisilain 5 a luvussa (siviilitiedustelu) säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Sotilastiedustelulain mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Tiedon hankkimisen tarkoituksena on ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukeminen ja laissa tarkemmin määriteltyjen Puolustusvoimien tehtävien suorittaminen.

Tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä.

TIEDUSTELUMENETELMIEN JA SALAISEN TIEDONHANKINNAN KEINOJEN VÄLISISTÄ EROISTA

Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen käytössä on eräitä merkittäviä eroja.

Samoja salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan käyttää tiedustelussa tosiasiallisesti väljemmin edellytyksin, koska tiedustelu ei ole rikosperusteista ja sen henkilöllinen kohdentaminen on epätäsmällisempää.

Tiedustelun kohteet voivat olla hyvin epämääräisiä verrattuna salaisen tiedonhankinnan kohteisiin. Poliisilain 5 luvun mukainen salainen tiedonhankinta voidaan kohdistaa vain henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän tiettyyn rikokseen. Sen sijaan tiedustelussa on epäselvää, minkä valtuuksien kohdalla, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelumenetelmien käyttö voidaan kohdistaa muihin kuin sotilaalliseen toimintaan tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

Esimerkiksi salaisessa tiedonhankinnassa tevelvonta voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän säännöksessä mainittuun rikokseen. Sotilastiedustelussa tämän keinon käyttöön ei ole henkilöllistä rajausta; riittää, että tevelvonnalla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Siviilitiedustelussa tevelvontaa koskevassa lainkohdassa ei ole lausuttu henkilöllisestä kohdentamisesta mitään.

Perusoikeussuojan kannalta voidaan kuitenkin pitää epätydyttävänä, jos tiedustelumenetelmiä voidaan kohdistaa myös ”sivullisiin” henkilöihin. Perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 4/2018 todennut välttämättömyysvaatimuksesta seuraavan, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuminen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Sotilastiedustelutoimivaltuuksia ei voida kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi varaa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin, mikä tulee perustuslakivaliokunnan mielestä tavallisissa laeissa rajata mahdollisimman vähäiseksi. Nämä perustuslakivaliokunnan kannanotot viittaavat siihen, että tiedustelumenetelmiä ei pitäisi kohdistaa ”sivullisiin” henkilöihin.

Monissa tiedustelumenetelmissä lupa voidaan antaa jopa kuusi kertaa pitemmäksi ajaksi (1 kk/6 kk) kuin mitä samaa keinoa voidaan käyttää salaisessa tiedonhankinnassa. Näitä tiedustelumenetelmiä ovat telekuuntelu, televalvonta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen lait tarkkailu ja valeosto.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalaa on tiedustelussa laajennettu sisällöllisesti ja menetelmällisesti. Salaisessa tiedonhankinnassa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena voi olla vain teleosoite tai –päätelaitte, kun taas tiedustelussa kohteena voi olla henkilö, jolloin teleosoitteen ja telepäätelaitteen liittynyt tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle). Tiedustelussa monien keinojen kohteena voi olla henkilöryhmä, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa samojen keinojen kohteena on oltava henkilö. Salaisessa tiedonhankinnassa teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankintaan käytettävä laite ei saa mahdollistaa telekuuntelua, kun taas tiedustelussa tällaista rajoitusta ei ole. Tiedustelussa telekuunteluun voidaan käyttää tiedusteluviranomaisen omia laitteita, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa käytetään säännönmukaisesti ulkopuolista operaattoria. Salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan Suomen tuomioistuimen tai viranomaisen päätöksellä käyttää vain Suomessa, kun taas tiedustelussa samoja keinoja voidaan käyttää myös ulkomailla suojelupoliisin päällikön tai pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä ilman samoja oikeusturvajärjestelyjä kuin Suomessa, vaikka kohteena olisi suomalainen henkilö.

Tiedustelussa on käytettävissä salaisen tiedonhankinnan keinojen lisäksi eräitä keinoja, joita salaisessa tiedonhankinnassa ei ole. Näitä ovat paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten, tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä ja tietoliikennetiedustelu.

TIEDUSTELUN VALVONNASTA

Tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus sisältää seuraavat valvontaelementit: tiedustelun parlamentaarinen valvonta, tiedustelun laillisuusvalvonta, tiedustelutoimivaltuuksien tuomioistuinkäsittely, viranomaisten sisäinen valvonta ja ylin laillisuusvalvonta.

Tiedustelun parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Valiokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo lisäksi myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tähän valvontaan sovelletaan valvontalain 3 luvun säännöksiä ”soveltuvin osin”. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on siis suojelupoliisin muussa kuin tiedustelun valvonnassa kaikki valvontalaissa mainitut toimivaltuudet paitsi ne, jotka koskevat nimenomaisesti tiedustelumenetelmiä. Siten esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta tutkia kanteluita ulottuu suojelupoliisin kaikkeen muuhunkin toimintaan kuin tiedusteluun.

Tiedustelutoiminta on valvonnan näkökulmasta hyvin poikkeuksellinen ja ongelmallinen, mikä johtuu toiminnan salaisuudesta. Toimintaan liittyvä julkinen kontrolli (muu kuin viranomaiskontrolli) ja keskustelu tiedustelutoiminnasta ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmista puuttuu kokonaan. Kun toiminnasta ei ole tietoa, esimerkiksi tiedustusvälineet eivät pysty täyttämään ”vallan vahtikoiran” rooliaan. Tiedustelutoiminnasta ei myöskään tule kanteluita, jolloin muissa asioissa keskeisin OA:n tiedon lähde puuttuu.

Valvontaa vaikeuttaa osin myös se, että siviili- ja sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntö ei ole yhdenmukaista, vaan lakien systematiikka ja säännösten muotoilut ovat erilaisia. Sen johdosta esimerkiksi tietty siviilitiedustelussa omaksuttu tulkinta ei välttämättä ole pätevä sotilastiedustelussa (ja päinvastoin).

Riippumaton tuomioistuin on keskeinen tiedustelumenetelmien käytön kontrolloikeino. Sillä, että tiettyjen tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen edellyttää tuomioistuimen lupaa, on tärkeä merkitys niiden käytön laillisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta.

Viranomaisten sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastaavat siviilitiedustelussa osaltaan suojelupoliisi itse sekä sisäministeriö, jossa poliisin laillisuusvalvonta on järjestetty kansallisen turvallisuuden yksikössä. Sotilastiedustelua valvoo pääesikunnan päällikkö. Puolustusvoimien asessori vastaa sotilastiedustelun sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Sotilastiedustelutoimintaa valvoo myös puolustusministeriö (lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö sekä kansliapäällikkö).

Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on toimivaltuuksiensa puolesta yhtäläinen valtuus valvoa siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua suorittavia viranomaisia kuten myös tuomioistuinta ja tiedusteluvalvontavaltuutettua, mutta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaisesti tiedustelutoiminnan ylin laillisuusvalvonta on tosiasiallisesti oikeusasiamiehen tehtävänä. Hallituksen esityksen HE 179/2021 vp mukaan oikeuskansleri voisi kuitenkin vastaisuudessaakin valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa.

OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNASTA

Tiedustelun ylimmän laillisuusvalvonnan lähtökohta on sama kuin salaisessa tiedonhankinnassa. Salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnassa oikeusasiamiehen valvonta on käytännössä painottunut ”valvonnan valvontaan” eli siihen, että näitä keinoja käyttävien viranomaisten sisäinen laillisuusvalvonta toimisi mahdollisimman hyvin. Toisaalta oikeusasiamiehen ”suora” valvonta on erityisen tärkeää niissä keinoissa, joista viranomaiset voivat päättää ilman tuomioistuimen lupaa.

Oikeusasiamiehen toiminnassa tiedustelun laillisuusvalvonta on tärkeää sellaisten keinojen osalta, joiden valvonta ei kuulu tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltaan. Tällainen kohde on puolustusvoimien salainen tiedonhankinta, josta säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 9 luvussa. Tämän valvonta on tärkeää muun muassa salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun ”rajapinnan” vuoksi. Kertomusvuonna oli vireillä puolustusvoimien salaisen tiedonhankinnan ja osin myös tiedustelutoiminnan tarkastus.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu kuuluu osaltaan oikeusasiamiehen valvonnan kohteisiin. Valtuutetun valvonta on kuitenkin enemmän yhteistyön luonteista kuin perinteistä tarkastavaa laillisuusvalvontaa, joka ei kuitenkaan ole poissuljettua. Mahdolliset tiedusteluvalvontavaltuutettuun kohdistuvat kantelut tutkitaan normaalein tavoin.

Tuomioistuinten valvonta on vakiintuneesti niiden riippumattomuus huomioiden pääasiassa keskusteluluontoista. Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on kuitenkin sikäli tärkeää, että tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavalta ei ulotu tuomioistuintiin.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuoden aikana tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluita, joita olisi otettu tutkittavaksi.

Tiedustelun valvontajärjestelmää havainnollistaa oheinen taulukko.

VALVONTAJÄRJESTELMÄ

VALVOTTAVAT	VALVOJAT			
	EOA	OKA	TiV	TVV
Suojelupoliisi PolL 5a luku ja Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa	V + T + K	V* + T	V + T + K	V + T + K
Suojelupoliisi PolL 5 luku	V + T + K	V* + T	V + T	V + T
Suojelupoliisi muu toiminta	V + T	V* + T	V + T	V + T
Puolustusvoimat Laki sotilastiedustelusta	V + T + K	V* + T	V + T + K	V + T + K
Puolustusvoimat Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 9 luku	V + T + K	V* + T	–	–
Puolustusvoimat muu toiminta	V + T	V* + T	–	–
Tiedusteluvalvontavaltuutettu	V + T + K	V* + T	T + K**	
Tuomioistuin	V + T	V + T	T	T + P
Julkinen hallintotehtävä	V + T	V + T	T	T
Julkinen tehtävä	V + T	V + T	T	–

EOA = eduskunnan oikeusasiamies
OKA = valtioneuvoston oikeuskansleri
TiV = tiedusteluvalvontavaliokunta
TVV = tiedusteluvalvontavaltuutettu

V = valvonta
T = tietojensaantioikeus
K = kertomus
P = prosessuaaliset toimivaltuudet

* Keskitetty EOA:lle, ks. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 3 §

** Kertomus eduskunnalle; Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 19 §

Kertomusvuonna OA teki tarkastuksen TIEDUSTELUVALVONTAVALTUUTETUN TOIMINTOON. Tarkastuksella keskusteltiin muun muassa tiedustelutoiminnan valvonnan käytännön toteutuksesta (2996/2022).

OA oli kuultavana puolustusvaliokunnassa ja hallintovaliokunnassa valtioneuvoston selonteosta tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp). Eduskunta oli vastauksessaan EV 291/2018 vp – HE 202/2017 vp edellyttänyt hallituksen muun muassa antavan eduskunnalle vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltaisen seikkaperäisen selonteon tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Vaikka selonteko ei voi sisältää salassa pidettävää tietoa, selonteko jäi OA:n mielestä niin yleiselle tasolle, että voi kysyä, onko selonteko eduskunnan edellyttämin tavoin kokonaisvaltainen ja seikkaperäinen.

OA:n mielestä kysymys siitä, minkälainen liityntä tiedustelun kohteena olevalla henkilöllä tulee olla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan, on yksi tärkeimpiä kysymyksiä arvioitaessa tiedustelun hyväksyttävyyttä perusoikeussuojan kannalta. Kysymys on siis siitä, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmien käyttö voidaan kohdistaa ”sivulliseen” henkilöön. Tiedustelulainsäädäntö ei anna selviä vastauksia tähän kysymykseen. Tämä epäselvyys vaatisi OA:n mielestä lainsäädännön tarkistamista.

OA:n mielestä olisi syytä pohtia suojelupoliisin kaksoisroolin purkamista niin, että suojelupoliisille jäisi pelkästään tiedustelutoimivaltuudet, eikä se enää toimisi rikostorjuntaa suorittavana poliisina. Periaatteessa samanlainen ongelma liittyy myös siihen, että Puolustusvoimilla on sekä tiedusteluetä rikostorjuntatoimivaltuudet (1115/2022 ja 7176/2022).

Alkuvuodesta 2023 eduskunta (EK 70/2022 vp) hyväksyi hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 35/2022 vp) esitetyn kannanoton:

1. Eduskunta edellyttää, että hallitus tekee perusteellisen selvityksen tiedustelulainsäädännön palomuurisäätelyn toimivuudesta ja täsmentämistarpeista, ja arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännösehdotukset säätelyn selkeyttämiseksi.
2. Eduskunta edellyttää, että hallitus muutoinkin tarkastelee tiedustelulainsäädännön toimivuutta, vaikutuksia ja mahdollisia muutostarpeita, huolehtii lainsäädännön ajantasaisuudesta muuttuvassa toimintaympäristössä sekä varmistaa tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan riittävät resurssit.

OA oli kuultavana tiedusteluvalvontavaliokunnassa tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2021. Lausunnossaan OA muun ohessa katsoi, että tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus ei kaikilta osin täyttänyt niitä tarkoituksia, joita lain esitöissä kertomuksella katsottiin olevan. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp) pidettiin tärkeänä, että tiedusteluvalvontavaliokunta, eduskunnan oikeusasiamies ja tiedustelutoiminnasta vastaavat ministeriöt saavat kaiken olennaisen valvontatiedon, minkä vuoksi niille toimitettaisiin vuosikertomuksen julkisen osan ohella salassa pidettävä osa. Salassa pidettävään osaan koottaisiin keskeinen tiedusteluvaltuutetun toimintaa kertomusvuonna kuvaava salassa pidettävä tieto. Hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana tuotiin lisäksi esiin se, että olisi tärkeää esittää tiedustelutoiminnasta myös julkisia tietoja. Tällaisia voisivat olla erilaiset tilastot ja tiedot siitä, kuinka laajoihin henkilöryhmiin tai data- ja viestimääriin on myönnetty tiedustelulupia. Julkinen tieto varmistaisi tiedustelun toteutumisen lakien tarkoittamalla tavalla rajattuna ja poistaisi samalla epäilyjä massavalvonnasta (TrVL 2/2018 vp).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksen perusteella oikeusasiamies katsoi, että tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta on ollut reaaliaikaista ja intensiivistä, mikä on erinomainen asia. Kertomuksen perusteella valvonta ei kuitenkaan ole johtanut yhteenkään tiedusteluviranomaiseen kohdistuvaan tai muuhunkaan tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa tarkoitettuun toimenpiteeseen (5190/2022).

OIKEUSASIAMIEHELLE TOIMITETUT KERTOMUKSET

Sisäministeriö toteaa tehtävänänsä olevan arvioida suojelupoliisin antaman selvityksen nojalla siviilitiedustelutoiminnan lain- ja asianmukaisuutta. Ministeriö kertoo ottavansa suojelupoliisin esittämät tiedot huomioon suojelupoliisin ohjauksessa. Siviilitiedustelun painopisteiden toteutumista ja tuloksellisuutta seurataan osana suojelupoliisin ohjausta.

Sisäministeriö toteaa, että suojelupoliisin antaman selvityksen mukaan tiedustelutoimivaltuuksia on sovellettu laissa säädettyin edellytyksin. Tarkastuksissa ei ole ilmennyt selkeitä lainvastaisuuksia tai systeemisiä laatu- tai muita virheitä.

Sisäministeriö katsoo, että lainsäädännön kirjaamisvaatimuksilla, kattavalla sisäisellä laillisuusvalvonnalla ja koulutuksella on merkitystä sekä kohteen että virkamiehen oikeusturvan kannalta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että suojelupoliisin sisäistä laillisuusvalvontatoimintaa sovitetaan yhteen ulkoisen valvonnan ja erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan kanssa.

Puolustusministeriön suorittamassa laillisuusvalvonnassa on tarkastettu kaikki vuonna 2022 sotilastiedusteluviranomaisessa tehdyt päätökset ja pöytäkirjat. Lisäksi puolustusministeriö on tarkastanut kaikki pääesikunnan oikeudellisen osaston laatimat tarkastuskertomukset. Ministeriö ei ole havainnut sotilastiedustelun laillisuusvalvonnassa vuonna 2022 erityisiä kehittämiskohteita eikä lain vastaista menettelyä.

Toisin kuin tiedustelua suorittaville viranomaisille, tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei ole asetettu määräaikaa vuosikertomuksen antamiseen oikeusasiamiehelle. Tämän vuoksi tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus ei ole ollut vielä käytettävissä tätä oikeusasiamiehen kertomusta varten. Kun tiedusteluviranomaiset toimittavat kertomuksensa tiedusteluvalvontavaltuutetulle samanaikaisesti kuin oikeusasiamiehelle, on tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksen valmistumisen aikataulu vaikeasti yhteensovittavissa oikeusasiamiehen toimintakertomuksen aikataulun kanssa.

4.6.8 TODISTAJANSUOJELU

Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015. Laki on merkittävä yksilön ja perusoikeuksien näkökulmasta. Sillä turvataan perustuslaissa turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä kotirauhaan.

Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa henkilön suojelemiseksi, jos henkilöön tai hänen läheiseensä kohdistuu vakava hengen tai terveyden uhka rikosasiassa kuulemisen tai muun syyn vuoksi ja uhkaa ei voida tehokkaasti torjua muilla toimenpiteillä. Poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman, johon kirjataan keskeiset toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi suojeltavan sijoittaminen uudelle paikkakunnalle, asunnon järjestäminen, turvalaitteiden sijoittaminen suojeltavan kotiin ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä neuvonta. Ohjelmassa keskitytään henkilön suojelemiseen, ei rikostutkintaan.

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Poliisi voi valvoa suojeltavan asuntoa ja sen lähiympäristöä. Suojeltavalle voidaan maksaa taloudellista avustusta toimeentulon ja itsenäisen elämän turvaamiseksi.

Keskusrikospoliisi vastaa todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Keskusrikospoliisin päällikkö päättää todistajansuojeluohjelman aloittamisesta ja päättämisestä sekä eräistä ohjelmaan liittyvistä toimenpiteistä. Sisäministeriö antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Sisäministeriö toteaa kertomuksensa liitteenä olevien Poliisihallituksen lausunnon ja keskusrikospoliisin kertomuksen osoittavan todistajansuojelulain olevan toimiva ja tarpeellinen. Lainsäädännön kehittämistarpeet liittyvät sisäministeriön mukaan todistajansuojeluohjelman soveltamisalaan, ohjelman päättämisen korkeaan kynnykseen ja resursointiin sekä tilapäisen henkilöllisyyden säilyttämiseen ja tekniseen valvontaan.

Sisäministeriön mukaan tehostettu ihmiskaupparikosten tutkinta ja lisääntynyt jengirikollisuuden tutkinta on tuonut tarvetta esimerkiksi anonyymien todistelun laajemmalle käytölle ja kehittämiselle. Myös todistajansuojeluohjelman käyttöä olisi perusteltua arvioida tarkemmin ihmiskaupparikosten ja niin sanottujen jengirikosten tutkinnassa, jossa sen tarve anonyymien todistamisen ohella on ilmennyt viime vuosina entistä voimakkaammin.

OA teki kertomusvuonna keskusrikospoliisiin tarkastuksen, jonka yhtenä teemana oli todistajansuojeluohjelman toteuttaminen. Keskusrikospoliisin mukaan ohjelmat ovat onnistuneet hyvin eikä esimerkiksi yhtään suojeltavaan kohdistunutta väkivallantekoa ole tapahtunut koko ohjelman olemassaolon aikana (5818/2022*).

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuonna tullut todistajansuojelua koskevia kanteluita.

4.7 Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului AOA Pasi Pölöselle. Rikosseuraamuslaitos (Rise) vastaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Tämän vuoksi Risen valvonta kohdistuu pääosin ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon. Oikeusasiamies valvoo suljettuja laitoksia myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä.

Vankien terveydenhuolto ei kuulu Riselle, vaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle (VTH). Sitä käsitellään jaksossa 4.11.6.

4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vankien päivittäinen keskimäärä vuonna 2022 oli runsaat 3 000 (noin 2 800 vuonna 2021). Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden keskimäärä oli 3 500 (hieman alle 3 200).

Risen voimavarojen riittämättömyys vaikeuttaa vankiloiden toimintaa. Valtioneuvoston oikeudenhoidosta teettämän selonteon (valtioneuvoston julkaisuja 2022:67) mukaan Rise ei kykene toteuttamaan veloitteitaan. Riselle tulisi osoittaa 400 htv:n lisäresurssi vuoteen 2027 mennessä. Toiminnan tason nostaminen lainsäädännön edellyttämälle tasolle vaatisi vielä merkittävästi suurempaa henkilöstömäärää vuoteen 2030 mennessä sekä vankilaverkon uudistamista.

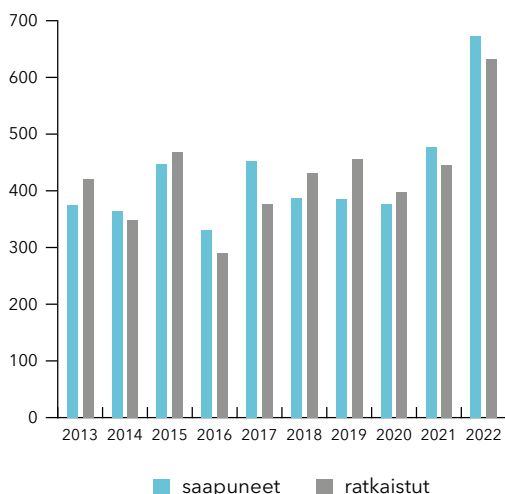
Voimavarojen puute näkyy muun muassa päiväjärjestyksestä poikkeamista ja toimintojen peruuttamista (esim. 4706/2021, 4988/2022, 5265/2022) sekä vastaanotto-osastojen toimintaa koskevista asioista (esim. 7935/2021*, 2312/2022). Sellin ulkopuolisen ajan lyhyys ja se, mitä tuona aikana on mahdollista tehdä (1636/2021, 263/2022, 1900/2022), on usein henkilökunnan vähäisyyteen liittyvä ongelma.

Vuonna 2022 tehtiin useita merkittäviä muutoksia. Rise perusti Riihimäen, Turun, Sukevan ja Mikkelin vankiloihin yhteensä 12 tehostetun valvonnan (teva) osastoa. Tällä pyrittiin lisäämään vankilaturvallisuutta ja estämään rikollisen toiminnan jatkamista vankeusaikana.

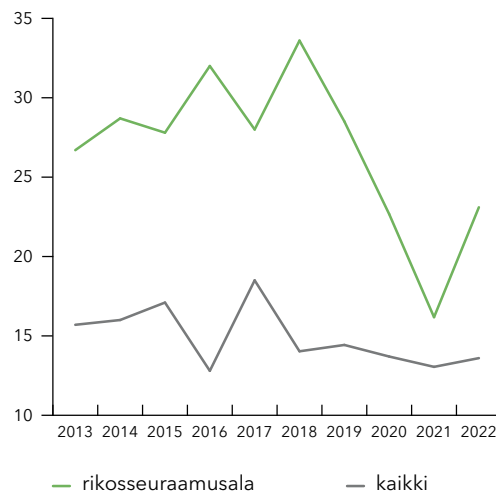
Toukokuussa otettiin käyttöön uusi asiakastietojärjestelmä Roti. Käyttöönottoon on liittynyt runsaasti ongelmia. AOA on mm. siirtänyt OM:lle kantelun siitä, että osalle vangeista ei pystytty tekemään järjestelmään heitä koskevia päätöksiä. Järjestelmän virheiden laajuus ja mahdollisten oikeudenloukkausten kohteeksi joutuneiden vankien lukumäärä tulisi ensi tilassa selvittää (7623/2022).

Risen organisaatio uudistui syyskuussa. Rise ei enää jakaudu alueisiin maantieteellisesti. Uusi organisaatio koostuu neljästä vastuualueesta. Sisäistä laillisuusvalvontaa hoitaa oikeusyksikkö, joka käsittelee hallintokantelut ja oikaisuvaatimukset sekä antaa EOA:n pyytämät lausunnot. Oikeusyksikkö tekee myös laillisuusvalvontatarkastuksia sekä koordinoi omavalvontaa.

Rikosseuraamusalan muutoksia ja haasteita käsitellään myös AOA Pölösen puheenvuorossa (jakso 1).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

Rikkosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat yksi suurimmista asiaryhmistä. Alla olevat luvut koskevat vain oikeusministeriön alaista Rikkosseuraamuslaitosta (Rise). Eräissä tämän kertomuksen taulukoissa olevat rikkosseuraamusalaa koskevat luvut sisältävät myös sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonalalle kuuluvaa Vankiterveydenhuollon yksikköä (VTH) koskevat asiat (ks. jaksot 4.11.6).

Vuonna 2022 saapui 672 Riseä koskevaa kantelua (477 vuonna 2021). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 633 (445). Omia aloitteita ratkaistiin yksi. Vuotuisen kantelumäärän vaihtelu voi olla suurta.

Vaihtelulle ei ole havaittu yksittäistä selvää syytä. Vaikuttaa siltä, että turvallisuuden parantamiseen tähtäävät toimet ovat lisänneet kanteluita. Vangit kantelivat runsaasti muun muassa teva-osastoille sijoittamisesta ja olosuhteista niillä. Varmuusosastolle sijoitetut vangit kantelivat paljon. Usein kanneltiin päätöksistä, joissa vangin yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen oli käytetty perusteena kielteiselle ratkaisulle. Vankien omaisuuden haltuun saamiseen vaikuttava vastaanotto-osastojen ruuhkautuminen sekä ruokahuolto ja laitosmyymälän toiminta olivat myös usein esillä.

Toimenpiteeseen päädyttiin 147 (73) Riseä koskeneessa kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 23,2 (16 % vuonna 2021 ja 25 % vuonna 2020). Risen osalta toimenpideprosentti on yleensä ollut korkea, usein kaikista hallinnaloista korkein, 30 prosentin kummallakin puolen.

Viime vuosien toimenpideprosentin laskuun lienee vaikuttanut se, että kanteluita on huomattavissa määrin siirretty Risen ratkaistaviksi. Tällöin mahdollinen virhe ei näy EOA:n tilastoissa. Vuonna 2022 kantelun siirtämiseen päädyttiin 172 kantelun osalta eli 27 prosentissa ratkaistuista asioista.

On ensisijaisesti viranomaisen itsensä tehtävä huolehtia toiminnan lainmukaisuudesta. Usein olisi perusteltua, että kantelu tehtäisiin Risen omalle laillisuusvalvonnalle tai asiaa selvittäisiin muuten Risen kanssa. Eräitä kantelutyyppisiä siirretään jo varsin vakiintuneesti Rikkosseuraamuslaitoksen itsensä käsiteltäviksi.

Siirtämiseen päädytään usein yksittäisen virkamiehen käyttäytymistä tai yksittäistä tapahtumaa vankilassa koskeissa asioissa. On tarkoituksenmukaista, että esihenkilön valvonta- ja ohjauvastuun piiriin kuuluvat asiat käsitellään Risessä. Yleensä kantelu tällöin siirrettiin vankilan yksikönpäällikölle, jonka tulee selvittää asia, vastata kantelijalle ja ilmoittaa myös oikeusasiamiehelle toimenpiteistä, joihin kantelun johdosta ryhdyttiin.

Lisäksi kanteluja siirrettiin Risen laillisuusvalvonnan eli oikeusyksikön (31.8.2022 asti keskushallintoyksikön) ratkaistaviksi. Tämä on perusteltua esimerkiksi, kun kyse on menettelystä, josta on jo olemassa EOA:n kannanotto, tai jonka oikeudellinen arviointi on muutoin selvää. Siirretyissä kanteluissa voi olla kyse toiminnan laillisuuden lisäksi myös siitä, kuinka jokin asia olisi tarkoituksenmukaista järjestää. Tällöin Risellä on, toisin kuin EOA:lla, toimivalta puuttua asiaan.

Kukin ministeriö vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta ja lain mukaan Risen pääjohtajan toimista tehdyn kantelun ratkaisee oikeusministeriö (OM). Joitakin, esimerkiksi Risen antamien määräysten, ohjeiden tai menettelytapaohjeiden sisällön lainmukaisuutta koskevia kanteluja siirrettiin OM:lle.

4.7.3 TARKASTUKSET

Koronavirusepidemian ja huomattavasti kasvaneen kantelumäärän vuoksi tarkastuksia vankiloihin tehtiin tavanomaista vähemmän. Tarkastuksen kohteina olivat Kylmäkosken vankila ja vankilan poliklinikka, Vankisairaala sekä Riihimäen vankilan A-osastot ja eristysosasto. Risen laillisuusvalvontaa hoitavat lakimiehet kävivät EOA:n kansliassa keskustelemassa. AOA kävi keskustelemassa Risen johdon kanssa sekä OM:n kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosastolla. Tarkastuksia käsitellään jaksossa 3.5.

4.7.4 LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

LAUSUNNOT

Vuonna 2022 annettiin lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 272/2022) vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 165/2020 vp) täydentämisestä (6997/2022*).

OMAT ALOITTEET

AOA otti omana aloitteena kantaa alaikäisten vankien ja tutkintavankien kohteluun ja oikeuksien toteutumiseen, erityisesti siihen, että alle 18-vuotias on pidettävä erillään aikuisista vangeista. Vankilatarkastuksilla tehtyjen havaintojen mukaan näin ei ollut. Vankiloissa ei ollut sopivia, erillisiä tiloja alaikäisten majoittamiseen.

Alaikäisiä vankeja ja tutkintavankeja on yleensä koko maassa vain 5–10 samanaikaisesti. Vaikka alaikäinen tulee majoittaa erilleen, voi olla hänen etunsa mukaista järjestää hänelle toimintaa yhdessä täysi-ikäisten vankien kanssa. Näin hän ei joudu olemaan ilman sosiaalisia kontakteja. Tällöin valvonnan tulee olla riittävää. Kun AOA alkoi selvittää asiaa, Rise ryhtyi useisiin toimenpiteisiin. Risessä laadittiin selvitys alaikäisistä vangeista ja tehtiin päätös vankiloista, joissa on osasto alaikäisille.

AOA:lla ei ollut aihetta toimenpiteisiin, kun Rise oli ryhtynyt korjaamaan tilannetta. AOA havaitsi kuitenkin ongelmia avolaitokseen soveltuvien alaikäisten sekä tutkintavankien osalta.

Avolaitoksissa valvonta on huomattavasti vähäisempää kuin suljetussa vankilassa. Alaikäisiä ei voida pitää erillään aikuisista vangeista avolaitosolosuhteissa. Tutkintavankien osalta sijoitusvankilassa ei aina ole tiloja alaikäisille. AOA pyysi OM:tä ja Riseä ilmoittamaan näkemyksensä ja mahdolliset toimenpiteensä (4760/2020*).

OM:n mukaan on lapsen edun mukaista sijoittaa hänet mahdollisimman avoimeen laitokseen, mutta avolaitoksissa ei ole alaikäisten tarpeita vastaavaa tukea ja valvontaa. OM arvioi, että avolaitoskelpoinen alaikäinen olisi sijoitettavissa myös vankilan ulkopuoliseen laitokseen, käytännössä lastensuojelulaitokseen.

Tutkintavankien sijoittamisen osalta OM ilmoitti, että laki mahdollistaa erityisistä syistä tutkintavangin sijoittamisen muuhun kuin syyteasiaa käsittelevää tuomioistuinta lähimpänä sijaitsevaan tutkintavankilaan. Näin alaikäinen tutkintavanki voidaan sijoittaa siihen lähimpänä sijaitsevaan vankilaan, jossa on alaikäisten tutkintavankien osasto. On tuomioistuimen tehtävä sijoittaa alaikäinen hänen etunsa mukaisesti. Tutkintavankeuslakiin tultaneen ehdottamaan asetuksenantovaltuutta alaikäisten tutkintavankien sijoittamiseen tarkoitetuista vankiloista.

Rise ilmoitti, että tuomioistuimille on tammikuussa 2023 toimitettu tieto alaikäisten vankipaikoista ja osastoista, joten alaikäisten passituksia varten tarvittava tieto on käytettävissä.

Risen mukaan alaikäisten erillään pitämisen turvaaminen rajoittaa heidän sijoittamistaan avolaitoksiin. Rise piti ulkopuoliseen laitokseen sijoittamista yhtenä sijoitusmahdollisuutena mietittäessä asteittaista vapautumista. Kävi ilmi, että toimivaltaan liittyvien epäselvyyksien vuoksi alaikäisiä vankeja ei kuitenkaan tällä hetkellä voitu sijoittaa lastensuojelulaitoksiin.

AOA totesi, että ongelmaan, johon hän oli pyytänyt OM:tä ja Riseä vastaamaan, ei ollut löydetty vielä ratkaisua. Hän otti omana aloitteena tutkittavaksi, miten järjestetään alaikäisten vankien sijoittaminen avoimempiin olosuhteisiin silloin, kun laitosturvallisuus ja vankilassa pitämisen varmuus eivät edellytä sijoittamista suljettuun vankilaan (1178/2023).

Omaa aloitetta selvittäessä AOA havaitsi ongelmia vankilassa olevien alaikäisten mahdollisuuksissa koulunkäyntiin ja opiskeluun. Hän otti asian omana aloitteena tutkittavaksi (4947/2022, ks. jakso 4.18). Omana aloitteena tutkittavaksi otettiin myös vankiloiden valvontahenkilökunnan suorittama virtsanäytteiden antamisen valvonta, jossa on kyse VTH:n pyytämistä virtsanäytteistä eli hoidollisesta huumetestauksesta (1907/2022). Tutkittavaksi otettiin lisäksi, miten Risessä seurataan vankien ja tutkintavankien kuolemia vankilassa, sekä miten niitä selvitetään ja pyritään ehkäisemään (2054/2022). Näitä asioita ei ole vielä ratkaistu.

ESITYKSET

Vapautensa menettäneiden oikeuksista on perustuslain mukaan säädettävä lailla. Perusoikeuksien rajoittamisesta tulee olla laintasoiset, riittävän täsmälliset säännökset. Lailla säätämisen vaatimuksessa oli puutteita, joita AOA saattoi OM:n tietoon lainsäädäntötyötä varten.

Tutkintavankeuslaissa ei ole säännöksiä vangin osastosijoittelussa huomioitavista seikoista eikä siitä, kenellä on toimivalta päättää, mille osastolle tutkintavanki sijoitetaan (2739/2022*).

Vankilalla ei ollut toimivaltaa lukea vangin internetin välityksellä saamia ja lähettämiä viestejä. Laki mahdollistaa vain matkapuhelimella lähetettyjen tekstiviestien sekä sähköpostien lukemisen. Kyseessä oli lain aukkotilanne. Puuttuminen luottamuksellisen viestin salaisuuteen on laillista ja mahdollista vain, jos laissa on nimenomaisesti säädetty siitä (7939/2021*).

Vankila asetti matkapuhelimen käytölle ehdoksi, ettei vanki itse saa poistaa tekstiviestejä puhelimesta. Lain mukaan vankila voi asettaa matkapuhelimen käytölle ehtoja. Mainitunlaista ehtoa ei kuitenkaan olisi voinut asettaa. Laissa ei ole riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sekä rajoituksen hyväksyttävyyttä, suhteellisuutta ja muita perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä lainsäädäntöprosessia arvioiden säädetty tekstiviestien poistamisesta (1328/2021*).

Vankien omien vaatteiden käyttö oli vankilan turvallisuuden vuoksi kielletty eräillä osastoilla, koska vangit käyttivät jengin tunnusvärien mukaista vaatetusta. Rise ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa. AOA piti kuitenkin sovellettavaa sääntelyä tulkinnanvaraisena ja täsmällisyytensä ja tarkkarajaisuutensa puolesta ongelmallisena. Lain mukaan omien vaatteiden käyttöä voidaan rajoittaa vankilan turvallisuuden vaatimasta syystä. Lain ilmaisu ”rajoittaa” ei yleiskielessä tarkoita täydellistä kieltämistä, vaan esimerkiksi supistamista tai vähentämistä (445/2021*).

Toimivalta päättää valvomattoman tapaamisen myöntämisestä eri vankiloissa oleville vangeille on epäselvä. Vanki haki toiseen vankilaan tapaamaan avopuolisoaan. Hänen sijoitusvankilansa ratkaisi hakemuksen. Lain mukaan lyhytaikaista siirtämistä koskeva päätös tehdään vastaanottavassa, ei lähettävässä, vankilassa. On tulkinnanvaraista, käsitelläänkö valvomattoma tapaamista koskeva hakemus siirtopäätöksestä erillään ja kenellä siinä tapauksessa on toimivalta ratkaista se (8931/2021*, 2860/2022*). Toisessa tapauksessa vanki oli lyhytaikaisesti siirretty sijoitusvankilastaan vihkimistä varten vankilaan, jossa hänen tuleva puolisonsa oli. Kumpikin vankila oli tehnyt päätöksen valvomattomasta tapaamisesta vihkimisen jälkeen. Päätökset olivat ristiriitaiset. Toinen vankila myönsi ja toinen eväsi tapaamisen. Myös tämä ratkaisu lähetettiin OM:öön tiedoksi (6757/2022).

VTH:lla ei ollut toimivaltaa antaa ohjetta, että Psykiatrisen vankisairaalan potilaiden on käytettävä sairaalavaatetusta. VTH ei myöskään voi edellyttää, että potilaat antavat tietyt ohjeessa mainitut esineet sairaalan säilytettäväksi (6338/2021*). Ratkaisua selostetaan jaksossa 4.11.6.

4.7.5 MUITA RATKAISUJA

HUOMAUTUKSET

AOA antoi lainvastaisesta menettelystä huomautuksen Risen lakimiehelle. Lakimies ei ollut antanut kantelijalle hänen pyytämäänsä työryhmän mietintöä eikä ryhtynyt toimiin, jotta pyytäjälle annettaisiin muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, jonka tämä oli ilmoittanut haluavansa. Risen huomiota kiinnitettiin siihen, oliko selvää, kenen tehtäviin kuului antaa päätös (1518/2021*).

MENETTELYVIRHEET VAARANTAVAT OIKEUSTURVAN TOTEUTUMISTA – LAIN SISÄLTÖÄ EI AINA TUNNETA

Menettelyvirheitä hallintolain mukaisessa päätöksenteossa tulee toistuvasti esiin. Vangin muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten tuntemisessa on edelleen puutteita. Kirjallista perusteltua päätöstä tai muutoksenhakuohjeita ei anneta. Tässä jaksossa on esimerkkejä tyypillisistä oikeusturvan takeisiin liittyvistä virheistä. Kertomusvuonna kanneltiin erityisesti niin sanotuista asianosaiselta salassa pidettävistä päätösperusteista.

Salassa pidettävä päätösperuste tarkoittaa, että päätöksen lopputulokseen on vaikuttanut seikka, jota ei ilmoiteta päätöksen kohteena olevalle vangille. Päätösperusteiden salaaminen asianosaiselta on ongelmallista. Salassapito voi lain mukaan olla mahdollista, mutta se ei saa olla laajempaa kuin on välttämätöntä. Oikeusturvan kannalta on tärkeää, että menettelytavat ovat oikeat. Rise ilmoitti, että se tulee arvioimaan asianosaiselta salassa pidettävän tiedon kriteereihin ja kirjattavan aineiston laatuun liittyviä kysymyksiä. AOA piti tätä tarpeellisena (4707/2021).

Rise on vuonna 2020 antanut menettelytavoista ohjeen Asianosaiselta salassa pidettävän tiedon käyttö päätöksenteossa. Ohjeen noudattamisessa on ongelmia.

Vangille annettavassa päätöksessä tulee olla maininta siitä, että häneltä salassa pidettäviä päätösperusteita on käytetty. Kaikki perusteet, myös ne, joita ei anneta asianosaiselle, on kirjattava osaksi päätöstä. Päätöksestä tulee näkyä lainkohta, johon salassapito perustuu (7701/2021*).

Päätöksessä tulee mainita, että asianosainen voi pyytää salassapidosta päätöksen, johon hän voi hakea muutosta hallinto-oikeudesta (7066/2021, 3854/2022, 3989/2022). Kyse on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) mukaisesta asiakirjapyyntöstä ja siihen annettavasta päätöksestä.

Kielteisten poistumislupapäätösten perusteluissa oli viitattu rikosaktiivisiin henkilöihin oleviin yhteyksiin. Kantelijalle ei ollut kerrottu, keistä oli kyse. Päätöksen perusteluissa tulisi täsmentämättömän viittaamisen sijasta mainita, keitä mitä yhteyksiä ja henkilöitä tarkoitetaan. Tiedot voidaan merkitä salassa pidettäviksi, jos tälle on lain mukaan perusteet. Tällöin vangilla olisi saattaa vankilan salassapitoratkaisu tuomioistuimen arviotavaksi (6749/2021).

Päätökset tulee perustella yksittäistapauksellisesti, konkreettisilla ja riittävän yksityiskohtaisilla tosiseikoilla. Vankien osastosijoittelupäätöksissä oli viitattu yhteyksiin järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Kantelijoiden mukaan väitetty yhteys oli vähäinen, tai kyse oli sukulaisuudesta tai ystävyydestä, johon ei liittynyt yhteistä rikollista toimintaa. AOA:n mukaan perusteluissa tulisi mainita esimerkiksi, mihin ”viranomaistietoon”, mihin vankila-aikaiseen toimintaan tai mihin ”muuhun tietoon” viitataan. Keitä ovat henkilöt, joihin yhteyttä on pidetty? Minkä laatuista ja kuinka aktiivista ja laajaa yhteydenpito on ollut, esimerkiksi keston tai seuratun ajanjakson ja lukumäärien suhteen? Mikä on yhteydenpidon kohteena olevien henkilöiden asema suhteessa kyseessä olevaan ryhmään? Perusteluissa tulisi kyetä esittämään, mihin seikkoihin johtopäätös yhteyksistä perustui (5624/2021*).

Kirjeenvaihdon lukemispäätösten perusteluissa oli ongelmia. Lukeminen ei voi perustua pelkästään yleisellä tasolla olevaan epäilyyn laitosturvallisuuden vaarantumisesta. Perusteiksi tulee esittää yksilöityjä tekoja tai tapahtumia. Päätösten tulee olla siten perusteltuja, että jälkikäteisen lisäselvityksen esittäminen ei ole tarpeen (8444/2021*).

Vanki oli siirretty pois työstään niin sanottuna puhdistajana. Häntä olisi tullut kuulla hallintolain mukaisesti. Asiassa oli tehty kirjallinen päätös, mutta perusteet oli ilmoitettu vangille vain suullisesti. Perusteet olisi tullut kirjata päätökseen (5297/2021). Vankia tulee kuulla järjestysrikkomusepäilystä kirjatusta ilmoituksesta siinäkin tapauksessa, että rikkomus arvioidaan niin vähäiseksi, että asiaa ei viedä kurinpitokäsittelyyn (5673/2021).

Sopimusosastolle sijoittamisen tulee perustua tapauskohtaiseen harkintaan. Vankila ei voi linjata, että sopimusosastolle ei lainkaan sijoiteta järjestäytyneiden rikollisryhmien vaikutuspiiriin kuuluvia vankeja (1831/2022).

Valvomatonta tapaamista koskevassa päätöksessä kantelijan ja tapaajan suhdetta oli arvioitu väärin. Kantelijalle ja tapaajalle oli aiemmin toisessa vankilassa myönnetty valvomatonta tapaaminen. He olivat vankitietojärjestelmään merkityn mukaan asuneet samassa osoitteessa ennen vankilaan tuloa. Heillä oli ollut parisuhdetyöskentelyä vankilan erityishenkilöstön kanssa. He pitivät usein yhteyttä videonpuhelun välityksellä. Apulaisjohtaja menetteli virheellisesti katsoessaan, että he eivät olleet toisilleen lain tarkoittamia muita läheisiä (avopuoliso tai muu henkilöä, jonka kanssa vanki on asunut ennen vankilaan tuloa; 3989/2022).

Toisessa asiassa vanki haki tapaamista avopuolisoksi ilmoittamansa henkilön kanssa. Asiassa oli paljon näyttöä siitä, että kantelijan ja tapaajan suhde oli läheinen. Päätöksen tehnyt apulaisjohtaja ei esittänyt mitään yksilöityjä tai edes yleisluonteisia ymmärrettäviä perusteita sille, miksi kantelija ja tapaaja eivät olisi olleet toisilleen ainakin lain tarkoittamia muita tärkeitä henkilöitä. Avoliiton perusteella tapaajan olisi voitu katsoa olleen myös lain tarkoittama muu läheinen henkilö. Apulaisjohtaja oli ylittänyt harkintavaltansa ja menettelyt päätösharkinnassa lainvastaisesti (8654/2021*).

Poistumislupa-asioissa havaittiin useita virheitä.

Kuulemisvelvollisuudesta hallintopäätöstä tehtäessä voidaan poiketa vain laissa säädettyissä tilanteissa, esimerkiksi jos hakemus hyväksytään. Kuulemista ei ole eikä korvaa se, että vanki valmistelee poistumislupahakemuksen yhdessä henkilökunnan kanssa. Vangilla on oikeus tulla kuulluksi kaikista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun (7701/2021*).

Kielteisille poistumislupapäätöksille ei ollut esitetty asianmukaisia ja riittäviä perusteita. Kantelija oli käynyt toisesta vankilasta onnistuneesti poistumisluvulla ennen nykyiseen vankilaan siirtymistä.

Nykyisen vankilan poistumislupakäytännössä oli tapahtunut lyhyessä ajassa merkittäviä muutoksia. Myönnettyjen poistumislupien määrät olivat laskeneet huomattavasti. Lupakäytäntö oli eriytynyt huolestuttavasti muiden vastaavien suljettujen vankiloiden käytännöstä (7701/2021*).

Vangin hakiessa poistumislupaa sekä tärkeän syyn (TS) että rangaistusajan pituuden (RP) perusteella tulee selvittää, täytyvätkö TS-perusteella myönnettävän poistumisluvan edellytykset. Jos ne täyttyvät, lupa tulee myöntää tällä perusteella. Asiaan ei vaikuta se, onko RP-perusteella myönnettäviä poistumislupia kyseisellä poistumislupajaksolla käyttämättä. Jos hakemusta ei hyväksytä sellaisenaan, vankia on kuultava (3373/2021).

RP-perusteella myönnettävän poistumisluvan edellytyksenä ei ole, että rangaistusajan suunnitelma on **edennyt** tai toteutunut. Vankeuslaki edellyttää, että poistumislupa **edistää** rangaistusajan suunnitelmaa. Nämä ovat kaksi eri asiaa (7701/2021*). Tällä edellytyksellä on haluttu luoda vangille positiivinen kannustin, ei poistumisluvan epäämisperustetta (4254/2021).

Poistumislupa-asiassa annettua kielteistä lausuntoa oli perusteltu sillä, että poistumislupa ei tukisi rangaistusajan suunnitelman toteutumista. Poistumislupaa oli haettu TS-perusteella. TS-perusteella myönnettävän luvan edellytyksenä ei ole, että lupa edistää rangaistusajan suunnitelmaa (6749/2021).

Asian käsittelyn viivästyminen ilman perusteltua syytä on tyyppillinen virhe. Epäilty järjestysrikkomus tulee selvittää ja mahdollinen kurinpitokäsittely pitää viipymättä. Valvomatonta tapaamista koskevan hakemuksen käsittely olisi tullut aloittaa nopeammin kuin yli kahden viikon jälkeen (4707/2021). Omaisuuden hallussapitoa koskeva päätös tehtiin ja oikaisuvaatimusosoitus annettiin vangille vasta kahden kuukauden kuluttua omaisuuden vankilaan saapumisesta ja vasta, kun kanteluun pyydettiin selvitystä (8061/2021). Elinkautisvangin vapauttamista koskevassa asiassa sekä Riseltä että VTH:ltä kesti liian kauan laatia lausunto. AOA on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota pitkiin lausuntoaikoihin (842/2021). Vankila oli laiminlyönyt tarkastella rangaistusajan suunnitelman tavoitteiden toteutumista yhdessä vangin kanssa vähintään kolme kertaa vuodessa (4254/2021, 482/2022).

Oikaisuvaatimuksen jättämiselle säädetty seitsemän päivän määräaika on lyhydessään ongelmallinen. Vangin postitse lähettämä oikaisuvaatimusta ei tutkittu. Se saapui liian myöhään aluekeskukseen. Kukaan ei ollut menetellyt virheellisesti. Kyse oli postin hitaasti kulkunopeudesta. Risen tulisi kiinnittää vankien huomiota postin hitauteen ja neuvoa heitä myöhästymisen estämiseksi jättämään oikaisuvaatimuksensa postin sijasta vankilan yksikönpäällikölle. AOA lähetti ratkaisun myös oikeusministeriölle (6787/2022).

HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS, YKSITYISELÄMÄN SUOJA JA TURVALLISUUS

Vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan puuttuminen on sallittua vain, jos laissa on nimenomaisesti säädetty oikeus siihen. Puuttuminen tulee tehdä vangin ihmisarvoa kunnioittaen ja hienotunteisesti.

Henkilöntarkastus tulee suorittaa henkilökohtaista koskemattomuutta vähiten loukkaavalla tavalla. Tarkastettavan ei ole tarpeen olla täysin alasti. Henkilöntarkastuksessa suoritettava ihon pintapuolinen tarkastelu voi tapahtua ylävartalon ja alavartalon osalta erikseen. Tarkastettavaa tulee opastaa, että hän voi riisuuntua kahdessa vaiheessa. AOA saattoi Risen harkittavaksi henkilöntarkastusta koskevan ohjeen selventämisen tältä osin (7368/2021).

Eristämistarkkailua koskevassa päätöksessä tulee mainita, onko vangilla käytössä tarkkailuvaatetus (haalari). Tarkkailuvaatetusta käytettäessä vangin oikeuksia esimerkiksi haltuun annettavan omaisuuden suhteen voidaan rajoittaa vähemmän (4844/2021*).

Perhe-elämä suoja on osa yksityiselämän suojaa. Vankisairaалassa ei ole tiloja valvomattomien tapaamisten järjestämiseen. Vaikka tarve on vähäinen, koska hoitoajat ovat usein lyhyitä, tilat tulisi kuitenkin olla. Tämä tulee ottaa huomioon uutta vankisairaalaa suunniteltaessa (7286/2021*).

Viranomaisen asia ei ole arvioida avioliiton laatua ja merkitystä valvomatonta tapaamista hakeneille puolisoille. Myöntämisen edellytyksenä kuitenkin on avioparinkin osalta, ettei tapaamisesta aiheudu vaaraa järjestykselle tai turvallisuudelle.

Pelkästään se, että vanki oli syyllistynyt henkirikokseen, ei ilman jotakin konkreettisempaa seikkaa riittävästi osoittanut tapaamiseen kohdistuvaa turvallisuusriskiä. Myöskään se, että parisuhde oli suhteellisen uusi, ei ilman konkreettisempia seikkoja osoittanut turvallisuusriskiä (914/2021*).

Risen tulee myös taata vapautensa menettäneiden turvallisuus. Miesvangit ja naisvangit on pidettävä erillään. Tutkintavankeina olleet mies ja nainen osallistuivat vankilasta käsin videoyhteydellä oikeudenkäyntiin. Heidät jätettiin saman tilaan ilman valvontaa. Vankila menetteli lainvastaisesti (3669/2021).

Vangin tulisi voida kutsua henkilökuntaa muiden samaan selliin sijoitettujen sitä huomaamatta. Vanki oli hyökännyt toisen samaan selliin sijoitetun vangin kimppuun. Henkilökunnan tiedot ja havainnot vankien käytöksestä ovat ensisijainen keino estää väkivaltatilanteet. Myös teknisiä ratkaisuja turvallisuuden lisäämiseksi on syytä selvittää (5400/2021).

VTH:n tehtävät on erotettu valvontaan liittyvistä tehtävistä. Vartija menettelee virheellisesti, jos hän osallistuu vangin ja vangin terveydentilaa osastolle arvioimaan tulleen sairaanhoitajan keskusteluun. Jos terveydenhuollon ammattihenkilö kokee vartijan läsnäolon välttämättömäksi, se tulee toteuttaa siten, että vangin yksityisyyteen puuttuminen jää mahdollisimman vähäiseksi (7109/2021).

Potilailla on oikeus saada hoitoa ulkopuolisten henkilöiden, kuten vartijan, läsnä olematta. Vangin ei tiedetty olevan karkaamisaltis tai turvallisuusuhka terveydenhuollon henkilökunnalle. Vartija menetteli virheellisesti vankilan ulkopuolisessa terveydenhoidossa, kun hän oli läsnä vangin kuvantamistilanteessa. Sekä vangin että hoitohenkilökunnan mielipide vartijan läsnäoloon tulee selvittää. Saattovartiointiin tulisi olla etukäteen suunniteltua, jotta vankilan ulkopuoliseen hoito- tai tutkimuspaikkaan voitaisiin olla etukäteen yhteydessä (2352/2021).

Vangin tulee saada pukeutua muihin kuin vankivaatteisiin aina silloin, kun hän poistuu vankilasta. Valvontahenkilökunnan virheitä tämän osalta tulee esiin vankilan ulkopuolisilla terveydenhoidon käynneillä vuosittain. Vankilalla ei ole asiassa harkintavaltaa (1991/2022, 4317/2022).

Vankien terveydenhoitoa käsittelevässä jaksossa 4.11.6 selostetaan ratkaisu, joka koskee vangin sitomista lääkärin vastaanotolla (1908/2022).

OLOSUHTEET JA KOHTELU VANKILASSA

Kansainvälisten suositusten mukaan vangin tulisi saada olla sellin ulkopuolella ainakin kahdeksan tuntia päivässä. Tänä aikana vangeille tulisi olla mielekkäitä ja kehittäviä toimintoja. Myös kotimainen lainsäädäntö velvoittaa järjestämään vangeille työtä, koulutusta tai kuntoutusta sekä vapaa-ajantoimintaa. Osa vankiloista ei kykene toteuttamaan näitä velvoitteita riittävästi. Toistuvasti kannellaan myös, että osaston päiväjärjestystä ei noudateta. Useimmiten kyse on siitä, että henkilökuntaa ei ole ollut riittävästi. Eräiden näitä ongelmia käsitteleviä kanteluja mainitaan edellä kohdassa Toimintaympäristö.

Vuonna 2022 perustetuista teva-osastoista tuli paljon kanteluja, erityisesti Mikkelin vankilasta. AOA totesi, etteivät Mikkelin teva-osaston olosuhteet ja vankien toimintamahdollisuudet vastanneet vankeuslaissa ja kansainvälisissä suosituksissa edellytettyä (1900/2022). Useita tällaisia kanteluja siirrettiin Risen käsiteltäväksi (2313/2022). Ongelmissa ei ollut kyse AOA:n ja Risen näkemysten eroavuudesta, vaan ennemmin siitä, kuinka tilanne korjattaisiin. Tämä on hallinnonalan itsensä vastuulle kuuluva ratkaisu, johon AOA ei suoranaisesti voi vaikuttaa.

Vankien omaisuuden käsittelemisestä ja haltuun saamisesta vastaanotto-osastolta eli ”narikasta” kanneltiin paljon. Kantelut kohdistuivat erityisesti Turun ja Mikkelin vankiloihin (7935/2021*, 2487/2022). Toiminta oli pahoin ruuhkautunut. Turun vankilan tilanne on jatkunut vuosia. Omaisuutta ei pystytty tarkastamaan ja toimittamaan vangeille riittävän nopeasti. Kohtuuttoman pitkään kesti myös päästä vaihtamaan hallussa olevaa omaisuutta vastaanotto-osastolla säilytyksessä olevaan omaisuuteen. Viiveet olivat viikkoja, jopa kuukausia. Vankien omaisuuttaan koskeviin tiedusteluihin ja asiointipyntöihin ei kyetty vastaamaan.

Ongelmien pääasialliseksi syyksi kerrottiin henkilöstön liian vähäinen määrä. Vankiloissa oli tästä syystä vaikeuksia muidenkin päivittäisten tehtävien hoitamisessa. Kummastakin vankilasta saatujen tietojen mukaan ne yrittivät korjata ongelmia. Vankiloiden käytössä olevin keinoin tämä oli kuitenkin vaikeaa. Korjauskeinojen löytäminen on Risen tehtävä. Tilanteen korjaaminen edellyttää sen kaltaista toimintatapojen tarkastelua ja toiminnan ohjaamista, joka ei kuulu ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaan. Vastaanotto-osastojen toimintaa koskevia kanteluja siirrettiin Risen käsiteltäviksi (2487/2022). Risessä voidaan vertailla eri vankiloiden toimintamalleja ja ottaa hyviä käytäntöjä käyttöön niissä vankiloissa, joissa on ongelmia.

Niin sanotut matkaselliosastot on tarkoitettu saapuville ja lähteville vangeille. Ne eivät olosuhteidensa eivätkä toiminta- ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksien osalta vastaa vankien kohtelulta edellytettyä. Tavanomainen virhe on, että vanki on joutunut olemaan liian pitkään matkasellissä. Menettely ei ole hyväksyttävää, vaikka vankilan asuinosaistoilla ei yliasutuksen takia ole tilaa (3661/2022). Vankila ei voi juuri vaikuttaa tilanteeseen, mutta Rise on kokonaisuutena vastuussa vankien asianmukaisesta kohtelusta. Eristysosaston käyttö majoitustilana asuinosaiston sijasta ei ole asianmukaista (3746/2022).

Vangeille ja tutkintavangeille on tarjottava terveellinen, monipuolinen, riittävä ja heidän terveydentilansa edellyttämä ravinto. Vankisairaalan potilaiden osalta näin ei aina ollut tapahtunut. Risellä on sopimus ruokahuollosta Leijona Catering Oy:n kanssa. Ruokatoimituksista oli muun muassa puuttunut annoksia ja erikoisruokavalioiden toimittamisessa oli virheitä. Osa virheistä olisi voinut olla haitallisia terveydelle, jopa hengelle vaarallisia. Ruokatoimitukset olivat saattaneet myös myöhästyä.

Viikonloppuna tarjolla oli vain yksi lämmin ateria. Tämä poikkesi sairaaloissa yleensä noudattavasta käytännöstä ja oli hoidontarpeeseen nähden ongelmallista. Ruokailujen väliset ajat eivät olleet tasaiset. Vankisairaalan ruokahuolto on saatava toimivaksi, turvalliseksi ja hoidollisia tarpeita vastaavaksi. AOA pyysi Riseä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa. AOA pyysi samalla selvittämään myös Hämeenlinnan vankilan ruokahuollon asianmukaisuutta (3386/2022*).

Rise ilmoitti, että ruokahuollon kehittäminen oli aloitettu syksyllä 2022. Tavoitteena on siviilisairaaloissa noudatettu ateriarytmi ja ruokahuollon vastaavuus hoidollisiin tarpeisiin. Viikonloppun ruokailukertoja tullaan lisäämään. Yhteistyö ratkaisujen löytämiseksi on toiminut hyvin. Kehitystyö jatkuu.

Ruokien määrästä ja laadusta kanneltiin muutoinkin. Rise on ruokahuollon ulkoistamisesta huolimatta viime kädessä vastuussa sen lainmukaisuudesta. Risen henkilökunnan tulee puuttua aktiivisesti ja oma-aloitteisesti ruokahuollossa havaittuihin epäkohtiin, esimerkiksi annoskokoön (7200/2022).

Vangin ihmisarvoinen kohtelu edellyttää, että hän tarvittaessa pääsee ulkoilun aikana käymään wc:ssä (4297/2022). Noin 40 m² katolla sijaitseva tila ei ole ulkoiluun sopiva (877/2022). Vangin tulee saada ulkoiluun sään edellyttämä vaatetus, tarvittaessa vankilan puolesta. Vangin oli virheellisesti käsketty itse ostaa sadetakki. Henkilökunta ei tiennyt, että vankila oli hankkinut sadetakkeja vangeille (4018/2022).

Eristämistarkkailussa olevalla vangilla on oikeus ulkoiluun. Eristämistarkkailuun käytettävän sellin kalustamattomuudelle ei ole perusteita. Vangin ihmisarvoinen kohtelu edellyttää, ettei hänen tarvitse syödä lattialla. Eristysselliin sijoitetulla vangilla tulee olla mahdollisuus peseytyä päivittäin ja hänelle tulee kertoa tästä mahdollisuudesta (4844/2021*).

Sellissä oleva peitto oli viety pois. Vartijan olisi tullut oma-aloitteisesti tuoda tilalle uusi (3935/2022). Vangin tulee saada paitsi peitto ja tyyny, myös lakanat ja tyynyliina. Vanki ei ollut itsetuhoinen siten, että lakanoita ja tyynyliinaa ei olisi voitu antaa (7368/2021). Peiton ja tyynyn tulee olla edellisen käyttäjän jäljiltä pestyt (4844/2021*). Vankilan vastuulla on arvioida sellien patjojen kuntoa. Huonokuntoiset patjat tulee vaihtaa (883/2022).

Vankien yhdenvertaisen kohtelun takia omaisuuden hallussapitoratkaisujen tulisi samantyyppisissä laitoksissa olla samanlaisia (7556/2022). Laitosmyymälässä tulee olla mahdollista tehdä ostoksia kerran viikossa silloinkin, kun vanki on juuri siirtynyt laitoksesta toiseen (7186/2021*, 3662/2021).

Laitosmyymälän eli kanttiinin valikoimista ja hinnoista kannellaan säännöllisesti. Laki edellyttää, että vankila järjestää vangeille mahdollisuuden hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa. Rise on ulkoistanut suljettujen vankiloiden laitosmyymälätoiminnan Leijona Catering Oy:lle. Oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltaa määrätä, miten Risen tulee järjestää vankien ostosmahdollisuus laitosmyymälän valikoiman tai tuotteiden hinnoittelun suhteen. Kantelijoita ei ole voitu näissä asioissa auttaa.

Suljetuissa vankiloissa vangeille avataan niin sanottu vankitili, jonka kautta vanki maksaa muun muassa laitosmyymälässä tekemänsä ostokset. Tilille on myös mahdollista siirtää rahaa vankilan ulkopuolelta. Ulkomaalainen tilinpitäjäpankki oli jäädyttänyt kantelijan vankitilin. Rise ei voinut vaikuttaa siihen. Vangin rahankäyttö tulee tällöin järjestää muulla tavalla. Vankilalla kesti kauan saada kantelijan rahaliikenne toimimaan. AOA pyysi Riseä ilmoittamaan, kuinka vankiloita on ohjeistettu toimimaan tällaisissa tilanteissa (7362/2022).

Rise ilmoitti 7.10.2022 laatineensa vankiloille ohjeistuksen, kuinka toimitaan, jos vanki ei pankista johtuvista syistä saa vankitiliä käyttöönsä.

Toimintarahan maksamista koskevat säännökset ovat sitovia. Vankila ei voi sopia vankien kanssa työtoimintaan osallistumisesta maksettavista korvauksista (1920/2022*).

Päivittäin ilmestyviä vankilaan tilattavia sanomalehtiä tulee voida lukea päivittäin, myös eristysosastolla. Oikeus kuunnella radiota koskee myös erillään pidettäviä vankeja (6407/2021). Tv-kanavien näkyvyydessä oli ollut teknisiä ongelmia yli kuukauden ajan. Aika oli kohtuuttoman pitkä (668/2022).

LUOTTAMUKSELLISEN VIESTIN SUOJA

Yksityisyyden suojan ongelmista kannellaan toistuvasti. Vankien käytössä oleva puhelin tulee sijoittaa tai suojata niin, ettei normaaliääninen puhelinkeskustelu kuulu ulkopuolisille (7153/2021, 7286/2021*).

Kirjeenvaihdon toisen tai molempien osapuolten kuuluminen järjestäytyneeseen rikollisryhmään ei yksinään oikeuta kirjeen lukemiseen. Lukemista oli lisäksi perusteltu rikollisryhmän kantelijaan kohdistamalla turvallisuushallalla. Päätöksestä ei selvinnyt, mikä kantelijaan kohdistuva uhka tarkemmin oli ja mihin uhka-arvio perustui (6308/2021).

Lukemispäätösten perustelemiseen liittyviä ongelmia selostetaan menettelyvirheitä koskevassa jaksossa (8444/2021*).

Vankila ei voi siirtää sille kuuluvaa yhteydenpitorajoitusten valvontaa poliisille. Yhteydenpitorajoitusten sääntely on epä johdonmukaista. OA on jo aiemmin esittänyt OM:lle säännösten selventämistä. OM on sittemmin ryhtynyt lainsäädäntötoimiin asiassa (455/2022*).

ONGELMIA YHTEYKSISSÄ VANKILAN ULKOPUOLELLE

Vangin tulee voida ilmoittaa vankilasta toiseen siirtymisestään omaisilleen. Jos vangilla ei ole niin sanottua puheaikaa eikä hän pääse laitosmyymälän ostamaan sitä, hänen tulee saada soittaa vankilan kustannuksella. Tästä mahdollisuudesta tulee kertoa vangille (3662/2021). Vanki tulee päästää sellistä soittamaan puhelunsa vankilan järjestyssäännön mukaisena puhelimen käyttöaikana, vaikka osasto olisi tuolloin päiväjärjestyksen mukaan suljettu (7286/2021*).

Vankien mahdollisuuden käyttää puhelinta tulee toteutua käytännössä. Sitä vaikeutti, että yli kymmentä vankia kohti oli vain yksi puhelin, puhelinaika meni pääosin päällekkäin ulkoilun ja ruokailun kanssa ja puhelinaikaa oli iltaisin vähän (1366/2022).

Vankilalla tulee olla valmius toimittaa vangeille saapuneet sähköpostit heille päivittäin (1478/2021).

4.8

Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto

Asiaryhmään kuuluvat suurimpana asiakokonaisuutena ulosoton hallinnonalalle kirjattavat asiat. Näitä ovat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmässä käsitellään myös laajemmin niitä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia menettelyjä, jotka aiheutuvat velkaantumisen ja maksuhäiriöistä. Näitä voivat olla viranomaisten perintämenettely ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettely julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Jaksossa käsitellään myös talous- ja velkaneuvontaa koskevat asiat.

Taloudellisen toiminnan osalta asiaryhmään kuuluu kilpailuvalvonta sekä kuluttaja-asiamiehen toiminta ja kuluttajaneuvonta. Taloudellisen toiminnan viranomais- ja julkisista tehtävistä jaksossa käsitellään myös rahoitusvalvontaa, elinkeinotukiasioita ja Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyjä koskevia asioita sekä eräitä elinkeinojen valvontaa koskevia asioita. Senaatti-kiinteistöjä, Valtiokonttoria, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskusta (Valtori) sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa (Tukes) koskevat asiat kuuluvat nekin tässä käsiteltäviin asioihin.

Asiaryhmää koskevat asiat kuuluivat AOA Pasi Pölöselle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja, osan vuotta esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä. Asiaryhmän toisena esittelijänä oli oikeusasiamiehensihteeri Katja Harakka. Asiaryhmässä toimi esittelijänä myös notaari Sanna-Kaisa Frantti.

4.8.1

KESKEISISTÄ LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEISTA JA ANNETUT LAUSUNNOT

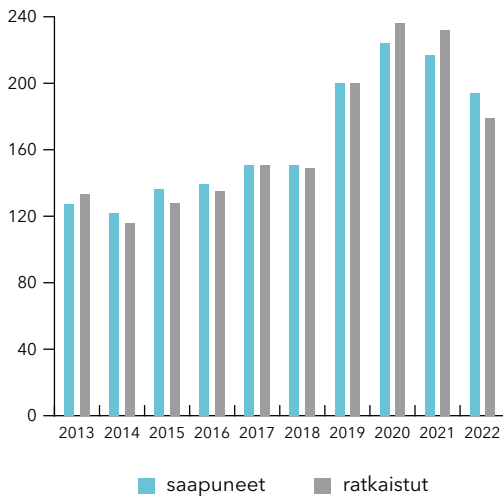
Kertomusvuonna ylivelkaantuminen, sitä ennalta ehkäisevät toimet samoin kuin ylivelkaantumiseen liittyvien ongelmien vähentämiseen tähtäävät lainsäädäntöhankkeet olivat esillä.

Näistä lainsäädäntöhankkeista AOA antoi lakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2022 vp; 1530/2022). Positiivista luottotietorekisteriä koskeva laki hyväksyttiin kertomusvuonna ja se tuli voimaan elokuun alusta. Rekisteri tulee käyttöön keväästä 2024 alkaen.

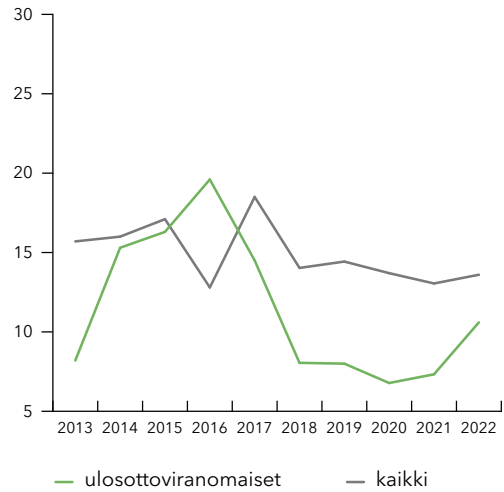
AOA antoi myös lausunnon lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yrityksen saneerauslain ja yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 238/2021 vp; 1022/2022). Kyseiset lait tulivat voimaan heinäkuun 2022 alusta.

Ylivelkaantumisen torjuntaan liittyvistä lainsäädäntöhankkeista tulivat voimaan lisäksi muun muassa saatavien perinnästä annetun lain muutos, jolla rajoitettiin yrityssaatavien perintäkuluja ja luottotietolain muutos, jolla lyhennettiin maksuhäiriömerkintöjen säilytysaikoja. Kertomusvuonna hyväksyttiin myös lainmuutokset, joiden myötä ulosottovelallisen suojaisuus korotetaan vuoden ajaksi takuueläkkeen tasolle ja velallisille annettavien vapaakuukausien määrä kasvaa. Nämä lainmuutokset tulevat voimaan vuonna 2023.

Asiaryhmään kuuluvissa asioissa AOA lisäksi antoi työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain muuttamisesta. AOA:n mukaan hänen ratkaisunsa koskien julkisten hallintotehtävien siirtämistä yritykselle (883/2018*) oli esitysluonnoksessa otettu asianmukaisesti huomioon (3003/2022). Asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 267/2022 vp) käsittely oli kertomusvuoden päättyessä eduskunnassa kesken.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

AOA myös antoi valtiovarainministeriölle lausunnon luonnoksesta valtioneuvoston selonteoksi Senaatti-konsernista ja valtion tilahallinnosta (3478/2022*).

Luottotietotoiminnan harjoittamisen oikeudelliseen luonteeseen liittyvä valiokuntakuuleminen ja annettu lausunto sekä perustuslakivaliokunnan kannanotto asiassa on selostettu kertomuksen muita asioita koskevan jakson 4.27 kohdassa 4.27.3.

4.8.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna hallinnonalalle ulosotto kuuluvia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin 238 (250 vuonna 2021). Näistä suurin osa koski ulosottomenettelyä. Taloudelliseen toimintaan liittyviä kanteluita ratkaistiin 83 (73).

LASKUTUS- JA PERINTÄMENETTELY

AOA katsoi, että terveydenhuollon laskua perittäessä ei ollut menetelty saatavien perinnästä annetun lain mukaisesti, kun kantelijalle ei ollut ennen oikeudelliseen perintään ryhtymistä lähetetty lain edellyttämää maksuvaatimusta. Kuntayhtymän puolesta laskua perinyt perintäyhtiö oli lähettänyt kantelijalle maksumuistutuksen, joka oli sittemmin palautunut. Epäselväksi jäi, milloin tämä oli tapahtunut. Kun kuntayhtymä oli ulkoistanut asiakasmaksujen perinnän palveluntuottajille, sen olisi tullut huolehtia, että tässä perinnässä noudatetaan perintälakia ja hyvää perintätapaa (7396/2021*).

AOA katsoi, että kaupungin logon käyttäminen perintäyhtiön lähettämässä maksumuistutuskirjeessä ei täysin ollut sopusoinnussa hyvän hallinnon vaatimusten kanssa. Kaupunginhallitus oli päättänyt ulkoistaa perintäpalveluiden hoitamisen perintäyhtiölle, joka myös lähetti kaupungin asiakkaille maksumuistutukset kaupungin nimissä. Laskun sisällöstä ja kaupungin logon käytöstä laskulla oli sovittu yhteisesti.

Maksumuistutuksen tekstistä kävi sinänsä selvästi ilmi, että kysymys oli perintäyhtiön kaupungin puolesta lähettämästä maksumuistutuksesta. Kaupungin logon käyttäminen perintäyhtiön maksumuistutuksissa saattoi kuitenkin aiheuttaa epävarmuutta siitä, oliko maksumuistutuksessa kysymys kaupungin vai perintäyhtiön kirjeestä ja siten myös siitä, missä asia oli hoidettavana. AOA:n mukaan oli mahdollista, että kaupungin logon käyttäminen perintäyhtiön maksumuistutuksessa voi haitata kirjeen ymmärrettävyyttä (3761/2021*).

Kansaneläkelaitoksen (jälj. Kela) olisi tullut paremmin informoida korkeakouluopiskelijoiden terveydenhoitomaksua ja viivästysmaksua koskevista oikeussuojakeinoista. Kantelija oli saanut Kelasta terveydenhoitomaksua koskevan infokirjeen ja maksua koskevan maksukehotuksen. Niiden johdosta hän oli ollut yhteydessä Kelaan tavalla, josta oli nähtävissä paitsi kantelijan epätietoisuus maksuvelvollisuudestaan, myös erimielisyys siitä. Kantelijalle olisi tullut kertoa mahdollisuudesta saada pyynnöstä maksuunpanopäätös sekä muutoksenhakumahdollisuudesta siihen. Kantelija oli myös ilmoittanut, että hän haluaa vapautua viivästysmaksusta ja tiedustellut valitusmahdollisuutta. Näin ollen hänelle olisi tullut kertoa myös viivästysmaksua koskevasta muutoksenhausta. Mahdollisuudesta saada maksuunpanopäätös kerrottiin vasta maksua koskevassa maksukehotuskirjeessä eli vasta, kun maksuvelvolliselle oli jo määrätty viivästysmaksu (2207/2021*).

Hyvän hallinnon mukaisesta neuvonnasta oli kysymys myös tapauksessa, jossa Kelasta kantelijalle annetussa vastauksessa ei ollut nimenomaisesti ilmoitettu, että kantelijan tekemää maksuehdotusta ei hyväksytä. Tämä oli johtanut väärinkäsitykseen ja maksujärjestelystä sopiminen oli huomattavasti pitkittänyt. AOA yhtyi Kelan selvityksessä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan Kelan antama neuvonta ja vastaus asiassa ei ollut riittävän selkeää ja ymmärrettävää (2302/2021).

ULOSOTTOMENETTELY

Laissa ei ole säädetty pesänselvitysvelkojen mahdollisesta ensisijaisuudesta suhteessa vainajan ulosottoverinnässä oleviin velkoihin. Ulosottoviranomaisten harkintavallassa on, annetaanko ja millä perusteilla kuolinpesän pesänselvitysveloille etusija suhteessa vainajan ulosottovelkoihin. AOA piti tätä ongelmallisena perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. AOA toimitti ratkaisunsa tiedoksi oikeusministeriölle mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi. Epäasiallista menettelyä asiassa oli se, että ulosottolaitoksesta oli ilmoitettu kantelijalle, että vainajalta ulosmitattu veronpalautus palautetaan kuolinpesään, vaikka kihlakunnanvouti oli ilmoituksen jälkeen päättänyt olla näin tekemättä. Edelleen vainajalta ulosmitatut varat oli vastoin ulosottokaaressa säädettyä tilitetty vainajan ulosottovelkojille ennen kuukauden kulumista perunkirjoituksesta (7704/2021*).

Ulosottolaitoksen menettely ei ollut täyttänyt asianmukaisuuden vaatimusta, kun yleiset huutokauppaehdot oli toimitettu kiinteistön ostajille vasta ostotarjouksen hyväksymisen jälkeen. Menettely ei turvannut ostajien oikea-aikaista tiedonsaantia ulosottomyynnin myyntiehdosta. AOA totesi, että yleiset huutokauppaehdot koskevat ostajan asemaa huutokaupassa ja ne ovat ostajan suojaksi pakottavia niin, ettei ehdoista saa poiketa ostajan vahingoksi. Ehdoista ilmenee ostajan kannalta useita tärkeitä tietoja, mukaan lukien omaisuuden hallinnan saamiseen liittyvät ehdot samoin kuin ostajalle annettava virka-apu. AOA:n oli vaikea nähdä, miksi ulosottomiehen toimittama vapaa myynti eroaisi huutokauppamyynnistä siinä, ettei ostajan oikeuksien kannalta tärkeitä yleisiä huutokauppaehtoja olisi annettava ostajaehdokkaalle vastaavasti kuin mitä huutokaupan osalta säädetään. Koska yleisten huutokauppaehtojen antamista koskevat ulosottokaaren säännökset tulevat lain mukaan sovellettaviksi vapaassa virallismyynnissä vain soveltuvin osin, menettelyä asiassa ei kuitenkaan voitu pitää lainvastaisena (8561/2021*).

Ulosottoylitarkastaja oli päättänyt kantelijan yhteydenoton johdosta jättää ulosoton käsittelymaksun perimättä. Ulosottoylitarkastaja ei kuitenkaan tehnyt tästä kirjallista päätöstä tai merkinnyt tietoa ulosoton tietojärjestelmään. Hän ei myöskään ollut varmistanut, että maksu olisi poistettu perinnästä kantelijan useasta yhteydenotosta huolimatta.

Kun käsittelymaksua ei ollut maksettu, siihen oli lisätty viivästysmaksu. Lopulta saatava oli edennyt ulosottoon ja ilmennyt kantelijaa koskevasta ulosottorekisterin todistuksesta. AOA totesi pitävänsä parempana, että perimättä jättämisestä tehtäisiin joko kirjallinen päätös tai että tieto päätöksestä vähintään merkittäisiin ulosoton tietojärjestelmään. Lisäksi kantelijan vireille panemassa ulosottoasiassa oli ulosmitattu velallisen palkkatuloa vielä asian täytäntöönpanokelpoisuuden määräajan päättymisen jälkeen (8306/2021*).

Luottotietomerkintöjen poistamista koskevassa asiassa kantelija oli pyytänyt merkintöjensä poistamista saatavan lopullisen vanhentumisen vuoksi ja esittänyt vanhentumisen osoittavaa selvitystä. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen katsoi ulosottoviranomaisten toimineen asiassa virheellisesti, kun kantelijalle oli toistamiseen annettu virheellistä tietoa hänen pyyntönsä liittyen ja asian käsittely oli kestänyt yli puolen vuoden ajan (5149/2021*).

AOA saattoi ulosottoyhtälästä tietoon käsityksensä ulosmittauksen rajoittamista koskevan päätöksen perusteleminen. Päätöksen perusteluista ei ilmennyt, miksi osaa velallisen vaatimuksista ei ollut hyväksytty. Riittävänä ei voinut pitää sitä, että asianosainen saa perustelut vasta erikseen niitä tiedustellessaan tai vasta esimerkiksi itseoikaisupyntöön annetusta ratkaisusta (6456/2021).

Kantelijalle oli myönnetty toistuvaistulon ulosmittauksen rajoitus sen kesto ilmoittamatta. Rajoitusta oli sittemmin muutettu se poistamalla. AOA katsoi, että kyse oli ollut toistaiseksi voimassa olevasta rajoituksesta, jonka poistamisella voitiin arvioida olleen kantelijalle huomattava merkitys. Ulosottotarkastajan olisi tullut varata kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi ennen rajoituspäätöksen muuttamista. Lisäksi rajoituksen poistosta olisi tullut tehdä perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös (6137/2021*).

Ulosottoviranomaiset olivat menettelleet vapaakuukausien antamisessa ulosottokaaren vastaisesti, kun myönnetystä vapaakuukaudesta huolimatta kantelijan toistuvaistuloa oli ulosmitattu vapaakuukautena. Myöskään edellisenä vuonna kantelija ei ollut saanut toista hänelle lain mukaan kuuluvaa vapaakuukautta. Siltä osin kuin ulosottoviranomainen oli ryhtynyt toimiin vastaavien virheiden välttämiseksi ja suorittanut kantelijalle oma-aloitteisesti vahingonkorvausta saamatta jääneiden vapaakuukausien osalta, oli menettely ollut asianmukainen (6074/2021*).

Tuomioistuimen menettelyä koskeneissa asioissa ulosottovalitusasiat A ja B olivat tulleet vireille kärjäoikeudessa syksyllä 2018. Niissä oli kysymys muun muassa ulosmitattujen, arvokkaiden ajoneuvojen omistajuussuhteista. Asia A oli ratkaistu kärjäoikeudessa keväällä 2019 ja hovioikeus oli palauttanut sen takaisin kärjäoikeuteen kesällä 2020. Asia B oli odottanut hovioikeuden ratkaisua asiassa A. Ulosottovalitusten käsittely oli edelleen kanteluhetkellä alkuvuodesta 2022 kesken kärjäoikeudessa. AOA katsoi, että kummankin asian käsittely oli viivästynyt ja että käsittelyaikaa voitiin asiaryhmä sekä asian A osalta myös palauttaminen huomioon ottaen pitää kohtuuttoman pitkänä. Edelleen AOA katsoi, että kärjäoikeuden johdon olisi ollut perusteltua jo ennen kantelun johdosta pyydettyä selvitystä puuttua asioiden käsittelyyn ja jakaa asiat uudelle käsittelijälle. AOA tosin totesi, että kärjäoikeuden haastavassa resurssitilanteessa tämä oli saattanut olla hankalaa (468 ja 1251/2022*).

TALOUS- JA VELKANEUVONTA

Kantelijan velkajärjestelyasian käsittely talous- ja velkaneuvonnassa oli kestänyt yli vuoden ennen kuin velkajärjestelyhakemus ja maksuohjelmaehdotus oli toimitettu kärjäoikeudelle. Asian käsittely oli ollut pysähdyksissä noin vuoden ajan ja edennyt vasta kyseisessä kanteluasiassa lähetetyn selvitys- ja lausuntopyyntöön jälkeen. Syynä tähän ja siihen, että kantelijan asiaa koskevat yhteydenottopyyntöet olivat jääneet huomiotta, oli ollut asiaa hoitaneen talous- ja velkaneuvojan työruuhka (1628/2021).

AOA arvioi talous- ja velkaneuvonnan lähettämiä täydennyspyyntöjä asiassa, jossa kantelija ei ollut vastannut hänelle tarkistettavaksi ja täydennettäväksi lähetettyyn velkajärjestelyhakemuksen luonnokseen ja oli virheellisesti ymmärtänyt, että hakemus tästä huolimatta etenee kärjäoikeuteen.

AOA katsoi, että mikäli asiakkaalta pyydetty lisäselvitys on edellytys sille, että asian käsittelyä talous- ja velkaneuvonnassa jatketaan, tämän olisi aiheellista myös ilmetä asiakkaalle lähetettävästä pyynnöstä. AOA:n mukaan, mitä asian selvittämisestä on hallintolaissa säädetty, ei ainakaan suoraan kaikilta osin voida katsoa sovellettavan talous- ja velkaneuvonnassa olevan asian käsittelyyn. Näin voidaan katsoa olevan esimerkiksi täydennyksen toimittamiselle asetettavan määräajan suhteen. Silti määräajan asettaminen täydennyksen toimittamiselle voisi paitsi nopeuttaa myös ryhdittää asioiden hoitamista talous- ja velkaneuvonnassa. Lisäksi tällainen määräaika voisi edesauttaa asiakkaan mahdollisuuksia saada tarkempi käsitys asiansa käsittelyn vaiheista (5377/2021*).

TALOUDELLINEN TOIMINTA

Tukes oli ylittänyt harkintavallan asiassa, jossa se oli kieltänyt kuluttajapalvelun tarjoajaa antamasta tai tarjoamasta kurssin yhteydessä sellaisia ohjeita ja väitteitä, jotka voivat aiheuttaa vaaraa terveydelle. Muutoksenhaussa hallinto-oikeus oli katsonut, ettei Tukes ollut voinut esittämillään perusteilla määrätä palveluntarjoajalle kyseistä kuluttajaturvallisuuslaissa tarkoitettua kieltoa, ja kumosi Tukesin päätöksen. AOA katsoi, että asiaa oli syytä arvioida laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta. Hallinto-oikeuden lainvoimaisen ratkaisun jälkeen oli selvää, että Tukesin kieltopäätös ei ollut vastannut laissa säädettyä. Se, että hallintoviranomaisen päätös muuttuu tai kumoutuu säännönmukaisessa muutoksenhaussa, ei välttämättä itsessään merkitse lainvastaista menettelyä tai harkintavallan ylittämistä. Tässä asiassa AOA kuitenkin katsoi Tukesin ylittäneen harkintavaltansa (6205/2021*).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) oli virheellisesti maksanut toiminimiyrittäjälle kehittämistukea yrittäjän omille otoille hänen palkkamenoinaan. Tuen maksatus oli keskeytetty ja tuki peritty tältä osin takaisin. Päätöksiä, joissa oli hyväksytty palkkakustannuksina yrittäjien omia ottoja, oli tehty muitakin. AOA katsoi, että päätöksenteon tueksi laaditut ohjeet samoin kuin yleisohjeet olisi tullut laatia ainakin kyseisin osin täsmällisemmiksi (596/2021).

Yhteisöoikeudellisen asian käsittely aluehallintovirastossa oli kestänyt yli 16 kuukautta ja ylittänyt huomattavasti vastaavien asioiden keskimääräiset käsittelyajat. AOA:n mukaan asian käsittelyaika oli ollut liian pitkä, eikä asia ollut tullut käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Pitkään käsittelyaikaan näyttivät vaikuttaneen erityisesti asian käsittelijänä olleen virkamiehen työtehtävien moninaisuus ja määrä sekä se, miten virkamiehen töiden hoitaminen oli järjestetty hänen virkavapautensa aikana. Virkamiehen työtilanteeseen ja käsittelyaikoihin asiaryhmässä oli virastossa jo kiinnitetty huomiota ja ryhdytty toimenpiteisiin (1460/2021).

4.8.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna AOA teki VALTAKUNNANVOUDIN KANSLIAN tarkastuksen. Tarkastuksella AOA:n kiinnostuksen aiheita olivat muun muassa kokemukset ulosoton 1.12.2020 voimaan tulleesta rakenneuudistuksesta ja resurssit sekä niiden riittävyys (679/2022*).

AOA teki tarkastuksen VALTORIIN. Tarkastuksella kiinnitettiin erityisesti huomiota TUVE- ja TORI- toimintojen eriyttämiseen käytännön tasolla (1330/2022*).

AOA teki tarkastuksen myös ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTOON PERINTÄYHTIÖIDEN VALVONTAA SUORITTAVAAN YKSIKKÖÖN. Tarkastuksen tarkoituksena oli perehtyä viraston rooliin perintätoiminnan valvojana ja erityisesti saada yleiskuva viraston perintätoimistoihin kohdistamasta valvonnasta (4649/2022*).

4.9 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia. Ulkomaalaisasiat kuuluvat OA Petri Jääskeläiselle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Jari Pirjola.

4.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2022 lopussa noin 300 000 ulkomaalaista, mikä on 5 % koko väestöstä.

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella tai hänelle voidaan myöntää tilapäistä suojelua. Kansainvälisen suojelun lisäksi on mahdollista saada oleskelulupa muulla perusteella, esimerkiksi työn tai opiskelun vuoksi.

Vuonna 2022 Suomessa rekisteröitiin 3 658 uutta turvapaikkahakemusta (luku ei sisällä uusintahakemuksia). Eniten hakemuksia jättivät venäläiset, somalialaiset sekä afganistanilaiset.

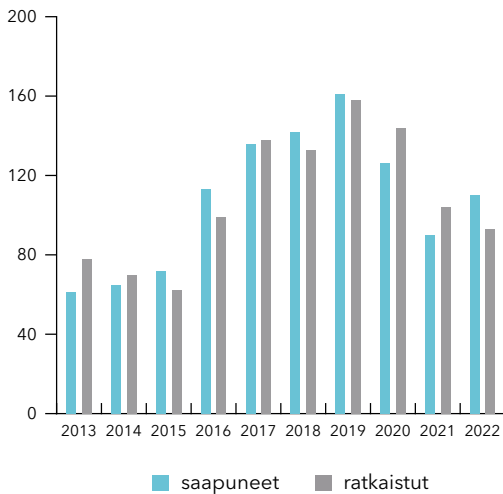
Tilapäinen suojelu perustuu EU:n tilapäisen suojelun direktiiviin, jota käytetään nyt ensimmäistä kertaa. Tilapäinen suojelu on tarkoitettu Ukrainasta sotaa pakeneville henkilöille. Tilapäisen suojelun myöntäminen mahdollistaa sen, että suojelua voidaan tarjota rajatulle joukolle nopeassa ja turvapaikkamenettelyä kevyemmässä prosessissa. Ukrainalaiset jättivät vuonna 2022 noin 47 000 tilapäisen suojelun hakemusta.

Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 1 098 kiintiöpakolaista 24 eri maasta. (21 eri kansalaisuutta, 56 eri kuntaan). Kiintiöpakolaiset saapuvat Suomeen ympäri vuoden, sitä mukaa kun kunnat ovat heitä valmiita vastaanottamaan.

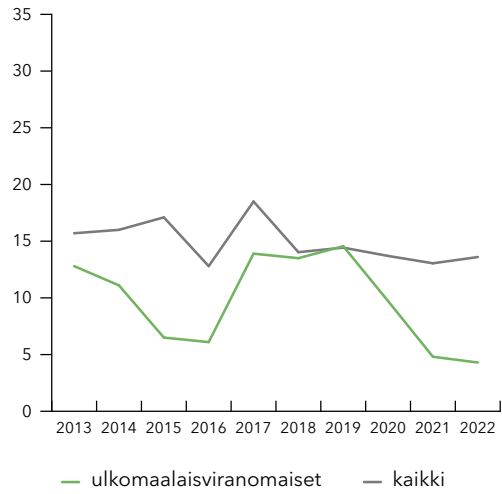
Ukrainan sodan takia Suomeen on perustettu useita uusia vastaanottokeskuksia. Sodan alkaessa vastaanottokeskusjärjestelmässä oli yhteensä 27 yksikköä (20 aikuisten ja perheiden vastaanottokeskusta ja 7 alaikäisten yksikköä). Vuoden 2022 lopussa yksiköitä oli yhteensä 112.

4.9.2 ULKOMAALAISLAIN MUUTOKSET

Kertomusvuonna tehtiin ulkomaalaislakiin joitakin ulkomaalaisten oikeusturvaan vaikuttaneita lainsäädäntömuutoksia. Ulkomaalaislakiin lisättiin säännökset pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin eli niin sanotun kansallisen viisumin myöntämisestä opiskelijoille ja tutkijoille ja eräille muille ryhmille. Pitkäaikaisen viisumin avulla nopeutetaan oleskeluluvan saaneiden maahantuloa. Ulkomaalaislakiin tehtiin lisäksi eräitä muita muutoksia, jotka liittyvät esimerkiksi laajamittaiseen maahantuloon varautumiseen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.9.3 KANTELUASIAIT

Kertomusvuonna saapui 110 ulkomaalaisasioihin tilastoitua kantelua ja niitä ratkaistiin 93. Vuonna 2021 saapui 107 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 119. Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–3 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys viranomaisten menettelyyn. Kanteluita aiheuttivat erityisesti Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat ja eri viranomaisten hyvän hallinnon vastaisiksi koetut menettelytavat.

OA piti ratkaisuisaan esimerkiksi kansalaisuushakemusten käsittelytilannetta Maahanmuuttovirastossa hyvin epätydyttävänä. Myös oleskelulupahakemusten käsittelyajat pysyivät pitkinä vuonna 2022. Asioiden käsittelyä on Maahanmuuttovirastosta saatujen selvitysten perusteella viivytännyt esimerkiksi lupahakemusten määrän kasvu sekä riittämättömät resurssit.

OA kiinnitti ratkaisuisaan useiden kantelijoiden huomiota siihen, että Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskeisiin päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan. OA ei voi vaikuttaa riippumattomien tuomioistuinten ratkaisuihin. Oikeusasiamies ei voi myöskään puuttua toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisemiseen.

4.9.4 LAUSUNNOT

- Lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 11 luvun muuttamisesta (6042/2022).

- Lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (427/2022).
- Lausunto ulkoministeriölle Suomen kuudenneksi määräaikaisraportiksi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 1 ja 2/1998) täytäntöönpanosta (4476/2022).
- Lausunto ulkoministeriölle ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen määräaikaistarkasteluun (Universal Periodic Review, UPR) liittyvien suositusten täytäntöönpanosta Suomessa (3037/2022).
- Lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikaisuvaatimusta koskevaksi lainsäädännöksi (4655/2022).
- Lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (matkustusasiakirjaedellytyksestä poikkeaminen) (5315/2022).
- Lausunto sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain väliaikaisesta muuttamisesta Ukrainan tilanteeseen vastaamiseksi (5744/2022).

4.9.5 TARKASTUKSET

OA:n määräyksestä tehtiin tarkastukset Lahden vastaanottokeskukseen ja sen tehostetun tuen yksikköön sekä Tampereen vastaanottokeskukseen. Joulukuussa 2022 tehtiin tarkastukset Kouvolan vastaanottokeskukseen, Rajavartiolaitoksen Nuijamaan rajatarkastuspisteeseen sekä Joutsenon säilöönottoyksikköön.

OA kiinnitti Lahden vastaanottokeskuksen tehostetun tuen yksikön huomiota muun muassa siihen, että yksikössä esiintyy paljon itsetuhoisuutta. Yksikössä työskentelee öisin kuitenkin vain vartija. OA totesi, että vaikka henkilökunnalta saadun tiedon mukaan pahimmilta ongelmilta öisin on ”hyvällä onnella” toistaiseksi säästyty, tulisi Maahanmuuttoviraston selvittää, onko pelkän vartijan läsnäolo öisin perusteltu ja turvapaikanhakijoiden turvallisuuden riittävästi takaava järjestely. Tampereen vastaanottokeskuksen tarkastuksen jälkeen laaditussa pöytäkirjassa kiinnitettiin huomiota muun muassa vastaanottokeskuksen tiloissa havaittuihin epäkohtiin.

Lahden vastaanottokeskus ja Tampereen vastaanottokeskus ilmoittivat tarkastusten jälkeen oikeusasiamiehelle mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot ovat antaneet aihetta.

Joulukuussa 2022 tehtyjen tarkastusten pöytäkirjat eivät kertomusta laadittaessa olleet vielä valmistuneet.

4.9.6 RATKAISUJA

ALAIKÄISEN SIOITTAMINEN POLIISIN PIDÄTYSTILOIHIN

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan poliisin toimien lainmukaisuutta, kun 17-vuotias alaikäinen oli ollut sijoitettuna poliisin pidätystiloihin. Asiassa oli kysymys siitä, toimiko poliisi ulkomaalaislain mukaisesti, kun se otti poliisin tiloihin säilöön ulkomaalaisen henkilön, vaikka hän oli ilmoittanut iäkseen 17 vuotta. Ulkomaalaislain mukaan, jos säilöön otettu ulkomaalainen on lapsi, häntä ei saa sijoittaa poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin, vaan hänet on aina sijoitettava säilöönottoyksikköön.

Saadun selvityksen mukaan ulkomaalaisen kiinnioton tehneen partion mielestä hän oli vanhempi (täysi-ikäinen) kuin mitä hän itse oli kertonut. Henkilön kertomus ja ikä eivät vaikuttaneet partion mielestä uskottavilta. Säilöön ottamisesta ja poliisin tiloihin sijoittamisesta päättänyt komisario kertoi tehneensä päätöksen niillä tiedoilla, mitä hänellä oli ollut. Hän totesi, että kysymys oli ollut ulkomaalaisesta henkilöstä, joka oli itsetuhoinen, avun tarpeessa ja tuntematon.

Komisarion mukaan kiinniottopäätöstä tehtäessä ei voitu luotettavasti selvittää sitä, että henkilö on alle 18-vuotias.

OA:n mielestä asiassa ei toimittu oikein, kun poliisin tiloihin oli otettu säilöön ulkomaalainen, joka oman ilmoituksensa sekä säilöönottopäätökseen tehdyn kirjauksen mukaan oli 17-vuotias. Kun ulkomaalaista oli käsitelty täysi-ikäisenä, olivat myös ulkomaalaislain edellytykset lapsen säilöön ottamiselle jääneet arvioimatta.

OA totesi, että viranomaisen tehtävänä on valvoa, että lapsen etu toteutuu. Jos ulkomaalaisen henkilön ikä on poliisille säilöönottotilanteessa epäselvä ja on mahdollista, että henkilö on alaikäinen, tulee häntä kohdella alaikäisenä, kunnes varmistuu, että hän on täysi-ikäinen.

OA saattoi käsityksensä Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen tietoon (2844/2022).

TURVAPAIKKAHAKEMUKSEN KÄSITTELY LAPSEN KUULLEN

OA kiinnitti Itä-Suomen poliisilaitoksen huomiota vastaisen varalle siihen, että turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen on kaikissa tilanteissa järjestettävä siten, että lapsen etu otetaan huomioon.

Neljävuotias lapsi joutui turvapaikkahakemusta jätettäessä kuulemaan asioita, jotka voivat olla pienelle lapselle vahingollisia. Itä-Suomen poliisilaitoksen selvityksessä myönnettiin, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottotilaisuudessa esitettävät seikat ja perusteet lapsen kuullen voivat olla sekä lapsen että myös turvapaikanhakijan edun vastaisia. Lapsen läsnäolo on erityisen ongelmallista silloin, kun kysymys on ulkomaalaislain 102 §:ssä tarkoitetusta uusintahakemuksesta, koska uusintahakemuksessa korostuu hakemuksen perusteiden selvittäminen.

OA mukaan hyvän hallinnon mukaista olisi nyt kyseessä olevassa tilanteessa ollut tiedustella hakijalta sitä, onko hänellä sellaisia perusteita hakemukselle, joita hän ei lapsen läsnä ollessa voi kertoa. Jos vastaus olisi ollut myönteinen, niin hakemuksen vastaanottamista olisi pitänyt jatkaa ilman lapsen läsnäoloa ja järjestää lapselle hoito täksi ajaksi.

Poliisin menettelyä arvioitaessa tuli OA:n mielestä toisaalta ottaa huomioon myös se, että saadun selvityksen perusteella lapsen huoltajille oli varattu ennen hakemuksen vastaanottotilaisuutta riittävästi aikaa lapsen hoidon järjestämiseen. Huoltajat olivat kuitenkin tulleet tilaisuuteen lapsen kanssa ja lapsen äiti oli päättänyt kertoa hakemuksen perusteet lapsen kuullen. Hakijaa ei saadun selvityksen mukaan ollut pakotettu tai veloitettu kertomaan perusteita, eikä lapsen äiti ollut esittänyt tyytymättömyyttä järjestelyyn, jossa lapsi on ollut läsnä hakemusta vastaanottaessa. OA totesi kuitenkin, että ulkomaalaislain mukaan päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityisesti huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin (1368/2022).

KANSALAIUUSHAKEMUSTEN KÄSITTELYAIKA

Kantelija arvosteli Maahanmuuttovirastoa siitä, että hänen hakemuksensa oli ollut Maahanmuuttovirastossa vireillä 17 kuukautta, mutta sen käsittelyä ei ollut vielä aloitettu.

OA totesi, että kansalaisuushakemusten käsittely Maahanmuuttovirastossa on pahasti ruuhkautunut. Saadun selvityksen mukaan Maahanmuuttovirastossa oli vireillä lähes 20 000 kansalaisuushakemusta. Kantelijan hakemus oli sijoitettu koriin III, jossa odottavien hakemusten käsittelyaika-arvio on 26 kuukautta.

OA piti kansalaisuushakemusten käsittelytilannetta Maahanmuuttovirastossa hyvin epätydyttävänä. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. OA:n mukaan oli selvää, että jopa kolme vuotta kestävä kansalaisuushakemuksen käsittelyaika ei täytä viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta.

Saadun selvityksen mukaan perimmäinen syy kantelijan hakemuksen pitkälle käsittelyajalle oli ruuhkautunut työtilanne sekä henkilöresurssien vähyyden. OA totesi tältä osin, että laillisuusvalvonnassa vakiintuneen käytännön mukaan voimavarojen riittämättömyys tai yleinen työtilanne eivät riitä selityksiksi kohtuullisen käsittelyajan ylittämiseksi. Kantelijan hakemuksen käsittelyä viivytti Maahanmuuttoviraston mukaan myös se, että hakijan kansallisvaltion asiakirjoja ei voitu pitää luotettavina. OA kehotti Maahanmuuttovirastoa jatkamaan toimintansa kehittämistä ja organisoimista siten, että eri maista tulevien hakijoiden kansalaisuushakemuksia pystytään jatkossa käsittelemään ilman aiheetonta viivytystä.

OA saattoi käsityksensä Maahanmuuttoviraston tietoon (4890/2022).

YHDENVERTAISUUSVALTUUTETUN ROOLI MAASTA POISTAMISEN VALVOJANA

Poliisihallituksesta oikeusasiamiehelle siirretyssä kantelukirjoituksessa arvosteltiin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimintatapoja ja menettelyä maasta poistamisen valvojana. Kantelijan mielestä yhdenvertaisuusvaltuutettu pyrkii puuttumaan ulkomaalaisten maasta poistamisen toimeenpanoon tai sen ajankohtaan, vaikka tämä ei hänen mielestään kuulu yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan.

OA katsoi, että asiassa ei tullut esiin oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

Hän totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on ulkomaalaislain mukaan valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on lisäksi oikeus pyynnöstään tulla kuulluksi yksittäisessä asiassa, joka koskee turvapaikanhakijaa tai ulkomaalaisen maasta karkottamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei ole toimivaltaa antaa palautuksen toimeenpanoon liittyviä määräyksiä. Oikeus kieltää tai lykätä maasta poistamisen täytäntöönpano on sen sijaan erällä ihmisoikeussopimusten valvontaelimillä kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella.

OA totesi, että ulkomaalaisen maasta poistamisesta huolehtivan poliisin tulee oma-aloitteisestikin ottaa huomioon palauttamisen toimeenpanoon ja ajankohtaan liittyviä seikkoja. Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevaa päätöstä täytäntöön pantaessa ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Maasta poistaminen tulee toteuttaa perheen yhtenäisyyttä ja lapsen etua kunnioittaen. Täytäntöönpanoa mahdollisesti lykkäävät tai estävät seikat tulee ottaa huomioon.

Täytäntöönpanoon on kuitenkin ryhdyttävä ilman aiheetonta viivytystä tarkoituksenmukaisia keinoja käyttäen. OA kiinnitti ratkaisussaan huomiota Poliisihallituksen ohjeeseen, jonka mukaan poliisin tulee mahdollisuuksien mukaan myös omasta aloitteestaan lykätä täytäntöönpanon ajankohtaa erityisesti silloin, kun kyse on pitkään maassa olleesta henkilöstä, joka tarvitsee aikaa maasta poistumiseen ja asioidensa järjestämiseksi.

OA totesi, että yhdenvertaisuusvaltuutettu voi toiminnassaan kiinnittää poliisin huomiota esimerkiksi edellä kuvatun kaltaisiin seikkoihin, jotka poliisin tulee oma-aloitteisestikin ottaa huomioon. OA lähetti ratkaisunsa tiedoksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja Poliisihallitukselle (3129/2022*).

4.10 Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaalihuoltoa koskevassa laillisuusvalvonnassa on kysymys erityisesti näiden perusoikeuksien toteutumisesta.

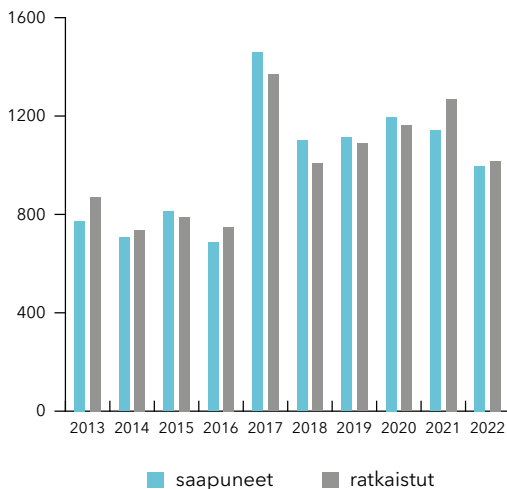
Sosiaalihuollon asiaryhmään kuuluu vammaispalveluihin, toimeentulotukeen, vanhusten palveluihin ja lapsen oikeuksiin, erityisesti lastensuojeluun liittyvät laillisuusvalvonta-asiat.

Sosiaalihuoltoa ja lapsen oikeuksia koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa asioissa ratkaisijana toimi OA Petri Jääskeläinen ja 1.10.2022 lukien AOA Maija Sakslin. Toimeentulotukea koskevien kanteluiden ratkaisijana toimi AOA Pasi Pölönen.

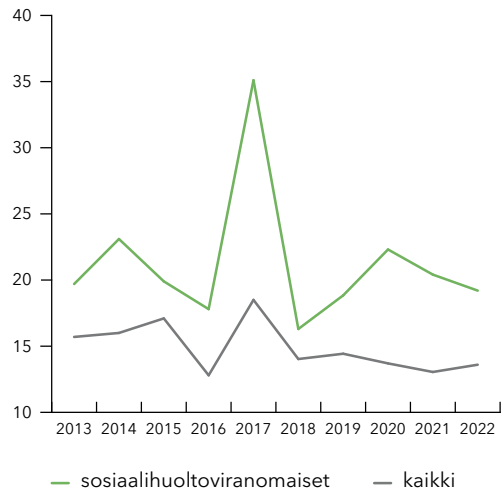
4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuoltoon liittyviä kanteluita tuli vireille 997 (1 142 vuonna 2021). Kanteluita ratkaistiin 1 017 ja omia aloitteita ratkaistiin 14. Toimenpideprosentti sosiaalihuollossa oli 19,9 % (kaikkien oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistujen kantelujen toimenpideprosentti oli 13,6 %).

Lastensuojelua koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 447. Kertomusvuonna tuli vireille 72 lapsen tekemää kanteluita. Lasten tekemät kantelut koskivat pääasiassa lastensuojelun sijaishuoltoa, rajoitustoimenpiteitä ja lasten kohtelua sekä jälkihuollon järjestämistä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

Lasten kanteluja ratkaistiin 76. Näissä asioissa toimenpideprosentti oli 55 %. Toimeentulotukea koskevia kanteluita ratkaistiin 226. Vammaisia henkilöitä ja kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevia kanteluita ratkaistiin 110. Vanhustenhuoltoon liittyviä kanteluja ja omia aloitteita ratkaistiin 46. Muut ratkaistut asiat liittyivät muuhun sosiaalihuoltoon, kuten asumisen ja päihdehuollon palveluiden järjestämiseen, lapsen huoltoon ja elatukseen sekä julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön soveltamiseen. Sosiaalihuollossa tehtiin 12 hyvitysesitystä. Hyvitysesityksiä käsitellään jaksossa 3.7.

Sosiaalihuollon asiaryhmä on suurin asiaryhmä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnessa. Kanteluista on havaittavissa, että palveluiden käyttäjät ovat usein tietoisia oikeuksistaan ja viranomaisen velvollisuuksista. Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaat saattavat turvautua kanteluun silloinkin, kun heidän tulisi ensisijaisesti käyttää lainmukaisia muutoksenhakukeinoja.

4.10.2 RATKAISUJA

Kertomusvuonna annettiin useita merkittäviä lapsia koskevia ratkaisuja. Kolmessa ratkaisussa oli kyse perheen jälleenyhdistämisestä ja lapsen kielellisistä ja kulttuurisista oikeuksista (3166/2021*, 3502/2021* ja 6446/2021*). Vammaispalveluissa eräässä lapsen kanteluun annetussa ratkaisussa oli kysymys lapsen ja hänen kahden vaikeavammaisen pienen sisaruksensa ja heidän perheensä oikeudesta palveluihin ja tukeen (6084/2021*). Sijaishuollossa olevan lapsen perustuslaissa suojattuihin oikeuksiin ja hänen oikeuteensa hyvään kohteluun kiinnitettiin huomiota useassa lapsen tekemään kanteluun annetussa ratkaisussa (5985/2021* ja 7944/2021*). Eräässä lapsen tekemässä kantelussa oli kyse perhehoidon valvonnasta ja lapsen kaltoinkohtelusta (1421/2022*). Näiden ratkaisujen sisältöä kun kuvattu tarkemmin tämän kertomuksen lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa, vammaisuuteen liittyvässä jaksossa sekä hyvitysjaksossa.

Lapsen oikeuksia on käsitelty jaksossa 4.12, vammaisuuteen liittyviä sosiaalihuollon ratkaisuja jaksossa 3.4 ja vanhustenhuoltoon liittyviä ratkaisuja jaksossa 4.13.

Kertomusvuonna ratkaistuissa asioissa oli kyse myös muun muassa päihdehuollon hoitosopimuksesta sekä erityistä tukea tarvitsevan henkilön ja erityistä tukea tarvitsevan lapsen oikeuksista.

ERITYISEN TUEN TARPEEN TUNNISTAMINEN

Kantelijan tilannetta arvioitaessa ei kiinnitetty riittävästi huomiota sosiaalitoimen sisältä tullessiin tietoihin asiakkaan palvelutarpeesta. Kantelijalla oli ollut vaikeuksia ilmaista kirjallisissa hakemuksissa tarvitsemaansa apua ja perheensä tilannetta tai liittää hakemuksiin tarvittavia liitteitä. Sosiaalitoimessa ei tunnistettu, että kantelija on erityistä tukea tarvitseva henkilö, eikä hänen asioitaan käsiteltäessä noudatettu haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojaamiseksi tarkoitettua sääntelyä. Myös kantelijan sosiaalihuollon tarve tunnistettiin vasta hyvin myöhäisessä vaiheessa, eikä toiminnassa noudatettu asiakkaan oikeutta saada palvelutarpeensa sekä kiireellisesti että kokonaisvaltaisesti arvioitua (4938/2021*).

ERITYISEN TUEN TOTEUTTAMINEN

Asiakkaan asiassa oli menetelty virheellisesti ja sosiaalihuoltolain vastaisesti, kun palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä ei ole vastannut sosiaalityöntekijä. Jos henkilöllä on erityisiä vaikeuksia ilmaista itseään tai hänen todellisuudentajunsa on osin heikentynyt, vaarana on, ettei hänen esille tuomiinsa todellisiin epäkohtiin kiinnitetä huomiota. Kun henkilön kyky huolehtia omista asioistaan on sairauden tai vaikean elämäntilanteen vuoksi heikentynyt, viranomaisilla on korostetun suuri vastuu huolehtia siitä, että menettelyn aikana ei tapahdu sellaisia virheitä, joiden takia henkilön oikeus saada tarvettaan vastaavia palveluja vaarantuisi (1942/2021*).

ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVAN LAPSEN ASUMISEN TURVAAMINEN

Sosiaalitoimi oli menetellyt lainvastaisesti, kun se ei ole soveltanut lastensuojelulain 35 §:ää erityistä tukea tarvitseviin lapsiin. Asunnon tarve tai tarve asumisoloihin liittyvien puutteiden korjaamiseen aiheuttaa siis sen, että erityistä tukea tarvitseva lapsi on oikeutettu saamaan lastensuojelulain 35 §:ssä tarkoitettuja palveluja ja tukitoimia. Kriisiytynyt tilanne aiheuttaa yleensä myös sen, että perhe tarvitsee tehostettua sosiaalityötä. Sääntelyn tarkoituksena on nimenomaisesti estää lastensuojelun tarve, joka johtuisi asumisoloihin liittyvistä puutteista (4099/2021*).

ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVAN HENKILÖN ASUMISEN JA SIIHEN LIITTYVÄN TUEN JÄRJESTÄMINEN

Kun kantelijan palveluntarvetta ei arvioitu ajoissa, sosiaali- ja terveystoimi aiheutti omalla toiminnallaan sen, että erityistä tukea tarvitseva asiakas jäi asunnottomaksi suoraan sosiaalitoimen omasta palvelusta. Merkittävänä epäkohtana on pidettävä, jos sosiaalitoimen tuetusta asumisesta siirretään psykiatrista hoitoa tarvitsevia potilaita suoraan asunnottomiksi sen tähden, ettei tuetussa asumisessa katsota kyettävän antamaan henkilölle riittävästi tukea.

Sosiaali- ja terveystoiministeriön antamassa vastauksessa ratkaisun johdosta todettiin muun muassa seuraavaa. ”Niin kiireellisessä kuin kiireettömässäkin tilanteessa asiakkaan yksilöllisten tarpeiden arvioiminen ja tarpeen mukaisten palvelujen järjestäminen edellyttävät sosiaalihuollossa tehtävää tapauskohtaista harkintaa. Koska käytännössä asiakkaiden yksilölliset olosuhteet ja tarpeet vaihtelevat, on sosiaalihuoltolain 12.1 §:ää tulkittava laajasti myös ihmis- ja perusoikeusvelvoitteita huomioiden ja kunnioittaen. Tärkeitä yksilöllisessä harkinnassa huomioitavia perusoikeuksia ovat perustuslain mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §), oikeutta elämään turvaava perustuslain 7 §:ä sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §).”

Sosiaali- ja terveystoiministeriön näkemyksen mukaan tilapäiseen asumiseen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita olisi tarpeen arvioida tarkemmin sen jälkeen, kun järjestämisvastuu on siirtynyt hyvinvointialueille 1.1.2023. Tämä mahdollistaisi seurannan siitä, miten hyvinvointialueet organisoivat mainittuja palveluita järjestämisvastuun siirryttyä (8646/2021*).

ERITYISTÄ TUKEA KOSKEVA PÄÄTÖKSENTEKO

Asiassa oli menetelty virheellisesti, kun päätöksenteossa ei noudatettu sosiaalihuoltolain säännöstä, jonka mukaan omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevä virkasuhteisen sosiaalityöntekijän on tehtävä päätös niistä sosiaalipalveluista, joilla yhdessä turvataan erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon sosiaalihuoltolain mukaisesti. Huolenpito on voitava turvata silloinkin, kun henkilöllä ei ole lähetyvillään omaisia tai muita läheisiä. Riittävä ravinto sekä elinympäristö, joka ei vaaranna henkilön terveyttä ovat ehdottomia edellytyksiä välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi (6600/2021*).

HOITOSOPIMUS

Päihdepalvelukeskuksen päihdevieroitusosastolle ei päässyt hoitoon, eikä hoitoa osastolla saanut jatkaa, ellei suostunut noudattamaan hoitosopimukseen kirjattuja sääntöjä. Säännöt oli kirjoitettu ehdottomaan muotoon ja ne vastasivat pitkälti sisällöltään rajoitustoimenpiteitä, joita laissa säädettyjen edellytysten täytyessä saa käyttää ainoastaan tahdosta riippumattomassa päihdehoidossa, tahdosta riippumattoman psykiatrisen sairaalahoidon aikana tai vankilassa. Asiassa ei ollut kyse aidosta suostumuksesta, jossa kantelija olisi hoitoa aloittaessaan nimenomaisesti ottanut kantaa siihen, millä tavoin ja missä laajuudessa hän suostuu oikeuksiensa ja vapauksiensa rajoittamiseen hoidon aikana. Näin ollen ei voitu katsoa, että kantelija olisi luopunut perusoikeuksistaan sopimuksessa antamansa suostumuksen perusteella. Ongelmallista oli myös se, että vapaaehtoisissa päihdepalveluissa käytetään säännönmukaisesti rajoittavia toimenpiteitä ilman että menettelystä on säädetty laissa (2686/2021*).

4.10.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksia tehtiin sosiaalihuollossa kahdeksan, kolme vammaishuollossa ja viisi vanhustenhuollossa.

4.10.4 TOIMEENTULOTUKI

Perustoimeentulotuki siirrettiin vuoden 2017 alusta kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) järjestettäväksi. Kunnat järjestivät täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen vielä kertomusvuotena. Toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuollon kokonaisuutta. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen järjestäminen ja sitä koskeva päätöksenteko on siirtynyt 1.1.2023 lukien hyvinvointialueille. Toimeentulotukilakiin tehtiin useita muutoksia 1.1.2023 lukien, joilla pyritään mm. tehostamaan hyvinvointialueiden ja Kelan yhteistyötä toimeentulotukea koskevassa Kelan päätösharkinnassa. Eduskunnan edellyttämää toimeentulotuen kokonaisuudistusta ei tehty.

Kelan valtiosääntöisen aseman vuoksi toimeentulotukea koskevan lain toimeenpanon ulkopuolisesta laillisuusvalvonnasta vastaa käytännössä vain eduskunnan oikeusasiamies. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2022) mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle on keskitetty muun muassa asiat, jotka koskevat yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa.

Kertomusvuonna toimeentulotukikanteluiden määrä laski edelleen jonkin verran. Oikeusasiamiehen kansliaan tuli vireille 269 (313 edellisenä vuonna) pääosin Kelaa koskevaa toimeentulotukikantelua. Toimeentulotukikanteluja ratkaistiin 226 (371). Toimenpideprosentti oli 9,3 %.

Toimenpideratkaisut koskivat mm. asumismenoja, toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanoa ja tulojen ja menojen huomioimista päätöksenteossa. Useissa ratkaisuissa kiinnitettiin Kelan huomiota asianmukaiseen neuvontaan, huolellisuuteen, päätöksenteon oikeellisuuteen ja Kelan velvollisuuteen huomioida asiakkaan ja perheen yksilölliset olosuhteet.

Kahdessa ratkaisussa esitettiin, että Kela hyvittäisi kantelijalle virheellisen menettelynsä (7615/2021* ja 1198/2021*). Ratkaisuja on käsitelty hyvitysjaksossa 3.7.

ASUMISMENOT

Asumismenojen suuruutta on arvioitava kussakin tapauksessa toimeentulotuen hakijan yksilöllisten olosuhteiden ja tarpeiden edellyttämällä tavalla. Kela voi määritellä ohjeissaan sen, mitä kunnassa on pidettävä kohtuullisen suuruisena asumismenona. Asumismenojen tarpeellista suuruutta arvioitaessa voidaan ottaa huomioon asunnon koko ja laatu suhteessa toimeentulotukilaissa tarkoitettuun perheen kokoon ja tarpeisiin nähden sekä kohtuullista asumistasoa vastaava kustannustaso paikkakunnalla. Näin määriteltävät asumiskustannukset on otettava huomioon todellisen määräisinä toimeentulotukea määrättäessä.

Toimeentulotukilain tarkoittama kohtuullista asumismenoa koskeva yksilöllisesti tehtävä määrittely voi muuttua esimerkiksi silloin, jos toimeentulotuen hakijalla on esittää erityisiä syitä tai perusteita suuremman asumismenon hyväksymiseen toimeentulotukea määrättäessä. Toimeentulotukihakemuksen käsittely voi toimeentulotuen viimesijaisuudesta johtuen edellyttää erityistä harkintaa ja asiakkaan ja hänen perheensä sekä hänen huollettavanaan olevien olosuhteiden selvittämistä ja yksilöllisen elämäntilanteen huomioimista (4408/2021*).

Kelan päätöksenteon johdosta kantelija oli teini-ikäisen lapsensa kanssa joutunut muuttamaan kahteen otteeseen, ja selvästi pienempään yksiöön. Kohtuullisia asumismenoja määriteltäessä on otettava yksilöllisten olosuhteiden lisäksi huomioon myös perheen koko sekä toimeentulotukiperheen tosiasialliset mahdollisuudet saada vuokrattua tarpeenmukainen asunto kunnasta ottaen huomioon Kelan määrittelemä kohtuullinen vuokrataso paikkakunnalla. Kantelijan ja hänen alaikäisen lapsensa tapauksessa asumismenojen kohtuullistaminen, asumismenojen huomioiminen sekä muuttokustannusten arvioiminen ei ollut tapahtunut Kelan etuusohjeen mukaisesti. Asiassa syntyi lisäksi kuva, että päätöksenteossa ei oltu otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia asian yksilöllisiä olosuhteita kuten sitä, että kyseessä oli haavoittuvassa asemassa oleva perhe, työmarkkinatuella elävä yksinhuoltajaäiti ja alaikäinen lapsi. Kela korjasi virheellistä menettelyään vasta oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun johdosta uuden asunnon hyväksyttävien asumismenojen ja muuttoavustuksen osalta (1198/2021*).

ASIAKKAAN NEUVONTA, SELVITYSPYYNNÖT JA VIRANOMAISEN OHJEET SEKÄ PÄÄTÖKSENTEKO

Viranomaisella on korostettu velvollisuus neuvoa toimeentulotukiasiakasta toimeentulotukeen ja sen hakemiseen liittyvässä menettelyssä. Neuvojen ja ohjeiden tulee olla oikeita ja riittäviä ja ne on annettava asiakkaalle ymmärrettävässä muodossa ja tavalla. Viranomaisten päätösten sisällön merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön oikeusasemaa koskevasta asiasta. Päätöksissä olevat epäselvyydet ovat omiaan heikentämään viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta ja siten julkisen vallan käytön uskottavuutta (8308/2021).

Asian selvittämiseksi Kelalla on oikeus pyytää asiakkaaltaan lisäselvitystä, mikäli asiaa ei voida ratkaista asiakkaan toimittamien tai Kelan käytössä muutoin olevien selvitysten perusteella. Hyvään hallintoon kuuluu kuitenkin se, että viranomainen perustelee asiakkaalleen, miksi ja mistä asiasta lisäselvitystä pyydetään. Viranomainen ei saa pyytää sellaista selvitystä, joka on turhaa asian ratkaisemisen kannalta tai joka on jo viranomaisen hallussa. Tämän takia viranomaisen tulee lisäselvityspyynnössään yksilöidä, mitä tietoja se tarvitsee, miksi tiedot ovat asian käsittelylle välttämättömiä ja millä perusteella se niitä pyytää. Kantelijan tapauksessa Kelan menettely oli ollut toimeentulotukilain, hallintolain ja Kelan etuusohjeiden vastaista ja huolimaton. Kantelija oli joutunut hakemaan toimeentulotukea useamman kerran samalle ajalle, häneltä oli pyydetty tarpeetonta lisäselvitystä, tai lisäselvitystä ei oltu pyydetty silloin kuin se olisi ollut tarpeellista.

Kantelijan toimittamaa lisäselvitystä ei ollut myöskään huomioitu päätöksenteossa tai se ei ainakaan ilmennyt päätösten perusteluissa. Toimeentulotukihakemuksia oli jäänyt ratkaisematta ja päätökset ovat olleet virheellisesti tai puutteellisesti perusteltuja. Päätöksenteossa ei oltu otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia asian yksilöllisiä olosuhteita ja kantelijan elämäntilannetta (7615/2021*).

Kantelija oli hakemusten vireillä ollessa vastannut Kelan lisäselvityspyyntöihin, että hänen toimittamansa lisäselvityksen tulee riittää ja että hän odottaa lakiin perustuvaa tietoa siitä, miksi hänen toimittamansa selvitys ei riitä, sekä päätöstä hakemukseensa. Tämä oli tulkittava kantelijan ilmoitukseksi siitä, että hän ei tule toimittamaan enempää selvitystä ja että hän odottaa perusteltua päätöstä. Näin ollen Kela olisi voinut ratkaista hakemukset viipymättä käytettävissään olleiden tietojen perusteella, eikä jäädä odottamaan lisäselvityspyynnössään antamansa määräajan päättymistä. Kela olisi voinut tarpeelliseksi katsoessaan vielä tiedustella erikseen kantelijalta tämän suostumusta päätöksentekoon käytettävissä olevien tietojen pohjalta. Asiakirjoista ei ilmennyt, että suostumusta olisi tiedusteltu. Kantelijan oikeusturvan mukaista olisi ollut antaa hänelle viipymättä perusteltu muutoksenhakukelpoinen päätös.

AOA Pölonen totesi, että kun toimeentulotuen hakija ilmoittaa, ettei hän tule toimittamaan enempää Kelan pyytämää selvitystä ja että hän odottaa viipymättä päätöstä, Kela olisi perusteltua kysyä oma-aloitteisesti suostumusta päätöksen antamiseen eikä jäädä passiivisesti odottamaan mahdollista ilmoitusta toimeentulotuen hakijalta (5108/2020*).

Kela ilmoitti tarkentavansa 3.10.2022 toimeentulotuen etuusohjetta AOA:n esittämän mukaisesti.

TOIMEENTULOTUEN LAINVASTAINEN LAKKAUTTAMINEN

Toimeentulotukilaisissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi Kelan lakkauttamaan toimeentulotuen. Lakkauttamispäätös oli perusteltu toimeentulotukilain 18 §:n oikeusohjeella, missä kuitenkin säädetään toimeentulotuen tarkistamisesta. Kantelijan toimeentulotuen lakkauttaminen oli toimeentulotukilain ja hallintolaissa säädetyn luottamuksensuojaperiaatteen vastaista (7615/2021*).

TOIMEENTULOTUKIPÄÄTÖKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO JA MAKSAMINEN

Kantelija oli nimenomaisesti ilmoittanut hakemuksessaan, että myönnetty toimeentulotuki tulee maksaa hänelle itselleen. Tällainen myönnetyn toimeentulotuen ja siis edusuovan päätöksen täytäntöönpano olisi pitänyt toteuttaa ilman asiakkaan pyyntöäkin. Myönnetty toimeentulotuki kuuluu tuen hakijalle. Tuen hakijalla on oikeus itse päättää siitä, miten myönnetty toimeentulotuki käytetään toimeentulotukilain tarkoittamin tavoin hakijan ja hänen perheensä elatukseen. Vain poikkeuksellisesti toimeentulotukilain tarkoittamissa olosuhteissa (tai asiakkaan pyynnöstä) myönnetty tuki voidaan käyttää viranomaisen toimesta tuensaajan elatukseen tai muutoin hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen. Kantelija ei ollut pyytänyt tai antanut suostumusta tuen maksamiseen yksityiselle palveluntuottajalle, eikä Kela ainakaan asiakirjojen mukaan ollut arvioinut toimeentulotukilain mukaisella tavalla niitä perusteita, joiden mukaan tuki tulisi maksaa muulle taholle kuin kantelijalle itselleen (7177/2021*).

4.11 Terveystenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Oikeusasiamies valvoo myös yksityisten tahojen menettelyä, jos ne hoitavat julkista tehtävää. Yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien on katsottu hoitavan julkista tehtävää silloin, kun ne tuottavat palveluitaan viranomaisen toimeksiannosta ostopalveluna tai palveluseteliä vastaan. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrisen sairaalahoidon on tärkeä laillisuusvalvonnan ala. Oikeusasiamies valvoo myös vankiterveydenhuoltoa (ks. jakso 4.11.6) sekä puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. jakso 4.11.7).



Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA Maija Sakslinin ratkaistaviksi. Terveydenhuoltoa koskevia asioita ratkaisivat kertomusvuonna myös OA Petri Jääskeläinen ja AOAS Mikko Sarja. Pääesittelijöinä toimivat esittelijäneuvokset Kaija Tanttinen-Laakkonen ja Riitta Burrell. Terveydenhuoltoa koskevia asioita esittelivät myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Lotta Hämeen-Anttila, Anne Ilkka, Heidi Laurila, Pia Wirta ja Leena-Maija Vitie sekä oikeusasiamiehensihteerit Sanna Hyttinen ja Marika Riecki sekä notaari Taru Koskinieni.

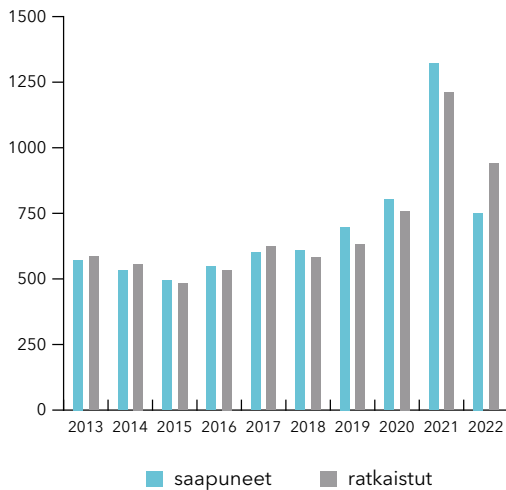
Vankiterveydenhuoltoa ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA Pasi Pölösen ratkaistaviksi. Näitä asioita esittelivät vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Leena-Maija Vitie ja Pia Wirta.

4.11.1 LAILLISUUSVALVONTA

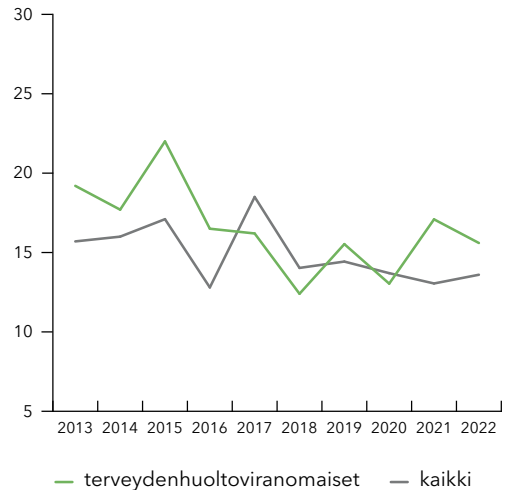
Monet kantelut koskivat riittävien terveyspalveluiden järjestämisestä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan sekä potilasasiakirjamerkintöjä. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian mukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa toisinaan arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa on tarpeen mukaan kuultu ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä aluehallintovirastoja tai Valvira.

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 940 ja 12 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 16,5 %. Saapuneiden terveydenhuollon kanteluiden määrä on aikaisemmin kasvanut vuosi vuodelta, mutta kertomusvuonna saapuneiden kanteluiden määrä, 751, laski edelliseen vuoteen verrattuna. Tätä selittää se, että edellisenä vuonna 2021 terveydenhuoltoa koskevia kanteluita tuli vireille koronavirusepidemian vuoksi ennätysellinen määrä eli 1 322.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.11.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Terveystenhuoltoon koskeissa asioissa tehtiin kertomusvuonna kahdeksan hyvitysesitystä. Hyvitysesitysten perusteena oli loukkaus, joka koski oikeutta riittäviin terveyspalveluihin, oikeusturvaan tai asuinpaikan valintaan. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä on selostettu jaksossa 3.7.

ESITYKSET LAINSÄÄDÄNNÖN TÄYDENTÄMISEKSI

FinnHEMS Oy:n lääkärihelikopteritoiminnan oikeudellinen luonne

OA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle (STM), että se ryhtyisi lääkärihelikopteritoimintaa harjoittavaa valtionyhtiö FinnHEMS Oy:tä koskeviin lainsäädäntötoimiin. OA:n mukaan lääkärihelikopteritoiminnassa oli kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja yhtiön toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja (7308/2021*). Ratkaisu esitellään tarkemmin jaksossa 4.27 Muut asiat.

Lääkärihelikopteritukikohdan sijainti Kaakkois-Suomessa

OA totesi, että toisin kuin Lappeenrannan kaupunginhallituksen käsitys oli, hallituksen sote-ministerityöryhmä ei ollut päättänyt eikä olisi voinutkaan päättää lääkärihelikopteritukikohdan sijaintipaikasta Kaakkois-Suomessa. Sote-ministerityöryhmän tehtävänä oli linjata ja ohjata sote- ja pelastustoimen uudistuksen toteuttamista.

OA viittasi terveydenhuoltolain voimassa olevaan 46 §:ään, jonka mukaan erityisvastuualueen ensihoitokeskuksen tehtävänä on suunnitella ja päättää lääkärihelikopteritoiminnasta erityisvastuualueellaan. Erityisvastuualueiden ensihoitokeskuksia hallinnoivat yliopistolliset sairaanhoitopiirit eivät olleet tehneet päätöksiä lääkärihelikoptereiden uusien tukikohtien sijaintipaikoista.

OA totesi, että eduskunta toisaalta hyväksyi 13.3.2019 hallituksen esitykseen vuoden 2019 lisätalousarvioksi sisältyvän valtion rahoituksen Kouvolaan ja Seinäjoelle perustettavien uusien lääkärihelikopteritukikohtien rakentamiseen. Eduskunnan päätöksellä siten linjattiin valtion rahoituksen edellytyksenä olevat tukikohtien sijaintipaikat.

OA:n mukaan valtion ja hyvinvointialueiden välistä vastuujakoa lääkärihelikoptereita koskevassa päätöksenteossa tulisi selkeyttää erillisessä lainvalmistelussa. Hän piti perusteltuna, että lääkärihelikoptereiden tukikohtia koskeva päätöksenteko perustuisi sitä nimenomaisesti koskevaan sääntelyyn.

OA esitti STM:lle, että se ryhtyisi asiassa tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan 31.12.2022 mennessä toimenpiteistään asiassa. (2635/2022*)

STM ilmoitti, että ministeriössä oli kartoitettu lakihankkeita, jotka olisi perusteltua sisällyttää seuraavan hallituksen ohjelmaan. FinnHEMS Oy:tä koskevan sääntelyn selkeyttäminen, mukaan lukien tukikohtiin liittyvä päätösvalta, oli tällainen hanke. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

Karanteenimääräyksen tiedoksianto

AOA totesi, että tartuntatautilaissa tarkoitettujen karanteeni- ja eristämispäätösten tiedoksiantoa koskevan sääntelyn ajantasaisuutta ja pandemiatilanteeseen soveltuvuutta tulisi arvioida uudelleen.

Tartuntatautilain mukaisilla karanteeni- ja eristämispäätöksillä puututaan perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen sekä perus- ja ihmisoikeuksina turvattuun yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen vapauteen, joka luonteeltaan yleisperusoikeutena suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Päätöksillä puututaan yksilön oikeusasemaan julkisen vallan toimenpitein ja julkista valtaa käyttämällä.

Hallintopäätös on pääsääntöisesti annettava kirjallisena ja päätös on perusteltava.

Hallintopäätöksen kirjallinen muoto on muutoksenhaun edellytys. Muutoksenhakuoikeus on yksi hyvän hallinnon tae ja keino pyrkiä vaikuttamaan henkilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskeviin hallintopäätöksiin. Se on keskeinen oikeusturvakeino, jolla voidaan valvoa julkisen vallan käyttämistä. Hallintolain mukaan määräaika muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista.

Tartuntatautilaissa ei ole erikseen säädetty karanteenia tai eristämistä koskevan päätöksen tiedoksisaannosta. Sen vuoksi asiassa tulevat sovellettavaksi hallintolain säännökset hallintopäätöksen tiedoksisaannosta. Hallintolain mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kuluu muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika.

AOA katsoi, että päätöksen toimittaminen karanteeniin tai eristykseen asetetulle todisteellisesti saantitodistusta vastaan olisi ristiriidassa päätöksen sisällön kanssa.

AOA esitti, että STM ryhtyisi toimiin sen selvittämiseksi, millä tavoin lainsäädäntöä olisi perusteltua täsmentää tartuntatautilaissa tarkoitettujen karanteenia ja eristämistä koskevien päätösten tiedoksiantomenettelyjen osalta, samalla turvaten päätöksen kohteena olevan henkilön oikeusturva. (6200/2021*)

STM ilmoitti, että kokemukset covid-19-pandemiasta ovat osoittaneet, että tartuntatautilain laajempi uudistaminen on tarpeen. STM on laatinut tartuntatautilain muutostarpeista muistion. Tartuntatautilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen valmistelun on tarkoitus käynnistyä vuonna 2023.

Naispotilaiden lääkekorvausoikeus

AOA arvosteli lääkkeiden hintalautakunnan ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä yleistyneen epilepsian hoitoon käytettyjen lääkkeiden korvattavuutta koskevassa asiassa.

Yleistyneen epilepsian hoidossa ensisijaisesti käytetty lääkevalmiste on valproaatti. Valproaatti lisää sikiön epämuodostumien ja kehitysviiveiden riskiä, joten sitä ei saa käyttää potilailla, jotka saattavat tulla raskaaksi.

Valproaatille vaihtoehtoinen lääkevalmiste ei kuitenkaan ole valproaatin tavoin ylempään erityiskorvauksen (100 prosenttia) vaan ainoastaan peruskorvauksen (40 prosenttia) piirissä.

Sairausvakuutuslakia ja sen nojalla annettua valtioneuvoston asetusta säädettäessä on ollut tarkoituksena, että epilepsian hoidossa tarvittava välttämätön lääke on erityiskorvattava. Lääkekorvausjärjestelmän ja sairausvakuutuslain lääkekorvauksia koskevien säännösten ominaispiirteet ovat lainsäätäjän tahdon vastaisesti johtaneet tilanteeseen, jossa yleistynyttä epilepsiaa sairastavat, hedelmällisessä iässä olevat tytöt ja naiset joutuvat raskauden alkamisen mahdollisuuden vuoksi käyttämään lääkettä, josta he eivät voi muiden yleistynyttä epilepsiaa sairastavien henkilöiden tavoin saada ylempää erityiskorvausta vaan ainoastaan peruskorvauksen.

Kysymyksessä on yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettu välillinen syrjintä ja tasa-arvolaisissa tarkoitettu välitön sukupuoleen perustuva syrjintä.

AOA totesi, että viranomaisen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta koskee myös Kelaa, lääkkeiden hintalautakuntaa sekä STM:ää. Mainituilta tahoilta saaduista selvityksistä kävi ilmi, että ne eivät ole arvioineet yhdenvertaisuuden toteutumista eivätkä ne ole ryhtyneet tehokkaisiin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi AOA:n päätöksessä tarkoitettua asiassa.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta Kelan, lääkkeiden hintalautakunnan sekä STM:n tietoon. Hän pysyi ministeriötä ilmoittamaan 31.5.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on antanut aihetta (7819/2021*).

Lapsen epäasiallinen käytös rajoittamisen perusteena

Lapsen oikeus pitää yhteyttä perheeseensä on perustuslain turvaama perusoikeus. AOA ei saamansa selvityksen perusteella voinut vakuuttua siitä, että 15-vuotiaan psykiatrisen sairaalahoidon tarpeessa olevan kantelijan suostumusta voitaisiin pitää aidosti vapaaehtoisena ja siten perusoikeuden rajoittamisen oikeuttavana.

AOA totesi, että voimassa oleva lainsäädäntö ja vapaaehtoisessa psykiatrisessa sairaalahoidossa noudatettu käytäntö ovat ristiriidassa keskenään. Mielenterveyslain lähtökohtana on, että siinä säädettyjä rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää ainoastaan tahdosta riippumattomassa hoidossa. Tätä taustaa vasten on vaikeasti hyväksyttävissä, että vapaaehtoisesta sairaalahoidon saamisen ehdoksi asetetaan suostuminen mielenterveyslaissa säädettyjen rajoitustoimenpiteiden käyttämiseen. AOA:n näkemyksen mukaan lainsäädännössä tulisi yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti säätää siitä, minkälaisista asioista hoitosopimuksissa voidaan sopia ja minkälaisilla edellytyksillä.

AOA yhtyi myös Valviran näkemykseen siitä, että tahdosta riippumattomassa hoidossa sopimukset ovat ongelmallisia, koska tahdosta riippumattoman hoidon aikaiset rajoitustoimenpiteet ja potilaan kanssa sovitut vapaaehtoiset ”rajoitukset” voivat mennä sekaisin.

AOA lähetti anonymisoidun päätöksen tiedoksi STM:lle lainsäädännön muutosten valmistelua varten (1924/2021*).

Psykiatrian erikoissairaanhoidon saatavuus ja laatu

AOA piti vakavana epäkohtana sitä, että erikoissairaanhoidossa jo olevat potilaat olivat huomattavasti huonommassa asemassa kuin ne potilaat, joille lähete erikoissairaanhoidon tehdään perusterveydenhuollosta. Jos erikoissairaanhoidossa oleva potilas odotti psykiatrian toisen vastualueen lisätutkimuksia pitkäaikaisen neuropsykiatrisen häiriön toteamiseksi, odotusaika Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirissä oli pitkä ja ylitti useissa tapauksissa 180 vuorokautta.

AOA kiinnitti STM:n huomiota siihen, että hoitotakuuta koskevaa lainsäädäntöä tulisi täsmentää koskemaan myös erikoissairaanhoidon sisällä tehtyjä läheteitä (1224/2021*).

4.11.3 LAUSUNNOT

AOA antoi STM:lle lausunnot seuraavista luonnoksista hallituksen esityksiksi eduskunnalle: laiksi perusterveydenhuollon hoitotakuun tiukentamisesta (7900/2021), laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (495/2022), sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi (1060/2022), laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta (1267/2022*), mielenterveys- ja päihdepalveluja koskevan lainsäädännön uudistamisesta (2778/2022*), laiksi potilasasiavastaavista ja sosiaaliasiavastaavista (3641/2022*), laiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 59 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (5727/2022*). AOA antoi myös lausunnon esityksistä valtioneuvoston asetuksiksi (6674/2022*).

AOA antoi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnot seuraavista hallituksen esityksistä eduskunnalle: laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (3452/2022), laeiksi sosiaalihuoltolain ja terveydenhuoltolain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (6011/2022).

AOA antoi eduskunnan lakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sukupuolen vahvistamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (5851/2022).

4.11.4 TARKASTUKSET

Vuonna 2022 tehtiin kaksi tarkastusta VARSINAIS-SUOMEN SAIRAANHOITOPIIIRIN PSYKIATRIAN OSASTOILLE (Halikon sairaala, 2431/2022 ja Kupittaa sairaala, 2432/2022). Tarkastuksessa tehtyjä havaintoja esitellään jaksossa 3.5.16 (Terveydenhuolto).

Lisäksi tehtiin tarkastus TURUN YLIOPISTOLLISEN KESKUSSAIRAALAN YHTEISPÄIVYSTYKSEN MIELENTERVEYS- JA PÄIHDEYSIKÄÄNTÖÖN (3635/2022). Tarkastuksessa tehtyjä havaintoja esitellään jaksossa 3.5.16 (Terveydenhuolto).

Edellisten lisäksi tehtiin tarkastus HUS SYDÄN- JA KEUHKOSAIRAUKSIEN HENGITYSHALVAUSYKSIKÖÖN, REKOLAN RYHMÄKOTIIN (5196/2022). Tarkastuksesta tehdyt havainnot esitellään jaksossa 3.5.14 (Vammaisten henkilöiden yksiköt).

4.11.5 RATKAISUJA

SAIRAANHOITOPIIIRIN PÄIVYSTYKSEN RUUHKAUTUMINEN

AOA:n mukaan HUSin päivystystoimipisteiden odotusaikoja oli pidettävä kohtuuttomina ja lainvastaisina. Jopa useiden vuorokausien pituiset odotusajat ovat vastoin sitä, mitä potilaslaissa säädetään laadultaan hyvästä terveyden- ja sairaanhoidosta ja mitä hallintolaissa säädetään palveluperiaatteesta.

Päivystystoiminta on merkittävä osa terveydenhuoltoa, ja toiminnalla on vahva perusoikeuskytkentä. Sillä, kuinka sairaanhoitopiirit onnistuvat terveydenhuoltolaissa säädetystä päivystyksen järjestämisestä, on välitöntä merkitystä arvioitaessa, onko perustuslaissa jokaiselle turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon toteutunut asianmukaisesti.

HUS Akuutilta saadun selvityksen mukaan ruuhkautumisen taustalla olivat kesän poikkeuksellisen pitkä hellejakso, jatkohoitopaikkojen vähäisyys ja laaja-alainen henkilöstövaje, jota koronapandemian aikainen tartunnanjäljitys, näytteenotto ja rokottaminen pahensivat entisestään. AOA totesi, että nämä ovat seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon päivystystoimintaa suunniteltaessa.

Päivystysasetuksen mukaan päivystystoiminnan suunnittelussa on otettava huomioon normaaliolojen häiriötilanteet ja päivystyksen ruuhkatilanteet sekä terveydenhuoltolaissa tarkoitettu alueellinen valmiussuunnitelma. Päivystysasetuksen esittelymuistiossa mainitaan pandemiat yhtenä huomioon otettavana tekijänä päivystystoimintaa suunniteltaessa. Päivystysyksiköiden potilaiden lukumäärän vaihtelu on tyyppillinen ilmiö normaalioloissakin, ja pandemian vaikutukset terveydenhuollon kantokykyyn olivat tiedossa maaliskuusta 2020 lähtien. Lisäksi päivystysyksiköissä on ennalta varauduttava lomakauten ja sen aikana esiintyviin ruuhkatilanteisiin ja kesälomakauden mahdollisiin helteisiin.

Päivystyksessä asioiville iäkkäille henkilöille olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä järjestää rauhallisia tiloja ja ottaa heidät nopeasti hoitoon.

HUS Akuutti on ottanut käyttöön palvelusetelin päivystykseen. Palvelusetelin tarkoituksenmukaista hyödyntämistä kuitenkin rajoittivat sen käytölle asetetut varsin tiukat edellytykset. Palvelusetelin käyttömahdollisuutta ei myöskään mainittu ruuhkatilanteita koskevissa ohjeissa.

AOA totesi, että HUSin tulee varautua ruuhkiin kaikin sen käytössä olevin keinoin ja harkita tapoja lisätä palvelusetelin käyttöä esimerkiksi tiedottamalla palveluseleleistä verkkosivuillaan. Päivystyksen henkilöstöllä tulee olla tavallisimpiin tilanteisiin kirjalliset ohjeet, ja ruuhanpurkuohjeita on täydennettävä palvelusetelin käyttömahdollisuutta koskevalla ohjeistuksella.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta HUSin tietoon (4964/2021*).

LAPSEN LAAJA TERVEYSTARKASTUS

AOAS katsoi Helsingin kaupungin laiminlyöneen lakisääteisen velvollisuutensa järjestää laaja terveystarkastus 18 kuukauden ikäisille lapsille. Koronapandemia ei ollut antanut eikä anna kaupungille oikeutta poiketa lakisääteisistä velvollisuuksistaan.

Terveydenhuoltolain mukaan kunnan on järjestettävä alle oppivelvollisuusikäisten lasten ja heidän perheidensä neuvolapalvelut. Neuvolapalveluihin kuuluvat lapsen terveen kasvun, kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen sekä seuranta ensimmäisen ikävuoden aikana keskimäärin kuukauden välein ja sen jälkeen vuosittain sekä yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan kunnan on järjestettävä määräämisiä terveystarkastuksia kaikille ennalta määriteltäviin ikäluokkaan kuuluville sekä yksilöllisestä tarpeesta johtuvia terveystarkastuksia. Terveystarkastuksen voi tehdä terveydenhoitaja, kättilö tai lääkäri. Laajan terveystarkastuksen tekee terveydenhoitaja tai kättilö yhteistyössä lääkärin kanssa.

Asetuksen mukaan kunnan on järjestettävä lapselle laaja terveystarkastus 18 kuukauden iässä.

AOAS totesi, että neuvolapalveluiden järjestäminen terveydenhuoltolaissa ja asetuksessa edellytetyllä tavalla turvaa osaltaan perustuslaissa säädettyjen riittävien terveyspalveluiden toteutumista sekä tukee perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Kaupungin selvityksen mukaan koronapandemia ja sen pahentuminen oli johtanut priorisointitoimenpiteisiin ja terveyskeskuslääkäreiden työtehtävien asettamiseen kaupungissa kiireellisyysjärjestykseen. Lääkäreitä oli jouduttu siirtämään neuvolapalveluista tartuntataudin vastustamistyöhön tartunnan jäljitykseen ja kiireellisiin sairaanhoito- ja terveyspalveluihin. Samalla neuvolan käyttöön jäänyt lääkäriyövoima oli jouduttu kohdentamaan ensisijaisesti vauvaikäisten tarkastuksiin. Tämän vuoksi kaikkia leikki-ikäisten lasten lääkärintarkastuksia ei ollut voitu toteuttaa.

AOAS totesi, että sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukaan kunnalla on erilaisia vaihtoehtoisia tapoja järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävänsä. Kyseisen lain mukaan yksi tällainen vaihtoehtoinen tapa on palvelusetelin antaminen palvelunkäyttäjälle.

Kaupungin selvityksen mukaan lakisääteiseen vaatimukseen pyritään vastaamaan ottamalla käyttöön palveluseteli, joka turvaa lääkärin tekemien laajojen terveystarkastusten toteutumisen neuvolapalveluissa tapahtunutta paremmin koronapandemian aikana. Palveluseteli oli otettu käyttöön huhtikuun 2021 aikana. AOAS totesi, että palveluseteli tai muu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain mukainen vaihtoehtoinen tapa kyseisen lakisääteisen tehtävän suorittamiseen olisi tullut ottaa käyttöön jo tapahtunutta aikaisemmin.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. AOAS totesi tämän velvollisuuden merkitsevän sitä, että kunnan tulee osoittaa riittävät voimavarat perustuslaissa säädettyjen terveystarpeiden järjestämiseen eikä se voi vedota puutteellisiin resursseihin.

AOAS antoi Helsingin kaupungille huomautuksen vastaisen varalle lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnistä (969/2021*).

HEDELMÖITYSHOIDON ANTAMISEN LINJAUKSET

AOA arvosteli kahdessa ratkaisussaan Ahvenanmaan Ålands hälso- och sjukvården (ÅHS) hedelmöityshoidon antamista koskevia linjauksia sekä ÅHS:n menettelyä evätä pääsy julkisesti rahoitettuun hedelmöityshoittoon.

Toisessa kantelussa oli kyse hedelmöityshoidon epäämisestä sillä perusteella, että kantelijan puoliso ei ollut täyttänyt hoidon antamisen linjauksissa määriteltyä 25 vuoden alaikäraja. AOA korosti, että lakia alemman tasoilla määräyksillä, päätöksillä tai ohjeilla ei voida rajoittaa laissa turvattuja oikeuksia tai esimerkiksi asettaa lisäehtoja oikeuksien toteuttamiselle. AOA totesi, että perustuslain 6 §:ssä kielletään erilainen kohtelu ilman hyväksyttävää syytä muun muassa iän perusteella. Perustuslakivaliokunta on hedelmöityshoitolaain säätämisen yhteydessä todennut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös estää ikärajan asettamisen hoidon edellytykseksi laissa. AOA totesi, että tällaisia ikärajoja ei myöskään voi asettaa viranomaisen linjauksella (2854/2021*).

Ensimmäisessä kantelussa oli kyse siitä, että linjaukset eivät mahdollistaneet hoidon antamista itsellisille naisille. Hedelmöityshoitolaissa ei edellytetä parisuhdetta hoidon edellytyksenä. Hedelmöityshoitolaain sanamuodossa nimenomaisesti todetaan, että hoitoa voidaan antaa naisparille taikka naiselle, joka ei elä avioliitossa, rekisteröidyssä parisuhteessa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa. AOA piti ÅHS:n hallituksen päätöstä evätä hedelmöityshoidon antamista koskeissa linjauksissaan itsellisten naisten oikeus hedelmöityshoitoihin hedelmöityshoitolaain ja perustuslaissa säädetyn syrjinnän kiellon vastaisena (3114/2021*).

Kantelujen käsittelyn aikana ÅHS oli päivittänyt linjauksiaan ja muun muassa poistanut hoidon antamisen alaikärajan ja mahdollistanut hoidon antamisen itsellisille naisille.

AOA päätti tekemiensä havaintojen perusteella ottaa omana aloitteenaan selvitettäväksi Ahvenanmaalla ja muualla Suomessa noudatettavien hedelmöityshoidon antamisen edellytysten lainmukaisuuden.

KORKEAKOULUOPISKELIJOIDEN OPISKELIJATERVEYDENHUOLLON TOIMIPAIKAT

AOA katsoi, että Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) tai Kelan toimintaa korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisessä tai tuottamisessa ei voitu pitää lainvastaisena siltä osin kuin kyse oli palveluverkon määrittelystä tai opiskelijoiden oikeudesta käyttää opiskeluterveydenhuollon eri toimipaikkoja. AOA katsoi kuitenkin, että korkeakouluopiskelijoiden yhdenvertaisuutta toteuttaisi paremmin se, että mahdollisuus eri toimipaikkojen käyttöön olisi joustavampi ja että myös YTHS:n alihankintana hankkimat palvelut olisivat myös muiden kuin näillä paikkakunnalla opiskelevien käytössä. AOA katsoi, että korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluverkkoa ja eri palvelupisteiden käyttömahdollisuuksia on tarpeellista arvioida uudelleen riittävän ja opiskelijoiden tarpeita parhaalla mahdollisella tavalla toteuttavan palvelun takaamiseksi.

Perustuslain turvaaman oikeuden riittäviin terveyspalveluihin toteuttaminen edellyttää, että korkeakouluopiskelijoiden on käytettävissään riittävät ja palveluiden tarvetta vastaavat opiskeluterveydenhuollon palvelut sekä tosiasiallinen mahdollisuus saada hoitoa. Tästä näkökulmasta merkitystä on sillä, missä opiskeluterveydenhuollon toimipaikat sijaitsevat ja mitä toimipaikkoja opiskelijoilla on oikeus käyttää.

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä ei ole tarkemmin määritelty opiskeluterveydenhuollon palvelupisteiden sijaintia tai käyttömahdollisuuksia. Lainsäädäntöä laadittaessa on lähtökohtana ollut se, että YTHS:n toimipisteiden tarve on niillä paikkakunnilla, joilla korkeakoulutkin sijaitsevat. Opiskeluterveydenhuollon valtakunnalliseen palveluverkkoon kuuluu 23 YTHS:n omaa palvelupistettä sekä 23 alihankintapalvelupistettä. Opiskelijat voivat oman opiskelupaikkakuntansa lisäksi asioida myös muissa YTHS:n omissa palvelupisteissä. Alihankintapalvelupisteiden palveluita voivat käyttää ainoastaan opiskelijat, jotka opiskelevat kyseisellä paikkakunnalla. Opiskelijan oikeus YTHS:n terveyspalveluihin asuinpaikkakunnallaan on siten erilainen sen mukaan, onko hänen asuinpaikkakunnallaan YTHS:n oma palvelupiste vai alihankinnalla tuotettu palvelupiste.

AOA totesi, että covid-19-pandemia on merkittäväällä tavalla vaikuttanut opiskelijoiden opiskelija-asuolosuhteisiin muun muassa siten, että moni opiskelija on oleskellut ja opiskellut fyysisesti muualla kuin opiskelupaikkakunnallaan. Opetusmenetelmiä on kehitetty ja kehitetään yhä enemmän myös etäopiskelun ja paikasta riippumattoman opiskelun mahdollistavaksi.

AOA saattoi käsityksensä Kelan, YTHS:n sekä STM:n tietoon (1464/2021*).

MIELENTERVEYSLAIN MUKAISTA POLIISIN VIRKA-APUA KOSKEVA OHJAAVA KIRJE

OA antoi Poliisihallitukselle huomautuksen osin lainvastaisesta ja osin virheellisestä mielenterveyslain mukaista poliisin virka-apua koskevasta ohjaavasta kirjeestä. OA katsoo, että ohjaava kirje on voinut vakavasti vaarantaa sekä mielenterveyslain mukaisen hoidon tarpeessa olevien henkilöiden että sivullisten henkilöiden terveyttä ja turvallisuutta sekä muita perusoikeuksia. Ratkaisu esitellään tarkemmin jaksossa 4.3.5 Poliisi.

LIKKUMISVAPAUDEN RAJOITTAMINEN SAIRAALASSA

AOA katsoi, että sairaalalla ei ollut lakiin perustuvaa mahdollisuutta kieltää vapaaehtoisessa hoidossa ollutta kantelijaa poistumasta sairaalan osastolta.

Kantelija ei päässyt vapaaehtoisen osastohoidon aikana ulos ulkoilemaan sairaalan lukitulta osastolta. Tätä perusteltiin sillä, että hänellä ei ollut ulkoilulupaa ja että hänen potilasasiakirjoissaan oli mainintoja alkoholin käytöstä. Selvityksen perusteella hoitohenkilökunta katsoi kantelijan turvallisuuden vaarantuvan ulkoilun myötä.

AOA totesi, että kantelijan liikkumisvapautta oli mainitulla menettelyllä rajoitettu. Laissa ei ole erityisiä säännöksiä potilaan oikeudesta ulkoiluun. Mahdollisuuden ulkoiluun katsotaan kuitenkin yleisesti kuuluvan potilaiden hyvään hoitoon. Vapaaehtoisessa hoidossa olevan potilaan ulkoilu ei edellytä lääkärin tai muunkaan tahon antamaa lupaa, vaan hänellä on oikeus poistua osastolta. Käsillä ei myöskään ollut sellainen välitön vaara tai uhka, jonka perusteella kantelijan liikkumisvapauden rajoittaminen olisi ollut hätävarjeluna tai pakkotilana välttämätöntä.

AOA saattoi käsityksensä kaupungin tietoon (6181/2021*).

LASTENSUOJELUILMOITUKSEN TEKEMINEN

Jos terveydenhuollon ammattihenkilö on tilanteessa, jossa hän arvioi, että perhe saattaisi tarvita lastensuojelussa tarjolla olevia palveluja, lastensuojelulaki ohjaa toimimaan ensisijaisesti siten, että perheen kanssa yhdessä otetaan yhteyttä lastensuojeluun. Jos tämä ei ole mahdollista ja lastensuojelulain mukainen velvoite lastensuojeluilmoituksen tekemiseen täyttyy, ammattihenkilö on velvollinen tekemään lastensuojeluilmoituksen.

AOA totesi, että jos terveydenhuollon ammattihenkilö on tilanteessa, jossa laki velvoittaa lastensuojeluilmoituksen tekemiseen, on asianmukaista kertoa, mihin velvoite perustuu. AOA:n näkemyksen mukaan ei sen sijaan ole lastensuojelulain hengen eikä tarkoituksen mukaista antaa tietoa ammattihenkilön mahdollisuudesta lastensuojeluilmoituksen tekemiseen tilanteissa, joissa ei ole perustetta ilmoituksen tekemiseen. AOA totesi, että yksinomaan se seikka, että lapsi tai hänen vanhempansa kieltäytyisivät toimenpiteestä, jota lapsen oman terveyden turvaaminen ei välttämättä edellytä, ei ole peruste lastensuojeluilmoituksen tekemiseen (2004/2021*).

HENKILÖSTÖN VUOKRAUSTA JA PALVELUIDEN TUOTTAMISTA KOSKEVIEN SOPIMUSTEN REKRYTOINTIKIELLOT

AOA katsoi Helsingin kaupungin menetelleen lainvastaisesti tehdessään hankintasopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa. Hoitohenkilöstön vuokrauksesta ja palvelujen tuottamisesta tehtyihin hankintasopimuksiin sisältyi kieltä rekrytoida Helsingin kaupungin palveluksessa olevia tai sen palveluksessa aiemmin olleita työntekijöitä.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan kiellolla pyrittiin vaikeassa koronapandemiatilanteessa turvaamaan riittävän henkilöstön saaminen.

Kantelun mukaan kaupungin aloitteesta sopimuksiin otetut rekrytointikiellot rajoittivat Helsingin kaupungin entisten ja nykyisten työntekijöiden oikeutta vapaasti valita työpaikkansa ja vaihtaa sitä.

Kansalliseen lainsäädäntöön ja EU-oikeuteen ei sisälly rekrytointikielloja koskevia säännöksiä.

AOA totesi, että sopimusvapauden periaatetta ei voida ilman säädännäisen oikeuden tukea ulottaa hankintasopimuksiin niin, että niillä voitaisiin pätevästi sopia kolmannen osapuolen perustuslaissa turvattujen oikeuksien rajoituksista, jollei rajoituksista ole sovittu erikseen asianomaisen kanssa tai saatu niihin jälkikäteinen hyväksyntä.

AOA katsoi, että Helsingin kaupungin tavoite oli sinänsä hyväksyttävä. Sitä vastoin menettely, jolla kaupunki asettamallaan rekrytointikielloilla asetti palveluksessaan aiemmin olleet tai kantelukirjoituksessa tarkoitettuna ajankohtana edelleen olleet työntekijät muiden työntekijöiden palveluksessa olleita henkilöitä epäedullisempaan asemaan, oli syrjivä.

Helsingin kaupunki antoi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettun syrjivän ohjeen, kun kaupungin yksityisten palveluntuottajien kanssa tekemiin hankintasopimuksiin otettiin kaupungin aloitteesta rekrytointikieltoa koskeva sopimusehto. Helsingin kaupunki laiminlöi sille yhdenvertaisuuslain mukaan kuuluvan velvollisuuden edistää yhdenvertaisuutta.

AOA:n käsityksen mukaan rekrytointikieltosopimukset voidaan rinnastaa karenssi- ja kilpailukieltosopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on asettanut varsin tiukat edellytykset karenssi- ja kilpailukieltosopimuksista säättämislle laissa.

Työsopimuslakia ja valtion virkamieslakia koskevia muutoslakiehdotuksia käsitellessään perustuslakivaliokunta on todennut nimenomaisesti, että kilpailukiello- ja karenssisopimukset merkitsevät perustuslaissa säädettyä oikeutta työhön kohdistuvaa rajoitusta, minkä johdosta perustuslakivaliokunta on tarkastellut mainitun oikeuden kannalta merkityksellisiä säännösehdotuksia perusoikeuksien rajoittamista koskevien vaatimusten valossa. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusudistuksen yhteydessä muotoilemien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ensimmäisenä vaatimuksena on, että rajoitus perustuu eduskunnan säätämään lakiin.

Rajoitukselle asetettuja edellytyksiä ovat lisäksi olleet, että rajoitukselle on olemassa hyväksyttävä peruste, sitä koskeva sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista sekä suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Lisäksi perustuslakivaliokunta on viitannut hallintolain hyvän hallinnon perusteita määrittävään säännökseen, joka edellyttää viranomaisen käyttävän toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Valiokunnan mukaan mainittu hallintolain säännös estää karensisopimusta koskeva säännöksen kaavamaisen soveltamisen esimerkiksi kaikkiin tiettyä työtehtävää suorittaviin virkamiehiin.

AOA:n mukaan rekrytointikieltoihin soveltuvat edellä mainitut perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset. Ottamatta muutoin kantaa perusoikeuden rajoittamiselle asetettujen vaatimusten täyttymiseen kyseisten hankintasopimusten kohdalla AOA totesi, että Helsingin kaupungin solmimiin sopimuksiin sisältyvien rekrytointikieltojen tulisi perustua eduskunnan säätämään lakiin tai niiden henkilöiden kanssa tehtyihin sopimuksiin, joita kiello koskee.

AOA viittasi lisäksi hallintolaissa säädettyyn tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan kannanottoon, joiden perusteella hän katsoi, että rekrytointikieltojen ulottaminen huomattavan laajaan joukkoon Helsingin kaupungin entisiä ja kantelukirjoituksessa tarkoitettuna ajankohtana kaupungin palveluksessa edelleen olleita työntekijöitä oli vastoin hyvää hallintoa määrittäviä keskeisiä oikeusperiaatteita (7667/2021*).

ROKOTEHAITTAREKISTERIN RUUHKAUTUMINEN

Fimean koronarokotteita koskevien haittavaikutusilmoitusten käsittely oli pahasti ruuhkautunut. Maaliskuussa 2022 tarkempaa käsittelyä odottavia ei-vakavia koronarokoteilmoituksia oli noin 17 700. AOA totesi, että Fimea ei ollut onnistunut hoitamaan lakisääteisiin tehtäviinsä kuuluvaa haittavaikutusilmoitusten käsittelyä hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla tuloksellisesti.

Haittavaikutusilmoitusten käsittely, tallentaminen rekisteriin ja lähettäminen Euroopan Lääkeviraston Eudravigilance-tietokantaan sekä tietojen luovuttaminen THL:lle on Fimean lakisääteinen tehtävä.

Haittavaikutusilmoitusjärjestelmän tarkoituksena on aiemmin tunnistamattomien haittavaikutusten havaitseminen ja sen kautta lääkitysturvallisuuden varmistaminen.

Haittavaikutusilmoitusjärjestelmän tarkoitus liittyy ihmisten hengen ja terveyden turvaamiseen ja siten sillä on yhtymäkohta perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään. AOA:n näkemyksen mukaan tämä tavoite puoltaa ilmoitusten ripeää käsittelyä. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa viranomaisten voimavarojen riittävyyttä, ellei kysymys ole toiminnan lainmukaisuudesta tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Jos resurssitilanne johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen, on laillisuusvalvonnassa vakiintuneesti puututtu myös voimavaroihin.

Laillisuusvalvonnassa arvioidaan, onko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien vaatimusten toteuttaminen ainakin normaalioloissa mahdollista. Mikäli laissa asetetut velvollisuudet ovat viranomaisen käytettävissä oleviin voimavaroihin ja realistisiin toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, on joko lisättävä voimavaroja tai vähennettävä viranomaisen velvoitteita lakia muuttamalla. Ennakoimattomissa poikkeusolosuhteissa, kuten esimerkiksi pandemiatilanteessa, saattaa olla väistämätöntä, ettei jonkin viranomaislohkon toiminta sille varattujen voimavarojen puitteissa voi vastata poikkeukselliseen kysynnän kasvuun, joka sen tuottamiin palveluihin kohdistuu.

Kunkin viranomaisen tehtävänä on osaltaan päätösvaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät resurssit. Olennaista asiassa on siten laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarkastella sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin yksittäinen viranomainen on ryhtynyt ja onko se tehnyt sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää. Viranomaisen omat toimenpiteet ja sen käytettävissä olevat keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

AOA totesi, että asiassa saadun selvityksen perusteella oli kiistatonta, että koronarokotuksia koskevien haittavaikutusilmoitusten käsittely oli Fimeassa ruuhkautunut tavalla, joka ylitti kaiken ennakoinnin.

Fimea oli vuoden 2021 aikana lisännyt haittavaikutusilmoitusten käsittelyyn henkilöstöresursseja ja muuttanut toimintakäytäntöjään haittavaikutusilmoitusten käsittelyssä sen varmistamiseksi, että vakavia ja ennalta arvaamattomia haittavaikutuksia koskevat ilmoitukset pystytään käsittelemään nopeasti.

AOA:n näkemyksen mukaan Fimea oli päätösvallassaan olevin keinoin pyrkinyt purkamaan haittavaikutusilmoitusten käsittelyruuhkaa ja varmistamaan lääkitysturvallisuuden toteutumisen. Selvityksen perusteella Fimea näytti tehneen sen, mitä siltä kohtuudella voitiin edellyttää. Tämä ei kuitenkaan poistanut sitä tosiseikkaa, että ilmoitusten käsittely oli ruuhkautunut, mutta vaikutti siihen, minkälainen moitearvostelu Fimeaan voitiin kohdistaa. Tämän vuoksi AOA piti tässä vaiheessa riittävänä seuraamuksena sen, että hän saattoi käsityksensä Fimean tietoon (5953/2021*).

TERVEYSTIETOJEN TIEDUSTELU JA KORONATESTAUS LENTOASEMALLA

AOA saattoi Vantaan kaupungin tietoon käsityksensä sen menettelystä tartuntatautilaissa tarkoitettuna viranomaisena Helsinki-Vantaan lentoasemalla.

Terveydenhuollon toiminnassa korostuu luottamuksellisuuden periaate. Lentokenttä poikkeaa terveydenhuollon toimintaympäristönä muista terveydenhuollon toimintayksiköistä. AOA ymmärsi, että terveydenhuoltoviranomaisten toimintaa lentokentän olosuhteissa ei ole aina käytännössä mahdollista järjestää tavanomaisia terveydenhuollon toimintatapoja noudattaen ja siten, että asiakaspalvelu perustuisi aina asiakkaiden yksilölliseen palveluun tietoturvalisessä ympäristössä. AOA katsoi kuitenkin, että myös näissä oloissa asiakkaiden yksityiselämän suojelusta tulee huolehtia sellaisin järjestelyin, kuten tilaratkaisuin ja opastein, että maahan tulevien henkilöiden terveystiedot eivät tulisi ulkopuolisten henkilöiden tietoon.

Selvityksen mukaan lentoasemalla toiseen etenemislinjaan ohjattiin ne, joilla oli täysi rokotussarja tai jotka olivat sairastaneet koronataudin. Toiseen linjaan ohjattiin muut eli transfer-matkustajat sekä ne, joilla ei ollut todistusta taikka joilla oli vajaa rokotussarja tai negatiivinen testitodistus. AOA piti sinänsä matkustamisen sujuvuuden kannalta mahdollisena, että matkustajia ohjataan erilaisiin etenemislinjoihin. Yksityisyysdenuoan asettamat vaatimukset tulee kuitenkin huomioida myös ohjattaessa matkustajia tarkastuspisteellä eri etenemisväyliin ja jonoihin.

Koska kantelijalle oli esitetty pahoittelu ja korjaaviin toimenpiteisiin oli ryhdytty, asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että AOA saattoi esittämänsä näkökohdat Vantaan kaupungille tiedoksi (6512/2021*).

4.11.6 VANKITERVEYDENHUOLTO

Vankien terveydenhuollolla on läheinen yhteys rikosseuraamusalan laillisuusvalvontaan. Tästä syystä vankiterveydenhuollon asiat esitellään samalle ratkaisijalle, jolle kuuluvat myös vankila-asiat.

Vankien terveydenhuollon järjestämisestä vastaa THL:n yhteydessä toimiva Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH). Oikeusasiamiehen ohella toimintaa valvovat aluehallintovirasto ja Valvira. OA saa oman laillisuusvalvontansa tueksi tiedokseen aluehallintoviraston ja Valviran valvontakäynteistä laaditut kertomukset. Aluehallintovirastojen toimivaltaan kuuluva valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle.

TARKASTUKSET

Vuonna 2022 tehtiin tarkastukset KYLMÄKOSKEN VANKILAN POLIKLINIKALLE (1623/2022) ja HÄMEENLINNAN VANKISAIRAALAAN (2555/2022). Vankiterveydenhuoltoa koskevat tarkastukset esitellään jaksossa 3.5.11.

RATKAISUJA

Vankien kanteluista noin 11 % liittyi terveydenhuoltoon. Vankiterveydenhuoltoa koskevia kanteluita saapui 76 (77 vuonna 2021) ja niitä ratkaistiin 88 (78). Kanteluratkaisuista 12 (9) eli 13,5 % (11 %) johti toimenpiteisiin.

Itsehoitolääkkeiden antaminen vangille

AOA:n näkemyksen mukaan vankilan vartijoiden hallussa olevien itsehoitolääkkeiden (ilman lääkärin lääkemääräystä saatavien lääkkeiden) kulutuksen seuranta suljetussa vankilassa kuuluu ensisijaisesti jokaiselle vangille itselleen. Lääkevalmisteiden käyttöön liittyvien mahdollisten haitallisten ja eri lääkeaineiden yhteisvaikutusten johdosta AOA piti kuitenkin lääkitysturvallisuuden kannalta tärkeänä, että suljetussa vankilaympäristössä myös itsehoitolääkkeiden kulutuksen seuranta ja kirjaaminen potilasasiakirjoihin kuuluvat terveyden- ja sairaanhoidosta vastaavien ammattihenkilöiden seurannan piiriin vastaavasti kuin lääkärin lääkemääräykseen perustuva lääkohoito. VTH:n toimintaohjeena onkin vuoden 2022 alusta lukien ollut, että annetut itsehoitolääkkeet ilmoitetaan poliklinikalle salatulla sähköpostilla. AOA saattoi käsityksensä vankilan ja VTH:n tietoon (62172021*).

Psykiatrisen vankisairaalan säännöt omaisuuden hallussapidosta

AOA arvioi Psykiatrisen vankisairaalan (PSV) käytäntöä, jonka mukaan tutkittavana ollut vanki ei saanut käyttää omia vaatteitaan eikä hän saanut haltuunsa esimerkiksi omia säilykepurkkejaan. Hän ei myöskään saanut asioista muutoksenhakukelpoisia päätöksiä.

AOA totesi, että sairaalavaatetuksen käyttäminen ja säilykepurkkien hallussapidon estäminen perustuivat VTH:n ohjeeseen. VTH:sta annetussa laissa ei kuitenkaan ole nimenomaista säännöstä VTH:n sairaalassa potilaana tai tutkittavana olevan vangin vaatetuksesta tai esineistä, joiden hallussapito on kielletty. Myöskään muu terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö ei mahdollista säännönmukaista omien vaatteiden käyttämisen tai esineiden hallussapidon kieltä.

AOA:n mukaan yleinen kieltäminen käyttää omia vaatteita tai pitää hallussa tiettyjä tavaroita on ongelmallinen myös ns. laitossallan kiellon kannalta. Sen mukaan potilaan oikeuksia ei voida rajoittaa esimerkiksi toimipaikkakohtaisilla säännöillä, vaan rajoitusten on perustuttava lakiin ja ne on tehtävä yksilöllisen harkinnan perusteella.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on hyväksytty se, että potilaan kanssa sovitaan omaisuuden säilyttämisestä ilman erillistä haltuunotto päätöstä. Potilaalle voidaan myös ilmoittaa, minkälaista omaisuutta osastolla yleensä pidetään laissa tarkoitettuina kiellettyinä omaisuutena, joka tarvittaessa voidaan ottaa haltuun. Haltuunotto voi kuitenkin tapahtua vain siihen oikeuttavassa säännöksessä mainittujen edellytysten olemassaolon tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jolloin asiasta on tehtävä valituskelpoinen päätös.

AOA katsoi, että VTH ei voi ohjeellaan sitovasti kieltää potilaita tai tutkittavia käyttämästä omia vaatteitaan tai ottaa haltuun heidän omaisuuttaan. PSV:n Turun yksikössä meneteltiin siten lainvastaisesti, kun kantelijan perusoikeuksia rajoitettiin ilman siihen oikeuttavaa lainsäädäntöä. Koska lainsäädännöllinen tilanne oli osittain epäselvä ja puutteellinen, AOA katsoi, että asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi käsityksensä VTH:n tietoon. Lisäksi hän saattoi toteamansa oikeusministeriön sekä STM:n tietoon säädösvalmistelussa huomioon otettavaksi (6338/2021*).

Sitominen lääkärikäynnillä

AOA arvioi vangin sitomista ulkopuolisessa terveydenhuollon yksikössä tapahtuneella vastaanotokäynnillä sekä vartijoiden läsnäoloa vastaanottotilanteessa.

Lähtökohtaisesti vangilla, kuten muillakin potilailla, on oikeus saada hoitoa ilman, että hoitotilanteessa on läsnä ulkopuolisia henkilöitä. Vartija on hoitotilanteessa ulkopuolinen siitä huolimatta, että hänellä on salassapitovelvollisuus. AOA piti kuitenkin tärkeänä, että terveydenhuollon käynneillä pystytään varmistamaan sekä hoitohenkilökunnan että potilaan turvallisuus. Hoitohenkilökunnan kanssa on tarpeen käydä keskustelu siitä, kekevatko he turvallisuutensa edellyttävän vartijan läsnäoloa vastaanottotilanteessa. Hoitohenkilökunnalle tulee antaa tämän arvioimiseksi tarpeelliset tiedot.

Kantelijaa pidettiin vastaanotolla sidottuna, vaikka vartijat olivat paikalla. Saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, millä tavoin vartijoiden läsnäolon tarpeellisuus oli arvioitu ja millä perusteilla se katsottiin välttämättömäksi. AOA totesi yleisellä tasolla, että hoitotilanteessa tulisi pyrkiä mahdollisimman vähäiseen vangin yksityisyyden suojan loukkaamiseen. Mikäli vartijan läsnäolo katsotaan välttämättömäksi, tulisi arvioida myös sitä, onko useamman kuin yhden vartijan läsnäolo välttämätöntä. Lisäksi tulisi arvioida, onko vangin pitäminen sidottuna välttämätöntä vartijan/vartijoiden ollessa paikalla. Lähtökohtaisesti oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on pidetty ylimitoitettuna sitä, että vankia on pidetty käsiraukoissa vastaanotolla, vaikka kaksi vartijaa on ollut paikalla. AOA saattoi käsityksensä vankilan tietoon (1908/2022).

4.11.7 PUOLUSTUSVOIMIEN TERVEYDENHUOLTO

Kertomusvuonna ei tullut vireille puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevia kanteluita, jotka olisivat johtaneet toimenpiteisiin.

TARKASTUS PÄÄESIKUNTAAN

PÄÄESIKUNTAAN tehtiin etukäteisen ohjelman mukainen tarkastus 10.2.2022. Terveydenhuollon osalta käsiteltiin puolustusvoimien epidemianhallintaa COVID-19-tilanteessa. Keskustelussa kävi ilmi, että puolustusvoimat oli pystynyt säilyttämään operatiivisen suorituskyvyn kaikissa tilanteissa ja vakavilta sairastumisilta oli välttytty. Terveysturvallisuutta ei ollut vaarannettu palveluksessa olevien, henkilökunnan tai muun yhteiskunnan osalta missään tilanteessa, ja varusmieskyselyissä 2020 ja 2021 saatiin kaikkien aikojen parhaat tulokset. Onnistuminen perustui valmiusorganisaatioon, sotilaskäskyjen nopeaan ja tehokkaaseen toiminnan ohjaamiseen sekä tiiviiseen yhteistyöhön kaikkien viranomaistahojen kanssa.

Tarkastuksella keskusteltiin myös varuskunnissa noudatettavasta kohortoinnista, varuskuntiin luodusta suojavyöhykkeestä sekä tartuntaketjujen tukahduttamisesta. Toisin kuin muualla yhteiskunnassa, puolustusvoimissa jäljitettiin edelleen tartuntaketjuja. Käytännön toimia koronan hallinnassa olivat testaus, tartuntajäljitys, erillään pito sekä rokotukset. Varusmiesten rokotuskattavuus on noin 80 %, mikä ylittää ikäryhmän kansallisen keskiarvon (78 %). Puolustusvoimissa on syksyllä 2021 laadittu hallittu korona-EXIT -suunnitelma, joka vaiheistettuna voidaan ottaa käyttöön epidemiatilanteen niin salliessa (408/2022*).

4.12 Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksien toteutuminen on ollut ollut yksi oikeusasiamiehen kanslian laillisuusvalvonnan painopistealueista vuodesta 1998 alkaen eduskunnan perustuslakivaliokunnan toivomuksen mukaisesti. Painopistealueesta on lapsen oikeuksien osalta nyttemmin myös säädetty 1.10.2022 voimaan tulleessa laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta (330/2022).

Lapsen oikeuksia koskevat asiat ovat AOA Maija Sakslinin vastuulla. Yksittäisten laillisuusvalvonta-asioiden ratkaisijat määräytyvät kuitenkin hallinnonalakohtaisten asiaryhmien mukaan, jolloin ratkaisijana on ollut myös OA Petri Jääskeläinen muun muassa poliisia koskevissa asioissa ja AOA Pasi Pölönen muun muassa lapsen varhaiskasvatusta ja perusopetusta koskevissa laillisuusvalvonta-asioissa. Asiaryhmän pääesittelijä on esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio. Lapsen oikeuksia sosiaalihuollon hallinnonalalla, lähinnä lastensuojelussa sekä lasten huoltoa ja elatusta koskevia asioita esittelivät lisäksi esittelijäneuvos Tapio Rätty, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson, Heli Karjalainen-Michael 1.10.2022 alkaen ja notaari Kaisu Lehtikangas. Lapsen oikeuksia koskevien ratkaisujen jakautumista eri asiaryhmien välillä selostetaan seuraavassa kohdassa (4.12.1).

Lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies muodostavat yhdessä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen seurannan (CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 14). Ihmisoikeuskeskus osallistuu osaltaan myös seurantaan sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Lapsiasiavaltuutetun tehtävät lapsen oikeuksien sopimukseen liittyen painottuvat lapsen edun ja oikeuksien edistämiseen, kun taas oikeusasiamiehen tehtävänä on lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta osana oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa. Vuonna 2022 AOA Maija Sakslin ja lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen sekä Ihmisoikeuskeskus raportoivat kukin itsenäisesti YK:n lapsen oikeuksien komitealle sen meneillään olevassa Suomea jäsenvaltiona koskevassa seurantamenettelyssä. AOA raportoi tässä yhteydessä erityisesti lasten itse tekemien kanteluiden yleistymistä ja lastensuojelun sijaishuollon valvonnassa havaituista epäkohdista (702/2021).

4.12.1 LAILLISUUSVALVONTA

LAPSEN OIKEUKSIA KOSKEVAT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAAT

Vuonna 2022 ratkaistiin yhteensä 743 laillisuusvalvonta-asiaa, jotka koskivat lapsen oikeuksien toteutumista (vuonna 2021 määrä oli 835). Lapsen oikeuksia koskevaan asiaryhmään kuuluu eri hallinnonaloihin liittyviä ratkaisuja. Lapsen oikeuksia koskevalle asiaryhmälle luonteenomaista on se, että noin 83 % siihen kuuluvista ratkaisuista kuului hallinnonalansa mukaisesti joko sosiaalihuollon tai perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen alaan.

Sosiaalihuoltoa, useimmiten lastensuojelua, koskevia asioita ratkaistiin vuoden 2022 aikana yhteensä 507 (v. 2021 yhteensä 578), mikä määrällisesti merkitsi noin 68 % kaikista ratkaistuista lapsen oikeuksia koskevista asioista. Lastensuojelun lisäksi myös esimerkiksi lastenvalvojia koskevat ratkaisut kuuluvat tähän ryhmään. Näitä ratkaisuja käsitellään jäljempänä. Muita sosiaalihuollon ja toimeentulotuen ratkaisuja käsitellään jaksossa 4.10 sosiaalihuolto ja toimeentulotuki.

Varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen liittyneitä laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin vuonna 2022 yhteensä 116 (v. 2021 yhteensä 129). Ks. jakso perusopetus ja varhaiskasvatus 4.18.

Lapsen oikeuksia koskevia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin lisäksi myös terveydenhuoltoa (43), poliisia (27) ja rikosseuraamusalaa (9) koskevissa asiaryhmissä. Niistä ratkaisuista, jotka koskivat vammaisten henkilöiden oikeuksia, 30:ssä oli samalla kysymys myös lapsen oikeuksista. Lisäksi ratkaistiin lapsen oikeuksiin liittyneitä kieliasioita sekä liikennettä ja viestintää koskevia asioita. (Ks. jaksot vammaisten henkilöiden oikeudet 3.4, terveydenhuolto 4.11, opetus ja kulttuuri 4.18, kieli 4.19, poliisi 4.3, liikenne ja viestintä 4.23).

LASTEN TEKEMÄT KANTELUT

Viime vuosina lapset ovat itse tehneet oikeusasiamiehelle kanteluita merkittävästi aiempaa enemmän. Vuonna 2022 lasten tekemiä kanteluita ratkaistiin yhteensä 98. Edeltävinä vuosina ratkaistiin lasten tekemiä kanteluita yhteensä 118 (2021), 65 (2020) ja 45 (2019). Lasten tekemät kantelut pyritään käsittelemään lapsiystävällisesti ja joutuisasti.

Vuonna 2022 ratkaistuista lasten tekemistä kanteluista suurin osa, yhteensä 77, koski sosiaalihuoltoa ja erityisesti lastensuojelua. Kanteluita tekevät useimmiten sijaishuollossa olevat lapset. Eräissä lastensuojelun jälkihuoltoa koskevissa asioissa kantelijana oli täysi-ikäisyyden saavuttanut sijaishuollossa ollut nuori. Asioissa, joissa lapsi on tehnyt kantelun, toimenpideprosentti oli huomattavan korkea, 55 % (vuonna 2021, 68 %). Kertomusvuonna lasten tekemät kantelut koskivat lapsen kohtelua sijaishuoltopaikassa, lapseen kohdistettuja rajoitustoimenpiteitä, lastensuojelulaitoksen käytäntöjä, lapsen sosiaalityöntekijän passiivisuutta sekä puutteita sijaishuoltoa koskevassa päätöksenteossa. Kantelut koskivat suurelta osin samoja teemoja, kuin aiempinakin vuosina.

Kantelun tekemisestä oikeusasiamiehelle on tullut merkittävä oikeussuojakeino erityisesti sijaishuoltoon sijoitetuille huostaanotetuille lapsille, joiden voidaan arvioida olevan erityisen haavoittuvassa asemassa. Lapsia tuetaan kantelun tekemisessä myös puhelimitse.

Jotta lapset saisivat helposti tietoa oikeusasiamiehestä ja mahdollisuudestaan tehdä kantelu, kanslialla on erityisesti lapsille suunnatut verkkosivut. Kanslian esittelijä on lisäksi tehnyt yhteistyötä TikTokissa @sossut -tilin luojien kanssa. TikTok-sossujen ja oikeusasiamiehen yhteisiin tilaisuuksiin on kuhunkin osallistunut keskimäärin 2 000–3 000 kävijää. Tarkoituksena on lisätä erityisesti lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja nuorten osallisuutta ja välittää tietoa lapsen oikeuksista ja oikeussuojakeinoista sijaishuollossa. Tilaisuuksissa vastataan kävijöiden esittämiin kysymyksiin ja kerrotaan lapsen oikeuksista ja oikeussuojakeinoista sijaishuollossa. Samalla on esitelty oikeusasiamiehen toimintaa ja ratkaisukäytäntöä. Kanslian esittelijä on pitänyt yhteisiä TikTok-live tilaisuuksia myös SOS-Lapsikylän kehittäjänuorten kanssa (@soskehittäjänuoret).

4.12.2 TARKASTUKSET

Opetukseen ja varhaiskasvatukseen liittyviä tarkastuksia on selostettu jaksossa 4.18. Terveydenhuoltoa koskevia tarkastuksia on selostettu jaksossa 4.11. Tarkastushavainnot ja selostettu myös kidutuksen vastaisen kansallisen valvontaelimen (OPCAT) toimintaa koskevassa jaksossa 3.5.

4.12.3 RATKAISUJA

RATKAISUJA LASTEN SIIJAISHUOLLOSTAAN TEKEMIIN KANTELUIHIIN

Lasten tekemät kantelut liittyivät yleensä heihin kohdistettuihin rajoitustoimenpiteisiin. Lapsella on oikeus saada sijaishuollon aikana tarpeidensa mukaista sijaishuoltoa, mihin kuuluu osaltaan myös lapsen suojeleminen esimerkiksi hänen omalta vahingolliselta käyttäytymiseltään. Lastensuojelulaitoksella onkin velvollisuus turvautua lain mukaisiin rajoitustoimenpiteisiin silloin, kun lasta ei voida auttaa lievemmillä keinoilla ja kun muutkin lain mukaiset edellytykset täyttyvät. Rajoitustoimenpiteillä puututaan kuitenkin lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin, ja niitä käytettäessä onkin aina varmistettava myös lapsen oikeusturvan toteutumisesta.

Lapsi oli siirretty erityisen huolenpidon jaksolle, vaikka erityistä huolenpitoa koskeva päätös tehtiin vasta neljä päivää siirron jälkeen. Lapsi oli sittemmin myös valittanut päätöksestä. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä oli tehnyt jakson aloitusajankohtaan liittyen laitoksesta epäkohtailmoituksen, joka oli käsitelty. Laitos myönsikin menettelyn olleen virheellistä. AOAS kiinnitti asiaan huomiota vastaisen varalle. Asiassa ilmeni kuitenkin, että laitoksen vastaava ohjaaja oli aiemmin ehdottanut lapselle rahallista korvausta, jos tämä luopuisi kantelustaan sekä mahdollisista muista vaateistaan asiaan liittyen. AOAS piti tällaista menettelyä erittäin epäasianmukaisena, sillä se kohdistui sijoitettuun lapseen, joka oli alisteisessa asemassa ehdotuksen tekijään nähden. Myös laitoksen johto oli sittemmin todennut, ettei menettely ollut asiallista eikä lapsen perusoikeuksien mukaista. AOAS esitti, että sijoitetun lapsen perusoikeuksien toteutumisesta viime kädessä vastuussa oleva sijoittajakunta harkitsisi, miten se voisi hyvittää lapselle tämän perusoikeuksien loukkaukset (7944/2021*).

Monissa muissakin lasten kanteluihin annetuissa ratkaisuisa kiinnitettiin huomiota lapsen oikeusturvan puutteisiin. Lastensuojelulaki velvoittaa sosiaalityöntekijöitä antamaan esimerkiksi rajoittamistoimenpiteitä koskevat päätökset tiedoksi lapselle niin, että samalla voidaan varmistua siitä, että lapsi ymmärtää päätöksen merkityksen, ja sen, että hänellä on halutessaan oikeus hakea muutosta sekä saada oikeusapua (6156/2021, 8174/2021).

Sosiaalityöntekijän tulee valvoa, että mahdollisimman pian tapahtumien jälkeen lapsen kanssa keskustellaan rajoitukseen johtaneesta tilanteesta, rajoituksen perusteista ja sen toteuttamisesta. Lisäksi lapsen kanssa tulee arvioida, miten rajoitus olisi vältettävissä vastaisuudessa (5985/2021*, 6156/2021 ja 1680/2022). Ratkaisussa 5985/2021* AOA antoi laitokselle huomautuksen, kun lapsi oli saanut rajoitustoimenpiteitä koskeneet päätökset tiedokseen vasta kuukausien kuluttua.

Rajoitusta koskeva päätös oli voinut myös jäädä kokonaan tekemättä (6156/2021, 7121/2021). Syynä oli voinut olla esimerkiksi se, ettei sijaishuoltopaikassa ollut ymmärretty lapselle erityisen tärkeän ystävän merkitystä lastensuojelulain tarkoittamana lapselle läheisenä henkilönä; yhteydenpitoa ei ollut sallittu eikä asiasta siksi ollut tehty päätöstä. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä oli vaihtunut usein. Uusi sosiaalityöntekijä oli puuttunut tilanteeseen saatuaan tietää lapsen tekemästä kantelusta. Lasta ryhdyttiin sen jälkeen kannustamaan yhteydenpitoon läheisen ystävänsä kanssa. AOA korosti ratkaisussaan sosiaalityöntekijän ja lapsen välisen vuorovaikutuksen tärkeyttä (6647/2021).

Lapsen mukaan sijaishuoltopaikan ohjaaja oli painostanut häntä ottamaan lääkkeitä, vaikka hän ei halunnut niitä ottaa, koska ne muun muassa lisäsivät ahdistuksen tunnetta. Lapsi ei saanut yhteyttä hänen asioistaan vastaavaan sosiaalityöntekijäänsä. Hän koki olleensa tilanteessa henkilökunnan armoilla. AOA totesi, että laitoksen päivittäismerkintöjen mukaan lasta ei ollut pakotettu ottamaan lääkkeitä, vaan asiasta päädyttiin pyytämään lääkärin arvio. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että alaikäisellä potilaalla on oikeus itse määrätä hoidostaan, jos hän ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee siihen. Arvion lapsen kehitystasosta tekee terveydenhuollon työntekijä. AOA kiinnitti erityistä huomiota lapsen asioista vastuussa olevan sosiaalityöntekijän velvollisuuteen valvoa lapsen sijaishuoltoa ja tavata lasta säännöllisesti.

Sosiaalityöntekijän tulee myös rohkaista lasta ilmaisemaan omat näkemyksensä sijaishuoltopaikassaan. Samassa ratkaisussa AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että huostaanotetulla lapsella on aina oikeus jälkihuoltoon sijaishuollon kestosta riippumatta. Lapsen huostaanottopäätöksessä oli todettu lainvastaisesti, ettei oikeutta jälkihuoltoon olisi, koska sijoitus kesti alle kuusi kuukautta (5375/2021*).

Täysi-ikäistynyt nuori kertoi kantelussaan sijaishuollon aikaisesta fyysisestä ja henkisestä kaltoinkohtelustaan kahdessa sijaisperheessään. Nuori kertoi myös yhteydenotoistaan sosiaalityöntekijään ja sosiaalipäivystykseen oman kohtelunsa vuoksi, mikä ilmeni myös asiaa koskevasta selvityksestä. Lapsen asioista vastannut sosiaalityöntekijä ei kuitenkaan ollut ryhtynyt selvittämään asiaa eikä esimerkiksi tehnyt ilmoitusta poliisille. AOA kiinnitti ratkaisussaan huomiota sosiaalityöntekijän velvollisuuteen valvoa erityisesti perhehoitoa.-Tässä tarkoituksessa sosiaalityöntekijän tulee myös kuulla lasta tarkasti ja selvittää huolellisesti lapsen kertoman taustaa. Lapsi oli myös tehnyt sijaishuoltopaikan vaihtamista koskevan pyynnön, jonka perusteella viranomaisen olisi tullut tehdä valituskelpoinen päätös. Asianomainen sosiaalihuollon viranomaisen myönsi lapsen kaltoinkohtelun sijaishuollossa sekä puutteet lapsen oikeusturvan toteutumisessa. Asiassa kiinnitettiin huomiota lapsen fyysistä ja psyykkistä koskemattomuutta koskevien perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksiin, viranomaisten velvollisuuteen aktiivisiin toimenpiteisiin lapsen fyysisen ja henkisen koskemattomuuden turvaamiseksi ja mahdollisten loukkausten selvittämiseksi sekä lapsen oikeusturvaa koskevaan perusoikeuteen. Viranomaisen ilmoitti myöhemmin suorittaneensa sittemmin täysi-ikäistyneelle nuorelle AOA:n esittämänä hyvityksenä yhteensä 6 000 euroa (1421/2022*).

PUUTTEITA LASTENSUOJELUN ASIAKASSUUNNITELMIEN LAATIMISESSA JA LASTEN TAPAAMISESSA

Kertomusvuonna kiinnitettiin useassa ratkaisussa huomiota siihen, että lapsen asiakassuunnitelma oli laadittu puutteellisesti tai se puuttui kokonaan. Lapsen asiakassuunnitelman tarkistaminen oli jäänyt tekemättä huostaanotosta ja sijaishuoltopaikan muutoksesta huolimatta asiassa 2842/2021. Myös asiassa 3634/2021 lapsen asiakassuunnitelman tarkistaminen oli jäänyt tekemättä, vaikka se olisi ollut aiheellista sijaishuoltopaikan muutoksen vuoksi. Lisäksi aiemmatkin asiakassuunnitelmat olivat jääneet antamatta tiedoksi kantelijalle. AOA totesi, että suunnitelmallisuus ja yhteistyö asiakkaiden kanssa on lastensuojelun ehdoton lähtökohta. Ratkaisussa 6446/2021* asiakassuunnitelma oli jäänyt kesken, kun vanhemman ja oheishuoltajan näkemyksiä ei ollut selvitetty eikä asiakassuunnitelmaa ollut annettu tiedoksi. AOA totesi, että tiedoksiannon laiminlyönnillä on aina erityinen merkitys lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpidon ja perhe-elämän suojaa koskevan perus- ja ihmisoikeuden toteutumisen kannalta. Lapsen asiakassuunnitelman antaminen tiedoksi oli viipynyt kohtuuttomasti myös asioissa 2136/2021* ja 4829/2021. Asiakassuunnitelma ja yhteistyö asiakkaiden kanssa näytti puuttuvan avohuollon sijoituksen ajalta kokonaan asiassa 8070/2021.

Asiakassuunnitelman puutteet olivat ratkaisujen valossa usein myös yhteydessä siihen, ettei sosiaalityöntekijä ollut tavannut riittävän usein sijaishuollossa olevaa lasta tämän sijaishuoltopaikassa, sekä asianmukaisten kirjausten puuttumiseen (2136/2021, 2842/2021). Asiassa 3634/2021 AOA kiinnitti huomiota vielä siihen, että lapsen henkilökohtaiset tapaamiset tuli toteuttaa lapsen erityispiirteet sekä -tarpeet sekä oikeus positiiviseen erityiskohteluun huomioon ottaen. Hän kiinnitti samaan näkökohtaan huomiota myös sijaishuoltopaikan olosuhteiden valvonnan osalta.

Sosiaalityöntekijän velvollisuuteen pitää säännöllisesti yhteyttä lapseen ja tavata tätä myös sijaishuoltopaikassa kiinnitettiin huomiota myös ratkaisussa 7978/2021 (lapsen kantelu). AOA ei pitänyt riittävänä, että sosiaalityöntekijä arvioi lapsen olosuhteita pelkästään tai pääasiassa sijaishuoltopaikasta lähetettyjen kuukausiraporttien perusteella.

KIIREELLISTEN SIOITUSTEN JA AVOHUOLLON SIOITUSTEN PERUSTEET SEKÄ YHTEYDENPIDON RAJOITTAMINEN

Asiassa 8070/2021 kiireellisen sijoituksen kohteena oli hyvin pieni lapsi. Kiireellinen sijoitus oli tehty perheen vahvasti tuetun avohuollon sijoituksen aikana. Hallinto-oikeus oli sittemmin kumonnut kiireellistä sijoitusta koskeneen päätöksen, koska lapsi ei ollut välittömässä vaarassa. AOA katsoi, että kun otettiin huomioon ne olosuhteet, joissa kiireellinen sijoitus oli tehty, päätöksenteossa ei ollut kysymys pelkästään lain tulkinnasta, vaan viranomaisen lakiin perustuvan harkintavallan ylittämisestä. AOA esitti hyvityksen suorittamista muun ohessa kiireellisen sijoituksen osalta lapsen ja vanhempien perhe-elämän suojan toteutumisen puutteiden vuoksi.

Ratkaisussa 3287/2021 oli myös kysymys lapsen kiireellisestä sijoituksesta. AOA kiinnitti asiassa annetun selvityksen johdosta ja oikeusasiamiehen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaisesti huomiota siihen, että poliisin tutkinnalliset syyt eivät voi osaksikaan olla perusteena lastensuojelun toimenpiteille. Ratkaisussa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että yhteydenpidon rajoittamisesta tulee oikeusturvaa koskeva perusoikeus huomioon ottaen tehdä päätös, vaikka rajoituksen kohteena olevaa henkilöä ei lähtökohtaisesti voitaisi pitää lapsen läheisenä, kun yhteydenpito oli 12-vuotta täyttäneen lapsen toiveen mukaista. (3287/2021*).

Yhteydenpitoa oli rajoitettu tekemättä asiaan kuuluvaa päätöstä myös asiassa 3166/2021*. Yhteydenpidon vähäisyyteen oli silti vedottu kantelijaa vastaan, kun huostaanoton jatkamisesta oli tehty päätöksiä.

Ratkaisussa 1928/2021 avohuollon sijoitusta oli jatkettu siitä huolimatta, että huoltajien ja 12-vuotta täyttäneen lapsen näkemykset sijoituksesta olivat vähitellen muuttuneet ja he ilmaisivat myöhemmin vastustavansa sijoitusta. Toisessa ratkaisussa lapsi oli sijoitettu avohuollon tukitoimin odottamaan huostaanoton käsittelyä hallinto-oikeudessa. Asiassa jäi epäselväksi, oliko huoltaja voinut käyttää hänelle kuuluvaa päätösvaltaa avohuollon aikana. AOA kiinnitti viranomaisen huomiota asiaan (2862/2021).

LAPSEN KIELELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN JA VELVOLLISUUS SUUNNITELLA PERHEEN JÄLLENYHDISTÄMISTÄ

AOA antoi kaksi laajaa ratkaisua lastensuojeluasioissa, joissa oli kantelijoina haavoittuvassa asemassa olevia vanhempia. Ratkaisuissa oli erityisesti kyse lapsen kielellisten oikeuksien toteutumisesta ja perheen jälleenyhdistämisestä, mutta myös kantelijan haavoittuvan aseman huomioon ottamisesta päätöksenteossa.

Asiassa 3166/2021* kantelijan englantia äidinkieliään puhuva lapsi otettiin huostaan ja sijoitettiin suomenkieliseen perheeseen. Sosiaaliviranomainen ei toistuvista kantelijan pyynnöistä huolimatta missään vaiheessa sijoituksen aikana tukenut lapsen äidinkielen taitoa, mikä johti siihen, ettei kantelijalla ja hänen lapsellaan ollut enää yhteistä kieltä. AOA totesi, että kodin ulkopuolelle sijoitetulla lapsella on huostaanoton aikana oikeus saada hänen tarpeisiinsa vastaavaa sijaishuoltoa. Tähän järjestämisvastuuseen kuuluu lapsen kielellisten oikeuksien turvaaminen sijaishuollon aikana. Vastaava tilanne oli käsillä myös asiassa 3502/2021*.

AOA totesi, että lapsen kodin ulkopuolelle sijoittaneella kunnalla on lastensuojelulain mukainen velvollisuus sijaishuollon aikana pyrkiä huostaanoton lopettamiseen ja perheen jälleenyhdistämiseen, kuten myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut. Sosiaalityöntekijä ei kuitenkaan ollut ottanut perheen jälleenyhdistämisen tavoitetta työskentelyssä huomioon ja sen suunnittelu oli laiminlyöty. Kantelijalle ei ollut laadittu lastensuojelulaisissa tarkoitettua vanhemmuutta tukevaa suunnitelmaa. Asiassa oli lisäksi rajoitettu lapsen ja hänen vanhempansa välistä yhteydenpitoa lainvastaisesti pitkäaikaisesti ja voimakkaasti ilman lastensuojelulain mukaista päätöksentekoa, minkä vuoksi kantelija menetti mahdollisuutensa tehokkaisiin ja oikea-aikaisiin oikeusturvakeinoihin.

Kantelijan asemaa sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuna erityistä tukea tarvitsevana henkilönä ei tunnistettu eikä otettu sosiaaliviranomaisen huomioon. Lisäksi kantelijalle kuuluvaa huoltajuuteen perustuvaa osallistumisoikeutta lapsen asioissa rajattiin, eikä viranomaisen huolehtinut sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamasta selvitysvelvollisuudestaan eikä hallintolain tarkoittamasta tulkkausvelvollisuudesta lain edellyttämällä tavalla.

Kantelija ei puhunut suomea, hänet oli tunnistettu ihmiskaupan uhriksi ja hänen tietonsa Suomen lastensuojelujärjestelmästä olivat vähäisiä. Sosiaaliviranomainen oli sijoittanut kantelijan pienen lapsen yksin kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena. Kantelijalle ei ollut selvitetty avohuollon sijoituksen oikeusvaikutuksia, eikä hän ollut saanut tietoa siitä, että sijoitus oli vapaaehtoinen ja että hänellä olisi ollut oikeus peruuttaa antamansa suostumus. Hänelle oli päinvastoin sanottu, ettei lapsi voisi palata. Lapsi oli myöhemmin otettu sosiaaliviranomaisen huostaan edelleen kantelijan suostumukseen perustuen. AOA arvioi, että kantelijan suostumuksen aitous voitiin kyseenalaistaa huostaanottopäätöksen osalta ottaen huomioon kantelijan asema erityistä tukea tarvitsevana, suomen kieltä taitamattomana ja erittäin haavoittuvassa asemassa olevana henkilönä. Kantelijalla ei ollut asiassa oikeudellista avustajaa. AOA katsoi, että kantelijan ja hänen lapsensa oikeusturvan varmistamiseksi huostaanotto olisi tullut saattaa hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Kantelija oli laiminlyöntien vuoksi menettänyt mahdollisuutensa käyttää oikea-aikaisesti perustuslain turvaamia oikeussuojakeinoja huostaanoton ohella myös yhteydenpidon rajoittamista koskevissa asioissa. AOA arvioi menettelyn olleen omiaan heikentämään kantelijan luottamusta viranomaisen toiminnan puolueettomuuteen.

Myös asiassa 3502/2021* lapsen ja hänen vanhempiensa välistä yhteydenpitoa rajoitettiin ilman lastensuojelulain mukaista päätöksentekoa. Perheen jälleenyhdistämisen tavoitetta ei otettu sosiaaliviranomaisen työskentelyssä huomioon. Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on ryhdyttävä perheen jälleenyhdistämiseen tähtääviin toimenpiteisiin heti, kun se on lapsen edun kannalta mahdollista. Jälleenyhdistämisen tavoitetta ja sen edellytyksiä on arvioitava lapsen asiakassuunnitelmassa, johon on kirjattava, millä edellytyksillä perheen jälleenyhdistämistä voidaan suunnitella ja mitä tukitoimia asianosaisille voidaan järjestää tavoitteen toteutumiseksi. Viranomaisen olisi AOA:n mukaan tullut kiinnittää huomiota vanhemman erityisen haavoittuvaan asemaan myös tässä asiassa.

Kummassakin asiassa oli myös kysymys myös siitä, että sosiaaliviranomaiset eivät kantelijoiden pyynnöistä huolimatta tukeneet lapsen äidinkielen taitoa, mikä johti siihen, ettei kantelijoilla ja heidän lapsillaan ollut enää yhteistä kieltä. Lapsen läheisten ihmissuhteiden ylläpitämiseen, hänen kielellisten oikeuksiensa turvaamiseen sekä kulttuurisen ja uskonnollisen taustansa tukemiseen tulee kiinnittää huomiota sijaishuollon aikana.

Asiassa 3502/2021* AOA antoi viranomaiselle huomautuksen ja esitti hyvityksen suorittamista kantelijoille. Viranomainen ilmoitti pahoitelleensa menettelyä ja maksaneensa hyvitystä 1 000 euroa kummallekin kantelijalle sekä 3 000 euroa lapselle. Ks. jakso 3.7.

Myös asiassa 3166/2021* AOA päätyi antamaan viranomaiselle huomautuksen sekä esittämään hyvityksen suorittamista kantelijalle ja hänen lapselleen. Viranomainen ilmoitti maksavansa kantelijalle ja lapselle hyvityksenä kummallekin 10 000 euroa. Ks. jakso 3.7.

ILMAN HUOLTAJAA TULLEEN LAPSEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN

Asiassa 5155/2022 Lapsen edustaja oli kannellut oikeusasiamiehelle menettelystä lastensuojelussa ja ilman huoltajaa tulleille lapsille tarkoitettussa asumisyksikössä edustamansa lapsen asiassa. Lapsen tultua täysi-ikäiseksi, asian käsittelyä jatkettiin AOA:n omana aloitteena. Alkuperäisen kantelun mukaan lapsi oli ollut Suomeen tullessaan 13-vuotias sekä luku- ja kirjoitustaidoton. Hänellä oli täällä suuria vaikeuksia koulunkäynnissään. Lapsella ei ollut peruskoulun päättötodistusta. Selvityksen mukaan hänellä oli useimmissa neuvotteluissa käytössään tulkki, mutta hän osasi kirjoittaa ja lukea vain suomen kieltä.

Lapsesta oli tehty useita lastensuojeluilmoituksia ja hän oli ollut lastensuojelun avohuollon asiakas. Hänellä oli avohuollon tukitoimenpiteenä ollut tukihenkilö, mutta hän ei halunnut jatkaa tukihenkilötoimintaa tukihenkilöiden vaihtumisen vuoksi. Lapsi ei myöskään halunnut ottaa vastaan mielenterveyden palveluja tai osallistua muihin tutkimuksiin.

Asiassa ei ollut menetelty AOA:n toimenpiteitä edellyttävällä tavalla lainvastaisesti. Kuitenkin toimimalla toisin lapsen perus- ja ihmisoikeudet (oikeus suojeluun, terveydenhuoltoon, perusopetukseen ja sosiaaliturvaan) olisivat voineet tulla otetuiksi paremmin huomioon. AOA kiinnitti vakavaa huomiota viranomaisten velvollisuuteen turvata ilman huoltajaa tulleiden lasten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kysymys oli erityisen vaikeassa ja haavoittuvassa asemassa olleesta ilman huoltajaa tulleesta lapsesta, jonka tukemis- ja auttamistoimenpiteiden onnistumiselle olisi alun perin lapsen ikä huomioon ottaen saattanut olla edellytyksiä. AOA pyysi kuntayhtymän lastensuojelua ja kaupungin asumisyksikköä laatimaan – tarvittaessa yhteistyössä muiden yhteistyötahojen, kuten lasten terveyden ja mielenterveydenpalvelujen sekä opetuksen järjestäjän kanssa – vastaisen varalle suunnitelman siitä, miten vastaavassa asemassa olevalle lapselle järjestetään erityinen tuki tämän kasvun ja kehityksen turvaamiseksi, syrjäytymisen ehkäisemiseksi sekä lapsen oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Hän pyysi lastensuojelua ja kaupungin asumisyksikköä ilmoittamaan 31.1.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä on antanut niille aihetta (5155/2022).

LAPSEN HUOLTO- JA TAPAAMISOIKEUSRIITOIHIN LIITTYNEITÄ RATKAISUJA

AOA kiinnitti kahdessa olosuhdeselvityksen laatimista koskevassa ratkaisussaan vakavaa huomiota yksityiselämän suojaan ja erityisesti sen arvioimiseen, milloin salassa pidettävien tietojen luovuttamista olosuhdeselvityksen yhteydessä voidaan pitää laissa tarkoitettulla tavalla välttämättömänä. Erityistä huomiota kiinnitettiin niiden sivullisina pidettävien henkilöiden yksityiselämän suojaan, jotka eivät ole huolto- ja tapaamisoikeusriidan osapuolina olevia vanhempia tai muita huoltajia (7705/2021 ja 7762/2021, asiaa koskee myös aiempi AOA:n sijaisen julkaistu ratkaisu 2831/2016*).

Kantelijan puoliso oli menehtynyt. Kantelija oli jättänyt käräjäoikeudelle hakemuksen edesmenneen puolisonsa huollossa olleiden lasten huoltajuudesta. Kantelija oli asunut yhteisessä kodissa lasten ja edesmenneen puolisonsa, joka oli lasten lähihuoltaja, kanssa suurimman osan lasten siihenastisesta eliniästä. Käräjäoikeus ei ollut ottanut asiaa tutkittavaksi, koska lapsilla oli huoltaja. AOA otti asian tutkittavakseen, koska asia liittyi kantelijan ja lasten keskinäistä tosiasiallista perhe-elämää suojaavan perus- ja ihmisoikeuden toteutumiseen. Asiassa selvitettiin myös, olivatko lasten entisen ja uuden kotipaikan sosiaalitoimet käyttäneet asiassa niille lain mukaan kuuluvaa vireillepano-oikeutta. Asiassa ei ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä. AOA saattoi kuitenkin havaintonsa oikeusministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä harkitsemaan, tulisiko lainsäädäntöä muuttaa niin, että lapsen ja perheen vanhemman tosiasiallinen perhe-elämä voisi tulla nykyistä paremmin otetuksi huomioon lapsenhuoltolain vireillepano-oikeutta koskevissa säännöksissä (7829/2021).

AOA:n sijaisen pyynnöstä saatettiin sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ratkaisu 7352/2021. Ministeriötä pyydettiin arvioimaan, tulisiko lastensuojelulain mukaisiin ilmoitusvelvollisiin lisätä käräjäoikeuden lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevassa täytäntöönpanomenettelyssä määräämä täytäntöönpanosovittelija.

LASTENSUOJELUN OHJEISTAMINEN VAIKEISSA HUOLTORIIDOISSA

Vuonna 2022 kansliassa oli vireillä useita sellaisia lastensuojeluun kohdistettuja kanteluita, joissa kantelijana oli vanhempi, jolla oli tai oli ollut riita lapsen huollosta, asumisesta ja tapaamisoikeudesta. Kanteluissa viitattiin lapsen vieraannuttamiseen, johon lastensuojelun olisi kantelijan mielestä tullut puuttua toteutunutta huomattavasti järeämmin toimenpitein. Kanteluissa lastensuojeluviranomaisten menettelyä pidettiin puolueellisena. Eräät kantelijat kirjoittivat asiastaan aktiivisesti myös esimerkiksi muille viranomaisille ja päättäjille.

Oikeusasiamiehellä on mahdollisuus tehdä esityksiä valtioneuvostolle säännöksissä ja määräyksissä havaitsemiensa puutteiden korjaamiseksi. Koska vaikeisiin huoltoriitoihin ja lastensuojelun menettelyyn liittyvä asiakokonaisuus on lasten ja vanhempien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tärkeä, AOA otti omasta aloitteestaan selvitettäväksi, olisiko asiassa perusteltua tehdä esitys lastensuojelun ohjeistuksesta sosiaali- ja terveysministeriölle (4063/2022*).

AOA pyysi asiassa lausunnon 13 eri asiantuntijalta, jotka edustivat sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön viranhaltijoita, käräjäoikeuden tuomareita sekä asiantuntijoita, joilla oli kokemusta erityisesti vaikeista huoltoriidoista. Lisäksi asiantuntijoita kuultiin etäyhteyksien välityksellä. Asiantuntijat pitivät lastensuojelun ohjeistamista tarpeellisena muissakin vaikeissa huoltoriidoissa kuin suoranaista väkivaltaa tai sen uhkaa sisältävissä. Asiantuntijat totesivat muun ohessa, ettei lainsäädäntö nykyisellään ohjaa tukipalveluiden järjestämisessä, ja palvelujen saatavuutta pidettiin ongelmallisena huoltoriitaan ajautuneiden vanhempien ja heidän lastensa näkökulmasta. Palvelujen esteeksi saattaa muodostua myös huoltajien vaikeus päästä niistä yksimielisyyteen.

AOA totesi asiaa koskevissa johtopäätöksissään, että vaikka vain pieni osa eronneista vanhemmista näyttää ajautuvan vaikeaan huoltoriitaan, riidat ovat raskaita ja voimavaroja vieviä niin vanhempien kuin asianomaisten viranomaistenkin kannalta. Kaikkein vaikeimmassa asemassa ovat kuitenkin lapset. Perheiden auttaminen on sen vuoksi ennen muuta lasten oikeus. Asiantuntijataholla on kehitetty menetelmiä, joiden avulla on saavutettu myönteisiä tuloksia. AOA:n mukaan vanhempien auttamisessa myös tuomioistuimen menettely on perusteltua ottaa huomioon. Asiantuntijoiden mukaan tuomarikunnassa näyttäisi olevan valmiuksia työskennellä samanaikaisesti sosiaalitoimen tai lastensuojelun rinnalla.

AOA esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö valmistelisi ohjeet sosiaalihuoltoa ja lastensuojelua varten sellaisista tukitoimenpiteistä ja palveluista, joita voitaisiin tarjota lapsille ja heidän vanhemmilleen vaikeiden huoltoriitosten aikana. AOA:n mukaan tuen ja avun tulisi olla moniammatillista ja pitkäjänteistä seuraten tarvittaessa muutoksenhaku- ja täytäntöönpanovaiheita. Ohjeissa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota lapsen tarvitsemaan henkilökohtaiseen tukeen ja apuun koko riitaprosessin ajan, mikä saattaa edellyttää lainsäädännön tarkentamista.

Ohjeita laadittaessa tulisi ottaa huomioon samaan aikaan vireillä olevat lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevat oikeudenkäynnit yleisissä tuomioistuimissa niin, että auttamis- ja tukitoimenpiteet tukisivat myönteisellä tavalla mahdollisuuksia huoltoriidan ratkaisuun lapsen edun mukaisella tavalla, kuitenkin niin, ettei perustuslain takaama tuomioistuinten riippumattomuus missään vaiheessa vaarannu.

AOA:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tulisikin ohjeiden osalta olla yhteydessä oikeusministeriöön, joka voi arvioida tarkemmin, onko asianomainen yhteistyötaho mieluummin Tuomioistuinvirasto. Ohjeistuksessa tulisi AOA:n mukaan kiinnittää huomiota myös tarpeellisten tietojen vaihtoon sosiaaliviranomaisten ja tuomioistuimien välillä lainsäädännön ja yksityiselämän suojaa koskevan perusoikeuden edellyttämällä tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriötä pyydettiin ilmoittamaan toimenpiteistään 31.3.2023 mennessä (4063/2022*).

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ilmoitti 29.3.2023 muun muassa seuraavaa. STM:n näkemyksen mukaan lapsen edun ja tuen tarpeen määrittäminen vaikeissa huoltoriidoissa voi olla erittäin haasteellista. Lapsen tarvitsema tuki on harvoin ratkaistavissa yksin sosiaalihuollon tai lastensuojelun tukitoimin. STM pitääkin välttämättömänä pysyvien kansallisten poikkihallinnollisten rakenteiden ja riittävien resurssien turvaamista ammattilaisten osaamisen ylläpitämiseksi, jotta lapsen oikeuksia ja etua voitaisiin toteuttaa nykyistä tehokkaammin. Vaikeita huoltoriitoja koskevaa tukimateriaalia lastensuojelun ammattilaisille on julkaistu erityisesti Lastensuojelun käsikirjassa maaliskuussa 2023. STM arvioi, että lainsäädännön muutostarpeita voidaan arvioida osana mahdollista lastensuojelulainsäädännön uudistusta. Keskusteluissa STM:n, OM:n, TIV:n ja THL:n välillä oli esitetty, että voisi olla tarkoituksenmukaista laatia koonti eri toimijoiden tehtävistä, vastuista ja toimivallasta huoltoriitaprosessin aikana. Sellaisen laatiminen ja päivittäminen edellyttäisi kuitenkin henkilöresursseja.

4.13

Vanhusten oikeudet

Vanhusasioiden laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Maija Saksliin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila. Esittelijöinä toimivat myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Pia Wirta, Johanna Koli sekä osan vuotta vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén.

Vanhusten oikeuksien turvaaminen on osa oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Tavoitteena on edistää vanhusten ihmisarvon ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Vanhusten oikeuksien toteutumisen valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityisistä tehtävälalueista.

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonta kohdistuu kaikille hallinnonaloille. Tässä jaksossa kuvataan oikeusasiamiehen toimintaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa. Vanhusten oikeuksia koskevia kannanottoja kuvataan myös mm. vammaisten henkilöiden oikeuksia, edunvalvontaa, poliisia ja kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastaisena kansallisena valvontaelimenä (Opcat) tehtyjä tarkastuksia koskevissa jaksossa.



4.13.1

KANSAINVÄLISIIN SOPIMUKSIIN PERUSTUVAT ERITYISTEHTÄVÄT

Oikeusasiamiehellä on kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, jotka tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä.

Muistisairaiden tai psyykkisesti sairaiden vanhusten asumisyksiköihin ja laitoksiin kohdistuvien tarkastusten toimivallan ja menetelmien kannalta merkittävä kansainvälinen sopimus on YK:n kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastainen yleissopimus. Oikeusasiamies toimii sen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä, joka tekee tarkastuksia paikkoihin, joista henkilö ei voi omasta tahdostaan poistua.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (CRPD) ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifioiminen Suomessa 10.6.2016 toi oikeusasiamiehelle erityistehtävän. Sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat myös vanhukset, joilla on sellainen sairaus tai vamma, joka voi estää heidän osallistumisensa yhteiskuntaan. Sopimuksen johtavia periaatteita ovat syrjintäkielto, esteettömyys ja saavutettavuus ja siinä korostetaan itsemääräämisoikeutta ja mahdollisuutta osallistua itseä koskevaan päätöksentekoon.

Oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta toimivat yhdessä vammaisyleissopimuksen mukaisena kansallisena elimenä, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa toimitaan tiiviissä yhteistyössä ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan vanhusjaoston kanssa.

4.13.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vanhusten käyttämiä palveluja ovat erityisesti kotihoito, kotihoidon tukipalvelut, omaishoito, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen sekä laitoshoido.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan vuoden 2021 lopussa tavallisessa palveluasumisessa, tehostetussa palveluasumisessa ja vanhainkotihoitossa oli 4 % 65 vuotta täyttäneistä, 8 % 75 vuotta täyttäneistä ja 18 % 85 vuotta täyttäneistä henkilöistä. Yhteensä 45 515 yli 75-vuotiasta henkilöä sai kyseisiä palveluja vuoden 2021 lopussa.

Vuonna 2021 kotihoidon asiakkaita oli 206 220. Kotihoidon asiakkaiden luokse tehtiin lähes 42 miljoonaa käyntiä. Käyntimäärä kasvoi viime vuodesta, mutta asiakasmäärä väheni. Kotihoidon asiakkaista 72 % oli 75 vuotta täyttäneitä ja 39 % 85 vuotta täyttäneitä henkilöitä.

4.13.3 LAILLISUUSVALVONTA

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa keskeiset perusoikeudet on turvattu perustuslain 19 §:ssä. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan vanhuuden aikana. Lisäksi julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Vuonna 2022 AOA kiinnitti jälleen useassa ratkaisussaan huomiota vanhusten liialliseen rajoittamiseen ja velvollisuuteen turvata vanhuksille välttämätön huolenpito. Hoidon ja hoivan laadussa ilmeni vakavia puutteita. Sosiaalihuollon ammattihenkilöt eivät aina tunnista niitä iäkkäitä henkilöitä, jotka olisivat oikeutettuja erityiseen tukeen saadakseen tarvitsemansa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. AOA kiinnitti huomiota myös vanhusten omaisten kohteluun.

Vuonna 2022 ratkaistiin 129 vanhusten oikeuksiin kohdistuvaa kantelua ja 9 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 29,71 %. Kertomusvuonna saapui 109 vanhusten oikeuksiin kohdistuvaa kantelua (120 vuonna 2021). Vuonna 2022 koronavirusepidemiaan liittyviä vanhusten oikeuksia koskevia kanteluja ratkaistiin 31. Vuonna 2021 niiden määrä oli 116.

Vanhustenhuollon valvonnan valvontaan liittyviä omia aloitteita on käsitelty jaksossa 3.8.

4.13.4 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna toteutettiin seitsemän tarkastusta.

- MAINIOKOTI ANDANTE, 3.3.2022, Espoo, tehostettu palveluasuminen, Mehiläinen Oy (1127/2022*)
- TOIVOKOTI, 17.3.2022, Karkkila, tehostettu palveluasuminen, Perusturvakuntayhtymä Karviainen (1128/2022*)
- SIMONKYLÄN HOIVAKOTI 3, 31.3.2022, tehostettu palveluasuminen, Vantaan kaupunki (1129/2022*)
- SIMONKYLÄN HOIVAKOTI 3, 5.5.2022, tehostettu palveluasuminen, Vantaan kaupunki (2317/2022*)
- MAINIOKOTI JUSSOILA, 24.5.2022, Rauma, tehostettu palveluasuminen, Mehiläinen Oy (2787/2022*)
- MAINIOKOTI TIMANTTI, 23.5.2022, Kaarina, tehostettu palveluasuminen, Mehiläinen Oy (2788/2022*)
- VALKON HOITOKOTI, 18.8.2022, Loviisa, tehostettu palveluasuminen, Kulta-ajan koti Oy (1130/2022*)

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjä tarkastushavaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5 ja valvonnan valvontaa liittyviä tarkastushavaintoja jaksossa 3.8.

4.13.5 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna kaksi hyvitysesitystä. Hyvitystä esitettiin perusoikeuksien loukkauksista, jotka koskivat oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja oikeusturvaan sekä velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hyvitysesityksiä on käsitelty kootusti jaksossa 3.7.

AOA Sakslin tutki omana aloitteenaan kuusi vanhuksen oikeuksia koskevaa asiaa, jotka johtivat toimenpiteisiin.

VANHUSTEN SOSIAALIPALVELUJEN TURVAAMINEN HÄIRIÖTILANTEISSA

AOA tutki omana aloitteenaan, miten kunnat ja kuntayhtymät ovat varmistaneet, että ikääntyneiden henkilöiden toimintakyky ja hyvinvointi pystytään turvaamaan häiriötilanteissa. Asian tutkimiseksi AOA pyysi huhtikuussa 2022 aluehallintovirastoilta selvityksen. Mikäli kunnissa havaittiin jokin epäkohta asiaa selvitettyä, pyydettiin ilmoittamaan, millä tavoin epäkohdat on korjattu tai sitä ollaan korjaamassa.

AOA piti myönteisenä, että saatujen vastausten ja aluehallintovirastojen arvioiden mukaan vanhusten asumispalvelujen ja kotihoidon palvelujen turvaamiseen häiriötilanteissa on varauduttu pääsääntöisesti hyvin. Osassa kunnista ja kuntayhtymistä asian selvittämisen seurauksena havaittiin puutteita suunnitelmissa tai toimenpiteissä, ja niitä oli ryhdytty täydentämään ja päivittämään. Osasta vastauksista ilmeni, että yksityiskohtaisia suunnitelmia tai ennakoitua ei ollut tehty etukäteen. Vaihtelua oli havaittavissa myös siinä, miten yksityisten palveluntuottajien osalta oli varmistettu niiden toimintakyky häiriötilanteissa.

AOA piti tärkeänä, että jatkossa hyvinvointialueet kiinnittävät huomiota siihen, että eri toimialojen, yksityisten palvelun tuottajien ja mahdollisten muiden tahojen varautumissuunnitelmien tulee olla yhteensovitettuja, jotta kuntalaisten välttämättömien palvelujen saaminen voidaan turvata. AOA korosti eri toimijoiden välisen yhteistyön merkitystä, ja piti tärkeänä sitä, että kuntien, hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien yhteistyötä vahvistetaan luomalla toimivat yhteistyörakenteet. Eri toimijoiden vastuut ja velvollisuudet tulee olla määriteltyjä ja toimijoiden tiedossa. Lisäksi kunnissa ja hyvinvointialueilla tulee varmistaa, että suunnitelmat toimivat myös käytännössä ja että henkilöstö tuntee ne.

AOA pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä varmistamaan, että kaikilla kunnilla ja hyvinvointialueilla on riittävä valmistautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, ja että suunnittelu on riittävän yksityiskohtaista. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 31.5.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin pyyntö on antanut aiheutta (2463/2022).

RAJOITUSTOIMENPITEIDEN VÄLTÄMINEN VANHUSTEN HOIDOSSA

AOA ratkaisi useita kanteluja vanhusten epäinhimillisestä kohtelusta ja voimakkaiden rajoitustoimenpiteiden käyttämisestä fyysisen kivun tai saattohoidon aikana taikka leikkauksen jälkeen. Kanteluissa toistuvat samat vakavat epäkohdat.

Virheellisen menettelyn taustalla on usein se, ettei henkilökunta tiedä, miten tilanteissa tulisi menetellä. Kanteluiden perusteella AOA päätti selvittää omana aloitteenaan, onko tällä hetkellä olemassa tarvittavaa tietoa rajoitustoimien käytön välttämisestä vanhusten hoidossa ja millä tavoin on huolehdittu siitä, että tieto on sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten käytössä.

Saadun selvityksen perusteella erilaisia toimenpiteitä on tehty, mutta toimenpiteet eivät ole vielä riittäviä.

Valvira arvioi toimintatapojen fyysisten rajoitustoimenpiteiden käytössä olevan melko vakiintuneita ikääntyneiden henkilöiden asumisyksiköissä. AOA:n määräämillä tarkastuksilla tehdyt havainnot osoittavat kuitenkin, että vakiintuneetkin toimintakäytännöt voivat olla sekä lain, ihmisoikeussopimusten että ammattieettisten periaatteiden vastaisia.

Käytössä olevat toimintaohjeet keskittyvät rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Sen sijaan rajoittamistilanteiden ennaltaehkäisyä koskevat selkeät ja yksinkertaiset ohjeet ja sen myötä osaaminen vielä enimmäkseen puuttuvat.

AOA pyysi kiirehtimään selkeiden valtakunnallisten ohjeistusten ja koulutusmateriaalien laatimista (3014/2022*).

Asiaan liittyviä kanteluratkaisuja

lökkään potilaan fyysisen rajoittamisen välttämistä akuutin sekavuustilan (delirium) aikana on käsitelty mm. asiassa 3115/2020* (henkilökunnan puute sitomisen perusteena).

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu ja kaupungin toimenpiteet on käsitelty sosiaali- ja terveyslautakunnassa sekä Vammaisneuvostossa 13.4.2022 ja Vanhusneuvostossa 20.4.2022.

Asiassa 7866/2020* näkövammaista kantelijaa oli pidetty vastoin omaa tahtoaan sairaalahoidossa, jotta hänelle olisi voitu järjestää hänen toiveidensa mukaisia palveluja. Palvelujen tarve oli ollut sosiaalitoimen tiedossa jo ennen sairaalan tutkimusjaksoa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksen johdosta kaupunginsairaalassa on arvioitu ja tarkistettu toimintatapoja. Toimintaa on kehitetty niin, että arviojaksot tehdään pääosin päiväkäyntinä ja vaativimmat 3 vuorokauden arviojaksoina. Työntekijöille on ohjeistettu asiakkaan toiveiden ja mielipiteiden huomioimisen tärkeyttä lain ja hyvän ammattikäytännön vaatimalla tavalla. Kaupunki arvioi kohtuulliseksi hyvittää puolet sairaalajaksoa koskevasta asiakasmaksusta.

Asiassa 8165/2020* kunta ilmoitti, että henkilökunnan kanssa on sovittu toimintaohjeet itsemääräämisoikeuden rajoituksista ja asianmukaisista kirjauksista. Omavalvontasuunnitelmassa on otettu huomioon rajoitustoimenpiteet ja kirjattu selkeät ohjeet. Lääkäreiden kanssa on käyty läpi itsemääräämisoikeuden rajoittamisen arviointi ja sen määräaikaisuus sekä kirjaamisen perusteet.

ASUKKAASEN KOHDISTUVAT RAJOITTEET JA NIIDEN KÄYTÖN EHKÄISEMINEN

AOA piti ongelmallisena tilannetta, jossa vielä kävelemään kykenevän henkilön liikkumista rajoitetaan suuren osan vuorokaudesta. Tarkastuksella aiemmin tehtyjen havaintojen perusteella välittyi vaikutelma, että asukkaan perusoikeuksia voimakkaasti rajoittavat rajoitustoimenpiteet on hoidossa mielletty tavanomaisiksi välttämättömiksi hoitotoimenpiteiksi. Henkilökunnan vähyyys ei oikeuta käyttämään rajoitustoimenpiteitä.

AOA piti erityisen moitittavana sitä, että yksikön käytännöissä ja kirjauksissa oli edelleen samoja puutteita, joihin hän on jo tarkastuspöytäkirjassa ottanut kantaa. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Sekä asukkaan että työntekijöiden oikeusturvan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että perusoikeuksien rajoittamista koskevat kirjat tehdään riittävän tarkasti ja niistä käyvät ilmi päätöksenteossa huomioituidut seikat. Menettely oli virheellistä siinä, ettei riittävässä määrin oltu kiinnitetty huomiota asukkaan ilmaisemaan tahtoon rajoitustoimenpiteitä käytettäessä. Rajoitteiden välttämättömyyttä ja muita mahdollisia keinoja on arvioitava ennen päätöksentekoa ja sen jälkeen jatkuvasti ja säännöllisesti. Tämä arviointi on voitava todentaa asukasta koskevista kirjauksista.

Asukkaan kuntoutuksesta ja toimintakyvyn ylläpitämisestä ei ole huolehdittu asianmukaisesti. Asukas ei ole saanut potilaslain 3 §:n mukaisesti yksilöllisen tarpeensa mukaista hoitoa ja hyvää kohtelua. AOA antoi Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymälle huomautuksen vastaisen varalle (3187/2020*).

HENKILÖKUNNAN ILMOITUSVELVOLLISUUS

Työntekijöiden sosiaalihuoltolain mukainen ilmoitusvelvollisuus menettää merkityksensä, elleivät työntekijät tunnista huonoa kohtelua tai osaa toimia epäkohdan tai sen ilmeisen uhan havaitessaan. AOA korosti, että epäkohta tai sen uhka voi ilmetä monin eri tavoin. Epäkohta voi aiheutua myös yksikön toimintakulttuurista tai työskentelytapoihin tai henkilöstön riittämättömyyteen liittyvistä olosuhteista.

On tärkeää, että toimintayksikön johto ohjeistuksessaan myös selkeästi kantanaan toteaa, ettei huono kohtelu ole koskaan sallittua ja että siihen puututaan aina. AOA kannusti seniorikeskusta lisäämään omavalvontasuunnitelmaan huonon kohtelun kiellon.

Omavalvontasuunnitelmassa ilmoitusvelvollisuutta koskeissa kohdissa käytettiin enimmältä osin ilmaisuja ”epäkohta”. Tämän seurauksena laissa säädetty epäkohdan ilmeinen uhka oli jäänyt pois useammasta kohdasta. Omavalvontasuunnitelman ohjeesta ei esimerkiksi ilmennyt, että myös epäkohdan ilmeisestä uhasta voi ilmoittaa salassapitosäännösten estämättä.

Omavalvontasuunnitelmassa käsiteltiin vain ilmoitusvelvollisuutta työntekijöiden havaitsemista epäkohdista tai niiden uhista. Sosiaalihuoltolain mukaan ilmoitusvelvollisuus koskee myös sellaisia tilanteita, joissa työntekijä saa muutoin kuin oman havaintonsa perusteella tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan. Tieto mahdollisesta epäkohdasta tai sen ilmeisestä uhasta voi tulla työntekijän tietoon esimerkiksi sosiaalihuollon asumisyksikössä asuvan henkilön kertoman perusteella.

AOA pitää työntekijöiden näkökulmasta perusteltuna, että myös vastatoimien kuvailua tai menettelyohjeiden laatimista mahdollisten kiellettyjen vastatoimien osalta konkretisoidaan esimerkein ja toimintaohjein. Olisi tärkeää, että sekä pitkäaikaisten että lyhytaikaisten työntekijöiden perehdytysohjelmissa olisi oma erillinen kohta liittyen epäkohdan tai sen uhan ilmoitusvelvollisuuteen ja hän suosittaa lisäämään tällaisen kohdan perehdytysohjelmaan (2487/2020*).

SAATTAJAN PÄÄSY LÄÄKÄRIN VASTAANOTOLLE

AOA selvitti omana aloitteena tiedotusvälineissä uutisoitua tapausta, jossa yliopistollisen sairaalan yhteispäivystykseen oli tuotu 80-vuotias potilas puhekyvyssä tapahtuneen muutoksen takia. Potilaan saattajan ei sallittu olla mukana lääkärin vastaanotolla kertomassa potilaan tilasta. Potilas lähetettiin kotiin, ja lääkäri kehotti saattajaa varaamaan ajan muistitutkimukseen. Seuraavana päivänä potilas tuotiin takaisin päivystykseen. Hänet otettiin osastolle, missä hänellä todettiin aivoinfarkti.

Se, että saattajan mukanaolo lääkärin vastaanotolla kielletään, saattaa AOA:n mukaan muodostua perusoikeuksien kannalta ongelmalliseksi, jos kiellolla puututaan perustuslaissa turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen, itsemääräämisoikeuteen tai yksityis- ja perhe-elämän suojaan tai jos menettely vaarantaa potilaan oikeuden riittäviin terveyspalveluihin tai hengen ja terveyden suojaan.

Esimerkiksi hyvin iäkkäällä tai muistisairaalla potilaalla saattaa olla vaikeuksia kuvailla oireitaan ja ilmaista muita hoidon kannalta tärkeitä tietoja. Jos potilaan terveydenhuollon toimintayksikköön saattanutta omaista tai muuta läheistä henkilöä kielletään olemasta potilaan mukana lääkärin vastaanotolla, on olemassa vaara, että potilaan yksilölliset tarpeet eivät tule otetuiksi huomioon eikä hänen oikeutensa hyvään hoitoon toteudu siten kuin potilaslaissa säädetään. Omaisen tai läheisen läsnäolo voi olla välttämätöntä myös tukemaan potilasta ymmärtämään eri hoitovaihtoehtoja ja antamaan tietoon perustuva suostumuksensa.

Saadun selvityksen mukaan omaisen mukanaolo vastaanottotilanteessa on mahdollista kaikissa tapauksissa, joissa se on potilaan tilan kannalta tarpeellista. Tämä ei kuitenkaan käynyt ilmi yhteispäivystystä koskevasta ohjeesta. AOA katsoi, että ohjetta tulisi täydentää niin, että se olisi sopusoinnussa asiaa koskevan lainsäädännön kanssa. Lisäksi tulisi huolehtia siitä, että yhteispäivystyksen henkilöstö on tietoinen lainsäädännön ja annettujen ohjeiden sisällöstä.

Saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että uutisointi mahdollisesta ohjeiden vastaisesta ja virheellisestä menettelystä yhteispäivystyksessä olisi johtanut omavalvonnallisiin toimenpiteisiin sairaalassa. AOA katsoi, että terveydenhuollon toiminnan laatua ja turvallisuutta sekä potilaan oikeutta hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon koskeva sääntely edellyttää, että muun ohella tiedotusvälineiden kautta välittyvä tieto mahdollisista potilasturvallisuusriskeistä käsitellään asianmukaisesti (4100/2021).

4.13.6 LAUSUNNOT

AOA antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon (6188/2022) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

AOA antoi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon (822/2022) hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 231/2021 vp).

4.13.7 MUUT RATKAISUT

ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVAN IÄKKÄÄN ASIAKKAAN KOHTELU

Vanhuspalvelulain mukaan kunta vastaa siitä, että iäkkäälle henkilölle laaditaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 7 §:ssä tarkoitettu suunnitelma. Suunnitelma on laadittava ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun iäkkään henkilön palvelutarve on selvitetty, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta ja ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen muutoin ole ilmeisen tarpeetonta. AOA totesi, että hänen saamastaan selvityksestä ei ilmene mitään perusteita sille, että suunnitelmaa ei olisi tullut laatia tai päivittää sen jälkeen, kun asiakkaan palvelutarve oli selvitetty. Vanhuspalvelulain mukaan suunnitelma on tarkistettava ilman aiheetonta viivytystä aina silloin, kun iäkkään henkilön toimintakyvyssä tapahtuu hänen palvelutarpeeseensa vaikuttavia olennaisia muutoksia.

Suunnitelmaan on kirjattava näkyviin myös asiakkaan ja työntekijän mahdolliset eriävät mielipiteet palvelun tarpeesta sekä tiedot niistä eri alojen yhteistyötahoista, jotka toteuttavat asiakkaan palveluja ja vastuiden jakautuminen niiden kesken. Asiakkaalla oli ollut psyykkisen sairautensa vuoksi erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaalipalveluja. Kun erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan näkemys palvelujen tarpeesta poikkesi sosiaalihuollon ammattihenkilön näkemyksestä, olisi tilanne edellyttänyt seurantaa. Kuntayhtymässä oli menetelty virheellisesti, kun asiakkaan tilannetta ei ollut seurattu aktiivisesti, eikä asiakkaalle ollut tarjottu tapaamisaikoja tai edes oltu säännöllisesti puhelinyhteydessä vuoden 2019 palvelutarpeen arvioon tekemisen jälkeen.

Lähtökohtaisesti sosiaalipalvelujen ottaminen vastaan on vapaaehtoista. Jos asiakkaan välttämättömän huolenpidon toteutuminen on vaarassa, syntyy sosiaalihuollon viranomaisille kuitenkin toimintavelvollisuus. Jos asiakkaalla on erityisiä vaikeuksia ottaa vastaan hänelle tarjottavaa apua, on viranomaisten otettava tämä toiminnassaan huomioon. Erityistä tukea tarvitseva asiakas tarvitsee todennäköisesti tavanomaista enemmän aikaa sopeutuakseen palveluissa tapahtuviin muutoksiin.

Vanhuspalvelulain mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön arvokasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla. Palvelut on sovittava sisällöltään ja määrältään vastaamaan iäkkään henkilön kulloisiakin palvelutarpeita.

Jotta tarpeettomilta muutoksilta voitaisiin välttyä, on erityisen tärkeää, että palvelujen tarpeen arvioinnissa on alusta alkaen riittävästi asiantuntemusta ja asiakkaan mielipiteen selvittämiseen varataan riittävästi aikaa (6600/2021*).

SIIVOUSPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

Kunnilla on lainsäädännön mukaan velvollisuus järjestää sekä kotihoitoa että osana sitä muun muassa kotipalvelun tukipalveluja eli myös siivouspalveluja. Siivouspalvelut voivat olla myös osa vammaislainsäädännön mukaista palveluasumista.

AOA totesi, että hyvinvointiyhtymä oli toiminut virheellisesti ohjatessaan asiakasta ostamaan maksullista siivouspalvelua. Asunnon siivoaminen on ollut tarpeen sekä asiakkaan fyysisen että psyykkisen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Palvelusta peritty maksu on saattanut osaltaan vaarantaa asiakkaan riittävän ravinnon saamisen. Siivouskertojen vähentäminen taloudellisten syiden vuoksi ei ole ollut asianmukaista. Siivouspalvelun vähentäminen asiakkaan kuntoutumisen johdosta tai sen edistämiseksi on sen sijaan voinut olla perusteltua.

Myönnettäessä siivouspalvelua sosiaalihuoltolain mukaisena palveluna, olisi asiakkaan tilanteessa ollut mahdollista tehdä päätös maksun perimättä jättämisestä asiakasmaksulain 11 §:n perusteella. Jos palvelu olisi myönnetty vammaispalveluna, erillistä päätöstä maksuttomuudesta ei olisi tarvinnut tehdä (6600/2021*).

OMAISEN KÄYTTÄMÄN KIELEN HUOMIOON OTTAMINEN

Mikäli asiakas ei sairauden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty itse osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen, on asiakkaan tahtoa selvittävä yhteistyössä hänen omaisensa, läheisensä tai laillisen edustajansa kanssa. Tällöin viranomaisen velvollisuutena on antaa omaiselle, läheiselle tai lailliselle edustajalle asiakkaan huoltoon ja hoitoon oleellisesti vaikuttavia tietoja, jotka ovat tarpeen asiakkaan tahdon ja sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi. Ilman näitä tietoja omaisella, läheisellä tai laillisella edustajalla ei ole riittäviä edellytyksiä arvioida asiakkaan tahdon ja edun toteutumista sosiaalihuolto koskevia ratkaisuja tehtäessä. Näissä tilanteissa tulee ottaa huomioon myös omaisten, läheisten ja mahdollisen laillisen edustajan käyttämä kieli, jotta sosiaalihuollon palveluja saavan henkilön toiveita ja mielipiteitä voidaan selvittää ja näin toteuttaa hänen itsemääräämisoikeuttaan (3877/2021).

YKSITYISELÄMÄN LOUKKAAMINEN

AOA totesi, että valitsemalla asiakkaalle asuinpaikka kaukana lähiomaisista oli tosiasiallisesti rajoitettu voimakkaasti äidin ja tyttären välisiä tapaamisia. AOA:n näkemyksen mukaan asiaa on arvioitava sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta.

AOA totesi, ettei hän voinut välttyä siltä vaikutelmalta, että yhteydenpidolle tyttäreen ja lapsenlapsiin ei ole annettu merkitystä, kun arvioitiin parasta asuinpaikkaa. Tämä heijastaa ajatusta, jonka mukaan henkilölle, jolla on krooninen psyykinen sairaus olisi vähemmän tärkeää tavata tytärtään ja lapsenlapsiaan kuin muille. Lähtökohta olisi syrjivä ja loukkaisi asiakkaan yhdenvertaisuutta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan viranomaiset eivät saa puuttua yksityis- ja perhe-elämää koskevan oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (1942/2021*).

OMATYÖNTEKIJÄN NIMEÄMINEN

Lainsäädännön lähtökohtana on, että kaikilla asiakkailla on oikeus saada omatyöntekijä. Omatyöntekijä tulee nimetä aina, ellei kyseessä ole tilapäinen avuntarve tai ellei asiakkaalle ole nimetty muun lain perusteella vastuutyöntekijää. Omatyöntekijän nimeämättä jättäminen erityisen haavoittuvassa asemassa oleville muistisairaille asiakkaille ei ole lainmukaista. Aktiivisesti toimiva omainen taikka edunvalvojan määrääminen eivät poista omatyöntekijän nimeämisen tarvetta. Palvelun järjestämisestä vastaava hyvinvointialue, aiemmin kunta, vastaa siitä, että asiakkaan palvelutarve arvioidaan ja palvelut järjestetään palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti. Omatyöntekijän tehtävänä on seurata asiakkaan palvelutarpeissa tapahtuvia muutoksia ja varmistaa, että palvelut vastaavat asiakkaan muuttuneita tarpeita (8834/2021*).

Aiemmin omatyöntekijän puuttumista on käsitelty mm. asiassa 5463/2020*. Koronaepidemian aikana omatyöntekijän puuttuminen näkyi siten, että omaiset kokivat jääneensä yksin tilanteessa, jossa yksittäistilanteissa palveluasumisyksikön toiminta on ollut lainvastaista ja/tai heidän on ollut tavanomaista vaikeampaa valvoa läheisen saaman hoivan ja hoidon laatua.

Omatyöntekijän tehtäviä täsmennettiin vanhuspalvelulaissa.

ASIAKKAAN ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN KUNNIOITTAMINEN PALLIATIIVISTA HOITOA TOTEUTETTAESSA

Kun henkilö vielä kykenee itse päättämään asioistaan ja ilmaisemaan itseään, ei hänen aiemmin ilmaisemansa hoitotahto sido hänen omaa päätöksentekoaan. Vastaavasti, jos arvioidaan, että potilas pystyy edelleen itse päättämään hoidostaan, ei potilaan laillista edustajaa, lähiomaista tai muuta läheistä tarvitse kuulla potilaslain mukaisesti sen selvittämiseksi, millainen hoito parhaiten vastaisi potilaan tahtoa. Hoitopäätösten tekemiseen ei tällöin myöskään tarvita lähiomaisten lupaa potilaslain mukaisesti.

Kantelija oli eri kannalla kuin lääkäri ja arvioi, ettei hänen isänsä enää kyennyt ilmaisemaan omaa tahtoaan terveydenhuollon henkilökunnalle. AOA:n näkemyksen mukaan seututerveyskeskus toimi ristiriitatilanteessa kantelijan isän edun mukaisesti jatkamalla hänen hoitoaan vuodeosastolla.

AOA:n näkemyksen mukaan tilanteessa olisi kuitenkin ollut mahdollista toimia toisinkin, jos kantelijan isän aiemmin esittämät toiveet olisi otettu ennalta huomioon hänen palvelujaan suunniteltaessa. Terveydenhuoltolain mukaan sekä kiireellisen että kiireettömän hoidon edellyttämän arvion yhteydessä terveydenhuollon ammattihenkilön on arvioitava, onko potilaalla ilmeinen sosiaalihuollon tarve. Jos tarve on ilmeinen, potilas on ohjattava hakemaan sosiaalipalveluja tai, jos tämä antaa siihen suostumuksensa, otettava yhteyttä kunnallisesta sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen.

Tilanteessa, jossa lääkäri saa hoitotahdon tekemisen yhteydessä tietää, että palliatiivisessa hoidossa oleva potilas toivoo, että hänen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunsa voitaisiin toteuttaa jossakin muualla kuin hänen kotipaikkakunnallaan, tämä tieto pitäisi välittää myös oman hyvinvointialueen (kotikunnan) sosiaalihuollon viranomaisten tietoon. Jos tällainen tieto tulee vasta siinä vaiheessa, kun potilasta ollaan juuri uloskirjoittamassa sairaalasta, voi soveltuvan paikan järjestäminen oikea-aikaisesti olla mahdotonta tai ainakin hyvin vaikeaa.

AOA totesi, että tietojenvaihto eri viranomaisten välillä ei toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Jos eri tahoilla olisi ollut sama tieto ja sosiaalitoimi olisi saanut ajoissa tiedon toiveesta järjestää palvelut elämän loppuvaiheessa toisella paikkakunnalla, olisi tämäkin vaihtoehto saattanut olla käytettävissä (6450/2021*).

KORONAROKOTUSKIRJEEN LÄHETTÄMÄTTÄ JÄTTÄMINEN YLI 70-VUOTIAILLE

AOA korosti ikääntyneelle väestölle ja iäkkäille henkilöille annettavan riittävän ohjauksen ja neuvonnan merkitystä koronarokotuksia järjestettäessä. Alueen väestölle yleisesti suunnattua tiedottamista ei voida pitää vanhuspalvelulain näkökulmasta riittävänä ottaen huomioon mainitussa laissa säädetty erityinen velvollisuus huolehtia iäkkäiden henkilöiden hyvinvoinnista ja terveyspalveluista.

Myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta oli pidettävä ongelmallisena, että hyvinvointiyhtymä päätti jättää lähettämättä uuden kirjeen kunnan 70 vuotta täyttäneille asukkaille sen jälkeen, kun he eivät alueen muissa kunnissa asuvien samanikäisten henkilöiden tavoin saaneet kirjettä osoiterekisterin tilaamisen yhteydessä tapahtuneen virheen takia.

AOA:n käsityksen mukaan hyvinvointiyhtymä olisi voinut harkita muita keinoja tiedottaa koronarokotuksista 70 vuotta täyttäneille henkilöille. AOA saattoi käsityksensä hyvinvointiyhtymän tietoon (1495/2021*).

4.14 Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisten (aiemmin maistraatit, 1.1.2020 lukien Digi- ja väestötietovirasto DVV) sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA Petri Jääskeläisen ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Sarja. Asiaryhmän muina esittelijöinä toimivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén ja neuvontalakimies Jaana Romakkaniemi. Jaksossa 4.14.3 selostetut ratkaisut ovat pääesittelijän esittelemiä, jollei toisin mainita.

4.14.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrättäessä edunvalvoja voi edustaa päämiestään sellaisessa henkilössä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei ymmärrä. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka päätösvaltaa hänen asioissaan annetaan toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 70 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvojia OA ei voi valvoa. Yleisessä edunvalvonnassa oli vuonna 2022 noin 45 000 päämiestä. Pääsääntöisesti valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistot (22 edunvalvontatoimistoa ja Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto) hoitavat yleisen edunvalvonnan itse, noin 90 % päämiehistä. Palveluntuottajat hoitavat ostopalvelusopimuksin noin 10 % edunvalvonnoista. Yleisen edunvalvonnan palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai lakiasiain- tai asianajotoimisto. Vuoden 2022 alussa ostopalvelusopimuksia oli voimassa 18.

Edunvalvonta on kanslian asiarymänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Heitä ovat esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ihmiset. Huolehtiessaan päämiehensä asioita ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

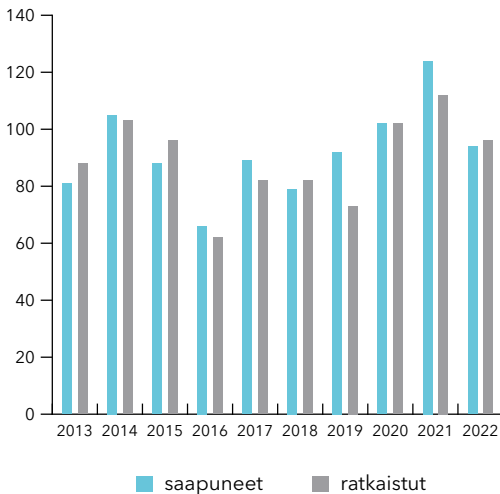
Asiaryhmän merkitystä OA:n toiminnassa korostaa 1.10.2022 voimaan tullut uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022), jolla edunvalvonta-asiat keskitettiin OA:lle.

4.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

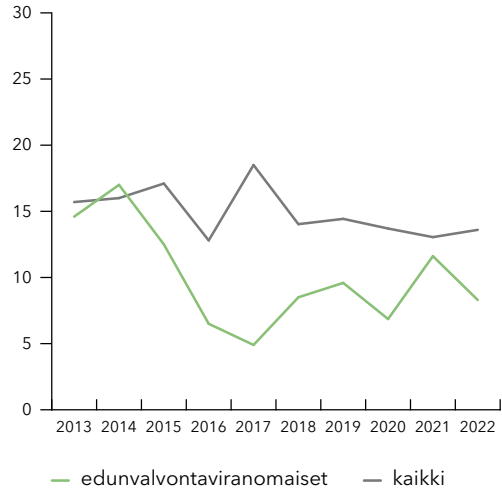
Edunvalvonta-asioita saapui 94 ja ratkaistiin 96 Toimenpiteisiin johti 8 asiaa (8,3 %). Toimenpideprosentin alhaisuutta selittää pitkälti se, että usein kantelut koskevat päämiesten käytännön asioiden hoitamista, jossa edunvalvojilla on harkintavaltaa. Esimerkkinä voidaan mainita päämiehelle annettavien käyttövarojen määrän arviointi. Kantelut koskevat usein myös sellaista asiaa, johon OA ei ylipäätään voi ottaa kantaa. OA ei esimerkiksi voi arvioida, onko joku edunvalvonnan tarpeessa vai ei, eikä määrätä edunvalvontaa lakkautettavaksi. Moni kantelu on usein myös sillä tavoin yksilöimätön, ettei asiaa voida ottaa tutkittavaksi.

Edunvalvontakantelut koskevat yleisimmin edunvalvoja. Kanteluiden aiheet ovat pitkälti samoja riippumatta siitä, onko kantelijana päämies vai hänen läheisensä. Kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, laskujen maksamisesta, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta ja tämän kysymyksen selvittämistä, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeudesta saada tietoja asioiden hoitamisesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, kuten neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä. Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

OA antoi OM:lle lausunnon luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi holhousasioiden rekisteristä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta (1186/2022).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.14.3 RATKAISUJA

EDUNVALVONTA-ASIOIDEN KÄSITTELYAJAT DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTOSSA

Kertomusvuonna ratkaistiin Digi- ja väestötietoviraston (DVV) käsittelyaikoja koskeva asiakokonaisuus, jota tutkittiin sekä yksittäisten kanteluiden perusteella että omasta aloitteesta. Käsittelyajoista saapui vuosina 2020–2022 runsaat 40 kantelua.

Yksittäisissä tapauksissa käsittelyajat olivat olleet hyvin pitkiä. OA antoi kertomusvuonna DVV:lle huomautuksen edunvalvonnan tarpeen selvittämisen lähes 16 kuukauden käsittelyajasta (4588/2021*). OA piti liian pitkinä myös edunvalvonnan tarpeen selvittämisen lähes yhdeksän kuukauden ja runsaan kuuden kuukauden käsittelyaikoja (7328/2021*, 6972/2021* ja 4467/2021*) sekä perinnönjakoa koskeneen lupahakemuksen kuuden kuukauden käsittelyaikaa (6828/2021*). Myöskään päämiehen tekemää edunvalvonnan lakkauttamishakemusta ei käsitelty ilman aiheetonta viivytystä, kun hakemus oli otettu varsinaiseen käsittelyyn vasta sen jo oltua vireillä noin puoli vuotta (2159/2021*). Asiat olivat usein olleet sinänsä selkeitä eikä pitkä käsittelyaika selittynyt niiden tapauskohtaisilla erityispiirteillä ja niiden vaatimilla toimenpiteillä vaan käytännössä asioiden yleisellä ruuhkautumisella heti DVV:n perustamisen jälkeen.

Omaan aloitteeseen antamassaan ratkaisussa OA totesi, että DVV:n perustamiseen johtaneen lain perusteluissa esitetyt arviot uudistuksen vaikutuksista asiakkaiden asemaan eivät olleet käytännössä toteutuneet DVV:ssä sen toimiessa holhousviranomaisena, kun vasta noin kolmen vuoden kuluttua uudistuksen voimaan tulosta sen tavoitteiden toteutuminen alkoi olla näköpiirissä. Tänä aikana lukemattomat holhousviranomaisen palveluita tarvitsevat henkilöt olivat kärsineet kohtuuttoman pitkistä käsittelyajoista.

OA:n mukaan julkinen valta ei ollut DVV:n perustamisessa ja sen jälkeenkään kaikin osin onnistunut toteuttamaan asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksia edunvalvonta-asioissa. Käsittelyaikojen pitkittymisen taustalla oli siirtyminen kohti täysin digitaalista käsittely-ympäristöä. OA piti paradoksaalisena, että DVV, jonka tehtävänä on edistää yhteiskunnan digitalisaatiota, oli itse kompuroinut holhoustoimen palveluiden digitalisaatiossa.

Uudistuksen toimeenpanon ongelmat olivat OA:n mukaan vaarantaneet edunvalvonnassa tai edunvalvonnan tarpeessa olevien henkilöiden ja muiden holhoustoimen palveluita tarvitsevien henkilöiden etujen ja oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen. OA piti tätä erityisen moitittavana ja varsin huolestuttavana siksi, että viraston toimialaan holhousviranomaisena kuuluvissa asioissa on keskeisesti kyse hyvin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asioiden hoitamiseen liittyvästä merkittävästä oikeusturvatehtävästä, jonka tulee olla asianmukaisesti järjestetty ja resursoitu. OA saattoi käsityksensä DVV:n ja VM:n tietoon. Asian yleisen merkityksen vuoksi hän päätti jatkaa DVV:n käsittelyaikojen seurantaan edunvalvonta-asioissa ja pyytää VM:ää ilmoittamaan 30.6.2023 mennessä DVV:n ja VM:n toimenpiteiden vaikuttavuudesta käsittelyaikoihin (4661/2021*).

ALKUPERÄISEN EDUNVALVONTAVALTAKIRJAN KATOAMINEN

OA antoi DVV:lle huomautuksen alkuperäisen edunvalvontavaltakirjan kadottamisesta ja asian käsittelyn aiheettomasta viipymisestä. DVV oli vakavalla tavalla loukannut valtuuttajan itsemääräämisoikeutta, kun viraston toiminnan seurauksena hänen tahtonsa asioiden hoidosta ei voinut toteutua ja vaihtoehdoksi oli jäänyt edunvalvojan määrääminen. Asiakirjan hukkaaminen oli myös vastoin valtuutetun oikeutta saada asia viranomaisessa käsitellyksi asianmukaisesti. Myös käsittelyaika oli liian pitkä. Valtuutuksen vahvistaminen oli tullut vireille helmikuussa 2021 ja elokuussa oli käynyt ilmeiseksi, että vahvistaminen ei ollut mahdollista alkuperäisen valtakirjan hävittyä.

Asian käsittelyn jatkuttua edunvalvojan määräämisasiana siinä oli syyskuussa 2021 pyydetty lääkärinlausuntoa mutta DVV oli laiminlyönyt valvoa sen saapumista, jolloin asia oli saatu käräjäoikeuteen vasta maaliskuussa 2022.

DVV:n laiminlyönnin seuraukset olivat perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta olleet kokonaisuudessaan vakavia eikä perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvoite edistää perusoikeuksia ollut toteutunut. OA piti tapausta varsin poikkeuksellisenä, ja laillisuusvalvonnassakin tällainen asia oli tullut arvioitavaksi vain kerran aiemmin (2120/2019; OA:n kertomus vuodelta 2020, s. 343). OA katsoi aiheelliseksi tuoda esiin, että kantelija voi omasta ja edustamansa henkilön puolesta harkintansa mukaan saattaa kysymyksen perusoikeuksien loukkauksen hyvittämisestä hakemuksella Valtiokonttorin arvioitavaksi. Lisäksi OA lähetti päätöksensä tiedoksi oikeusministeriölle (552/2022*).

PÄÄMIEHEN ETU EI TOTEUTUNUT

OA:n mukaan holhustoimilaissa säädetty päämiehen etu ei ollut toteutunut eikä päämies ollut saanut hallintolain palveluperiaatteen mukaista asianmukaista yleisen edunvalvonnan palvelua. Asioiden hoidossa oli ollut ongelmia koko edunvalvonnan ajan. Pääosin asiat olivat sinänsä tulleet hoidetuiksi mutta viiveellä. Asioiden hoitoon olivat vaikuttaneet koronapandemia, edunvalvojan työmäärä, henkilöstön vaihtuminen ja edunvalvontatoimiston muutto.

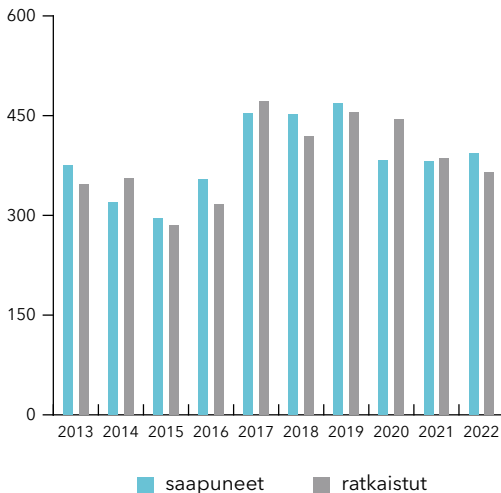
OA otti huomioon edellä mainitut seikat ja sen, että yleinen edunvalvoja oli pahoitellut viiveitä asioiden hoitamisessa, sekä sen, että päämiehen asioiden hoito oli ilmoitettu käytävän edunvalvonnassa vielä kertaalleen läpi ja mahdollisesti koituneet taloudelliset vahingot oli ilmoitettu korvattavan. OA korosti kuitenkin sitä, että vaikka mahdolliset taloudelliset vahingot voidaan korvata jälkikäteen, ei ole hyvän hallinnon eikä hyvän edunvalvontatavan mukaista, jos päämies ja hänen läheisensä joutuvat olemaan epävarmoja siitä, tulevatko asiat hoidetuiksi. Heidän tehtävänsä ei ole selvittää, kuka asioita kulloinkin hoitaa ja miten niitä on hoidettu tai onko niitä ylipäätään hoidettu. Heidän tulee hyvän hallinnon luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti voida luottaa siihen, että päämiehen asiat tulevat hoidetuiksi asianmukaisesti ja viivytyksettä. OA saattoi käsityksensä edunvalvontatoimiston tietoon ja lähetti päätöksensä tiedoksi DVV:lle (6791/2021*).

4.15 Sosiaalivakuutus

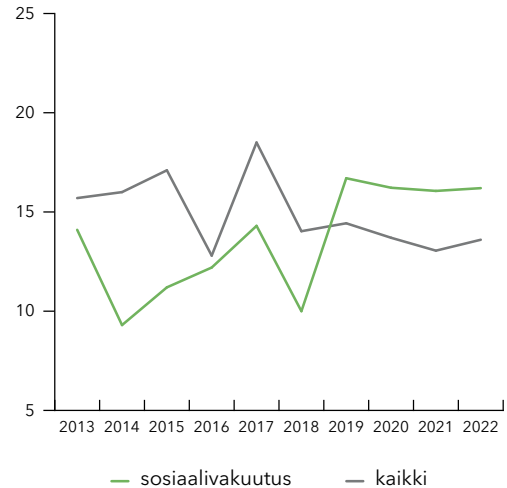
Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää, ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Asiaryhmässä käsitellään myös liikennevakuutusasioita. Työttömyysturvaa käsitellään jaksossa 4.16 ja asiaryhmään kirjattuja vammaisten henkilöiden asioita jaksossa 3.4. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA Pasi Pölönen ja esittelijöinä esittelijäneuvos Juha Niemelä (pääesittelijä) sekä notaarit Eeva-Maria Tuominen ja Riina Tuominen.

4.15.1 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Kanteluita saapui 394 (edellisenä vuonna 381) ja niitä ratkaistiin 364 (386). Kanteluiden määrä pysyi edellisvuosien tasolla. Saapuneista kanteluista yli puolet kohdistui jälleen Kelan toimintaan. Etuuslajeista kanteluissa olivat eniten esillä työkyvyttömyyseläke, sairauspäiväraha, sairaanhoitokorvaukset sekä työtaturmavakuutus. Tyytymättömyyden aiheina olivat aiempaan tapaan useimmiten asian käsittelyn viivästyminen, puutteet asiakaspalvelussa ja etuusasiassa annetun päätöksen sisältö. Ratkaisuista 16,2 % (59 kpl) johti toimenpiteeseen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.15.2 TARKASTUKSET

AOA Pölösen ja Kelan johdon yhteistyöpalaverissa huhtikuussa Kela esitteli toimintansa tunnuslukuja ja muun muassa koronapandemian vaikutuksia toimintaansa. Tapaamisessa käytiin läpi tilastotietojen valossa etuusasioiden käsittelyaikoja ja asiakaspalvelun, erityisesti puhelinpalvelun, toimivuutta ja uudistushankkeita. Esillä olivat myös Kela-taksitoimintaan liittyvät haasteet. Kanslian tarkastusten vuositeemaan (valvonnan valvonta) liittyen Kela esitteli myös kattavasti omaa sisäistä tarkastustoimintaansa sekä hallintokanteluiden käsittelyä.

4.15.3 RATKAISUJA

LIIKENNEVAKUUTUSKESKUKSEN VAHINKOJAOSTON TOIMINTA

Liikennevakuutuskeskuksen (LVK) hallituksen alaisuudessa on toiminut vakuutusyhtiöiden korvauspäälliköiden muodostama työryhmä (Vahinkojaosto), jonka pääasiallinen tehtävä on ollut antaa jäsenyhtiöille lausuntoja tilanteissa, joissa kahden tai useamman vakuutusyhtiön näkemykset korvausvastuun jakautumisesta ovat olleet eriävät.

LVK:n säännöissä on valtuutettu keskuksen hallitus asettamaan valmistelevaa käsittelyä varten jaostoja. LVK oli perustanut Vahinkojaoston toiminnan liikennevakuutuslain säännökseen, jonka mukaan LVK hoitaa tehtäviä, jotka edistävät liikennevakuutuslainsäädännön toimeenpanoa ja kehittämistä tai liikenneturvallisuutta, sekä muut hallituksensa määrittelemät palvelutehtävät.

LVK oli vuonna 2018 antamissaan korvauskäsittelyn yleisohjeissa todennut, että jäsenyhtiöt ovat sitoutuneet noudattamaan Vahinkojaoston lausuntoa välimiesratkaisuna keskinäisissä erimielisyystapauksissa. LVK muutti ohjetta kantelun käsittelyn aikana ja hankituissa selvityksissä yhtiöt ilmoittivat, etteivät ne ole sidottuja jaoston antamaan lausuntoon. AOA:n käsityksen mukaan yhtiöt olivat käytännössä noudattaneet jaoston lausuntoja.

AOA katsoi, että Vahinkojaosto oli tosiasiallisesti osallistunut varsin ratkaisevalla tavalla liikennevakuutusjärjestelmän toimeenpanoon ja siten myös julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. AOA kyseenalaisti sen, voidaanko tämänkaltaista aktiivista roolia julkisessa hallintotehtävässä perustaa yleisluontoiseen LVK:n toimintaa koskevaan sääntelyyn. Vahinkojaoston lausunnotonennettely näytti kehittyneen liikennevakuutusasioiden riippumattoman oikeussuojaelimen, potilas- ja liikennevahinkolautakunnan, rinnalle. Tällaista julkisen hallintotehtävän luovuttamista Vahinkojaostolle ei olisi tullut tehdä ilman siihen oikeuttavaa lain säännöstä.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta LVK:n ja STM:n tietoon ja pyysi LVK:ta ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ratkaisu on antanut aihetta (127/2021*).

LVK ilmoitti, että Vahinkojaoston edellä kuvatusta lausunnonantomenettelystä on luovuttu syksyllä 2022.

LIIKENNEVAKUUTUSMAKSUN PERUSTEISTA TIEDOTTAMINEN

AOA katsoi Pohjola Vakuutus Oy:n laiminlyöneen informoida kantelijaa moottorikelkkavakuutuksen vähimmäismaksusta vakuutusta otettaessa. Yhtiö ei ollut kertonut siitä kantelijalle myöskään myöhemmin tämän soittaessa yhtiöön. Myös yhtiön verkkosivuilta vähimmäismaksusta annettu informaatio oli jättänyt sijaa tulkintoille. AOA korosti, että asiakkaille on annettava riittävät tiedot vakuutukseen kohdistuvista maksuista, jotta he pystyvät jo vakuutusta hankkiessaan arvioimaan ja vertailemaan eri vakuutusyhtiöiden tarjoamia vakuutuksia ja niistä kertyviä maksuja.

Pohjola myönsi puutteet kantelijan informoinnissa ja hyvitti tälle perimänsä vähimmäisvakuutusmaksun. Lisäksi yhtiö ilmoitti käyvänsä asian läpi asiakaspalvelunsa kanssa ja selkeyttävänsä asiakasmateriaaliaan (5132/2021*).

OIKEUDENKÄYNNIN VIVÄSTYMISHYVITYSVAATIMUS VAKUUTUSOIKEUDESSA

Oikeudenkäynnin viivästyminen koskeva hyvitysvaatimus on tehtävä pääasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle hyvissä ajoin ja viimeistään ennen pääasian käsittelyn päättymistä. Oikeushallinnon sähköisessä asianhallintajärjestelmässä (HAIPA) asia näyttyy avoimena niin kauan kunnes asian ratkaiseva päätösasiakirja on tuomioistuimessa merkitty lähetetyksi. Vakuutusoikeudessa päätöksen antamispäivä ja se postittamispäivä poikkeavat toisistaan ja käsiteltävä saattaa näkyä HAIPA-järjestelmässä avoimena, vaikka tosiasiallisesti vakuutusoikeus on sen voinut jo ratkaista.

Vakuutusoikeus oli menetellyt lainmukaisesti jättäessään tutkimatta kantelijan hyvitysvaatimuksen, koska se oli saapunut vasta sen jälkeen, kun vakuutusoikeus oli jo ratkaissut pääasiana olleen valitusasian.

AOA:n mukaan muutoksenhakijoilla tulee olla tarvittava informaatio siitä, missä vaiheessa heidän tulee viimeistään esittää vaatimus oikeudenkäynnin viivästyksen hyvittämisestä. Tiedon siitä, että asia näkyy sähköisessä asiointipalvelussa vireillä olevana vielä ratkaisupäivän jälkeen, tulisi olla saatavilla sekä vakuutusoikeuden verkkosivuilla että HAIPA-järjestelmässä. AOA kehotti vakuutusoikeutta ja tuomioistuinvirastoa arvioimaan tilannetta (7828/2021*).

Vakuutusoikeus ilmoitti tuomioistuinviraston lisänteen sähköiseen asiointipalveluun ohjeistusta vakuutusoikeusprosessista ja käsittelyn päättymisestä siellä sekä siitä, mikä merkitys tällä on hyvitysvaatimuksen esittämisajankohtaan. Vakuutusoikeus on tarkentanut verkkosivuillaan olevaa ohjeistusta siitä, milloin asian käsittelyn vakuutusoikeudessa katsotaan päättyneen ja lisännyt ohjeistusta siitä, miten ja missä tilassa olevana valitusasia näkyy sähköisessä asiointipalvelussa ja miten muutoksenhakija voi seurata siellä asiansa etenemistä.

TAKUUELÄKE- JA ELÄKKEENSAAJIEN ASUMISTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYAJAT

Kantelijan hakemusten käsittely oli kestänyt Kelassa kanteluhetkellä jo vuoden. Käsittelyt olivat pitkittyneet, koska Kela ei ollut saanut tietoa kantelijalle Tanskasta mahdollisesti tulevasta eläkkeen lisäosasta, jolla voisi olla vaikutusta etuuksiin.

Selvityksensä yhteydessä Kela ilmoitti, että asumistuesta olisi tullut antaa päätös, kun selvisi, että asian selvittely Tanskasta tulee kestäväkään kauan. Se antoikin kantelijalle takautuvan päätöksen asumistuesta. AOA katsoi Kelan laiminlyöneen käsitellä asumistukiasiaa viivytyksellä.

Takuueläkeasia oli sen sijaan edelleen vireillä. Lain mukaan, jos takuueläkkeen hakija on hakenut eläkettä tai korvausta myös muusta valtiosta, takuueläke voidaan myöntää väliaikaisesti asian käsittelyn ajaksi. Sekä Kela että ETK olivat pyytäneet Tanskasta tietoja kantelijan lisäeläkkeestä, mutta nimenomaista hakemusta Tanskaan ei ollut tehty. Takuueläkkeen myöntäminen väliaikaisesti edellyttää hakemuksen toimittamista ulkomaille, ja AOA kehotti Kelaa selvittämään asiaa pikaisesti ottaen huomioon sen, että takuueläkehakemus oli ollut vireillä jo 16 kuukautta (3588/2022*).

Kela ilmoitti ETK:n lähettäneensä 29.11.2022 kantelijan hakemuksen eläkkeen lisäosasta Tanskaan. Kela antoi 15.12.2022 kantelijalle takuueläkkeestä väliaikaisen päätöksen, kun kantelija oli tiedusteltaessa ilmoittanut sellaisen haluavansa.

KUNTOUTUSHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA

AOA antoi Kelalle huomautuksen kuntoutushakemuksen käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä. Hakemuksen käsittely Kelassa oli kestänyt lähes 10 kuukautta. Viivästystä asiassa oli aiheuttanut muun muassa terapeutin pätevyysvaatimusten selvittely ja uuden terapeutin etsintä. Hakemus oli kuitenkin ollut ensimmäiset viisi kuukautta käytännössä passiivisessa tilassa ennen kuin asiaan saatiin ajantasainen selvitys. Tämänkin jälkeen Kelassa kesti vielä yli kaksi kuukautta ennen kuin hakemus toimitettiin sen asiantuntijalääkärille (7522/2021*).

MUITA KÄSITTELYAIKARATKAISUJA

Kela asettaa vuosittain toimeenpanemissaan etuusasioissa hakemuksille tavoitekäsittelyajat. Etuuskäsittelyn ruuhkautuminen sekä käsittelyaikojen pidentyminen yli Kelassa asetetun tavoiteajan johtaa usein kanteluihin. Viime vuosina erityisesti sairauspäiväraha-hakemusten käsittelyajoista on kanneltu runsaasti (ks. esim. EOA:n kertomus vuodelta 2021, s. 308).

Vuoden 2022 alussa Kela pidensi sairauspäiväraha-asioiden tavoitekäsittelyaikaa kolmesta viikosta neljään viikkoon. Kesää kohden hakemusten toteutunut käsittelyaika lähti nousemaan ja keskimääräinen käsittelyaika oli vielä elokuussa 36 päivää.

AOA antoi loppukesän ja syksyn aikana noin 30 ratkaisua liittyen sairauspäiväraha-asioiden käsittelyaikoihin. Kelan selvityksen mukaan käsittelyaikojen pidentymiseen oli vaikuttanut olennaisesti koronatilanteen aiheuttama tartuntatautipäivärahan hakemusmäärien kasvu, kun osa sairauspäivärahan ratkaisijoista tekee myös tartuntatautipäivärahan ratkaisutyötä. Myös sairauspäiväraha-hakemusten määrä oli vuoden ensimmäisellä puoliskolla lisääntynyt. Syksyn aikana Kela onnistui lisärekrytoinneilla ja muilla työjärjestelyillä lyhentämään sairauspäiväraha-hakemusten keskimääräisen käsittelyajan alle asettamansa tavoiteajan.

AOA antoi vuonna 2020 Pohjola Vakuutus Oy:lle vakavan huomautuksen laiminlyönneistä liikennevakuutusasioiden käsittelyssä (6697/2019*). Finanssivalvonta (Fiva) ilmoitti tuon asian yhteydessä aloittaneensa yhtiön lakisääteisten vakuutusten korvauskäsittelyiden aktiivisen ja tehostetun valvonnan. Oikeusasiamiehen valvonnassa epäkohtia tuli edelleen esille. AOA antoi kertomusvuonna Pohjolalle peräti viisi moittivan käsityksen sisältävää ratkaisua laiminlyönneistä korvausprosesseissa.

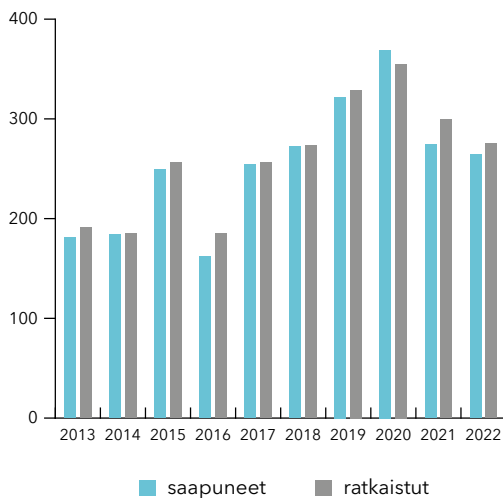
AOA arvosteli Protector Vakuutusta kahdessa ratkaisussaan laissa säädettyjen määräaikojen ylityksistä, huolellisuusveloitteen laiminlyönneistä ja puutteista tiedusteluihin vastaamisessa (4891/2021*). Fiva piti huolestuttavana, että lyhyen ajan sisällä oli ilmennyt kaksi tapausta, jotka osoittivat puutteita yhtiön korvaustoiminnassa ja asiakaspalvelussa. Se ilmoitti myös arvioivansa, missä määrin yhtiön liikennevahinkoasioiden korvaustoiminnan tarkempi selvittäminen on tarpeen.

4.16 Työvoima ja työttömyysturva

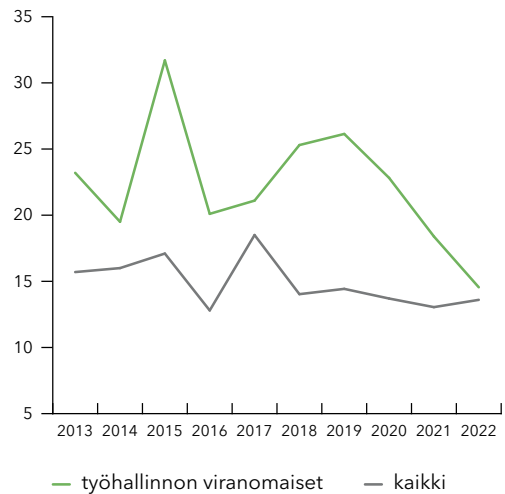
Asiaryhmään kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, palkkaturva, työsuojelu ja kuntouttava työtoiminta. Työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään jaksossa 4.15. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA Pasi Pölonen. Asiaryhmän esittelijöinä toimivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto (pääesittelijä) ja notaari Riina Tuominen.

4.16.1 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuonna 2022 tuli vireille 264 asiaryhmän kantelua ja ratkaistiin 275 asiaryhmän kantelua. Ratkaistuista kanteluista 126:ssa oli kysymys työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) menettelystä, 46 työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa olevien kuntien menettelystä, 19 Kelan menettelystä, 13 työttömyyskassojen menettelystä ja 13 työsuojeluviranomaisten menettelystä. Arvioinnin kohteena oli useimmiten asian käsittelyaika, asianmukaisuus ja huolellisuus asian käsittelyssä sekä neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen. Kanteluihin annetuista ratkaisuista noin 15 % (40 kpl) johti AOA:n toimenpiteisiin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.16.2 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin yksi tarkastus. Vantaan kaupungin työllisyyspalvelujen tarkastuksella olivat esillä työllisyyspalvelujen organisointi, asiakkaiden palveluprosessi ja tarjolla olevat palvelut, työllisyyspalvelujen ohjaus ja valvonta, työllisyyden edistämisen kuntakokeilu toimeenpano, kaupungin ja työ- ja elinkeinotoimiston yhteistyö, aktivointisuunnitelmat, kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu ja palkkatukipäätökset.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että kulku työllisyyspalveluihin ei ole vammaiselle henkilölle vammaissopimuksen 9 artiklassa tarkoitetulla tavalla esteetön. Työllistymissuunnitelmien ajantasaisuuden osalta AOA kiinnitti huomiota työnhakijan palveluprosessia, aktivointisuunnitelman sisältöä ja kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamista koskeviin säännöksiin. Kuntouttavaa työtoimintaa ei lain mukaan saa hankkia yritykseltä. AOA totesi, että jos kuntouttavassa työtoiminnassa olevat osallistuvat tehtäviin, jotka ovat elinkeinotoiminnaksi luettavia, voi syntyä tilanteita, jossa työtoiminta on lähellä tavanomaista työskentelyä. Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun ja palkkatuen ratkaisujen osalta AOA kiinnitti huomiota hallintolain vaatimukseen siitä, että ratkaisuissa tulee mainita ratkaisun tehnyt viranomais, joka kuntakokeilussa on kokeilussa mukana oleva kunta. Palkkatukipäätösten osalta AOA kiinnitti huomiota siihen, että päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset tarvittaessa momenttiasolla (2596/2022).

4.16.3 OMA ALOITE ALUEHALLINTO VIRASTOJEN TYÖSUOJELUN VASTUUALUEIDEN TOIMINNASTA

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet (AVI:t) huolehtivat työsuojelun alueellisesta valvonnasta ja ohjauksesta. Työsuojeluvalvonnan keskeisin keino on työpaikkatarkastus, minkä lisäksi valvontaa tehdään myös asiakirjojen perusteella.

AVI:ien menettelystä ei kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle kovin usein. AOA on ratkaissut vuosina 2017–2021 yhteensä 97 AVI:ien menettelyä koskevaa kantelua. Kanteluista noin 15 prosenttia johti toimenpiteisiin, mikä on sama osuus, joka keskimäärin oikeusasiamiehen ratkaisuista johtaa toimenpiteisiin. Laillisuusvalvonnassa AOA:n huomio on kiinnittynyt erityisesti hallintolain ja julkisuuslain vastaiseen menettelyyn (huolellisuus asian käsittelyssä, tarkastajan käyttäytyminen, asian käsittelyaika ja asiakirjapyyntöjen käsittely). Suurimman osan kanteluista on tehnyt AVI:lle valvontapyyntöjen tehnyt työntekijä. Pääosin kantelut ovat liittyneet epäasiallista kohtelua, häirintää ja syrjintää koskevien valvontapyyntöjen käsittelyyn.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota menettelyihin, joilla viranomaiset pyrkivät huolehtimaan siitä, että niiden menettelytavat ovat lain ja hyvän hallinnon mukaisia. Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on keskeinen osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa. Oikeusasiamiehen toiminnassa on tärkeää, että kullakin hallinnonalalla on tehokas sisäinen laillisuusvalvonta. Tätä taustaa vasten AOA otti huhtikuussa 2021 AVI:ien toiminnan tutkittavakseen omana aloitteena. AOA pyysi kaikilta viideltä AVI:lta vuosien 2018–2020 osalta tietoja työsuojelutarkastusten toteuttamisesta, muistutuksista, valvontaohjeista, STM:n ohjauksesta ja valvonnasta sekä henkilöstöresursseista.

Työsuojeluviranomaiset tekivät vuonna 2017 noin 27 600 tarkastusta, vuonna 2018 noin 26 200 tarkastusta ja vuonna 2019 noin 24 000 tarkastusta. Koronapandemian vuoksi tarkastusten määrä laski vuonna 2020 ollen noin 14 600. Tarkastuksista asiakirjatarkastuksia oli noin 9 %:a vuonna 2017, noin 11 %:a vuonna 2018 ja noin 13 %:a vuonna 2019. Vuonna 2020 asiakirjatarkastusten osuus kasvoi koronapandemian vuoksi ollen noin 37 %:a.

Työsuojelutarkastuksesta laaditaan tarkastuskertomus, joka ei ole asianosaisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttava hallintopäätös, mistä johtuen tarkastuskertomukseen ei voi hakea muutosta. Valvontalaissa on säännökset kahdesta oikeussuojakeinosta. Jos työsuojelutarkastus johtaa työsuojeluviranomaisen velvoittavaan päätökseen, se on valituskelpoinen. STM:n ja AVI:ien valvontalain nojalla antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muistutuksen voi tehdä AVI:n tai sen yksittäisen virkamiehen menettelystä. AVI:n menettelystä voi tehdä myös hallintokantelun.

AVI:lle tehtiin vuosina 2018–2020 yhteensä 113 muistutusta, joista kahdeksan johti uuteen tarkastukseen ja 12 johonkin muuhun toimenpiteeseen.

STM:lle tehtiin vuosina 2018–2020 AVI:ien menettelystä neljä kantelua, joista yksi johti toimenpiteisiin (tarkastajan huomion kiinnittäminen ohjeen käytettävissä oloon).

Muistutusten ja kantelujen määrän valossa tyytymättömyys AVI:ien menettelyyn on ollut vähäistä.

AVI:ien työsuojelun vastuualueet ovat suoraan STM:n ohjauksessa. STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto ohjaa työsuojelun vastuualueita, valmistelee ja kehittää työsuojelun lainsäädäntöä sekä työsuojelupolitiikkaa ja huolehtii kansainvälisestä yhteistyöstä työsuojelun alalla. Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus nro. 81 edellyttää, että työsuojelun vastuualueet ovat toiminnassaan riippumattomia. Tämä tarkoittaa sitä, että STM ei voi yksittäisissä valvonta-asioissa ohjata ja valvoa työsuojeluviranomaisia. AVI:ien toimintaa pyritään yhdenmukaistamaan valvontaohjeilla, tulosohjauksella ja koulutuksella.

AVI:ien näkemyksen mukaan valvontaohjeet yhdenmukaistavat toimintaa ja ohjeisiin ollaan melko tyytyväisiä. Myös tarjolla olevaan koulutukseen ollaan tyytyväisiä. AVI:t pitivät henkilöstöresurssiaan riittävinä nykyisten tehtävien hoitamiseen (2313/2021*).

4.16.4 LAUSUNNOT

AOA antoi työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta (2212/2022).

4.16.5 RATKAISUJA

HUOLELLISUUDEN LAIMINLYÖNTI AIHEUTTI VIIVEITÄ TYÖTTÖMYYSETUUSASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ

Työttömyysetuusasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen on säädetty nimenomainen määräaika. AOA antoi kaksi TE-toimistoa ja seitsemän työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevaa kuntaa koskevaa ratkaisua, joissa AOA totesi työttömyysetuusasian käsittelyn pitkittyneen, koska työttömyysetuusasian käsittely ei ollut ollut asianmukaista ja riittävän huolellista.

4.17 Alue- ja paikallishallinto

Yleisiin kunnallisasioihin kuuluvat lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Lisäksi kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat sekä vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Myös valtion arava- tai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa käsitellään omista luvuistaan tässä kertomuksessa.

Asiaryhmän ratkaisija oli AOA Maija Sakslin. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström 30.11.2022 asti. Asiaryhmän asioita esitteli notaari Sanna-Kaisa Frantti ja ajalla 1.5.–31.12.2022 oikeusasiamiehensihteeri Niina Kolju.

4.17.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

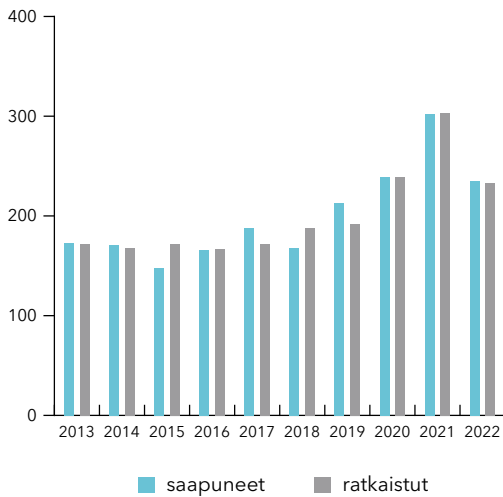
Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kunnan asukkaille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla ja muuten kunta päättää itse tehtävistä, jotka se ottaa hoidettavakseen. Kun kunnille säädetään lailla uusia tehtäviä, tulee huolehtia myös kuntien tosiasiallisista taloudellisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota velvoittavat myös perustuslain perusoikeussäännökset.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kuntalaki edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntalaki mahdollistaa kunnan hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisen paikallisten olosuhteiden mukaan. Kunnan hallinnossa noudatetaan hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia mm. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kieli-laki ja yhdenvertaisuuslaki.

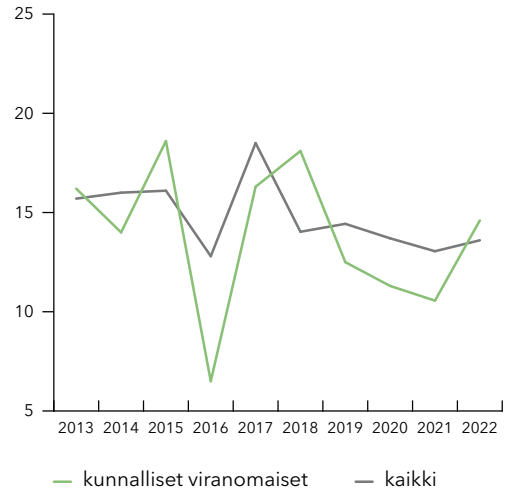
Suomessa kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisäateisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa.

Kuntien tehtävät kuuluvat useiden ministeriöiden toimialaan. Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Se huolehtii kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

Kuntien tehtävät muuttuivat olennaisesti 1.1.2023, jolloin tulivat voimaan laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä laki pelastustoimen järjestämisestä. Uudistuksen jälkeen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden sekä pelastustoimen järjestämisvastuu kuuluu hyvinvointialueille sekä Helsingin kaupungille.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen ja valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisovalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Kertomusvuonna toimitettiin ensimmäiset aluevaalit. Ennakoäänestys kotimaassa järjestettiin 12.-18.1.2022 ja vaalipäivän äänestys oli 23.1.2022. Aluevaaleissa valittiin hyvinvointialueille aluevaltuustot, jotka aloittivat 1.3.2022. Ensimmäisten aluevaltuustojen toimikausi on poikkeuksellisesti kolme vuotta. Seuraavat aluevaalit toimitetaan samanaikaisesti kuntavaalien kanssa vuodesta 2025 lukien.

Kertomusvuonna kanteluita tuli 235 ja niitä ratkaistiin 233. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli 34. Oikeusasiamiehelle saapui kertomusvuonna ensimmäiset kantelut hyvinvointialueiden toiminnasta.

4.17.3 RATKAISUJA

ENNAKKOÄÄNESTYKSEN PÄÄTTÄMINEN

Vaalilain mukaan äänioikeutetulla, joka on ennen äänestysajan päättymistä tullut saapuville ennakoäänestyspaikkaan tai vaalipäivän äänestyspaikkaan odottamaan äänestysvuoroaan, on oikeus äänestää.

Vartijat olivat kääntäneet ennakoäänestyspaikalta viisi ennen äänestysajan päättymistä paikalle äänestämään saapunutta henkilöä rakennuksen sisäänkäynnin läheisestä tilasta. Vaalitoimitsijat ottivat samaan aikaan ennakoäänestyspisteen sulkemisan jälkeenkin vastaan äänestäjiä, jotka olivat odottamassa samassa huoneessa, jossa äänestyspaikka sijaitti. Vaalitoimitsijat eivät olleet tietoisia rakennuksen sisäänkäyntiovella tapahtuneesta äänestäjien kääntämisestä, eivätkä voineet vaikuttaa asiaan.

Ottaen huomion vaalivirkailijoiden ja -toimitsijoiden velvollisuudet ja oikeusturva, OA piti tärkeänä, että kaikilla vaalitoimitukseen osallistuvilla ja muilla saapuvilla olevilla tahoilla on selkeä tieto vaalilaissa säädetystä vaali- ja osallistumisoikeuksien sisällöstä sekä vaalivirkailijoiden ja vaalitoimitsijoiden keskeisistä velvollisuuksista huolehtia äänioikeutettujen oikeuksien asianmukaisesta toteutumisesta ja äänestystapahtuman häiriöttömästä kulusta.

Koska keskusvaalilautakunta pahoitteli tapahtumia ja ilmoitti antavansa lisäohjeistusta asiasta vaalivirkailijoille ja -toimitsijoille sekä muille tahoille, OA tyytyi saattamaan käsityksensä vaali- ja osallistumisoikeuden asianmukaisesta turvaamisesta keskusvaalilautakunnan tietoon. Lisäksi asian yleisemmän merkittävyyden vuoksi OA saattoi päätöksensä ja siinä esittämänsä käsitykset tiedoksi myös oikeusministeriölle, joka toimii valtioneuvostossa ylimpänä vaaliviranomaisena (4185/2021*).

VAALISALAISUUDEN SÄILYMINEN ALUEVAALIEN ENNAKKOÄÄNESTYSPAIKASSA

Aluevaalien ennakoäänestyksessä käytössä puolikorkeita äänestyskoppeja, jotka eivät täysin peittäneet äänestämässä olevaa henkilöä. Vaalilaissa tai oikeusministeriön vaaliohjeissa ei ole yksityiskohtaisia ohjeita äänestyskoppien rakenteesta, kuten niiden korkeudesta. Vaalilain mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että jokaisella vaalilautakunnalla on käytettävään sellaiset äänestyskopit, jotka turvaavat vaalisalaisuuden säilymisen. Vaalilautakuntien on puolestaan huolehdittava äänestys-paikalla äänestyskoppien sijoittelusta siten, että vaalisalaisuus on turvattu. Apulaisoikeuskansleri on ratkaisussa 28.1.2004 dno 411/1/03 käsitellyt äänestyskoppien mataluutta. Kyseiseen kanteluasiaan antamassaan selvityksessä oikeusministeriö on ilmoittanut, että se tulee ennen seuraavia vaaleja kiinnittämään keskusvaalilautakuntien huomiota siihen, että vaalisalaisuuden turvaamiseksi äänestyskoppien tulee olla riittävien korkeita.

OA saattoi havainnot sekä äänestyspaikkoja koskevat oikeusohjeet kaupungin keskusvaalilautakunnan tietoon ja otettavaksi huomioon seuraavissa vaalijärjestelyissä (409/2022).

KUNNAN MENETTELY HALLINTOKANTELUN KÄSITTELYSSÄ

Kunta oli saanut toukokuussa viestin, joka sisälsi tiedustelun kunnan menettelystä sekä hallintokantelun kunnan viranhaltijoista. Kantelussa arvosteltiin sivistysjohtajan, opetuspäällikön ja koulun rehtorin menettelyä. Sivistysjohtaja ja opetuspäällikkö vastasivat kantelijalle toukokuussa, mutta kunta ei tehnyt erillistä päätöstä kanteluun. Kantelija lähetti kesäkuussa tiedustelun kantelun käsittelyn etenemisestä, mutta siihen ei vastattu.

Kunta vastasi asianmukaisesti kantelijan alkuperäisessä viestissään esittämiin tiedusteluihin, mutta viestiä ei käsitelty kanteluna, vaikka se oli otsikossa nimenomaisesti nimetty kanteluksi.

Kunnan olisi tullut käsitellä asia erikseen myös hallintokanteluna. Hallintokantelun käsittelyssä olisi tullut ottaa huomioon esteellisyssäännökset ja ottaa kantaa kantelussa mainittujen tahojen toiminnan asianmukaisuuteen. OA:n ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että virkamies on yleislausekejäävyyden perusteella esteellinen osallistumaan itseensä kohdistuvan kanteluasian käsittelyyn. Sen sijaan kantelun kohteena olevalle tulee varata mahdollisuus antaa oma selvitys kantelun johdosta. Kunta laiminlöi velvollisuutensa käsitellä kantelu, kun kanteluun vastasi ainoastaan kantelun kohteena olevat henkilöt.

Kantelijan lähettämiin viesteihin olisi tullut joka tapauksessa vastata, vaikka kunta katsoi vastanneensa jo aiemmin ja kunnan näkemyksen mukaan kantelija oli saanut tarpeelliset tiedot asiansa käsittelystä. AOA:n sijainen korosti, että viranomaisen on vastattava yhteydenottoihin ja viesteihin erityisesti aina silloin, kun yhteydenotosta on pääteltävissä, että yhteydenoton jättäjä odottaa viranomaiselta vastausta tai muuta reagoitua (4616/2021*).

KAUPUNGINHALLITUKSEN PÄÄTÖS AVUSTUSTEN MYÖNTÄMISESTÄ

Kaupunginhallitus oli myöntänyt kaupungissa toimiville yhdistyksille yleisavustuksia siten, että myönnettyjen avustusten jakoperusteena on ollut hakijoita lähellä olevan valtuustoryhmän tai puoleen valtuutettujen määrä. Kantelijan mukaan hänen järjestönsä, jonka lähellä ei ollut valtuustoryhmää tai puolueen valtuutettuja, sai avustusta vähemmän kuin kaikki muut yhdistykset.

AOA esitti käsityksensä, että kaupungin menettely oli hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallinen, koska se rajoitti avustusten myöntämistä niille hakijoille, joiden lähellä ei ole edustajia puolueessa tai valtuustoryhmissä. AOA totesi, että tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa. Tällöin viranomaisen on erityisesti huolehdittava siitä, että hallinnossa asioivia kohdellaan yhdenvertaisesti ja yhtäläisin asianmukaisin perustein. Lisäksi viranomaisen tulee käyttää toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomainen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.

Kuntalain mukaan valtuustoryhmille myönnetyn tuen määrä on ilmoitettava tilinpäätöksessä, sillä sääntelyllä pyritään lisäämään puoluerahoituksen avoimuutta. Tukea voidaan antaa sekä valtuustoryhmän sisäisen toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen että sellaiseen toimintaan, joka suuntautuu kunnan asukkaisiin. AOA piti kaupungin järjestöjen avustusten jakoperusteena käyttämää valtuustoryhmän tai puoleen valtuutettujen määrää ongelmallisena myös kuntalaissa säädetyn valtuustoryhmän tukemisen ja oi-keuskäytännössä kielteisesti suhtaudutun kunnallisen puoluetuen näkökulmasta.

AOA saattoi kaupunginhallituksen tietoon käsityksensä kaupunginhallituksen yleisavustusten myöntämisessä noudatetun menettelyn ongelmallisuudesta hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja kuntalaissa säädetyn valtuustoryhmien tukemista koskevan sääntelyn näkökulmasta (1947/2021).

KANTELUSIAN SALASSAPIDETTÄVÄKSI MERKITSEMINEN

Kunnan verkkosivuilla julkaistusta kunnanhallituksen kokouspöytäkirjasta ilmeni otsikko ”Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian selvitys- ja lausuntopyyntö, Salassapidettävä”. Pöytäkirjoista ilmeni, että kokouksissa oli käsitelty salassa pidettävää asiaa, mutta ei sitä, mihin julkisuuslain salassapitoperusteisiin päätöksen salassapito perustuu. Kunnan menettely oli julkisuuslain ja kuntalain vastainen, kun verkkosivuilla oli jätetty julkaisematta asianmukaisesti tieto, mihin julkisuuslain kohtaan salassa pidettävän asian käsittely perustui. AOAn sijainen saattoi käsityksensä kunnanhallituksen tietoon (3353/2022).

4.18

Opetus ja kulttuuri



Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Pasi Pölönen. Asiaryhmän pääesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos Mikko Sarja (ammattillinen koulutus, korkeakoulut, tiede ja kulttuuri) sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus). Esittelijöinä toimivat myös ma. oikeusasiamiehensihteeri Johanna Rantala ja notaari Riina Tuominen sekä palvelussuhdeasioissa vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto.

4.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Koronapandemian väistyessäkin varhaiskasvatusta, opetusta ja koulutusta järjestettiin poikkeuksellisten haasteiden edessä. Palautuminen koronatilanteesta ja siihen liittyvä oppimisen ja hyvinvoinnin tukeminen, Venäjän hyökkäystä paenneiden ukrainalaisten lasten palvelujen järjestäminen ja valmistautuminen opiskeluhoitopalvelujen siirtymiseen hyvinvointialueille vaativat erityisiä toimenpiteitä. Opiskeluhoillon ja varhaiskasvatuksen henkilöstön vakava työvoimapula nousi esiin myös AOA:n laillisuusvalvonnassa. Julkisessa keskustelussa puhuttivat oppimistulosten heikkeneminen ja huoli koulutuksen eriarvoistumisesta.

Hallinonalalla säädettiin tai tuli voimaan useita lasten ja nuorten oikeuksiin vaikuttavia lainsäädännön ja perustemääräysten muutoksia. Varhaiskasvatusikäisten lasten oikeus tukeen vahvistui elokuun alusta lähtien ja yksityinen päiväkotitoiminta muuttui luvanvaraiseksi vuoden 2023 alusta. Yhdenvertaisuuslain muutoksella säädettiin velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta varhaiskasvatuksessa (voimaan 1.6.2023). Kaksivuotinen esiopetuskokeilu jatkui toista vuotta.

Elokuussa alkoi uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus (TUVA). Oppivelvollisuuslakiin tehtiin tarkennuksia oppivelvollisuuden toimeenpanossa havaittujen kehitystarpeiden vuoksi ja ammatillista koulutusta koskevaan lakiin lisättiin erityisen tuen päätöksen siirtämistä koskeva sääntely. Samaa aikaan astuivat voimaan myös lapsen edun huomioon ottamiseen ja kiusaamisen, häirinnän ja syrjinnän ehkäisyyn sekä kurinpitoon kouluissa ja oppilaitoksissa liittyvät säädosmuutokset. Oppilas- ja opiskelijahuoltolain sitova psykologi- ja kuraattoripalveluiden henkilöstömitoitus tuli voimaan vuoden alussa niin, että sitä sovelletaan psykologipalveluihin elokuusta 2023 alkaen. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille 1.1.2023 astuivat voimaan vastaavat oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutokset. Pitkittyneisiin koulupoissaoloihin puuttumiseksi hallinonalalla kehitettiin sitouttavan kouluyhteisötyön mallia ja hyväksyttiin perusopetuslain muutos (voimaan 1.8.2023), jonka mukaan opetuksen järjestäjä on velvollinen poissaolojen seurannan lisäksi ennaltaehkäisemään ja puuttumaan poissaoloihin suunnitelmallisesti.

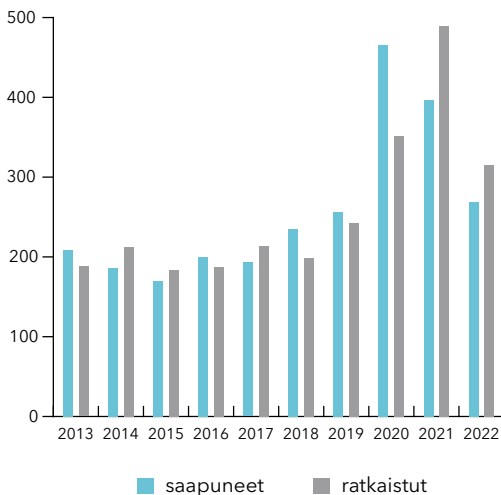
4.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Pääosa asiaryhmän kanteluista koski jälleen perusopetusta ja varhaiskasvatusta. Lokakuussa voimaan tulleen valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeusasiamiehelle keskitettäviin tehtäviin kuuluvat lasten oikeuksien toteutumista koskevat asiat, mikä osaltaan korostaa opetusta ja koulutusta koskevien asioiden merkitystä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

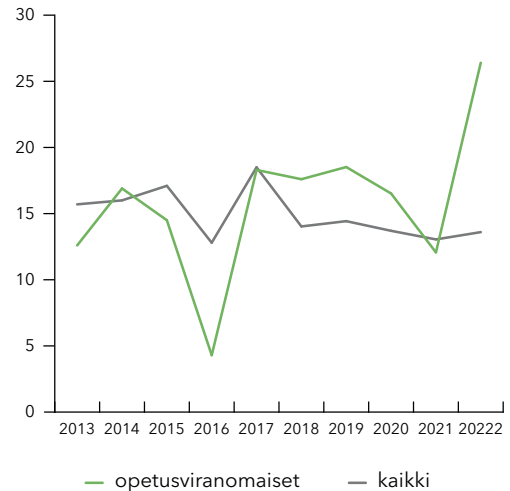
Lasten tekeminen kantelujen joutuiseen käsittelyyn ja lasten kuulemiseen tarkastuksilla pyrittiin kiinnittämään erityistä huomiota. Kantelujen tutkinnassa edistettiin mahdollisuuksien mukaan asian sovinnollista ratkaisua ja nopeaa selvittämistä esimerkiksi puhelimitse tapahtuneilla yhteydenotoilla kantelun kohteeseen.

Opetussektorilla saapui 269 (397) kantelua ja niitä ratkaistiin 315 (489). Saapuneiden asioiden määrässä palattiin koronapandemiaa edeltäneelle tasolle. Asiaryhmän ratkaisut koskivat muun muassa koulumatkaetuutta ja opiskeluympäristön turvallisuutta sekä opiskelijavalintaan ja opintojen suorittamiseen liittyviä kysymyksiä. Lukuisissa ratkaisuissa oli kyse perusopetuksen erityisistä opetusjärjestelyistä tai oppimisen ja koulunkäynnin tuesta sekä puutteista niihin liittyvässä hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa. Myös sosiaalihuollon asiaryhmässä valvottiin lasten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista kiinnittäen huomiota suunnitelmallisen monialaisen ja -ammattillisen yhteistyön merkitykseen tukea tarvitsevan lapsen palveluita järjestettäessä (1688/2021) sekä yhteistoimintaan huoltajien kanssa kodin ulkopuolelle sijoitetun lapsen opetusta järjestettäessä (3287/2021*).

Toimenpiteisiin johti 83 (59) asiaa eli 26,4 % (8 %) hallinnonalan asioista.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.18.3 LAUSUNNOT, ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

AOA antoi OKM:lle lausunnot luonnoksista hallituksen esitykseksi eduskunnalle arkistolain ja Kansallisarkistosta annetun lain muuttamisesta (2245/2022), SORA-säännösten muuttamisesta (3845/2022*) ja laiksi oppivelvollisuuslain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (8862/2021). AOAS antoi ministeriölle lausuntonsa esitysluonnoksesta laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamiseksi (4534/2022*).

AOA antoi myös eduskunnan sivistysvaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (2678/2022) sekä oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2021 (6446/2022). AOA Saksliin antoi sivistysvaliokunnalle lausunnon valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisesta selonteosta (852/2022).

Asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna useita säädösesityksiä.

OA esitti OKM:lle täsmennettäväksi tutkintoasetuksen sääntelyä opiskelijoiden vapauttamisesta säädettyistä kielitaitovaatimuksista (1493/2022*).

AOA esitti (1992/2022*) OKM:n arvioitavaksi, tulisiko Suomesta suojelua hakevien lasten yhdenvertainen varhaiskasvatusoikeus turvata lainsäädäntömuutoksin. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia muutettiin vuoden 2023 alusta lisäämällä säännös erityisavustuksesta suojelua hakevien tai saavien taikka ilman oleskeluoikeutta olevien lasten varhaiskasvatukseen.

Asiassa (3927/2021*) AOA esitti ministeriön arvioitavaksi oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevien säännösten selventämistarpeet. Samalla hän esitti OPH:n arvioitavaksi, tulisiko perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita tarkentaa. Samoin vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päättämistä koskevassa asiassa (4355/2021*) AOA katsoi aiheelliseksi esittää ministeriölle ja OPH:lle perusopetuslain ja -asetuksen sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutostarpeiden arviointia.

AOA tutki omana aloitteena (4760/2020*) alaikäisten tutkintavankien ja vankien kohtelua ja oikeuksien toteutumista. Tässä yhteydessä ilmeni siinä määrin vakavalta vaikuttavia oppivelvollisuuden suorittamiseen liittyviä ongelmia, että AOA päätti edelleen tutkia alaikäisten vankien sekä eräiden huostassa olevien lasten mahdollisuuksia koulunkäyntiin ja opiskeluun (4947/2022). OKM:tä pyydettiin toimittamaan selvitys ja lausunto 28.2.2023 mennessä.

4.18.4 TARKASTUKSET

Toimintavuoden syksyllä koronatilanteen kohentuminen mahdollisti jälleen tarkastustoiminnan käynnistymisen. Loppuvuodesta tehtiin tarkastukset Turun kaupungin kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuuteen (3521/2022*) ja sen Mikaelin kouluun (5690/2022*). Rovaniemellä tehtiin etäyhteydellä neljän tarkastuksen kokonaisuus: Rovaniemen kaupungin sivistyspalvelut (4778/2022*), Lapin koulutuskeskus REDU (4780/2022*), Lapin ammattikorkeakoulu (4781/2022*) ja Lapin yliopisto (4777/2022*). Lisäksi tehtiin tarkastuskäynnit OPH:ssa (4759/2022) ja OKM:ssä (4760/2022). Havaintona nousi esiin opiskeluhuollon puutteelliset henkilöstövoimavarat; erityisesti koulupsykologien saatavuuden ongelmat.

4.18.5 RATKAISUJA

LASTEN OIKEUS VARHAISKASVATUKSEEN ON TURVATTAVA YHDENVERTAISESTI

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi Suomesta suojelua hakevien ja erityisesti Venäjän hyökkäystä pakenevien ukrainalaisten lasten varhaiskasvatusoikeuden toteutumisen. Varhaiskasvatuslain mukaan kiireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muullekin kunnassa oleskelevalle lapselle kuin kunnan asukkaalle. AOA:n näkemyksen mukaan tällainen olosuhde voi olla tilapäinen tai kansainvälinen suojelu. Lain edellytysten täyttyessä lapsella on subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen, eikä kunta voi käyttää harkintaa varhaiskasvatuksen järjestämisessä. Voimassa olevan lain perusteella suojelua hakevien tai sen piirissä olevien lasten varhaiskasvatuksen järjestämisvelvollisuus jää kuitenkin edelleen tulkinnanvaraiseksi ja tapauskohtaisen arvioinnin varaan, mikä saattaa vaarantaa näiden haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumisen. AOA esitti OKM:n arvioitavaksi, tulisiko varhaiskasvatuslakia täsmentää (1992/2022*).

OPPILAALLA ON OIKEUS SAADA ERITYISOPETUSTA RIIPPUMATTA JÄRJESTÄMISPAIKASTA TAI OPETUSRYHMÄSTÄ

AOA korosti, että opetuksen järjestämispaikasta tai opetusryhmästä riippumatta oppilaalla on oikeus saada perusopetuslain mukaista erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta niissä oppiaineissa, joissa oppilaalla on todettu erityisopetuksen tarve. Erityiseen tukeen kuuluvaa erityisopetusta antaa säädetyt kelpoisuusehdot täyttävä erityisopettaja. Oppimisen tuella ja siihen liittyen erityisopetuksella ja sen järjestämistavalla on keskeinen tehtävä lasten sivistyksellisten oikeuksien ja koulutuksellisen yhdenvertaisuuden toteuttamisessa. Ratkaisussaan AOA totesi epäselvyyksiä opettajien kelpoisuutta ja oppilaan tukea koskevien säännösten ja määräysten soveltamisessa. AOA käsitteli ratkaisussaan myös kysymystä oppiaineen yksilöllistämisen edellytyksistä ja sen suhteesta erityiseen tukeen. AOA pyysi OKM:tä sekä OPH:ta ilmoittamaan 28.2.2023 mennessä toimenpiteistään asiassa (3927/2021*).

OPH ilmoitti korjanneensa ohjeistustaan sekä valmistelewansa lisätukimateriaalia erityisen tuen järjestämiseen. OPH:n mukaan erityisen tuen ja sen sisältämän erityisopetuksen yksityiskohtaisempi määrittäminen lainsäädännössä on tarpeellista. Myös asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista on osittain epäselvä ja lainsäädännön selkiyttäminen tärkeää. Kelpoisuusvaatimukset täyttäviä erityisopettajia on liian vähän, joten heitä tulee kouluttaa riittävä määrä kaikille tuen tasoille. OPH ryhtyy valmistelemaan opetussuunnitelman perusteiden muutoksia joko voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tai tuleviin lainsäädäntömuutoksiin nivoen.

OKM korosti olevan erityisen tärkeää, että paikallisella tasolla erityisen tuen päätöksessä tarkemmin määritellään, miten erityiseen tukeen kuuluva erityisopetus järjestetään. Ministeriö ilmoitti pyytäneensä OPH:ta tarkistamaan ohjeistustaan tästä näkökulmasta. Oikeus erityisopetukseen on keskeinen ero esimerkiksi tehostetun ja erityisen tuen tasojen välillä. Lapsen edun arvioinnissa oppilaan oppimisen ja hyvinvoinnin toteutuminen on ensisijaista suhteessa taloudellisiin tai käytännön järjestelyihin liittyviin seikkoihin. Ministeriön mukaan se aikoo tarkastella opetustoimen henkilöstön kelpoisuussäännöksiä osana oppimisen tuen uudistamista. Ministeriö ilmoitti myös, että lainsäädännössä ja opetussuunnitelman perusteissa tulee selkeyttää sitä, milloin ja millä perusteilla oppiaineen oppimäärä voidaan yksilöllistää. Ministeriö oli myös tältä osin pyytänyt OPH:ta tarkistamaan ohjeistustaan ja lainsäädännön selkeyttämistä on alettu valmistella virkamiestyönä.

VIOSILUOKKIIN SITOMATTOMASTA OPISKELUSTA PÄÄTTÄMINEN

Vuosiluokkiin sitomaton opiskelu on yksi keino tukea perusopetuksen oppilaan oppimista ja koulunkäyntiä järjestämällä joustoa hänen opiskeluunsa ja mahdollistamalla yksilöllinen opinnoissa eteneminen. AOA:n mukaan kyseen olleessa perusopetuslaista poikkeavasta järjestelystä, on asia ratkaistava hallintopäätöksellä riippumatta siitä, onko mahdollisuudesta järjestelyyn määrätty paikallisessa opetussuunnitelmassa. AOA totesi epäselvyyksiä perusopetuslain ja -asetuksen soveltamisessa ja vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päättämisessä. AOA pyysi OKM:tä sekä OPH:ta ilmoittamaan 28.2.2023 mennessä toimenpiteistään asiassa (4355/2021*).

OPH ilmoitti ryhtyvän valmistelemaan perustemääräyksen muutoksia joko voimassa olevan lainsäädännön tai OKM:n valmistelemien lainsäädäntömuutosten pohjalta sekä huomioivansa muutokset julkaisemassaan tukimateriaalissa.

OKM ilmoitti pyytäneensä OPH:ta selkeyttämään perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita ja tarkistamaan ohjeistustaan liittyen oman opinto-ohjelman mukaan etenemiseen. OKM totesi lainsäädännön olevan tältä osin puutteellinen ja piti tärkeänä, että asiaa selkeytetään osana muita perusopetuslain mukaisia joustavia opetusjärjestelyitä. Ministeriö on käynnistänyt asiasta virkamiesvalmistelun.

OPPILASHUOLLON PSYKOLOGIPALVELUIDEN SAATAVUUS

Koululta puuttui koulupsykologi, eikä lapsi saanut oppilashuollon kautta psykologipalveluita. AOA katsoi, että lapsen etua olisi palvellut monialaisen yksilökohtaisen asiantuntijaryhmän kokoaminen. Hän kiinnitti kaupungin huomiota koulutuksen järjestäjän velvollisuuteen järjestää opiskeluhoito yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen opiskeluhoitopalveluista vastuussa olevien viranomaisten kanssa siten, että opiskeluhoollosta muodostuu toimiva ja yhtenäinen kokonaisuus. AOA katsoi myös, että lapsen oikeus ilmaista näkemyksensä jäi asiassa varsin näkymättömiin, kun lapsen asiaa arvioineet oppilashuollon toimijat eivät olleet lainkaan tavanneet lasta. AOA totesi, että oppilashuollon kuraattori- ja erityisesti psykologipalveluiden saatavuudessa on valtakunnallisesti ongelmia johtuen työvoimapulasta. AOA päätti seurata tilannetta opiskeluhoollon palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille sekä kiinnittää tulevassa laillisuusvalvonnassa erityistä huomiota siihen, miten opiskeluhoollon valvonta toteutuu (8623/2021*).

RUOKAILUN JÄRJESTÄMINEN KAUPUNGIN KOULUISSA JA PÄIVÄKODEISSA LAKON AIKANA

Kunnalla on lakisääteinen perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu. Ammattiyhdistyksen ilmoittama lakko ei aiheuta valmiuslaissa tarkoitettuja poikkeusoloja. Normaalioloissa ei voida poiketa laissa säädettyjen veloitteiden, kuten esimerkiksi koulu- ja päiväkotiruokailun järjestämisestä. Normaaliolojen häiriötilanteissa varhaiskasvatus sekä esi- ja perusopetus tulee järjestää mahdollisimman normaalisti ja kaikkia lain vaatimuksia noudattaen; niin ruokahuolto kuin siivous- ja hygieniatoimenpiteet on järjestettävä säädösten mukaisesti. AOA:n mukaan henkilöstövoimavarojen puute tai lakkotilanteen mahdollinen yllätyksellisyys ei ole hyväksyttävä syy esimerkiksi ruoan tarjoamattomuudelle. AOA korosti näihin tilanteisiin varautumisen ja valmiussuunnittelun merkitystä (7989/2021*).

LASTEN OIKEUS KÄYTTÄÄ MATKAPUHELINTA ILTAPÄIVÄKERHOSSA

AOA totesi, että kategorinen kännyköiden käyttökielto iltapäivätoiminnassa ei ole perusopetuslain nojalla perusteltavissa, ja piti sitä myös ongelmallisena perustuslaissa säädetyn omaisuuden suojan näkökulmasta. AOA piti hyvänä, että kännykän käytöstä iltapäivätoiminnassa laaditaan yhteiset säännöt huoltajien ja lasten kanssa turvallisen toimintaympäristön takaamiseksi sekä perusopetuslaissa säädettyjen toiminnan tavoitteiden toteuttamiseksi. Perusoikeuksista ei kuitenkaan voida sopimuksella luopua lasta tai huoltajaa sitovasti. Kännyköiden käytön rajoittamisessa tulee etsiä tasapainoa lasten omaisuuden suojan toteutumisen ja toisaalta lasten turvallisuuteen ja hyvinvointiin sekä toiminnan tavoitteiden saavuttamiseen liittyvien seikkojen välillä (4414/2021*).

LUKIOSSA HYVÄKSI LUETTAVIEN ALPPILINJAN KURSSIEN MAKSULLISUUS

Kysymys oli ns. alppikoulun kurssien maksullisuudesta oppivelvollisuuden suorittamisen maksuttomuuteen liittyen. Kurssija suoritettiin lukio-opintojen ohella lukio-opintoihin hyväksi lukien. Sekä lukiolaissa säädetty opetuksen ja ohjauksen maksuttomuus että oppivelvollisuuslaissa säädetty lukiokoulutuksen suorittamisen maksuttomuus koskevat lukion oppimäärän suorittamista, eli maksuttomuus rajautuu niihin opintoihin, jotka kuuluvat lukion oppimäärään. AOA katsoi, että koska lukion opetussuunnitelma ei sisältänyt alppikoulun kurssija, eivät ne sisällyneet lukion oppimäärään. AOA huomioi myös sen, että alppikoulun kurssit sisällytettiin lukio-opintoihin hyväksiluvun kautta. Vaikutti siltä, ettei lukiolain opetuksen ja ohjauksen maksuttomuutta koskevaa säännöstä eikä oppivelvollisuuslakia sovelleta kurssien osalta. AOA viittasi myös oppivelvollisuuslain 17 §:ssä säädettyyn mahdollisuuteen saattaa maksuja tai maksuttomuutta koskeva kysymys hallintotuomioistuimessa ratkaistavaksi. Lisäksi AOA kiinnitti huomiota lukiokoulutuksen järjestäjän ja lukion roolien ja vastuiden määrittelyn, maksujen ja maksuperusteiden sekä viestinnän selkeyteen kurssien osalta (7214/2021*).

ESTEELLISYYS OPISKELIJAVALINNASSA

AOA antoi opiskelijavalinnan tehneelle henkilölle huomautuksen, kun tämä oli esteellisenä päättänyt poikansa opiskelijavalinnasta tutkintomuotoiseen koulutukseen (ammattitutkinto). AOA piti huonosti harkittuna myös kantelun kohteen yhteydenottoa kantelijaan AOA:n selvityspyynnön saatuaan. Yhteydenoton jälkeen kantelija peruutti kantelun, mistä ilmoitti kantelun kohde. Menettelystä saattoi jäädä epäily, että kantelun kohde oli pyrkinyt vaikuttamaan siihen, että häntä koskevaa asiaa ei tutkittaisi (5241/2021*).

4.19 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA Petri Jääskeläisen vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Sarja.

4.19.1 YLEISTÄ

Kieliasioissa on kyse perustuslain 17 §:n alaan kuuluvista asioista. Useimmin kyse on 1 ja 2 momentissa turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä.

Kieliasioita ovat myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen muiden kielten asemaa ja käyttöä koskevat asiat, jotka ovat kuitenkin käytännössä olleet vähälukuisia. Saamelaisilla ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Viittomakielistä on oma lakinsa, viittomakielilaki. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasian neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006, 2009, 2013, 2017 ja 2021.

4.19.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Kertomusvuonna kieliasioita ratkaistiin 78. Toimenpiteisiin johti 35 asiaa (44,9 %). Kieliasioiden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut korkea ja yleensä kanslian keskiarvoa korkeampi.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta saada palvelua ruotsin kielellä. Tapaukset, joissa kyse on ollut vieraiden kielten käytöstä viranomaisen toiminnassa, koskevat kummankin kansalliskielen asemaa. Viime vuosina on ollut havaittavissa, että kielikantelut koskevat yhä useammin tiedottamista ja opastusta eri muodoissaan kuin konkreettisia asiakaspalvelutilanteita tai asian käsittelyä viranomaisessa.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Esimerkiksi kaksikielisen kuntayhtymän ryhmäkodin tarkastuksella AOA korosti, että kieli ja potilaan tarve tulla ymmärretyksi vaikuttavat potilasturvallisuuteen ja kielellisten oikeuksien toteutuminen on edellytys muiden oikeuksien – kuten potilaan itsemääräämisoikeuden ja tiedonsaantioikeuden – toteutumiselle. Henkilöstön tulee tietää organisaationsa kielellinen asema ja se, mitä se tarkoittaa. AOA kehotti huolehtimaan myös siitä, että ilmoitustauluilla jaettava ja muu suullinen ja kirjallinen tieto ei rajoitu pelkästään suomenkieliseen aineistoon (5196/2022*).

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi OA:n poliisiin kohdistamasta kielellisiä oikeuksia koskevasta laillisuusvalvonnasta Poliisihallituksen järjestämässä poliisin kielellisten asioiden valtakunnallisen verkoston tilaisuudessa.

4.19.3 RATKAISUJA

LAINSÄÄDÄNTÖESITYKSIÄ

OA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle (STM), että se ryhtyisi lääkärihelikopteritoimintaa harjoittavaa valtionyhtiö FinnHEMS Oy:tä koskeviin lainsäädäntötoimiin. OA:n mukaan lääkärihelikopteritoiminnassa oli kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja yhtiön toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten kielilakia. OA piti perusteltuna, että yhtiön toiminnassa noudatettaisiin näitä lakeja jo ennen säädösmuutosten valmistumista (7308/2021*).

STM ilmoitti, että ministeriössä oli kartoitettu lakihankkeita, jotka olisi perusteltua sisällyttää seuraavan hallituksen ohjelmaan. FinnHEMS Oy:tä koskevan sääntelyn selkeyttäminen oli tällainen hanke. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

OA esitti STM:n harkittavaksi alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttämistä alkoholilaissa. OA piti alkoholijuomien ottamista vähittäismyyntiin, niiden poistamista vähittäismyyntistä ja niiden hinnoittelua koskevaa Alko Oy:n päätöksentekomenettelyä julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Lisäksi yhtiön ohjeet tavarantoimittajille tuli julkaista molemmilla kansalliskielillä ja kielilain vaatimukset muutenkin ottaa huomioon julkiseen hallintotehtävään liittyvässä tiedottamisessa yhtiön verkkosivuilla (5474/2021*).

Ministeriö ilmoitti Alko Oy:n julkaiseen verkkosivuillaan maaliskuussa 2023 voimaan astuvat ohjeet tavarantoimittajille suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Ministeriö myös ilmoitti arvioivansa asiaa koskevan sääntelyn muuttamista muun muassa OA:n päätöksessä mainituilla perusteilla. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

OA esitti opetus- ja kulttuuriministeriölle täsmennettäväksi tutkintoasetuksen sääntelyä, joka koski opiskelijoiden vapauttamista säädettyistä kielitaitovaatimuksista. Yliopisto voi erityisestä syystä vapauttaa opiskelijan säädettyistä kielitaitovaatimuksista, mutta erityistä syytä ei ole lähemmin määritelty. OA piti olennaisena, että sääntely olisi selkeä ja järjestetty oikealla säädöstasolla, jotta yliopistot kykenisivät tekemään sellaisia ratkaisuja, joita sääntelyllä tavoitellaan ja ratkaisut turvaisivat opiskelijoiden yhdenvertaisuuden (1493/2022* ja 2177/2022).

Ministeriö yhtyi OA:n käsityksiin lainsäädännön kehittämistarpeista. Tarkoitus on seuraavan hallituskauden aikana uudistaa paitsi yliopistoja myös ammattikorkeakouluja koskevat opiskelijoiden kielitaitovaatimuksista vapauttamista koskevat säännökset osana muuta korkeakoulujen tutkintoihin liittyvää uudistamistyötä. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

KIELELLISTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN VIRANOMAISTOIMINNASSA

Ohjeiden ja rekisteritietojen julkaiseminen

OA:n mukaan Hätkeskuslaitokselle annettavat viranomaisten tehtäväkäsittelyohjeet tulisi julkaista molemmilla kansalliskielillä. OA:n laillisuusvalvontakäytännön mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta merkittävät ohjeet tulisi julkaista sekä suomeksi että ruotsiksi, samoin oikeusnormin soveltamiselle sisältöä antavat ohjeet.

Tehtävänkäsittelyohjeiden julkaisemisella molemmilla kansalliskielillä oli merkitystä hätäkeskuslaitoksen päivystystehtävää suorittavan henkilöstön oikeuksille ja velvollisuuksille ja siten myös esimerkiksi hätäilmoituksen tekijän ja hädässä olevan henkilön oikeuksien toteutumiselle. Ohjeiden kääntämiselle ruotsiksi oli vahvat perusteet, koska niiden laatimisesta ja käyttämisestä hätäkeskustoiminnassa on säädetty suoraan hätäkeskustoiminnasta annetussa laissa (1029/2021*).

OA:n mukaan sellaiset tiedot tulee olla saatavilla samalla tavalla ja samanaikaisesti kummallakin kansalliskielellä, jotka on erityislainsäädännön nojalla pidettävä yleisön saatavilla eli viranomaisella ei ole julkaisemisessa harkintavaltaa. Kasvinsuojeluinelaissa oli säädetty tällaisista tiedoista. Kielellinen yhdenvertaisuus ei ollut toteutunut kasvinsuojeluinerekisteriä käyttöön otettaessa sikäli kuin tietoa, joka tuli lain mukaan olla yleisön saatavilla, ei ollut rekisterissä saatavilla molemmilla kansalliskielillä. OA saattoi käsityksensä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, kun kasvinsuojeluinerekisterin tietosisältö kokonaisuudessaan täytti kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen. OA lähetti päätöksensä myös maa- ja metsätalousministeriölle (4409/2021*).

Tiedottaminen

Poliisilaitoksen viestintäpäällikkö menetteli virheellisesti ilmoittaessaan terrorismitutkintaa koskeneen tiedotustilaisuuden kieleksi suomen ja pyytäänsä esittämään kysymykset suomeksi tai englanniksi. Poliisilaitos ei muutoin ollut laiminlyönyt veloitettaan, kun tiedotteita oli julkaistu ja asiasta viestitetty sosiaalisessa mediassa molemmilla kansalliskielillä. OA korosti, että tiedotettavana olleen asian erityisyys ja harvinaisuus puhuivat erityisesti sen puolesta, että asiasta oli riittävästi ja eri tavoin saatavilla ja jaettavissa tietoa kummallakin kansalliskielellä. OA piti riittävänä saattaa käsityksensä poliisilaitoksen tietoon, koska virhe oli myönnetty ja asiaan oli tarkoitus jatkossa kiinnittää huomiota eikä ollut aihetta epäillä, etteikö ruotsiksikin esitettyihin kysymyksiin olisi vastattu ainakin tulkaten, mikäli sellaisia olisi esitetty (8381/2021*).

STM:n ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen järjestämissä koronaepidemiatilannetta koskeneissa säännöllisissä verkkoinfotilaisuuksissa ei ollut kyse sellaisesta kielilaissa tarkoitetusta perusoikeuksia koskeneesta konkreettisesta tiedottamisesta akuutissa vaaratilanteessa, jossa ministeriön olisi tullut huolehtia tiedottamisesta molemmilla kansalliskielillä valtakunnallisesti. Kielilain tiedottamista koskeva sääntely jätti tällöin sijaa viranomaisen harkinnalle. OA katsoi, ettei tiedottamisen tarvinnut olla tällaisissa yhteyksissä täysin identtistä kummallakin kansalliskielellä, ellei asian luonteesta muuta johtunut. STM:n mukaan tavoitteena oli ollut simultaanitulkata kaikki tilanneraportit ruotsiksi silloin, kun se oli ollut mahdollista. Ministeriö viittasi simultaanitulkaukseen Yle Areena -kanavalla. Asia ei edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (298/2021).

Ilmoitukset, opasteet ja nimet

Geologian tutkimuskeskus ja Luonnonvarakeskus menettelivät kielilain vastaisesti julkaistessaan työpaikkailmoituksia valtiolle.fi-palvelussa vain englannin kielellä. Virastot perustelivat menettelyään toiminnan ja rekrytointimarkkinoiden kansainvälisyydellä mutta ilmoittivat muuttavansa käytäntöjään OA:n selvityspyynnön johdosta. OA kiinnitti virastojen huomiota siihen, että niiden tuli kaksikielisinä viranomaisina käyttää yleisölle suunnatussa tiedottamisessaan molempia kansalliskieliä, vaalia toiminnassaan maan kielellistä kulttuuriperintöä ja edistää molempien kansalliskielten käyttämistä (974/2021 ja 1808/2021).

Kaksikielinen kaupunki menetteli virheellisesti opastamisessa uimarannoilla, kun ainakin yhdelle rannalle oli asennettu yksikielisesti englanninkielinen opaste. AOA:n sijainen saattoi käsityksensä kaupungin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (3839/2022*).

TE-palveluiden (työ- ja elinkeinopalvelut) logossa viranomaisen nimi oli suomeksi suurella ja lihavoidulla tyyliillä. Ruotsiksi ja englanniksi teksti oli pienempää. Ruotsiksi käytettiin ilmaisua TE-tjänster eikä AN-tjänster (arbets- och näringsstjänster). OA lähetti alustavat kriittiset arviot sisältäneen ratkaisunsa tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle ja pyysi sitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä. Ministeriö ilmoitti, että työ- ja elinkeinotoimistot ottavat käyttöön uuden ruotsinkielisen logon, Arbets- och näringsstjänster, AN-tjänster. OA piti tätä asianmukaisena. Ruotsinkielinen teksti oli jo lisätty käytössä olleeseen logoon niin, että TE-palveluiden suomenkielinen nimi oli logossa ylimpänä ja sen tekstikoko oli suurempi kuin ruotsin- ja englanninkielisissä teksteissä (AN-tjänster, TE-services), jotka taas olivat keskenään samansuuruiset ja -tyyliset. Lisäksi vain suomenkielinen teksti oli lihavoitu. Kun logo ei ainakaan vielä täysin vastannut OA:n ratkaisukäytännössä peräänkuulutettua kansalliskielten tasa-arvoista kohtelua, OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, kun logon uudistaminen on saatettu loppuun (7066/2022).

Kaksikielisen kaupungin tapa nimetä tapahtumakokonaisuus vain englannin kielellä

- ei ollut sopusoinnussa sen perustuslaissa säädetyn lähtökohdan kanssa, että Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi;
- ei toteuttanut kielilain lähtökohtaa siitä, että kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi ja viranomaisen tulee sekä palvelussaan että muussa toiminnassaan osoittaa yleisölle käyttävänsä molempia kieliä;
- ei toteuttanut kielilain vaatimusta siitä, että valtion ja kunnallisen viranomaisen yleisölle suunnatussa tiedottamisessa on kaksikielisessä kunnassa käytettävä suomen ja ruotsin kieltä;
- ei ollut kielilain tarkoittamalla tavalla omiaan vaalimaan maan kielellistä kulttuuriperintöä eikä edistämään molempien kansalliskielten käyttämistä;
- ei toteuttanut hallintolain vaatimusta ymmärrettävästä kielestä, mikäli henkilö ei osaa englantia;
- ei ollut perustuslain edellyttämällä tavalla omiaan edistämään kielellisten perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumista (6847/2021*).

Kaupunki ilmoitti OA:n toimenpidepyyntöön, että tapahtumalle annetaan suomen- ja ruotsinkielinen nimi, jota käytetään seuraavassa, vuonna 2023 järjestettävässä tapahtumassa.

Aluehallintovirasto lähetti lupapäätöksen mukana vähittäismyyjälle pelkästään suomenkielisiä alkoholin myyntiä koskevia opasteita, jotka oli tarkoitettu kiinnitettäväksi kassoille ja juomaosastoille. Aluehallintovirastolla ei ollut velvollisuutta laatia niitä eikä lähettää vähittäismyyjille. Opasteet kytkyivät sinänsä hallintomenettelyyn, jossa asianosainen oli vähittäismyyjä. Vähittäismyyjän pöytäkirjakielestä ei seurannut, että opasteet olisi tullut toimittaa kaksikielisinä. Aluehallintovirastolla ei myöskään ollut kääntämisvelvollisuutta, koska opasteet eivät koskeneet vähittäismyyjän etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia, eikä kyse ollut viraston tiedottamisesta yleisölle. Asia ei johtanut OA:n toimenpiteisiin (1462/2022).

Kantelija oli saanut kirjekuoren, johon oli kiinnitetty tarra, jossa kerrottiin lähetykseen merkityn osoitetiedon vanhentumisesta. Tarra oli ollut suomenkielinen, vaikka kirjekuoressa osoitetiedot olivat olleet ruotsiksi. Postin käytössä oli näitä tarroja molemmilla kansalliskielillä, ja Posti ilmoitti muistuttaneensa alueen esimiehiä siitä, että ruotsinkielisiä tarroja on pidettävä työntekijöiden saatavilla ja niitä on käytettävä kirjeessä käytetyn kielivalinnan mukaan. Posti myös pahoitteli virhettä. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä (1083/2021).

Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön palvelupisteiden opasteita koskenut asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä, kun asiassa oli ryhdytty tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin (4118/2021).

Palvelun saaminen ja asian käsittelyminen

Sosiaali- ja terveystalvelut

HUS oli useiden vuosien ajan tarjonnut nettiterapioita, ja 11:stä terapia- ja kuntoutusohjelmasta vain yksi oli saatavilla myös ruotsinkielisenä. Ruotsinkielisille potilaille tarjottiin joko muita terapiamuotoja tai nettiterapiaohjelmaa, jonka toteutti ruotsinkielinen terapeutti suomenkielisen materiaalin avulla. Terapiaan tarjolla olevat hoitovaihtoehdot olivat erilaisia suomenkielisille ja ruotsinkielisille potilaille. AOA ei vakuuttanut siitä, että mahdollisuudet saada nettiterapiapalveluita toteutuivat yhdenvertaisesti. AOA pyysi HUSia ilmoittamaan toimenpiteistään (3925/2021*).

Kansaneläkelaitos (Kela) ei ollut yrityksistä huolimatta onnistunut julkisella hankinnalla eikä suorahankinnalla saamaan ruotsinkielistä palveluntuottajaa harkinnanvaraisen perhekuntoutuksen järjestämiseksi. Tulkkauksella järjestettävä kuntoutuspalvelu ei ollut täysin rinnastettavissa suoraan äidinkiellellä annettavaan palveluun. Kela oli pyrkinyt turvaamaan oikeuden kuntoutukseen tarjoamalla toista saman aihepiirin ruotsinkielistä kuntoutusta. AOA:n mukaan yhdenvertainen kohtelu olisi edellyttänyt, että Kela olisi kartoittanut mahdollisuuksia hankkia vastaavaa kuntoutuspalvelua Ruotsista ja päätösharkinnassa olisi otettu huomioon se, ettei äidinkielistä palvelua ollut pystytty järjestämään. Kun tämä oli laiminlyöty, AOA piti Kelan menettelyä syrjivänä. AOA pyysi Kelaa ilmoittamaan toimenpiteistään (8525/2021*).

Äidinkieleltään ruotsinkielisten lasten ja nuorten mahdollisuutta saada psykiatrisia palveluita samanlaisin perustein kuin suomenkieliset lapset ja nuoret niitä saavat vaikeutti se, ettei kummallakaan niistä yksiköistä, joille tehtävä kuului valtioneuvoston asetuksen mukaan (yksikielisen sairaanhoitopiirin keskussairaala ja yksikielisellä alueella sijaitseva valtion mielisairaala), näyttänyt olevan velvollisuutta järjestää hoitoa ja tutkimusta molemmille kieliryhmille samanlaisin perustein. Terveystalveluolain perusteella sairaanhoitopiirillä ja sairaalalla ei ollut velvollisuutta järjestää ruotsinkielistä hoitoa tai tutkimusta. Potilaan äidinkieli, hänen yksilölliset tarpeensa ja kulttuurinsa oli kuitenkin otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon potilaslain mukaisesti. Vaikka henkilökunta kouluttautui säännöllisesti ruotsin kielessä ja lääkäri- sekä erityishenkilöstön tekemät tutkimukset voitiin tarvittaessa toteuttaa ruotsiksi, osastolla ei aina ollut ruotsin kieltä taitavaa hoitohenkilökuntaa paikalla. AOA saattoi havaintonsa STM:n tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, oliko asia antanut sille aiheetta toimenpiteisiin (448/2021).

Kaksikielisen kaupungin lastensuojelu menetteli virheellisesti, kun äidinkieleltään ruotsinkielistä vanhempaa ei ollut palveltu ruotsiksi eikä hänen lastensa kanssa ollut käytetty ruotsia. Lapsilla oli lähtökohtaisesti samat kielelliset oikeudet kuin aikuisillakin, ja kantelijan lapset olivat sen ikäisiä, että heillä oli voinut olla oikeus valita kielensä itse. Kun lapsi ei päättä itse kielestään, siitä päättävät lähtökohtaisesti hänen huoltajansa yhdessä. Oikeus päättää lapsen kielestä ei siirry huostaanotonkaan yhteydessä viranomaiselle. AOA:n sijaisen mukaan kaupunki ei ollut turvannut kantelijan lapsille oikeutta valita vapaasti kulloinkin käyttämänsä kieli joko itse tai huoltajiensa päätöksellä. Hän saattoi käsityksensä sosiaalipalveluiden tietoon (2756/2021*).

Kuntayhtymä menetteli lainvastaisesti, kun se ei luovuttanut kantelijan pyytämiä tietoja käänöksineen ilman aiheetonta viivytystä. AOA kiinnitti kuntayhtymän huomiota myös siihen, että lainsäädäntö edellytti myös yksikielisesti suomenkieliseltä kuntayhtymältä muita kuin suomen kieltä koskevien kielellisten oikeuksien huomioon ottamista. Viranomaisen aloitteesta aloitettu sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukainen palvelutarpeen arviointi merkitsi puuttumista lasten ja heidän huoltajiensa yksityiselämän suojaan, jolloin kantelijalla oli oikeus käyttää ruotsia ja tulla kuulluksi ruotsiksi. Asiassa ei menetelty virheellisesti, kun kuntayhtymä oli käyttänyt yhteisissä neuvotteluissa tulkkia ja käännättänyt kantelijan lapsia koskevat asiakirjat ruotsiksi. Asiakirjat käänöksineen oli kuitenkin luovutettu kantelijalle 6–7 kuukauden kuluttua tietopyynnöistä. Vaikka viranomaisen ei ole velvollinen toimittamaan käänöksiä julkisuuslain mukaisessa enintään kuukauden ajassa, sen on kuitenkin toimittava hallintolain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä (4794/2021).

AOA:n sijainen kiinnitti kaksikielisen kuntayhtymän huomiota siihen, että sen oli käytettävä yksityishenkilön kieltä ilman tulkkia ja käännösapua (4841/2021*). Tätä seikkaa korosti myös AOA päätöksessään, joka koski suomenkielisten palveluiden saatavuutta kaksikielisessä kaupungissa, jossa terveystalveluiden tuottamisesta vastasi osakeyhtiö (3058/2021).

Muut palvelut

OA korosti sitä, että poliisilaitoksella oli velvollisuus tarjota palveluja sekä ruotsiksi että suomeksi riippumatta yksittäisen virkamiehen kielitaidosta. Ei ollut selvityksessä todetulla tavalla kysymys siitä, että ”asiakas takertuu kielikysymykseen”, kun hänellä on lain mukaan oikeus käyttää viranomaisessa jompaakumpaa kansalliskieltä (283/2021). Toimenpiteisiin ei johtanut kantelu, jossa oli kyse oikeudesta käyttää englantia poliisilaitoksella. Kantelija osasi myös suomea. Hallintolaissa säädetään velvollisuudesta järjestää tulkkaus ja kääntäminen asioissa, jotka voivat tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Lisäedellytys oli, ettei asianosainen osaa suomea tai ruotsia. Henkilökortin uusiminen ei voinut tulla vireille poliisin aloitteesta. Vieraskielisen palvelun antaminen jäi poliisilaitoksen harkintaan (6032/2021).

Kantelijan kielelliset oikeudet eivät toteutuneet rajatarkastuksessa, kun hän ei ollut voinut käyttää ruotsia. Kun Rajavartiolaitos myönsi virheen tapahtuneen ja asiaan oli jo kiinnitetty huomiota, asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä (5612/2021).

Myös asiakirjojen kieleen on kiinnitetty huomiota. AOA kiinnitti kaksikielisen kaupungin huomiota siihen, että päätös tulee antaa yksikielisenä. Päätöksen otsikot olivat suomeksi, mutta päätöksen perustelut olivat vaihtelevasti joko suomeksi tai ruotsiksi (3877/2021). Kela puolestaan oli toimittanut asiakkaan muutoksenhakuasiassa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle lisälausunnon suomen kielellä, vaikka asiakkaan äidinkieli oli ruotsi. Kaikki muut asiakirjat oli laadittu ruotsiksi. Kun lisälausunto oli sittemmin laadittu uudelleen ruotsinkielisenä ja toimitettu lautakunnalle ja asiakkaalle tiedoksi, asia ei edellyttänyt AOA:n sijaisen jatkotoimenpiteitä (6061/2021).

4.20 Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään kohdassa 5.5. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin syyskuun loppuun saakka, jonka jälkeen asiaryhmä siirtyi AOA Pasi Pölöselle. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström 30.11.2022 saakka. Ajalla 1.5.–31.12.2022 asiaryhmän asioita esitteli oikeusasiamiehensihteeri Petri Lehtonen.

4.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Verotusta koskevat asiat kuuluvat valtiovarainministeriön ohjaukseen. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Sen vero-osasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. Ministeriö ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvilvonta.

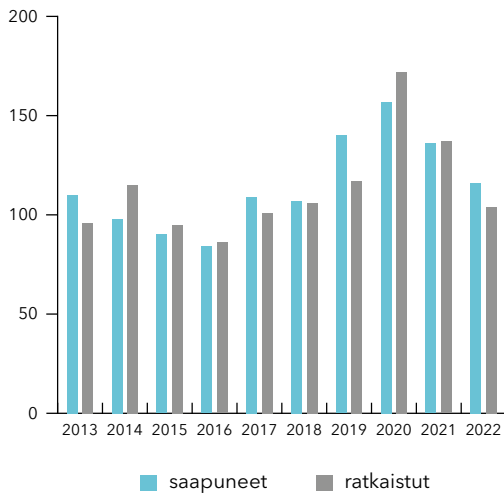
Verohallinto kerää valtaosan Suomen veroista ja veronluonteisista maksuista. Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää Liikenne- ja viestintävirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen, ja Tulli, joka kerää tullit ja tullin luonteiset maksut sekä muut maahantuonnin verot ja maksut.

4.20.2 LAUSUNNOT

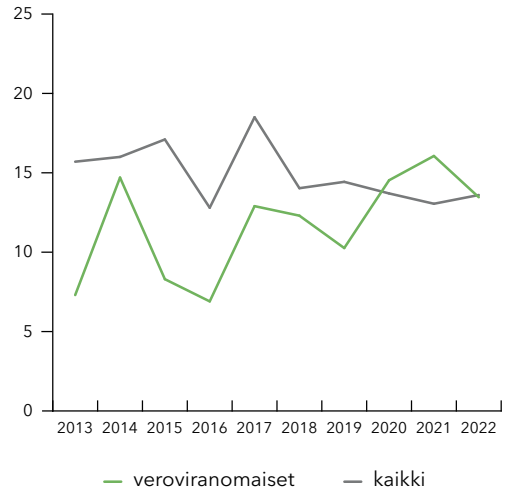
AOA Sakslin antoi valtiovarainministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi automaattista päätöksentekoa verotus- ja tulliasioissa koskevaksi lainsäädännöksi (3490/2022*, ks. lähemmin Tullia koskevassa jaksossa 4.5). AOA Pölönen antoi asiassa sittemmin annetusta hallituksen esityksestä HE 224/2022 vp lausunnon valtiovarainvaliokunnalle (6918/2022). AOA piti perusteltuna ennakkoperintälakiin ehdotettua säännöstä ennakonpidätysprosentin ja ennakkoveron automaattisesta ratkaisemisesta. Sitä vastoin muita automaatioon esitettyjä toimintoja ei AOA:n mukaan voinut kestävästi perustella välttämättöminä, ottaen mm. huomioon perustuslakivaliokunnan tähdentämä lähtökohta oikeusturvan ensisijaisuudesta hallinnon tuloksellisuuteen nähden.

4.20.3 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluiden ja omien aloitteiden määrä pysyi vakiintuneella tasolla; kertomusvuonna saapui 116 uutta asiaa. Asioita päätettiin 105. Toimenpideratkaisuja oli 15 (25 edellisenä vuonna). Suuri osa toimenpideratkaisuksista (6 kpl) koski verotusta koskevan oikaisuvaatimuksen pitkää käsittelyaikaa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.20.4 RATKAISUJA

OMA ALOITE OIKEUSASIAMIEHEN TIEDONSAANTIOIKEUDEN TOTEUTTAMISESTA KANTELUASIASSA

AOA Saksin antoi ratkaisun omaan aloitteeseen, jonka taustalla oli hänen vuonna 2017 ratkaisemansa kanteluasia (5786/2016*, ks. myös oikeusasiamiehen kertomus 2017 s. 292). Asia liittyi aikanaan valmistelussa olleeseen lainsäädäntöön ns. tehokkaasta katumisesta (jota lakia ei sittemmin säädetty). Kantelussa epäiltiin, että Verohallinto oli aloittanut omat katumustoimenpiteensä korkeimman oikeuden päätöksen 2013:59 jälkeen ja pyydettiin selvittämään, miten Verohallinto oli mahdollisesti ohjeistanut oikaisuvaatimuksia Verohallinnolle laatineita asiamiehiä.

Kanteluratkaisun jälkeen julkisuudessa esitettyjen tietojen perusteella näytti siltä, että Verohallinto ei ollut toimittanut AOA:lle kaikkia kantelun tutkimiseksi tarvittavia tietoja salattuja ulkomaantuloja koskevista Verohallinnon yhteydenpidoista ja neuvonnasta asianajajille ja muille juristeille. Verohallinto oli rajoittanut selvityksensä sen vuonna 2015 asianajotoimistojen ja verokonsultointiyhtiöiden edustajille järjestämään keskustelutilaisuuteen. Kysymys oli perustuslaissa säädetyn oikeusasiamiehen tiedonsaantioikeuden toteutumisesta ja siihen perustuvasta Verohallinnon virkamiesten virkavelvollisuudesta toimittaa totuudenmukaiset tiedot ylimmälle laillisuusvalvojalle.

Verotusyksikön omaan aloitteeseen antaman selvityksen mukaan aikanaan Henkilöverotusyksikön selvityksen antaneilla ei ollut tietoa yksittäisistä verotapauksista, joiden yhteydessä asiakkaan edustajan kanssa olisi keskusteltu tehokkaasta katumisesta. Selvityksen mukaan Verohallinnon kantelun johdosta antama selvitys oli aikanaan perusteltua ymmärtää kohdentuvan Verohallinnon asiaa koskevien linjausten sisältöön ja juristeille ja asianajajille suunnattuun Verohallinnon omasta aloitteesta toteutettuun neuvontaan.

AOA piti valitettavana, että Verohallinto ei hänelle aikanaan antamissaan selvityksissä ja lausunnossa ollut selvittänyt asianmukaisesti Verohallinnon 18.6.2014 pidetyn sisäisen kokouksen linjauksia ja siitä virkamiesten käymää sähköpostikeskustelua. Kysymys ei ollut vain yksittäisessä verotapauksessa puhelimitse annetusta neuvonnasta, vaan merkittävästä joukosta poikkeuksellisia oikaisuvaatimuksia ja linjanvedosta siitä, millä tavalla Verohallinnon virkamiehen näiden asiakkaiden asiamiehelle antama neuvonta ja ohjaus vaikutti Verohallinnon menettelyyn oikaisuvaatimusten käsittelyssä ja siihen, kohdeltiinko näitä asiakkaita eri tavalla heidän saamansa neuvonnan ja ohjauksen vuoksi. Asian avoin selvittäminen olisi ollut erityisen tärkeää, koska kantelussa oli nimenomaisesti epäilty Verohallinnon yhteydenpitoa oikaisuvaatimusten tekijöiden asiamiehiin.

AOA piti laiminlyöntiä merkittävänä. Sen seurauksena ylimmän laillisuusvalvojan perustuslaillinen tiedonsaantioikeus ei ollut toteutunut asianmukaisesti. AOA katsoi myös, että johtava veroasiantuntija ei ollut menetellyt hyvän hallinnon mukaisesti ohjauksen ja neuvonnan antamisessa (8344/2021*).

PITKIÄ KÄSITTELYAIKOJA VEROTUKSEN OIKAISUVAATIMUKSISSA

Kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittely kesti Verohallinnossa 20 kuukautta. Käsittelyaika ylitti merkittävästi ilmoitetun 12 kuukauden käsittelyaika-arvion. Kyse oli arvion mukaan tuloon lisätystä palkkatulosta verovuosilta 2015–2017 ja kantelijalle taloudellisesti merkittävästä seikasta. Verohallinnon menettely ei täyttänyt oikeusturvaan kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (6689/2020*).

Kertomusvuonna oikaisuvaatimusten liian pitkiä käsittelyaikoja tuli esille neljässä muussakin tuloverotusasiassa (9, 12, 16 ja 21 kuukautta), samoin ajoneuvoverotuksessa (yli 8 kuukautta) ja lahjaverotuksessa (yli 4 vuotta).

TESTAMENTIN TOIMEENPANOMÄÄRÄYKSEN KÄSITTELY

Testamentin toimeenpanijana toiminut kantelija oli kolmella asiointikerralla tuloksetta pyrkinyt saamaan Verohallinnon lähettämään perinnönjättäjän veropostin itselleen. Verohallinnon asiantuntija ei ollut perehtynyt testamentin toimeenpanijan erityiseen perintökaarella säädettyyn valtuuteen ja sen suhteeseen Verohallinnon aihetta käsitteleviin ohjeisiin. Kantelijan verotoimistossa esittämää testamentin hyväksymisilmoitusta ei myöskään ollut erehdyksen vuoksi tallennettu verotusjärjestelmään. Vasta oikeusasiamiehelle tehty kantelu johti asian asianmukaiseen selvittämiseen sekä perinnönjättäjän osoitetietojen korjaamiseen ja Valtiokonttorin testamentin hyväksymisilmoituksen tallentamiseen verojärjestelmään (5070/2021*).

MENETTELY VERON MAKSUUNPANOSSA

Verohallinto oli lähettänyt verokirjeet osittain vanhentuneita yhteystietoja käyttäen. Kuolinpesän osoitetiedoista ei ollut poistettu merkintää valtuutetusta asianhoitajasta, minkä vuoksi kuolinpesä ei ollut saanut kaikkea sille lähetettyä veropostia, kuten verovuoden 2019 verotuspäätöstä ja sitä koskevia maksuohjeita. Kuolinpesällä ei näin ollut tosiasiaa mahdollisuutta maksaa jäännösveroja ennen niiden ulosottoon lähettämistä. Vasta ulosoton kautta tavoitettiin kantelijan sisar, joka oli hoitanut kuolinpesän asioita. Maksu oli kasvanut korkojen takia. Verohallinto ilmoitti laittavansa virheiden johdosta vireille viivästyseuraamusten perimättä jättämistä koskevan hakemuksen ja ulosottomaksun korvaamista koskevan vahingonkorvausasian (2949/2021*).

Toisessakin asiassa tuli esille, että Verohallinto oli lähettänyt perikunnan verotuspäätöksen väärään osoitteeseen, mikä johti veron ulosottoperintään. Tässäkin asiassa Verotusyksikkö laittoi kantelun johdosta viranomaisaloitteisesti vireille viivästysseuraamusten perimättä jättämistä ja ulosottomaksun korvaamista koskevat asiat (8018/2021).

SÄÄNNÖNMUKAISEN VEROTUKSEN JATKAMISESTA ILMOITTAMINEN

Kantelijan verotuksen jatkamista koskeva Verohallinnon ilmoitus laadittiin ja postitettiin kolme päivää ennen aiemmassa verotuspäätöksessä ilmoitettua verotuksen päättymispäivää. Kysymys oli poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa verotuksen toimittamisen jatkamisen ilmoituksia tuli lähetettäväksi niin suuri määrä, että ilmoituksen muodostamisen ja aiemmin ilmoitetun verotuksen päättymispäivän väliin jäi alle seitsemän päivän ajanjakso. AOA ei yhtynyt Verohallinnon näkemykseen, jonka mukaan riittävää olisi, että ilmoitus verotuksen jatkamisesta tavoittaa verovelvollisen siten, että se lähetettäisiin verotuksen päättymispäivänä (4081/2021).

4.21 Ympäristöasiat



Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään monissa eri viranomaisissa, kuten kunnissa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja aluehallintovirastoissa. Ympäristöasioihin liittyvät kantelut kuuluivat AOA Maija Sakslinin ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Susanna Wähä. Ympäristöasioita esittelivät myös oikeusasiamiehensihteeri Minna Mättö 31.5.2022 asti ja 1.8.2022 alkaen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jukka Anttila sekä notaari Sanna-Kaisa Frantti.

4.21.1 LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSHANKKEITA

Ympäristöministeriön hallinnonalalla jatkui useiden eri ympäristölakien muutos- ja uudistamishankkeet. Osana hallituksen strategisia tavoitteita hiilineutraalista ja luonnon monimuotoisuuden turvaavasta Suomesta 1.7.2022 tuli voimaan uudistettu ilmastolaki (423/2022). Syksyllä 2022 ilmastolakia täydennettiin kuntien ilmastosuunnitelmia ja muutoksenhakua koskevalla sääntelyllä (HE 239/2022, L 108/2023), joka tulee voimaan 1.3.2023.

Ilmastolain tavoin luonnonsuojelulain kokonaisuudistus valmistui ja laki (9/2023) tulee voimaan 1.6.2023. Keskeisimmät uudistukset luonnonsuojelulaissa liittyvät esimerkiksi tiukasti suojeltujen luontotyyppien suojelun vahvistamiseen, vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta sääntelyyn sekä Suomen Luontopaneelin roolin vahvistamiseen. Suomen Luontopaneelin roolin vahvistamisen tavoitteena on vahvistaa tieteellisen tiedon roolia luonnon monimuotoisuutta koskevan politiikan suunnittelun ja päätöksenteon tukena.

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa AOA otti kantaa luonnonsuojelulain keskeisimpiin säännöksiin, jotka rajoittavat maa- ja vesialueiden käyttöä ja ovat näin ollen merkityksellisiä sekä perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden, että perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan toteutumisen kannalta. Perustuslakiin kytkeytyvien näkökohtien arviointiin liittyen AOA kiinnitti huomiota siihen, miten ehdotettu sääntely on tarkoitettu toteutumaan osana muuta sääntely-ympäristöä. Suunnittelu- ja lupajärjestelmän selkeyden ja ennustettavuuden kannalta olisi tärkeää, että luonnonsuojelulain säännökset noudattaisivat suojelulle tunnusomaista sääntelytapaa, jossa säännösten oikeusvaikutukset ovat tarkkarajaisia ja ennakoitavia. Tästä syystä luonnonsuojelulaissa tulisi tukeutua muualla lainsäädännössä oleviin mekanismeihin luontoarvojen huomioon ottamisessa (7099/2022*).

Uusi rakennetun ympäristön tietojärjestelmää koskeva lakiehdotus (RYTJ, HE 140/2022 vp) eteni eduskunnan käsiteltäväksi, samoin kuin maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) osittain kumoavaksi tarkoitettu rakentamislaki (HE 139/2022 vp). RYTJ-lain tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen yhteinen tietojärjestelmä rakennetun ympäristön tiedolle sekä säätää Suomen ympäristökeskukselle velvollisuus perustaa julkinen tietopalvelu rakennetun ympäristön tiedon jakamista varten ja velvollisuus tehdä tilastointia.

4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut koskivat pääosin kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Käsiteltävänä oli myös useampia kunnan teknistä toimialaa koskevia kanteluita.

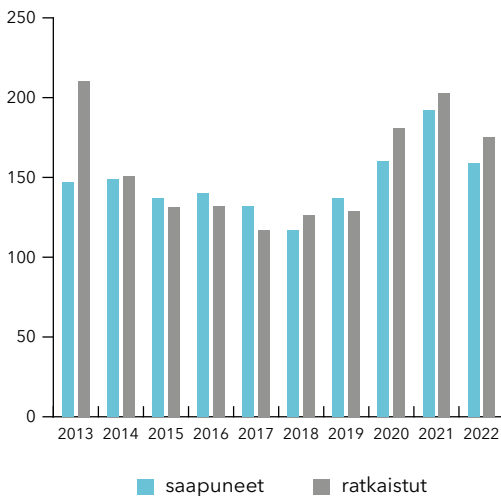
Vuonna 2022 saapui uusia kanteluita 159 (vuonna 2021, 192) kpl. Ratkaistuja kanteluita oli 175 (vuonna 2021, 202). Yli kolmannes kaikista ratkaistuista kanteluista koski maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita. Yksityishenkilöt kirjoittivat aiempien vuosien tapaan heitä itseään koskevista lupa-, valvonta-, kaava- tms. asioista. Laajemmista ympäristökysymyksistä, kuten ilmastonmuutoksesta, ei kanneltu.

Useassa kantelussa OA:ta pyydettiin puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuskenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei yleensä puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan, joita ratkaistuista ympäristökanteluista oli lähes joka viides. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia. Toisaalta OA:lta haettiin usein apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakekeinot oli jo käytetty. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan.

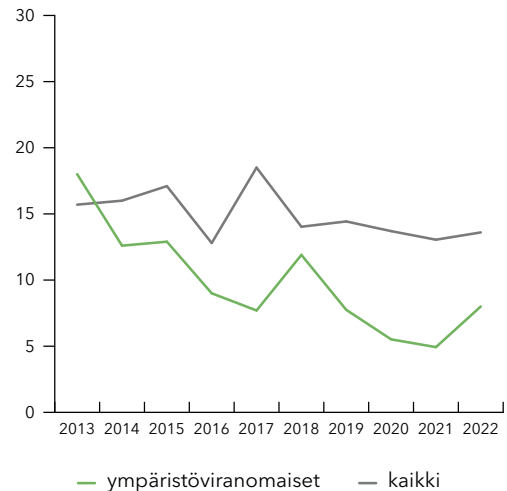
Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitelty usea eri viranomaisen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ulottuvat pitkälle aikavälille. Kanteluiden tutkintaa koskeva kahden vuoden sääntö kuitenkin voi rajoittaa tutkintaa, jollei erityistä syytä sitä vanhempien asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan OA:lle tehdyissä ympäristökanteluissa vain harvoin. Vakavimmat tapaukset ovat jo päätyneet esitutkintaan ja sitä kautta mahdollisesti tuomioistuinkäsittelyyn.

Ympäristöasioissa vain 8 % kanteluista antoi aiheita toimenpiteisiin, mikä on vähemmän kuin kanteluissa keskimäärin (13,6 %). Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin.

Muille viranomaisille siirrettiin käsiteltäväksi kaksi kantelua.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.21.3 RATKAISUJA

HULEVESIHAITAN SELVITTÄMINEN

Kantelussa oli kysymys kaupungin menettelystä hulevesihaitan selvittämistä koskevasta asiasta. Kantelijan kiinteistölle ohjautui kaupungin ja naapurikiinteistöjen hulevesiä ja niistä aiheutui vesivahinkoja kantelijan rakennuksille. Kantelijan kiinteistön tilanne oli ollut kaupungin eri yksiköiden edustajien tiedossa jo vuoden 2017 syksystä lähtien. Asian etenemättömyyden vuoksi kantelija oli vaatinut kaupungilta toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi toimenpidevaatimuksella syksyllä 2020. Kaupungin valvontaviranomaiset, ympäristönsuojeluviranomainen ja rakennusvalvontaviranomainen, katsoivat antamassaan selvityksessä, ettei niillä ole toimivaltaa asiassa, eikä asiaa ollut ratkaistu kaupungin tai minkään sen viranomaisen päätöksellä.

Kaupungin ja sen viranomaisten katsottiin menetelleen virheellisesti siinä, että asianmukaisesti vireillepantua asiaa ei otettu käsiteltäväksi, eikä asiassa tehty päätöstä kohtuullisen ajan kuluessa vireillepanosta. Kunnan tehtävänä on huolehtia asian saattamisesta kunnan sisällä toimivaltaisen viranomaisen tutkittavaksi asian monimutkaisuudesta huolimatta. Epäselvyys toimivallan suhteen ei voi myöskään olla perusteena sille, ettei asia tule minkään viranomaisen toimesta varsinaisesti selvitettyksi. Siinäkin tapauksessa, että mikään viranomainen ei perustellusti katsoisi olevansa toimivaltainen selvittämään ja ratkaisemaan asiaa, hyvän hallinnon vaatimukset edellyttävät, että toimivallan puuttumisesta tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös. Kaupungin ja sen viranomaisten katsottiin myös laiminlyöneen velvollisuutensa, kun kantelijan tiedusteluihin ei vastattu hallintolain edellyttämällä tavalla (965/2021).

NEUVONTA RAKENNUSLUVAN HAKEMISESSA

Kantelussa oli kysymys rakennusvalvonnan menettelystä rakennusluvan hakemiseen ja sähköiseen tunnistautumiseen liittyvässä asiassa. Saksassa asuva kantelija olisi halunnut panna rakennuslupa-asian vireille paperilomakkeella. Kantelijalle oli kirjelmän perusteella kuitenkin jäänyt käsitys, ettei rakennuslupahakemuksen vireillepano ole mahdollista paperisin asiakirjoin, vaan hänen tulee hakea rakennuslupa käyttäen viranomaisen sähköistä asiointipalvelua. Kantelijaa oli kunnan rakennusvalvonnassa neuvottu, että hän voisi Saksasta käsin edistää sähköiseen tunnistautumiseen liittyvää asiaansa. Digi- ja väestötietovirastolta kantelija oli kuitenkin saanut tiedon, että asiointia ei voi hoitaa ilman henkilökohtaista paikallakäyntiä asiointipisteessä Suomessa.

Kunnan ei katsottu menetelleen hallintolain 8 §:n mukaisesti, kun hallinnon asiakkaalle ei ollut riittävän selkeästi kerrottu mahdollisuudesta jättää rakennuslupahakemus myös paperisena tai sähköpostin välityksellä. Kunnan huomiota kiinnitettiin myös siihen, että hallintolain mukaisesti neuvontaa annettaessa tulee riittävällä tavalla varmistua asiakkaalle annettujen tietojen oikeellisuudesta (3241/2021).

RAKENNUSVALVONNAN VIRANHALTIJAN MENETTELY VALVONTA-ASIASSA

Valvonta-asiassa, jossa oli kyse mm. kiinteistön siisteydestä ja kiinteistön asemakaavan mukaisesta käyttötarkoituksesta. Kantelijalle oli annettu viranhaltijan toimesta vuosien 2020 ja 2021 aikana useita kehotuksia liittyen mm. ajoneuvojen pitämiseen tontilla, jotta kiinteistön tilanne olisi saatettu maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämään tilaan. Viranhaltijan antamat kehotukset eivät ole olleet juridiselta luonteeltaan muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä. Kunta oli valvonta-asiassa lainmukaisesti ja oikein pitänyt neuvontaa ja ohjausta ensisijaisena keinona puuttua kiinteistön siisteyteen.

Rakennusvalvonnan huomiota kiinnitettiin siihen, että valvonta-asiassa asianosaisen pyynnöstä tulee tehdä muutoksenhakukelpoinen päätös. Viranomaisen tulee tällaisissa tilanteissa pystyä käsittelemään asia ilman aiheetonta viivästystä, eikä viivästyksen synnä voida vedota resurssien vähäisyyteen (8836/2021).

4.22 Maa- ja metsätalous



Asiaryhmään kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialan asiat. Niitä ovat maatalouden, metsätalouden ja maaseudun kehittämisen asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä vesihuoltolain asiat. Ryhmään kuuluvat myös elintarvikkeita, eläinlääkintähuoltoa ja eläinten hyvinvointia koskevat asiat. Asiaryhmään luetaan MMM:n toimialan ulkopuolelta lisäksi tieasiat ja maaoikeuksien menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Susanna Wähä 31.7.2022 asti ja 1.8.2022 alkaen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jukka Anttila.

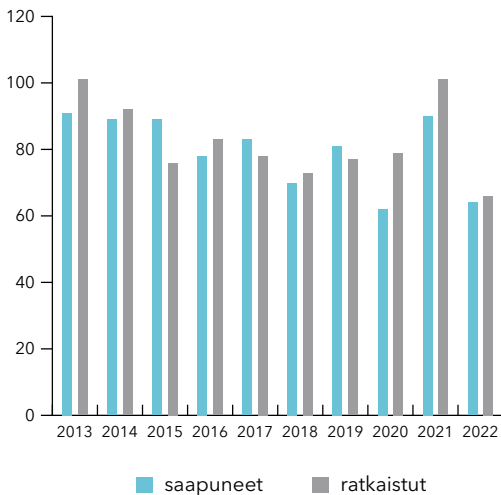
4.22.1 MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Vuosi 2022 oli kuluneen maaseutuohjelmakauden viimeinen vuosi. maatalouden tulo- ja investointituen ja muun maaseuturahoituksen keskeiset säännökset sisältyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) N:o 1303 ja 1305-1308/2013. Lisäksi maaseutuelinkeinojen tukimuotoja ja eri markkinajärjestelyjä koskee suuri määrä muitakin EU-säädöksiä ja kansallisia säädöksiä. Samaan ryhmään voidaan lukea myös sekä elintarvikeoikeuden että ammattikalastuksen säädökset. Uutta ohjelmakautta 2023-2027 varten on annettu uusia säädöksiä; kuten mm. edellä yksilöityjä asetuksia kumoavat tai muuttavat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/2115-2117. Voimakkaasti nousseiden tuotantokustannusten (mm. energia ja lannoitteet) takia uusi ohjelmakausi käynnistyy haastavissa olosuhteissa. MMM:n tiedotteen 30.12.2022 mukaan monet päättyvän kauden tukitoimenpiteet jatkuvat, mutta myös muutoksia on tehty. Uuden kauden toimenpiteet korostavat aktiivista ruuantuotantoa sekä ilmastoa ja ympäristöä painottavaa maataloutta.

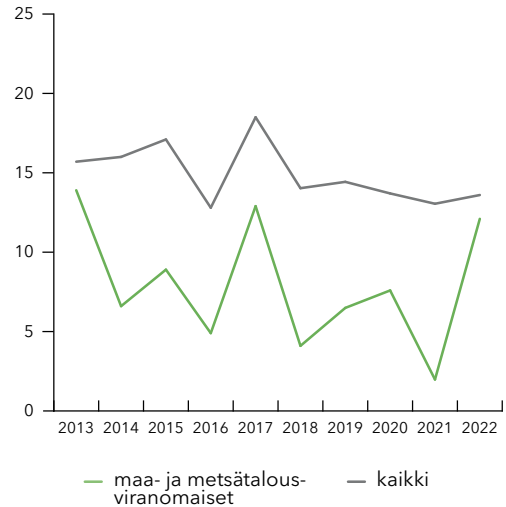
Hallitus antoi 2022 eduskunnalle esityksen laiksi eläinten hyvinvoinnista (HE 186/2022). Esitys perustui MMM:n jatkovalmisteluun keväällä 2019 rauenneen hallituksen esityksen (154/2018 vp.) pohjalta. Eduskunnan 1.3.2023 hyväksymä laki tulee voimaan 1.1.2024 ja se korvaa nykyisen eläinsuojelulain (247/1996). Uusi laki on tarkoitettu parantamaan eläinten hyvinvointia. Perustuslakivaliokunta on mm. todennut, että velvollisuus pyrkiä parhaalla mahdollisella tavalla välttämään eläinten kipua, tuskaa ja kärsimystä on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste rajoittaa tieteen vapautta, elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaa koe-eläintoiminnassa (PeVL 2/2013 vp). Valiokunta on lisäksi todennut, että perusteella on liityntä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, vaikka eläinten hyvinvoinnin edistämisessä on kysymys ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta.

Eläinten hyvinvointilaki sisältää säännökset valvonnan yleisistä periaatteista. Eläinten hyvinvoinnin valvonnasta säädetään myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2017/625 (valvonta-asetus). Uuden lain mukaan Ruokavirasto voisi tehdä kameravalvontaa mm. teurastamoissa. Aiempien eläinsuojeluvälvojen itse tekemä valvonta päättyy ja he voivat toimia vain asiantuntijana tai avustajana valvontaviranomaisen tekemän valvonnan yhteydessä.

Laissa säädetään myös muiden viranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta toimenpiteitä edellyttävistä eläinsuojeluhavainnoista salassapitovelvollisuuden estämättä. Uudessa laissa on myös säännös rikkomuksesta ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden suojaamisesta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

4.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2022 maa- ja metsätalousasioita tuli vireille 64, mikä oli vähemmän kuin edellisellä vuonna (90). Vuoden aikana ratkaistiin 66 asiaa. Ratkaisuista toimenpiteisiin, lähinnä ohjaavaan käsitykseen, johti kahdeksan kantelua (12,1 %).

Asiaryhmään kuuluu useita eri viranomaisia ja muita alan julkisia tehtäviä hoitavia tahoja. Kertomusvuoden aikana ratkaistut kantelut käsittelivät muun muassa Maanmittauslaitosta, Metsähallitusta, ELY-keskuksia, Suomen riistakeskusta, aluehallintovirastoja ja eri kuntaviranomaisia sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa.

Maaseutuelinkeinoihin ja perusmaatalouteen liittyy runsaasti erityistä hallintomenettelyä mm. valvonnassa ja tukisanktioinnissa ja tukipäätösten määrä on suuri. Maataloushallinnon julkisen vallan käyttöön kohdistuneita kanteluita ei kuitenkaan saapunut. Vuosittain tukipäätöksistä tehtävien oikaisuvaatimusten ja hallintovalitusten määrä on niin ikään suhteellisen pieni alan tukiratkaisujen kokonaismäärään nähden.

Maanmittauslaitoksen kiinteistötoimituksista tehdyt kantelut koskivat eri toimituslajeja. Useissa kanteluissa oli myös kyse sellaisesta yksityistieläin soveltamisalaan kuuluvasta menettelystä, joka ei kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. Virkelaikainlääkäreiden osalta kanteluissa oli kyse lähinnä valvontaeläinlääkärien menettelystä eläinsuojelutarkastuksissa. Metsästyksen osalta kantelut koskivat hirvieläinten pyyntilupia, suden kannanhoidollisen metsästyksen poikkeuslupaa ja Metsähallituksen myöntämiä metsästyslupia. Vesihuoltolain alaan kuuluvissa kanteluissa oli kyse vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajuudesta ja velvollisuudesta liittyä ao. laitoksen vesijohtoon tai viemäriin. Kantelut eivät johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Kanteluista osa on koskenut viranomaisen yleishallinto-oikeudellista menettelyä neuvonnassa, asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyssä sekä käsittelyaikaa; osassa näistä tapauksista oikeusasiamies on ratkaisullaan saattanut ohjaavan käsityksensä viranomaisen tietoon.

Osa kanteluista oli tehty siinä vaiheessa, kun asia oli vireillä viranomaisessa ja sen käsittely vielä kesken tai säännönmukainen muutoksenhakekeino oli vielä käytettävissä. Tällaisissa asioissa oikeusasiamies ei ryhdy toimenpiteisiin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 4 momentin nojalla.

Oikeusasiamiehellä ei ole myöskään toimivaltaa kumota tai muuttaa viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiä. Asiaryhmälle on ollut tyyppillistä, että kanteluissa on kyse hyvin vanhoista tapahtumista, joita oikeusasiamies ei käsittele, koska kyseessä oli yli 2 vuotta vanha asia eikä sen käsittelyyn ollut oikeusasiamiehen laissa tarkoitettua erityistä syytä.

4.22.3 RATKAISUJA

Ratkaisussa 4409/2021 oli kyse Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ylläpitämän kasvinsuojeluaineiden rekisterin ruotsinkielisten osien puutteellisuudesta. Virasto kuuluu kasvinsuojeluaineiden osalta MMM:n hallinnonalaan, mutta viraston yleishallinnollinen ohjaus ja valvonta kuuluu työ- ja elinkeinoministeriölle. EOA katsoi, ettei perustuslain 6 §:ssä ja kielilain 32 §:ssä tarkoitettu kielellinen yhdenvertaisuus ollut toteutunut, koska kasvinsuojelulain 35 §:n 4 momentissa tarkoitettu tieto ei ollut saatavilla rekisteristä myös ruotsiksi. EOA kohdisti moittivan käsityksensä ao. virastoon ja pyysi virastoa ilmoittamaan, milloin rekisteritiedot täyttävät kielellisen yhdenvertaisuuden vaatimuksen.

Ratkaisussa 8011/2021 oli kyse kantelijan (paikallinen maanomistaja) ja ELY-keskuksen välisestä erimielisyydestä toimenpiteistä eräällä järvellä. ELY-keskus on vesilaisa tarkoitettu valtion valvontaviranomainen. Oikeusturvasyistä AOA kiinnitti ELY-keskuksen huomiota siihen, että asianosaiselle on syytä antaa riittävä ohjaus vesilain 18 luvun 8 §:ssä tarkoitettuun erimielisyyden ratkaisumenettelyyn. Mainitun lainkohdan nojalla kyseisen erimielisyyden ratkaiseminen kuului lupaviranomaiselle eli toimivaltaiselle aluehallintovirastolle hakemuksesta.

Asiassa ELY-keskus oli myös antanut tienpidon urakoitsijalle tulvantorjunnan toimista määräyksen, joka sisälsi mm. järven patoelementtien väliaikaista purkamista. Vesilain 18 luvun 4 §:ssä kuitenkin säädetään pykälässä tarkoitettun vaarantorjunnan (mm. tulva) menettelyistä. AOA kiinnitti ELY-keskuksen huomiota vesilain 18 luvun 4 §:n 3 momentin menettelysäännökseen. Sen mukaan ELY-keskus valtion valvontaviranomaisena voi tehdä lupaviranomaiselle eli aluehallintoviranomaiselle hakemuksen vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiin väliaikaisiin toimenpiteisiin. Tällaisella hakemuksella, joka voidaan käsitellä myös nopeutetusti vesilain 11 luvun menettelyä noudattamatta, alueen tilanne tulee samalla saatettua lupaviranomaisen tietoon, millä tulvan torjuntatoimien ohella voi olla merkitystä myös vesilain 19 luvun 16 §:n 3 momentin soveltamisen kannalta. Asiassa annettuun aluehallintoviraston päätökseen voi asianosainen hakea muutosta valituksella hallinto-oikeuteen ja päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, ellei hallinto-oikeus keskeytä täytäntöönpanoa.

Asiassa 3824/2022 kantelija arvosteli eläinsuojelutarkastuksia ja MMM:n vastausta asiakirja- ja tietopyyntöön. Yli kaksi vuotta vanhojen eläinsuojelutarkastusten tutkimiseen ei katsottu olevan erityistä syytä. Asiakirja- ja tietopyynnön osalta oli riidatonta, että viranomainen vastasi pyyntöön viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettujen määräaikaisten jälkeen. AOA kiinnitti MMM:n huomiota lakisääteisen määräajan noudattamiseen pyyntöön vastaamisessa. Tietopyynnön osalta ministeriön virkamies oli antanut vastauksen ja asiakirjapyynnön osalta todennut, että ao. asiakirjaa ei viranomaisella ole. AOA totesi, että MMM oli siten kuitenkin vastannut pyyntöön ja pahoitellut viivästystä, mikä huomioon ottaen ei antanut aihetta enemmille toimenpiteille. Asiaa hoitanut ministeriön virkamies ei kuitenkaan ollut kysynyt kantelijalta, haluaako hän asiakirja- ja tietopyyntönsä siirrettäväksi MMM:n ratkaistavaksi, mutta toisaalta kantelija ei ollut itsekään vaatinut ministeriön päätöksen antamista pyyntöönsä. AOA totesi olevan selvintä, että asiassa annetaan julkisuuslain 14 §:n 3 momentissa ja 33 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös valitusosoituksin, jos kantelija tätä MMM:ltä pyytää. Tällöin kantelijalla on niin halutessaan mahdollisuus todisteluun ja asian selvittämiseen oikeudenkäynnillä hallinto-oikeudessa.

4.23

Liikenne- ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA Maija Sakslinille. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja. Asiaryhmään kuuluvien asioiden esittelijöinä toimivat myös esittelijäneuvokset Juha Niemelä ja Susanna Wähä, neuvontalakimies Jaana Romakkaniemi ja notaari Sanna-Kaisa Frantti.

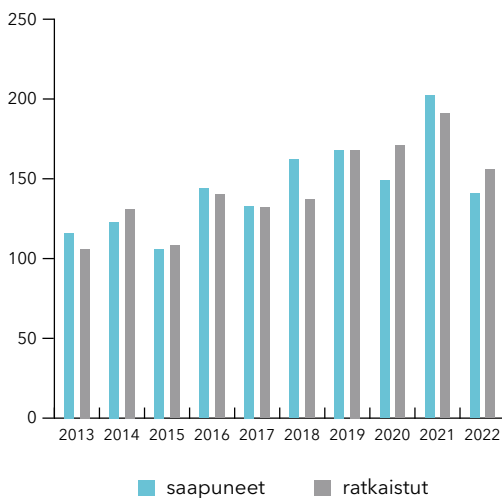
4.23.1

LAILLISUUSVALVONTA

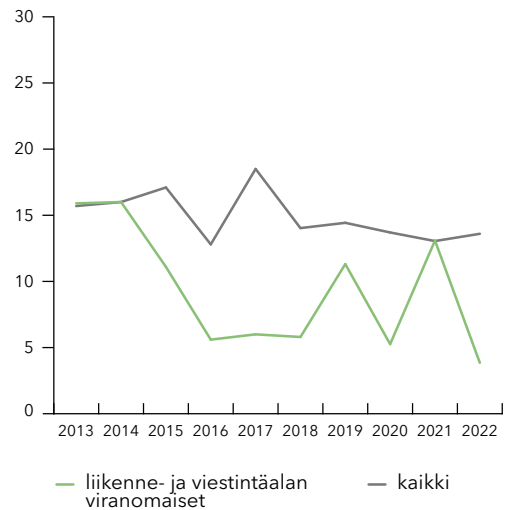
Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli vireille 141 (204 vuonna 2021) ja niitä ratkaistiin 158 (193). Toimenpiteisiin johti seitsemän asiaa eli 4,4 % (13,5 %).

Asiaryhmässä käsiteltävät asiat koskevat useita eri viranomaisia ja muita oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia valvottavia, eikä niistä voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä hallinnonalan tilasta. Liikennettä ja viestintää koskevissa kanteluissa oli kyse hyvin monenlaisista asioista, kuten joukkoliikenteen lippujen hinnoista ja erityisesti alennusten saatavuudesta, tietojen luovuttamisesta liikenneasioiden rekistereistä, ajoneuvon rekisteröinnistä, ajokokeen suorittamisesta, taksiliikenteen yrittäjäkokeesta, laskujen lähettämisestä Suomi.fi -palvelussa, saaristoliikenteestä, teiden kunnossapidosta, postinjakelusta, Postin toimipisteen lakkauttamisesta, postilähetysten tullauksesta ja Yleisradio Oy:n ohjelmatarjonnasta.

Asiaryhmään kuuluvat paitsi hallinnonalan viranomaisia myös kolmea yhteiskunnallisesti merkittävää valtionyhtiötä eli Yleisradio Oy:tä (Yle), Posti Group Oy:tä (Posti) ja VR-Yhtymä Oy:tä (VR) koskevat kantelut. Niitä koski kaikista asiaryhmän ratkaisuista 47 % (40 %). Yleä koski 34 (27), Postia 32 (43) ja VR:ää 8 (8) ratkaisua. Nämä asiat eivät pääsääntöisesti johtaneet toimenpiteisiin. Tämä johtui yleisimmin siitä, että OA:n toimivalta näihin valtionyhtiöihin on hyvin rajallinen, ja kantelut koskivat enimmäkseen toimivallan ulkopuolelle jääviä asioita.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2013–2022.



Toimenpideprosentti vuosina 2013–2022.

Yleä koskeissa kanteluissa ilmaistiin useimmin tyytymättömyys jonkin yksittäisen ohjelman sisältöön tai toimittajan menettelyyn. OA ei kuitenkaan arvioi journalistista harkintaa koskevia asioita vaan sitä, miten Yle on hoitanut Yleisradio Oy:stä annetussa laissa säädetyn julkisen palvelun velvoitteensa. OA ei myöskään ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin.

Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli usein kysymys postilähetysten jakeluongelmista. Posti kuuluu postinjakelun osalta OA:n toimivaltaan, kun kyse on Postille postilain nojalla määrätyn yleispalveluvelvoitteen hoitamista. Kanteluissa oli usein kyse yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista tai muusta OA:n toimivallan ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. AOA ei ottanut ensi vaiheessa tutkittavakseen myöskään yleispalveluun kuuluvien postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneita kanteluita. Näissä asioissa kantelijat ohjattiin asian selvittämiseksi kääntymään ensin Postin puoleen ja tarvittaessa edelleen ottamaan yhteyttä yleispalvelua valvovaan Liikenne- ja viestintävirastoon.

Kertomusvuonna VR ei hoitanut sellaisia tehtäviä, joiden kohdalla kysymys olisi ollut oikeusasiamiehen toimivaltasäänöksen tarkoittamasta julkisesta tehtävästä. Näin ollen kaikki VR:ään kohdistuneet asiat olivat sellaisia, jotka eivät kuuluneet oikeusasiamiehen toimivaltaan.

AOA antoi eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 58/2022 vp). Hallituksen esityksessä oli otettu huomioon AOA:n tekemät lainsäädäntöesitykset asioissa, joista toinen (1069/2019*) koski postilainsäädännön ja Posti Group Oyj:n julkisia hallintotehtäviä ja toinen (2959/2017*) huolehtimista laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn käytettävissä olosta (3054/2022). Hallituksen esityksen käsittely oli kertomusvuoden päättyessä eduskunnan käsittelyssä.

14.10.2022 AOA Sakslin ja esittelijäneuvos Arjola-Sarja olivat liikenne- ja viestintävaliokunnassa kuultavana kertomuksesta K 18/2022 vp Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2021 (5953/2022).

Kertomusvuonna AOA teki tarkastuksen Liikenne- ja viestintävirastoon. Tarkastuksen tarkoituksena oli saada tietoa viraston toiminnasta yleisesti ja erityisesti viraston roolista valvovana viranomaisena (3324/2022*).

4.23.2 RATKAISUJA

PUUTTEELLISUUS PALAUTUNEIDEN KIRJEIDEN KÄSITTELYSSÄ

AOA:n mukaan puutteellisuus Liikenne- ja viestintävirastolle palautuneiden kirjeiden käsittelyssä oli aiheuttanut sen, että kantelija ei ollut saanut asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti eikä hyvän hallinnon viranomaispalvelulle asettamien vaatimusten edellyttämällä tavalla. Kantelija oli saanut postiosoitteeseensa Liikenne- ja viestintävirastosta kirjepostia henkilölle, joka ei enää asunut kyseisessä osoitteessa. Kantelija oli paitsi omatoimisesti myös virastolta saamiensa neuvojen perusteella palauttanut näitä kirjeitä virastolle. Viraston postinkäsittelyssä oli havaittu puutteellisuutta palautuneiden kirjeiden käsittelyssä ja todennäköistä oli, että kantelijan palauttamat kirjeet oli tuhottu. Tästä oli aiheutunut kantelijalle ylimääräistä vaivaa. Hän oli joutunut olemaan useamman kerran yhteydessä virastoon ja myös useampia kertoja palauttamaan virastolle kyseisiä viraston kirjeitä (5125/2021*).

Liikenne- ja viestintävirasto toimitti 1.3.2022 voimaan tulleet virastolle palautuvien kirjeiden käsittelyä koskevat yksityiskohtaiset työohjeet.

OSOITETIEDON ILMOITTAMINEN TAKSILUPA-ASIOISSA

Kantelijan Digi- ja väestötietovirastolle (DVV) tekemä osoitteenmuutostieto ei ollut välittynyt Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämään taksiliikenneluparekisteriin. Lähtökohtaisesti DVV:lle tehty muuttoilmoitus oli riittävä ja DVV:n verkkosivuilla mainittiin Liikenne- ja viestintävirasto viranomaiseksi, jolle muuttuneet osoitetiedot välitetään automaattisesti. Taksiliikenneluparekisterillä ei kuitenkaan vielä ollut liittymää väestötietojärjestelmään. Liikenne- ja viestintävirastossa vireillä olevien hankkeiden myötä tarkoituksena on saada viraston käytössä olevat eri järjestelmät hyödyntämään kattavasti väestötietojärjestelmän tietoja.

AOA katsoi, että Liikenne- ja viestintävirasto oli toiminut harkintavaltansa ja käytettävissään olleiden resurssiensa puitteissa tietojärjestelmiensä kehittämisessä. Virasto oli verkkosivuillaan ohjeistanut käyttämään sen sähköistä palvelua muuttuneen osoitteen ilmoittamisessa. AOA:n mukaan hallintolain mukaista neuvontavollisuutta toteuttaisi vielä paremmin se, että virasto informoisi taksiluvan hakijoita nimenomaisesti siitä, että pelkkä osoitteenmuutosilmoitus väestötietojärjestelmään ei ole riittävä (3849/2021*).

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

AOA katsoi Finavia Oyj:n menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut antanut kantelijalle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaista päätöstä kantelijan esittämään asiakirjapyyntöön. Kantelija oli pyytänyt saada nähtäväkseen lentoaseman myyntiin liittyviä asiakirjoja ja saada asiasta valituskelpoisen päätöksen. Finavian mukaan asiakirjat eivät liittyneet julkisen vallan käyttöön, joten pyyntöön ei tullut miltään osin soveltaa julkisuuslakia.

AOA:n mukaan tilanteessa, jossa yhteisö hoitaa julkisia hallintotehtäviä käyttäen niissä osittain myös julkista valtaa, olisi varsin ongelmallista, jos yhteisö voisi kieltäytyä antamasta asiakirjapyyntöön valituskelpoista päätöstä, kun se itse katsoo, että asiakirjapyyntöön kohteena olevassa asiassa ei ole kyse sen julkisen vallan käyttöön liittyvästä tehtävästä. Tämänkaltaisen tulkinta johtaisi AOA:n mukaan siihen, että yhteisö määrittelemällä itse julkisen vallan käyttönsä sisällön voisi myös rajoittaa ratkaisullaan asiakirjajulkisuutta ilman että asiakirjan pyytäjällä olisi mahdollisuutta saattaa asiaa riippumattoman muutoksenhakuelimen tutkittavaksi (7524/2021*).

AOA:n päätöksen jälkeen kantelija teki Finavialle asiakirjapyyntöön. Finavia antoi pyynnön ja AOA:n ratkaisun johdosta päätöksen valitusosoituksineen.

AJOKOKEEN KUVAAMINEN

AOA tutki omana aloitteena ajokokeen kuvaamista koskevaa asiaa. Liikenne- ja viestintävirasto oli kanteluasiassa antamassaan lausunnossa hakenut ajokokeen näyttötutkintotilanteen tallentamisen kieltämiselle oikeusperustetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista. AOA:n mukaan asiassa oli myös liityntä sekä sananvapauksen että kotirauhan suojaan, ja otti asian laajemmin omana aloitteenaan tutkittavaksi.

Liikenne- ja viestintävirasto ilmoitti linjanneensa asian uudelleen päätyen siihen, että ajokokeen kuvaaminen oli lähtökohtaisesti sallittua. Se ilmoitti myös ohjeistaneensa Ajovarma Oy:tä ja autokouluja asiassa.

AOA piti linjausta perusteltuna erityisesti ajokokelaan sananvapauden kannalta. Hän korosti, että viranomaisen ei voi yleisesti kieltää asiakasta kuvaamasta asiointitilannetta. AOA:n mukaan ajokokeen jälkikäteen tarkastelu tallenteelta olisi perusteltua kokeen suorittajien oikeusturvan kannalta, sillä ajokokeen arvioinnin kriteerit perustuvat hyvin pitkälle ajokokeen vastaanottajalle kokeen aikana syntyneisiin henkilökohtaisiin näkemyksiin ja tuntemuksiin.

Yhdenvertaisen kohtelun kannalta voisi AOA:n mukaan olla myös perusteltua, jos tulevaisuudessa kaikki ajokokeet kuvattaisiin lähtökohtaisesti viranomaisen toimesta, mikä selvityksen mukaan joissakin EU-maissa on jo käytäntö. Vielä AOA katsoi, että asiasta annettavan ohjeistuksen tulisi sisältää riittävät tiedot ajokokeen kuvaamisesta ja siitä syntyneen tallenteen käyttämisestä sekä niihin liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista (4451/2021*).

MUITA RATKAISUJA

AOAS nosti saaristolaisten kuljetuspalveluiden järjestämistä koskevassa asiassa esiin saariston kehittämistä annetun lain ongelmallisuuden. Hän katsoi, että lain liikenne- ja kuljetuspalveluja koskevan säännöksen muotoilussa oli ongelmallista sekä harkinnanvaraisuus että tarpeellisten liikenne- ja kuljetuspalvelujen määrittelemättömyys. Ongelmallista soveltamiskäytännön kannalta oli myös se, että yhteiset yhteisalusliikenteen järjestämisperusteet puuttuivat. Vireillä ollut saaristolain uudistamishanke huomioon ottaen asia ei johtanut AOAS:n puolelta enempään (1929/2021).

Asiassa, joka koski yksin matkustavien lasten huomioon ottamista matkustajalentokoliikenteen keskeyttämisessä, AOA totesi yleisesti, että hän oli pandemian alussa käyttöön otettujen rajoitusten lainmukaisuutta arvioidessaan ottanut huomioon, että tuolloisen tiedon varassa oli ymmärrettävää, että viranomaiset olivat pyrkineet mahdollisimman tehokkaasti estämään viruksen leviämisen ja siten suojelemaan väestön terveyttä ja henkeä. AOA katsoi, että jälkikäteen käytettävissä olevien tietojen valossa arvioituna suorien matkustajalentojen keskeyttämisen yhteydessä ei ollut riittävästi huolehdittu Iso-Britanniassa joulunvietossa vuonna 2020 olleiden Suomessa pysyvästi asuneiden lasten paluun järjestämisestä kotimaahan. AOA:n käsityksen mukaan lapsen oikeudet olisivat toteutuneet paremmin, jos lapsen edun toteutumista Liikenne- ja viestintäviraston päätösten tekemisen yhteydessä olisi arvioitu tapahtunutta tarkemmin jo aikaisemmassa vaiheessa. Sama koski myös toimenpiteisiin ryhtymistä sellaisten poikkeusjärjestelyjen aikaan saamiseksi, joiden avulla lasten paluuta Suomeen olisi voitu helpottaa. Päätöksenteon yhteydessä olisi tullut ottaa tapahtunutta paremmin huomioon myös YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukainen lapsen etu (336/2021).

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle sijoittuva kieliasia koskien Postin menettelyä on selostettu kieliasioita koskevassa jaksossa 4.19.

4.24 Kirkollisasiat

Kirkollisasioiden laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Maija Saksin. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä. Esittelijöinä toimivat myös notaari Sanna-Kaisa Frantti ja palvelussuhdeasioissa vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto.

4.24.1 OIKEUSASIAMIES USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVOJANA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisia yhdyskuntia. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista. Lisäksi oikeusasiamies arvioi kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset on vakiintuneesti rajattu oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lähinnä evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon hallintomenettelyyn. Evankelis-luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys ovat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että evankelis-luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa. Muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piiriin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihkiessään.

Kirkollisasiota koskevien kantelujen vuosittainen määrä on vakiintunut noin kahteenkymmeneen. Toimintavuonna asiaryhmään kuuluvia kanteluja saapui 42 ja ratkaistiin 65. Toimenpiteisiin johti 42 asiaa (64,6 %). Saapuneiden ja ratkaistujen asioiden poikkeuksellisen suuri määrä ja korkea toimenpideprosentti selittyy virkatodistusten toimitusaikojen koskevilla kanteluilla. Muutoin ratkaisut koskivat muun muassa hautausoimeja ja kanteluasioiden käsittelyä tuomiokapitulissa.

4.24.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kirkolliskokouksen ehdotuksen perusteella valmisteltu hallituksen esitys kirkkolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle kesäkuussa. Piispainkokous päätti syyskuussa jatkaa työskentelyä avioliittokäsityksessä vallitsevan erimielisyyden ratkaisemiseksi. Marraskuussa toimitettiin seurakuntavaalit, joiden valtakunnallinen äänestysprosentti oli 12,7.

Suomen evankelis-luterilaisessa kirkossa siirryttiin valtakunnallisesti tuotettuun sukuselvityspalveluun; kirkonkirjojenpidon tehtävät ja väestökirjanpitoon liittyvät toiminnot on nyt keskitetty viiteentoista aluekeskusrekisteriin. Kirkonkirjojenpidon kokonaisuudistuksen siirtymäaika päättyi vuoden 2021 lopussa. Uudistuksen myötä oikeusasiamiehelle saapui vuosina 2021–2022 kymmeniä kanteluja koskien sukuselvitysmuotoisten virkatodistusten pitkiä toimitusaikojen.

4.24.3 RATKAISUT JA TARKASTUKSET

Virkatodistusten toimitusviiveitä koskevaa asiaa tutkittiin kantelujen lisäksi oikeusasiamiehen oma-aloitteisessa laillisuusvalvonnassa sekä suorittamalla tarkastukset ESPOON HIIPPAKUNNAN TUOMIOKAPITULISSA (1955/2022), HELSINGIN HIIPPAKUNNAN TUOMIOKAPITULISSA (1954/2022), TURUN ARKKIHIIPPAKUNNAN TUOMIOKAPITULISSA (1956/2022) ja KIRKKOHALLITUKSESSA (1957/2022). Tarkastusten yksi keskeinen teema oli tuomiokapitulien toiminta ja tehtävät hiippakunnan seurakuntien valvonnassa, liittyen osaltaan myös oikeusasiamiehen kanslian vuositeemaan ”valvonnan valvonta” (ks. jakso 3.8). Loppuvuodesta virkatodistusten toimitusajoissa oli saavutettu tilanne, jossa toimitusajat eivät enää yhdessäkään keskusrekisterissä ylittäneet neljää viikkoa.

SUKUSELVITYSTEN JA VIRKATODISTUSTEN PITKÄT TOIMITUSAJAT SUOMEN EVANKELIS-LUTERILAISSA KIRKOSSA

Oikeusasiamiehelle saapui vuosina 2021–2022 kymmeniä kanteluja, joissa arvosteltiin kirkon toimintaa väestökirjanpitoon liittyvien viranomaistehtävien hoitamisessa ja kerrottiin sukuselvitysmuotoisten virkatodistusten kohtuuttoman pitkistä käsittely- ja toimitusajoista tietyissä keskusrekistereissä. Kanteluissa kuvattiin toimitusviiveistä johtuneita taloudellisia menetyksiä ja vaikeuksia kuolinpesän asioiden hoitamisessa sekä niiden aiheuttamaa henkistä taakkaa muutoinkin vaikeassa elämäntilanteessa.

Hyvän hallinnon palveluperiaatetta ja käsittelyn viivytyksettömyyttä koskevat oikeusohjeet velvoittavat myös kirkkoa sen hoitaessa lakisääteisiä viranomaistehtäviään. Useiden aluekeskusrekistereiden virkatodistusten toimitusajat olivat venyneet kohtuuttoman pitkiksi. AOA:n mukaan saadussa selvityksessä ei ollut esitetty syitä, jotka olisivat vähentäneet kirkon vastuuta huolehtia laissa säädetystä velvoitteistaan tai oikeuttaneet poikkeamaan hyvän hallinnon viranomaismenettelyille asettamista vaatimuksista. AOA totesi, että viranomaisen on järjestettävä menettelytapansa niin, että asian sujuva ja ripeä käsittely on mahdollista. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää. Vetoaminen ruuhkautuneeseen työtilanteeseen, töiden organisointiin liittyviin ongelmiin tai henkilöstö- tai muiden voimavarojen niukkuuteen tahi tietojärjestelmien käyttöönottoon liittyviin syihin ei oikeuta poikkeamaan laissa säädetystä viivytyksetöntä käsittelyä koskevasta vaatimuksesta, eikä niillä voi perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia. Kunkin viranomaisen tehtävänä on osaltaan päätösvaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät resurssit.

AOA katsoi, ettei kirkon menettely sukuselvitysten toimittamisessa kokonaisuutena arvioiden ollut täyttänyt hallintolain vaatimusta hallintoasian viivytyksettömästä käsittelystä ja se oli samalla rikkonut hyvän hallinnon palveluperiaatetta. AOA päätti omana aloitteenaan edelleen seurata virkatodistusten toimitusaikojen kehitystä vuonna 2022 sekä arvioida kirkon eri viranomaisten menettelyä käsittelyaikojen viiveiden poistamiseksi (2600/2021*).

KIRKON VIRANOMAISTEN MENETTELY SUKUSELVITYSTEN TOIMITTAMISESSA

AOA:n pyynnöstä Kirkkohallitus toimitti selvitykset toimitusaikojen kehityksestä ja toimenpiteistä sukuselvitystilausten käsittelyn viivytyksettömyyden turvaamiseksi niiltä aluekeskusrekistereiltä, joissa tilausjonot olivat helmikuussa 2022 edelleen neljä viikkoa tai enemmän. Lisäksi suoritettiin neljä tarkastusta (ks. edellä kohta 4.24.3). AOA korosti edelleen, että viranomaisen on järjestettävä toimintonsa niin, etteivät perusoikeuksina taatut yksilön oikeudet vaarannu. Organisaatioon tai viranomaisten voimavaroihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista esimerkiksi siitä, mitä perustuslaki asian viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttää. Ottaen huomioon kerrottu käsittelyaikojen lyheneminen, AOA katsoi, ettei asia enää edellyttänyt hänen enempää toimenpiteitään (1849/2022*). AOA päätti kuitenkin edelleen omana aloitteenaan selvittää tuomiokapitulien toimintaa valvonnassa (7244/2022).

4.25 Ylimmät valtioelimet

Ylimpiä valtioelimiä koskevat asiat kuuluivat OA Petri Jääskeläisen vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Sarja ja muina esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto ja notaari Taru Koskiniemi.

4.25.1 YLEISTÄ

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla OA:n tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan OA valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

Valtioneuvostolla (VN) tarkoitetaan paitsi pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä myös VN:n yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitusta ja hallintoasioiden päätöksentekoa. VN:ssä on nykyisin 12 ministeriötä. Niitä koskevat asiat tilastoidaan ja käsitellään OA:n kansliassa asianomaisten hallinnonalojen asiaryhmissä, kun taas ylimmät valtioelimet -asiaryhmässä käsitellään ministereitä koskevat asiat.

OA:n ja oikeuskanslerin (OKA) toimivalta valvoa tasavallan presidentin (TP) ja VN:n virkatoimien lainmukaisuutta on sinänsä yhtäläinen (ks. perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp), mutta perustuslain 108 §:ssä se on nimenomaisesti mainittu OKA:n tehtävänä. OKA:n rooli on myös käytännössä keskeisempi. OKA:lle kuuluu VN:n istunnossa ja TP:n esittelyssä tehtäviin päätöksiin liittyvä ennakkoinen valvonta, jota toteutetaan ennen muuta asioiden valmisteluvaiheessa ministereille ja ministeriöille annettavilla lausunnoilla ja virkamiesten neuvonnalla sekä VN:n yleisistuntojen ja TP:n esittelyjen esittelylistojen tarkastuksella. Lisäksi OKA:lla on läsnäolovelvollisuus näissä päätöksentekotilaisuuksissa. OA:lla on sinänsä perustuslain 111 §:n 2 momentin nojalla läsnäolo-oikeus kyseisissä päätöksentekotilaisuuksissa, mutta tätä oikeutta ei ole käytännössä käytetty.



Asiaryhmässä käsitellään myös eduskuntaa ja sen virastoja (eduskunnan kanslia, valtionalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos) sekä kansanedustajia koskevat kantelut. OA:lla ei kuitenkaan ole toimivaltaa tutkia eduskunnan toimintaa lainsäädäntövallan käyttäjänä eikä OA puutu lainsäädäntövallan käytön taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. OA ei voi valvoa myöskään eduskuntaryhmien tai yksittäisten kansanedustajien toimintaa sen paremmin edustajantoimessaan kuin yksityishenkilönäkään, eikä yksinomaan kansanedustajista koostuvien eduskunnan toimielinten, kuten eduskunnan hallintoa varten asetetun kansliatoimikunnan menettelyä.

OA voi kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi, ja asiaryhmässä voidaan käsitellä asioita, jotka kohdistuvat eduskunnan hyväksymän lain sisältöön.

Asiaryhmässä käsitellään myös OKA:a koskevat kantelut. Ylimmän laillisuusvalvonnan rinnakkaisuudesta johtuen OA ja OKA eivät kuitenkaan tutki toistensa menettelyä (ks. HE 1/1998 vp).

4.25.2 LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmän laillisuusvalvonta perustuu pääsääntöisesti kanteluiden tutkintaan. Asioita tuli kertomusvuonna vireille 271 ja niitä ratkaistiin 290. Toimenpiteisiin johti 4 asiaa (1,4 %). Juttumäärän vähentymiseen edellisvuodesta vaikutti keskeisimmin se, että hallituksen toimet koronapandemian hoidossa eivät olleet enää korostuneesti esillä.

Toimenpideprosentin alhaisuuteen on useita syitä. Moni asiaryhmän asioista koskee vuosittain kansanedustajia ja eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä, jotka jäävät OA:n toimivallan ulkopuolelle. Näissä kanteluissa on pääsääntöisesti kyse julkisuudessa esillä olleesta ja keskustelua herättäneestä lainsäädännöstä tai yksittäisen kansanedustajan toiminnasta.

Usein kanteluissa on kyse pikemminkin hallitusohjelman mukaisen politiikan yleisestä arvostelusta kuin hallitusta koskevista laillisuuskysymyksistä. Kanteluita tehdään myös sellaisesta hallituksen lainvalmistelusta, jossa esityksen laadinta joko on ministeriössä vielä kesken tai se on jo annettu eduskunnalle taikka eduskunta on sen jo hyväksynyt. Tällaisia asioita ei yleensä ryhdytä tutkimaan, koska toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevia asioita ei muutenkaan lähtökohtaisesti tutkita ja hallituksen esitysten arvioiminen kuuluu eduskunnalle.

Asiaryhmän toimenpiteiden vähäisyyttä selittää myös se, että moni kaikista asiaryhmän kanteluista jää vuosittain tutkimatta muun muodollisen perusteen kuin toimivaltaan kuulumattomuuden vuoksi. Asioita siirretään OKA:lle, koska sama asia on jo siellä vireillä tai siirto on muusta syystä tarkoituksenmukainen. Osa asioista on sellaisia, että OKA on jo aiemmin ratkaissut ne eikä asian uudelle käsittelylle ole perustetta. Osa asioista taas jää tutkimatta yksilöimättöminä tai vanhentuneina.

Edelleen toimenpiteiden vähäisyyttä selittää se, että ministeriöitä koskevat asiat tilastoidaan kanslian muissa asiaryhmässä. Vielä merkitystä on sillä, että kantelut tulevat pääsääntöisesti vireille julkisuudessa olleiden tietojen perusteella, eikä kantelijoilla useinkaan ole tiedossaan kaikkia asian oikeudellisessa arvioissa merkityksellisiä seikkoja.

Kertomusvuonna ratkaistut asiat koskivat muun muassa pääministerin käytöstä, ministereiden lausumia julkisuudessa, asiakirjapyyntöjen ja tiedusteluiden käsittelyä, tartuntatautilain väliaikaista muuttamista ja koronarajoituksia, NATO-jäsenyyttä koskevaa päätöksentekoa ja sähkötukien valmistelua.

4.25.3 RATKAISUJA

TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY

Valtioneuvoston kanslia (VNK) menetteli julkisuuslain vastaisesti, kun kantelijan asiakirjapyyntöön oli vastattu noin 1,5 kuukauden jälkeen. Käsittely oli kestänyt kauemmin kuin julkisuuslaki olisi enimmilläänkään sallinut.

Kantelija oli pyytänyt saada Fortumiin ja Uniperiin liittyneeseen pääministerin johtamaan sähköpostikokoukseen liittyvät asiakirjat sekä VNK:n laatiman muistion sisäpiiriprojektista. Tapaus oli herättänyt laajasti mielenkiintoa, ja VNK:lle oli tullut sisäpiiriprojektin eri vaiheissa lukuisa määrä tietopyyntöjä. Tiedotusvälineiden pyynnöt oli asetettu etusijalle niiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden takia. OA saattoi käsityksensä VNK:n tietoon (6051/2022*).

AVOIMEN KIRJEEN KÄSITTELY

OA arvioi avoimen kirjeen käsittelyä VN:ssa. Yhdistyksen kirje oli lähetetty sähköpostitse VN:lle osoitettuna pääministerille ja kaikille VN:n jäsenille. Kirjeessä vaadittiin toimenpiteitä kielipolitiikan ja kielilainsäädännön järjeistämiseksi. Oikeusministeriön kansliapäällikkö oli ilmoittanut, ettei asia johda ministeriön toimenpiteisiin.

Avoimen kirjeen tarkoituksena voi olla esimerkiksi kannan esittäminen, toimenpiteen vaatiminen tai julkisen keskustelun käynnistäminen. Tässä tapauksessa kirje koski Suomessa noudatettavaa kielipolitiikkaa ja kielilainsäädännön muuttamista. Se ei sisältänyt hallintolaisissa tarkoitettua tiedustelua eikä se koskenut hallintoasian vireillepanoa tai käsittelyä taikka muutakaan asiointia VNK:ssa tai muussakaan ministeriössä. Kenelläkään ei ole yleistä oikeutta saada yhteiskuntapolitiittisia näkemyksiään koskevia asioitaan VN:n käsiteltäväksi niin, että niissä tehtäisiin päätöksiä lainsäädännön muuttamiseen tähtäävän lainvalmistelun aloittamiseksi. Sen sijaan on mahdollista tehdä kansalaisaloitteita siten kuin siitä erikseen säädetään.

Avoimiin kirjeisiin, kansalaiskirjeisiin ja tiedusteluihin vastaaminen jättää sijaa ministeriöiden ja muiden viranomaisten sekä yksittäisten virkamiesten harkinnalle sen jälkeen, kun asia on ohjautunut heidän käsittelyynsä. Yhdistyksen avoin kirje oli rekisteröinnin jälkeen ohjautunut VN:n piirissä asiaa koskevan sääntelyn mukaisesti sen ministeriön käsiteltäväksi, jolle asia lähinnä kuuluu, ja yhdistys oli saanut ministeriön kansliapäällikön harkintavaltansa rajoissa antaman vastauksen siitä, että asia ei johda ministeriön toimenpiteisiin. Kantelu ei johtanut OA:n toimenpiteisiin (5065/2022).

4.26 Muut asiat

4.26.1 SANANVAPAUTTA KOSKEVIA RATKAISUJA

SOSIAALISEN MEDIAN KIRJOITUKSET VAROITUKSEN PERUSTEINA

OA arvioi kaupungin luottamushenkilönä toimivan ja kaupungin palveluksessa työskentelevän henkilön sananvapauteen puuttumisen asianmukaisuutta. Hänelle oli annettu kirjallinen varoitus, jonka perusteena oli käytetty useita sosiaalisen median kirjoituksia.

OA:n mukaan kantelijan rooleja (luottamushenkilö/työntekijä) ei ollut mahdollista täysin tai ainakaan luontevasti erottaa toisistaan. Kantelijan roolit ja kirjoitusten liityntä nimenomaan poliittiseen toimintaan eivät tulleet kirjoituksissa selkeästi esiin. OA katsoi, että kyse oli kantelijan toiminnasta kaupungin työntekijänä ja kirjallisella varoituksella oli puututtu hänen sananvapauteensa. Puuttuminen perustui lakiin ja sen tavoite oli ollut hyväksyttävä, eli työnantajan oikeuksien suojaaminen. Arvioitavaksi jäi kunkin yksittäisen kirjoituksen kohdalla, oliko sananvapauteen puuttuminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

OA:n johtopäätös oli, että varoitus oli nojautunut määrällisesti enimmäkseen sellaisiin kirjoituksiin, joita ei ollut voitu käyttää hyväksyttävällä tavalla varoituksen perusteina, ja vähemmän sellaisiin, joihin varoitus oli voitu perustaa. Yhtä kirjoitusta oli voitu käyttää varoituksen perusteena vain osittain. Kantelijan sananvapauteen puuttuminen ei siten kaikilta osin ollut oikeutettua. Koska varoituksen tueksi oli kuitenkin esitetty myös hyväksyttäviä perusteita, varoitusta ei voitu kokonaisuudessaan pitää perusteettomana sikäli kuin perusteina oli käytetty kantelijan kirjoituksia. Sikäli kuin varoitus mahdollisesti oli perustunut muihin perusteisiin, OA ei voinut ottaa asiaan kantaa. OA saattoi käsityksensä kaupungin tietoon (3635/2021*).

VIRKAMIEHEN KIRJOITUKSET SOSIAALISESSA MEDIASSA JA LAUSUMA TV-LÄHETYKSESSÄ

Useassa kantelussa arvosteltiin HUSin diagnostiikkajohtajan menettelyä. Hänen kirjoituksiaan sosiaalisessa mediassa koski viisi kantelua (6881/2021, 7599/2021, 7606/2021, 7614/2021 ja 7965/2021), ja yhdessä kantelussa arvosteltiin hänen lausumaansa TV-lähetyksessä.

AOA arvioi diagnostiikkajohtajan kirjoituksia sosiaalisessa mediassa. Blogi-kirjoituksen aiheena oli ollut rokotuskattavuus ja rokotusvastaisen disinformaation vaikutus siihen. Diagnostiikkajohtaja viittasi ilmaisulla ”rokottamattomien viides kolonna” rokottamattomiin ihmisiin. Hän oli käyttänyt disinformaatiota levittävistä tahoista melko värikästä ja kärjistettyä kieltä käyttäen muun muassa ilmaisuja ”salaliittoteoreetikot”, ”piikinpelkääjät” ja ”naturistit”. Diagnostiikkajohtaja oli toivonut maan hallitukselta, poliittisten puolueiden johdolta ja muiltakin vaikuttajilta enemmän yritystä rokotuskattavuuden nostamiseksi korkealle tasolle. Kirjoittajaprofilissa diagnostiikkajohtaja toi esiin paitsi tämän roolinsa myös roolinsa terveysoikeuden professorina. Vaikka diagnostiikkajohtaja oli tuonut esiin, että kyseessä olivat hänen omat näkemyksensä, hän oli kuitenkin viitannut virkatehtäviinsä. Siksi lausumia tuli arvioida suhteessa virkamieheltä edellytettävään käytökseen.

AOA:n mukaan kyseessä oli osallistuminen yhteiskunnallisesti tärkeään keskusteluun ja omien näkemysten esittäminen, johon virkamiehelläkin on oikeus sananvapautensa puitteissa. Kirjoitus oli liittynyt rokotuskattavuuden lisäämiseen Suomessa. Diagnostiikkajohtajan käyttämien kärjistettyjen sanamuotojen voitiin arvioida kohdistuvan yleisesti rokotusvastaista informaatiota levittäviin tahoihin ja yleisesti rokottamattomiin henkilöihin eivätkä yksilöitävissä oleviin henkilöihin.

Kielteisesti rokotuksiin suhtautuvat henkilöt olivat kuitenkin perustellusti voineet kokea kirjoitusten kohdistuvan heihin ja olevan sisällöltään epäasiallisia ja loukkaavia. AOA katsoi, että kirjoittajan asema diagnostiikkajohtajana ja terveysoikeuden professorina olivat omiaan lisäämään kirjoitusten näkyvyyttä ja painoarvoa. Nämä seikat olivat omiaan korostamaan häneltä edellytettävää harkintaa mielipiteidensä ilmaisun asiallisuudessa.

Ilmaisut ”viides kolonna”, ”salaliittoteoreetikot”, ”piikinpelkääjät” ja ”naturistit” olivat tavanomaisesta neutraalista asiatyylistä poikkeavia. Vaikka AOA piti ilmaisujen arvioinnissa merkityksellisenä virkamiehen pyrkimystä yleisen edun toteuttamiseen, kirjoituksella tavoiteltu rokotuskattavuuden parantaminen olisi ollut saavutettavissa käyttämättä asiatonta nimittelyä. Halventaviksi katsottavat ilmaukset olivat AOA:n mukaan huonosti harkittuja ottaen huomioon virkamieheltä edellytettävä asiallisuusvaatimus.

Sen sijaan Twitter- viesti, joka koski rokottamattomia terveydenhuollon ammattilaisia, ei johtanut AOA:n toimenpiteisiin. Viestin mukaan diagnostiikkajohtaja ei käyttäisi termiä ”kompetentti” terveydenhuoltoalalla työskentelevästä henkilöstä, joka ei hoida rokotussuojaansa kuntoon, vaan piti parempana termiä ”vaarallinen”. Twitter- viesti liittyi kyseisenä aikana valmistelussa olleeseen tartuntatautilain muutokseen, jonka mukaan sote- alan henkilöstöltä edellytettäisiin rokotussuojaa koronavirusta vastaan.

Myöskään diagnostiikkajohtajan lausunto TV- lähetyksessä ei johtanut toimenpiteisiin. Diagnostiikkajohtajan mielestä Suomen terveysviranomaiset olivat olleet hitaita markkinoimaan rokotuksia, ja rokotuskattavuuden lisäämiseksi olisi vielä ollut paljon tehtävissä markkinoinnin ja propagandan keinoin. Kantelun mukaan diagnostiikkajohtajan tuli pysyä lausunnoissaan faktoissa eikä hänen tehtävänsä ollut markkinointi ja propaganda. AOA:n sijaisen mukaan diagnostiikkajohtaja oli toivonut kommentissaan terveydenhuoltoviranomaisilta tehokkaampia toimenpiteitä rokotuskattavuuden lisäämiseksi esimerkiksi markkinoinnin ja propagandan keinoin. Kommentti oli kohdistunut terveydenhuoltoviranomaisiin yleisesti ja sen tarkoituksena oli ollut edistää rokotuskattavuutta. AOA:n sijainen ei pitänyt lausumia syrjivinä tai loukkaavina taikka muutoinkaan sopimattomina, eivätkä ne olleet ristiriidassa myöskään niiden velvoitteiden kanssa, joita virkamiesasema henkilölle lisäksi asettaa (8277/2021).

VIRKAMIEHEN KIRJOITUKSEN POISTAMINEN INTRANETISTÄ

OA arvioi virkamiehen kirjoituksen poistamista intranetin keskustelupalstalta palstan sääntöjen perusteella. Kantelijalle ei ollut aiheutunut kirjoituksensa johdosta muuta seuraamusta kuin kirjoituksen poistaminen. Sananvapauteen puuttumista oli kuitenkin jo se, että kaikille hallinnonalan työntekijöille avoimella viranomaisen ylläpitämällä hallinnonsisäisellä keskustelupalstalla jo julkaistu kirjoitus jälkikäteen poistetaan. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, etteikö kirjoituksen poistaminen olisi ihmisoikeussopimuksen tarkoittamalla tavalla perustunut lakiin (virkamieslainsäädännön käyttäytymisvaatimus) ja hyväksyttävään tavoitteeseen (työsuojelulainsäädännön mukainen häirinnän kieltö eli toisten oikeuksien suojaaminen). OA arvioi lähemmin sitä, oliko kirjoituksen poistaminen ollut välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Poistetussa kirjoituksessaan kantelija kävi läpi valtion henkilöstötutkimuksen tuloksia erityisesti siitä näkökulmasta, miten eri tahojen vastaukset erosivat toisistaan, ja esitti omia päätelmiään näistä tuloksista. Kyseessä oli siten ainakin kyseisen hallinnonalan työntekijöiden näkökulmasta merkityksellisestä asiasta käytetty hallinnonsisäinen puheenvuoro tai tällaiseen keskusteluun osallistuminen. Mitä merkityksellisemmästä asiasta on kyse, sitä korkeampi on kynnys puuttua sananvapauden käyttöön.

Kirjoitus oli poistettu kokonaan sen yksittäisen kohdan takia. Epäasiallisiksi katsotut lausumat olivat OA:n mukaan arvoarvostelmia ja tietynasteisesta provokatiivisuudestaan huolimatta verraten maltillisia eivätkä ne ainakaan selkeästi henkilöityneet keneenkään.

OA piti jossain määrin liioiteltuna näkemystä, että kirjoituksen epäasialliseksi arvioidulla kohdalla olisi halvennettu koko viranomaisen keskushallintoyksikön henkilökuntaa ja luotu vastakkainasettelua sen ja operatiivista työtä tekevän henkilöstön välille. OA ei vakuuttunut siitäkään, että kirjoitus oli aiheuttanut työyhteisöön kuuluville psykososiaalista kuormitusta ja työnantajalle vahinkoa. OA piti kirjoituksen poistamista välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta jossain määrin kriitikkille alttiina. Kantelijan sananvapautta ei kuitenkaan loukattu. OA otti huomioon sen, ettei kantelijalle ollut aiheutunut asiasta muunlaista seuraamusta. Hän piti kuitenkin aiheellisena, että kirjoituksen poistamisen perusteet yksilöidään tarkemmin. OA saattoi käsityksensä viranomaisen moderointiryhmän tietoon (1475/2021*).

SISÄMINISTERIN HAASTATELULAUSUMA KANSALAISTOTTELEMATTOMUUDESTA

Sisäministeri totesi muun muassa pitävänsä kansalaistottelemattomuutta hyväksyttävänä tapana silloin, kun toimitaan selvin päin, omalla nimellä ja omilla kasvoilla, ja henkilö kantaa vastuun toimistaan. Kantelun mukaan ministeri hyväksyi lain rikkomisen.

OA totesi, että ministereiden haastattelulausunnoissa ei yleisesti ottaen ole kyse ministeriössä virkavastuun alaisena valmistelluista asioista vaan ministerin omissa nimissään julkisuudessa esittämistä lausumista, arvioista tai kannanotoista. Poissuljettua ei toisaalta ole, että tiedotusvälineiden seuraajat voivat saada sellaisen mielikuvan, että kysymys olisi jollakin tavoin asianomaisen ministerin edustaman ministeriön virallisesta kannasta tai linjasta haastattelulausumassa käsiteltyyn asiaan. Selvää on, että se poliittinen liike, jota ministeri taustaltaan edustaa, voi heijastua myös siihen, miten hän suhtautuu erilaisiin yhteiskunnallisiin ilmiöihin ja millaisia lausumia hän niistä julkisuudessa esittää.

OA:n mukaan ministerin lausuma oli ollut osa ajankohtaisiin mielenilmauksiin kytkeytynyttä kansalaistottelemattomuudesta käytyä keskustelua, johon olivat osallistuneet ministerin lisäksi yliopiston tutkija ja oppositiopuolueen varapuheenjohtaja. Kyse oli ollut paitsi yhteiskunnallisesti yleisesti merkittävästä asiasta, ministerin kyseessä ollen eritoten poliittisesta sananvapaudesta. Poliittinen sananvapaus kuuluu perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaaman sananvapauden ydinalueelle, johon puuttumisen kynnyks on hyvin korkea. Kantelu ei johtanut OA:n toimenpiteisiin (941/2022).

LAUSUNNOT

OA antoi OM:lle lausunnon maalittamisen rikosoikeudellista sääntelyä koskevasta arviomuistiosta (5337/2022*).

4.26.2

DIGI- JA VÄESTÖTIETOHALLINTOA KOSKEVIA ASIOITA

Tässä jaksossa kuvataan väestötietohallinnon ja eräiden valtiovarainministeriön (VM) hallinnonalaan kuuluvien digitalisaation edistämiseen liittyvien lähinnä Digi- ja väestötietovirastolle uskottujen tehtävien valvontaa sekä niihin liittyvistä lainsäädäntöhankkeista annettuja lausuntoja. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Asiaryhmään kuuluvia kanteluita ratkaistiin 53 kappaletta (38 vuonna 2021).

DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTON KÄSITTELYAJAT

Kertomusvuonna saapui useita kanteluita, joissa arvosteltiin Digi- ja väestötietoviraston (jäljempänä DVV) menettelyä asioiden käsittelyn viivästyisestä. Kantelut koskivat käsittelyaikaa muun muassa sukuselvitysten ja virkatodistusten toimittamisessa sekä kuolinpesän asioiden käsittelyssä. Kysymys oli myös käsittelyajasta ulkomailla solmitun avioliiton, ulkomaalaisen kotipaikan ja ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröinneissä. Kertomusvuonna AOA otti DVV:n käsittelyajat omana aloitteena laajemmin tutkittavaksi. Erityisesti AOA selvittää käsittelyaikaa sukuselvitysten, muuttoilmoitusten, nimenmuutosten ja ulkomailla tapahtuneiden elämäntapahtumien rekisteröinneissä (5001/2022). Oman aloitteen käsittely oli kertomusvuoden päätyessä kesken.

OA puolestaan ratkaisi kertomusvuonna DVV:n holhustoimen edunvalvonta-asioiden käsittelyaikoja koskevan asiakokonaisuuden, jota tutkittiin sekä yksittäisten kanteluiden perusteella että omasta aloitteesta. Näiden asioiden käsittelyajoista saapui vuosina 2020–2022 runsaat 40 kantelua, joiden ratkaisuja on selostettu jaksossa 4.14.3.

Koska DVV:n käsittelyajat muissa asioissa olivat jo AOA:n tutkittavana, DVV:n käsittelyaikaa koskeneita yksittäisiä kanteluasioita ei pääsääntöisesti ryhdytty tutkimaan. AOA:n tutkimista asioista moitteeseen johti asia, jossa ulkomailla solmitun avioliiton rekisteröiminen oli DVV:ssä kestänyt yli viisi kuukautta. Kysymys oli lopputulokseltaan selvästä asiasta, jossa ei ollut tarvetta hakemuksen täydentämiselle tai muille väli-toimille. AOA piti käsittelyaikaa pitkänä ja katsoi, ettei asiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä (7959/2021).

Käsittelyajasta oli kysymys myös nimenmuutoksen käsittelyä koskeneessa asiassa. AOA katsoi, ettei sukunimen muuttamista koskevaa asiaa ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Asian käsittely oli DVV:ssä kestänyt yhdeksän kuukautta. Ratkaisussa AOA katsoi lisäksi, että kantelijan nimenmuutoshakemusten käsittely DVV:ssä ei ollut täyttänyt hyvän hallinnon hallintoasian käsittelylle asettamia vaatimuksia. Kantelija oli tehnyt DVV:lle toisistaan erilliset etunimeä ja sukunimeä koskevat hakemukset, jotka olivat tulleet virastossa vireille marraskuussa. Hakemukset oli käsitelty erillisinä asioina. Etunimeä koskeva hakemus oli ratkaistu joulukuussa. Sukunimen muuttamista koskevassa asiassa DVV oli pyytänyt nimilautakunnan lausunnon ja asia oli ratkaistu virastossa elokuussa. AOA:n mukaan kysymys ei ollut sellaisista asioista, joiden kohdalla viranomaisella oli hallintolain mukainen velvollisuus käsitellä asiat yhdessä. Arvioitaessa asiaa hyvään hallintoon sisältyvien palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden kannalta, samanaikaisesti vireillä olleiden etu- ja sukunimen muuttamista koskevien hakemusten käsitteleminen yhdessä olisi AOA:n mukaan kuitenkin ollut hakijan kannalta arvioiden asianmukaista. AOA totesi, että hakemusten ratkaiseminen eriaikaisesti voi aiheuttaa haittaa ja vaikeuksia hakijalle, esimerkiksi henkilöllisyystodistusten ja muiden asiakirjojen uusiminen useampaan kertaan. Selvityksen perusteella DVV:ssä olikin nimiasioissa annettu ohjeistusta, jonka tavoitteena oli, että kaikki saman hakijan hakemukset tulevat käsitellyiksi samanaikaisesti. Käsittelyajan osalta AOA katsoi, että sukunimen muuttamista koskevan asian käsittely oli aiheetta viipynyt marraskuusta huhtikuuhun ennen kuin hakemus oli otettu käsittelyyn ja toimitettu nimilautakunnalle lausunnon antamista varten. Selvityksessä esitettyyn nimenmuutoshakemusten ruuhkaantumiseen liittyen AOA totesi, että oikeusasiamiehen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan resurssien vähäisyydellä ei voida perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia. Resurssipula ei siten ole hyväksyttävä syy käsittelyn viivästykselle (4651/2021*).

ASIAKASPALVELU JA NEUVONTA

Useammassa AOA:n kertomusvuonna ratkaisemassa asiassa oli kysymys DVV:n asiakaspalvelusta ja antamasta neuvonnasta.

AOA katsoi, että menettely DVV:ssä ei ollut vastannut hyvän hallinnon asiakaspalvelulle asettamia vaatimuksia, kun kantelija oli saanut asiakaspalvelutapahtumasta virheellisen käsityksen asiansa käsittelyn tilasta. Kantelija oli puhelimitse tiedustellut DVV:sta virastolle tekemänsä väestötietojen korjaamista koskevan pyynnön käsittelyvaihetta. Kantelijan virastoon toimittamia korjauspyyntöjä ei ollut asiakaspuheluiden yhteydessä löytnyt ja kantelijalle oli syntynyt käsitys, että pyyntö oli virastossa hävinnyt. Näin ei ollut tapahtunut, vaan korjauspyyntö oli odottanut käsittelyvuoroaan. Lisäksi palvelutilanteessa oli käsitelty viraston puheluiden seuranta, josta kantelijan saamat tiedot eivät olleet oikeita. Ratkaisussa AOA totesi, että kantelijalle oli voinut aiheutua asiassa turhaa huolta ja ylimääräistä vaivaa erityisesti, kun kantelija oli saamiensa tietojen perusteella toimittanut virastolle uuden korjauspyynnön (4653/2021).

Hyvästä hallinnosta oli kysymys myös asiassa, joka koski väestötietojärjestelmän otteen toimittamista. Siinä kantelijan DVV:stä saama neuvonta oli ollut puutteellista, mistä kantelijalle oli aiheutunut vaivaa ja harmia. AOA:n mukaan neuvonta ei ollut täyttänyt hyvään hallintoon sisältyviä palvelun asianmukaisuuden ja neuvonnan vaatimuksia (5277/2021). Neuvonnan puutteellisuudesta oli kysymys myös asiassa, joka koski henkilötunnuksen saamista ja tunnistautumista Suomi.fi-tunnistuspalvelussa. AOA katsoi, ettei kantelija ollut saanut asianmukaista palvelua ja neuvontaa henkilötunnuksen saamiseksi useista yhteydenotoista huolimatta. Neuvonta ei ollut ollut riittävän kattavaa. Kantelijalle ei ollut osattu kertoa, että hän olisi mahdollisesti voinut tunnistautua Suomi.fi-tunnistuspalvelussa saksalaisella eIDAS-tunnistusvälineellä tai ulkomaan kansalaisen tunnistusvälineen (Finnish Authenticator) kautta. AOA kiinnitti huomiota siihen, että asiakkaalle annettavan neuvonnan oikeellisuudesta ja laajuudesta tulee varmistua riittävällä tavalla. Näin oli ollut erityisesti, kun kantelijalla oli ollut henkilötunnuksen hakemista laajemman neuvonnan tarve (3425/2021).

Suomi.fi Valtuudet -palveluun liittyvässä asiassa kantelija oli saanut DVV:lle osoittamaansa tiedusteluun Verohallinnon täydennyspyyntöjen oikeusperustasta vastaukseksi vain yleisluontoisen viittauksen tukipalvelulakiin ja hallintolakiin. AOA totesi, että asiassa oli ollut kysymys lisäselvityspyynnön perusteiden esiin tuomisesta, ei niinkään hallintolain neuvontaa koskevan säännöksen tarkoittamasta menettelytapaneuvonnasta. AOA katsoi, että asianosaisten luottamuksen ylläpitämiseksi viranomaistoiminnan lainmukaisuuteen asiassa olisi ollut asianmukaista kertoa, mihin säännökseen vaatimus valtuutuksen alkuperäisyyden ja eheyden vaatimuksesta perustuu. Asiassa oli kysymys myös käsittelyajasta. Vastaus kantelijan tiedusteluun oli kestänyt kuukauden. AOA totesi, että hän oli jo aikaisemmin Suomi.fi Viestit -palvelua koskevan neuvonnan yhteydessä arvioinut pyynnön käsittelyaikaa ja pitänyt kuukauden vastausaikaa kantelijan kannalta pitkänä. Edelleen AOA totesi, että hän oli erääseen kanteluun antamassaan vastauksessa katsonut, että kysymys valtuutuksen käyttönotosta Suomi.fi - palvelussa oli monivaiheinen ja käsitteellisesti monelle vieras. Tämän vuoksi erityisesti valtuutuksen käyttöä ammattimaista asiointia tarkoittavissa tilanteissa oli kiinnitettävä huomiota huolellisuuteen ja neuvonnan riittävyteen. AOA katsoi, että DVV:n menettely oli ollut hallintolain neuvontavelvollisuuden vastaista, eikä kuukauden käsittelyaikaa tiedusteluihin vastaamisessa voitu pitää hallintolain viivytyksettömyyden vaatimuksen mukaisena (1681/2021).

LAUSUNNOT

AOA antoi VM:lle seuraavat lausunnot:

- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (1312/2022*).
- Lausunto Suomen tasavallan hallituksen ja Viron tasavallan hallituksen välillä solmittavasta väestön rekisteröintiä koskevasta valtiosopimuksesta (3697/2022).
- Lausunto aiheesta: Digitalisaation edistämisen ohjelman (Digiohjelma) lainsäädäntöryhmän koonti ja näkemykset digitalisaation säädöstilanteesta ja muutosehdotuksista (7039/2022).
- Lausunto kotikuntalain kokonaisuudistuksen alustavista sääntelyehdotuksista (7150/2022*).

Lisäksi AOA antoi oikeusministeriölle lausunnon lakiluonnoksesta henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten täsmentämisestä (3720/2022).

4.26.3

PL 124 § JA OA-TOIMIVALTAKANNANOTTOJA

LÄÄKÄRIHELIKOPTERITOIMINTA (FINNHEMS OY)

OA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle (STM), että se ryhtyisi lääkärihelikopteritoimintaa harjoittavaa valtionyhtiö FinnHEMS Oy:tä koskeviin tarpeellisiin lainsäädäntötoimiin. OA piti perusteltuna myös sitä, että yhtiön toiminnassa noudatettaisiin ennen mahdollisten säädösmuutosten valmistumista hallinnon yleislakeja, kuten kielilakia.

OA arvioi asian omasta aloitteesta kantelun pohjalta. Kantelussa arvosteltiin FinnHEMS Oy:tä kielellisten oikeuksien näkökulmasta. Esikysymyksenä tuli määrittää lääkärihelikopteritoiminnan oikeudellinen luonne. OA katsoi, että kyse on perustuslaissa tarkoitettusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, jolloin yhtiön toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja.

FinnHEMS Oy:n tehtävät kiinnittyvät varsin läheisesti julkiselle vallalle perustuslaissa ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen. Tämän vuoksi yhtiöstä ja sen toiminnan perusteista ja asemasta terveydenhuollon ja erityisesti ensihoidon järjestelmässä olisi asianmukaista säätää tarkemmin laissa.

FinnHEMS Oy:n omistajaohjaus on STM:ssä. Yhtiön toimialana on yhtiöjärjestyksen mukaisesti ensihoidon ilmailupalvelujen järjestäminen ja tuottaminen. Yhtiön asema perustuu nykyisin yhtiöltä valtion sille myöntämän rahoituspäätöksen yhteydessä annettuihin rahan käytön ehtoihin ja velvoitteisiin ja toisaalta viiden yliopistollisen sairaanhoitopiirin kanssa tehtyyn yhteistoimintasopimukseen ja siinä yhtiölle asetettuihin velvoitteisiin ja vastuisiin (7308/2021*).

ALKOHOLIYHTIÖN PÄÄTÖKSENTEKO (ALKO OY)

OA esitti STM:lle, että se harkitsisi tarpeellisia lainsäädäntötoimia alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi alkoholilaisissa.

Alko Oy päättää alkoholilain nojalla alkoholijuomien ottamisesta vähittäismyyntiin, niiden poistamisesta vähittäismyyntistä ja niiden hinnoittelusta. Tässä päätöksenteossa tulevat alkoholilain mukaan osin sovellettaviksi hallintolain esteellisyyssäännökset. Tarkemmat säännökset päätöksentekomenettelystä ja päätöksenteon perusteiden julkistamisesta valmistajille ja myyjille ovat alkoholilain voimaantulon jälkeen annettua valtioneuvoston asetuksessa. Mikäli tarjouksen tekijä tai tavarantoimittaja katsoo, että Alko Oy on edellä mainitussa päätöksenteossään toiminnut alkoholilain vastaisesti, se voi vaatia yhtiöltä menettelyä koskevan perustellun päätöksen.

Alkoholilain nojalla Alko Oy:n on käsiteltävä vaatimus viivytyksettä ja annettava asiaa koskeva perusteltu päätös ja ohjeet oikaisuvaatimuksen esittämiseen, ellei se harkitse oikeaksi korjata menettelyään. Edellä tarkoitettuun Alko Oy:n päätökseen saa vaatia oikaisua Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta siten kuin hallintolaisissa säädetään. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos se myöntää valitusluvan.

OA katsoi, että edellä todetussa päätöksentekomenettelyssä oli kyse paitsi perustuslain 109 §:n mukaisen julkisen tehtävän myös perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (5474/2021*).

OSATYÖKYKYISTEN TYÖLLISTÄMINEN (TYÖKANAVA OY)

Edellisen kertomusvuoden lopulla työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (7734/2021) OA katsoi, että perustettavaksi esitetty uusi valtioneuvosto (Työkanava Oy) hoitaa julkista hallintotehtävää. Työkanava Oy olisi yhteiskunnallisesti merkittävää erityistehtävää hoitava eli vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa olevien osatyökykyisten työllistämistä huolehtiva valtion kokonaan omistama työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksessa toimiva osakeyhtiö, jolla on yhteiskunnallisia velvoitteita ja jonka tarkoitus ei lähtökohtaisesti ole tuottaa voittoa eikä jakaa omistajalleen osinkoa. Työkanava Oy:n toiminnan oikeudellista luonnetta julkisena hallintotehtävänä arvioitaessa olennaisia olivat OA:n mukaan ainakin seuraavat seikat:

- Työkanava Oy:n tehtävillä olisi suora kytkentä perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tätä yhteyttä perusoikeuksiin voidaan pitää olennaisesti vahvempaan kuin monissa sinänsä tärkeinä pidettävissä valtioneuvostojenkin tarjoamissa yleispalveluissa.
- Työkanava Oy hoitaisi valtion talousarviosta rahoitettavaa laissa säädettyä yhteiskunnallisesti merkittävää erityistehtävää.
- Työkanava Oy:n palvelukseen ohjaaminen olisi julkiselle vallalle kuuluvan työllisyyden edistämismenettelyllisyyden viimesijainen keino tilanteessa, jossa muita työllistymistoimia ei ole osatyökykyiselle osoitettavissa. Viimesijaisuutensa puolesta Työkanava Oy:n toiminta rinnastuisi viranomaisten myöntämään toimeentulotukseen ja yleiseen edunvalvontaan, jota ostopalveluna tuotettuna on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä pidetty julkisena hallintotehtävänä.
- Työkanava Oy:llä olisi itsenäistä harkintavaltaa päättää siitä, kenet se ottaisi palvelukseensa viranomaisen sille ohjaamista henkilöistä. Tässä päätöksenteossa olisi etuuden myöntämiseen verrattavissa olevia julkisen vallan käytön piirteitä, kuten asukasvalinnassa, jota on pidetty julkisena hallintotehtävänä. Työkanava Oy:n päätöksenteko tapahtuisi työvoimapolitiittisten ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden pohjalta.

OA esitti asian saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Yhtiön tehtävien oikeudellinen luonne arvioitiin kertomusvuonna perustuslakivaliokunnassa, jonka lausunnon (PeVL 6/2022 vp) johdosta Työkanava Oy:n tehtävistä lopulta poistettiin julkisena hallintotehtävänä pidetty tehtävä.

LUOTTOTIETOTOIMINTA

OA oli kertomusvuonna perustuslakivaliokunnan kuultavana hallituksen esityksestä laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (HE 109/2021 vp). OA antoi valiokunnalle asian käsittelyn aikana myös kirjallisen lausunnon (6918/2021), jossa hän tarkasteli erityisesti OA:n valvontavallan näkökulmasta, olisiko luottotietotoiminnan harjoittamista pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä tai ainakin perustuslain 109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä.

Molemmissa tapauksissa luottotietotoiminnan harjoittaminen olisi tullut OA:n valvontavallan piiriin. OA piti kysymystä hyvin tärkeänä. OA on aiemmissa yhteyksissä korostanut sitä, että yksilön oikeusasemaan läheisesti liittyviä tehtäviä ei saisi jäädä OA:n toimivallan ulkopuolelle.

OA arvioi asiaa perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön perusteella ja katsoi, että asiassa olisi mahdollista päätyä siihen, että luottotietotoimintaa olisi pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Periaatteessa olisi mahdollista katsoa vain tietty osa luottotietotoiminnan harjoittamisesta julkiseksi hallintotehtäväksi, esimerkiksi vain henkilöluottotietotoiminnan harjoittaminen. Toisaalta varsinkin luottotietolain mahdollistaman luottokelpoisuusarvioinnin ja henkilön luottokelpoisuusluokan muodostamisen, joka voi myös perustua pelkästään automaattiseen tietojenkäsittelyyn, voitiin sen merkittävien tosiasiallisten vaikutusten takia katsoa olevan ainakin lähellä julkisen vallan käyttämistä.

Mikäli luottotietotoiminnan harjoittamista ei pidettäisi julkisena hallintotehtävänä, sitä voitaisiin OA:n mukaan kuitenkin pitää julkisena tehtävänä, jonka valvonta kuuluu oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) toimivaltaan. Luottotietotoiminnan yksilön oikeusasemaan liittyvien tosiasiallisten merkittävien vaikutusten takia toiminnan valvonta myös ylimmän laillisuusvalvojan toimesta olisi perusteltua ja tärkeää. Kun tähänastisessa laillisuusvalvontakäytännössä luottotietotoiminnan harjoittamista ei ollut pidetty julkisena tehtävänä, OA:n olisi vaikea tehdä toisen suuntaista kannanottoa ilman lainsäätäjän tukea. Siksi OA toivoi, että perustuslakivaliokunta ottaisi kantaa luottotietotoiminnan harjoittamisen luonteeseen julkisena tehtävänä, jos valiokunta ei pidä toimintaa julkisena hallintotehtävänä.

Perustuslakivaliokunta ei pitänyt luottotietotoiminnan harjoittamista julkisena hallintotehtävänä eikä sen mukaan ollut välitöntä tarvetta arvioida toimintaa vakiintuneista lähtökohdista poiketen myöskään julkisena tehtävänä. Valiokunnan mielestä luottotietotoiminnan yhteiskunnallisen merkittävyyden, siihen sisältyvien käsittelyn riskien ja sen yksityisten asemaan ulottuvien vaikutusten vuoksi luottotietojen käsittelyä oli kuitenkin välttämätöntä säännellä laintasoisesti (PeVL 8/2022 vp).

4.26.4 MUITA RATKAISUJA

SIVUTOIMIASIAN KÄSITTELY JA VIRKANIMIKKEIDEN KÄYTTÖ

Eräässä kanteluasiassa oli kyse siitä, millä taholla on toimivalta myöntää sivutoimilupa ELY-keskuksen vastuualueen päällikölle. ELY-keskuksen työjärjestyksen mukaan ylijohdajan osalta toimivalta olisi työ- ja elinkeinoministeriössä ja muun henkilöstön osalta nimittäjällä esimiehen esittelystä. AOA kuitenkin yhtyi valtiovarainministeriön kantaan siitä, että kaikkiin ELY-keskuksen virkoihin sivutoimiluvan myöntää ELY-keskus. AOA katsoi, että ELY-keskuksen työjärjestys ei ole toimivallan osalta valtion virkamiesasetuksen 18 §:n mukainen.

Asiassa nousi esille myös virkanimikkeiden käyttö. ELY-lain mukaan ELY-keskuksen vastuualueetta johtaa vastuualueen päällikkö ja ELY-keskusta johtaa keskuksen johtaja, jona toimii keskuksen yhden vastuualueen päällikkö oman toimensa ohella. ELY-asetuksessa vastuualueen päälliköstä käytetään nimikettä vastuualueen johtaja. ELY-keskuksen työjärjestyksessä ELY-keskuksen vastuualueen päälliköstä, joka johtaa ELY-keskusta, käytetään nimikettä keskuksen ylijohdaja ja vastuualueen päälliköistä nimikettä vastuualueen johtaja.

Valtiovarainministeriön mukaan viraston työjärjestyksen perusteella tehtävämääräykseen voi liittyä oikeus käyttää jotain tiettyä nimikettä varsinaisen virkanimikkeen ohella. Jos viraston johtajan asema perustuu tehtävään määräämiseen, virastoa koskevassa organisaatiolaissa tulisi kuitenkin ko. johtajan asema, tehtävät ja toimivalta säätää tarkkarajaisesti. Työjärjestykseen perustuvalla tehtävämääräyksellä ei voida perustaa virastoa koskevan lain tai asetuksen tasolla säädetystä poikkeavia, uusia ylempiä organisaation asemia tai -tasoja.

Kun ELY-keskuksen johtajan tehtävään määräämisestä säädetään lain tasolla, voisi olla perusteltua säätää myös tehtävämääräyksen liittyvästä nimikkeestä vähintään asetuksen tasolla. Väärinkäsitysten välttämiseksi tehtävämääräyksen liittyvää nimikettä ei kuitenkaan tule käyttää virkanimikkeen sijasta vaan sen ohella. ELY-lain 9 §:n mukaan vastaavaa perustetta rinnakkaisen nimikkeen käyttämiseen ei ole vastuualueen päällikön osalta. AOA yhtyi näihin näkemyksiin. Hän pyysi työ- ja elinkeinoministeriötä sekä Varsinais-Suomen ELY-keskusta ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa 17.2.2023 mennessä (1006/2022*).

ELY-keskusten työjärjestyksiä muutettiin siten, että kaikkiin ELY-keskuksen virkoihin sivutoimiluvan myöntää ELY-keskus. Virkanimikkeiden osalta TEM arvioi, että ELY-keskusten johtajien virkanimikkeitä koskevat sääntelyn puutteet tulisi korjata lain tasolla. Asian valmisteluun voidaan ministeriössä ryhtyä aikaisintaan vuoden 2023 loppupuolella. Vakiintunutta nimityskäytäntöä jatketaan toistaiseksi.

LAUSUNNOT

AOA Pölönen antoi valtiovarainministeriölle lausunnon valtion viranomaisten vähimmäisaukioloa koskevasta asetusluonnoksesta (6913/2022).

AOA Pölönen antoi valtiovarainministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion palveluiden saatavuuden ja toimintojen sijoittamisen perusteista annetun lain ja julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (529/2022). AOA Pölönen oli kuultavana asiassa annetusta hallituksen esityksestä hallintovaliokunnassa (5461/2022*).

5 LIITTEET



Liite 1

Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)

27 § VAALIKELPOISUUS JA KELPOISUUS EDUSTAJANTOIMEEN

Eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä.

Kansanedustajana eivät voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin hänet on valittu tai nimitetty. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

38 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 § MINISTERIN SEKÄ OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN LÄSNÄOLO-OIKEUS

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄT

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 § OIKEUSKANSLERIN JA OIKEUSASIAMIEHEN SYYTEOIKEUS JA TEHTÄVIEN JAKO

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan 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 § MINISTERIVASTUUSIAN VIREILLEPANO

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöillä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 § OIKEUSKANSLERIN JA OIKEUSASIAMIEHEN OIKEUDELLINEN VASTUU

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Liite 1

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

1 LUKU LAILLISUUSVALVONTA

1 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN VALVOTTAVAT

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 § KANTELU

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

3 § (20.5.2011/535) KANTELUN KÄSITTELY

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

4 § OMA ALOITE

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 § (28.6.2013/495) TARKASTUKSET

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriisinhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

Tarkastuksen yhteydessä oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä valvottavan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti tarkastuskohteen henkilökunnan sekä siellä palvelevien tai sinne sijoitettujen henkilöiden kanssa.

6 § VIRKA-APU

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 § OIKEUSASIAMIEHEN TIETOJENSAANTIOIKEUS

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 § (22.7.2011/811) POLIISI- TAI ESITUTKINNAN MÄÄRÄÄMINEN

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 § VALVOTTAVAN KUULEMINEN

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 § HUOMAUTUS JA KÄSITYS

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu tiedoksi postitse kirjeellä, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Huomautuksen saaneelle on viivytyksettä annettava tieto oikeudenkäynnin ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä. (22.8.2014/674)

11 § ESITYS

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

1 a LUKU (28.6.2013/495) KIDUTUKSEN VASTAINEN KANSALLINEN VALVONTAELIN

11 a § (28.6.2013/495) KANSALLINEN VALVONTAELIN

Eduskunnan oikeusasiamies on kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.

11 b § (28.6.2013/495) TARKASTUSTEHTÄVÄ

Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja.

11 c § (28.6.2013/495) **TIEDONSAANTIOIKEUS**

Oikeusasiamiehellä ja hänen määrämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

11 d § (28.6.2013/495) **TIETOJEN LUOVUTTAMINEN**

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oikeusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetulle alakomitealle.

11 e § (28.6.2013/495) **SUOSITUSTEN ANTAMINEN**

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

11 f § (28.6.2013/495) **MUUT SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET**

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen valvontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusvalvonnassa.

11 g § (28.6.2013/495) **ASiantuntijat**

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Oikeusasiamies voi nimetä asiantuntijaksi suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Asiantuntija voi osallistua 11 b §:ssä tarkoitetun tarkastuksen suorittamiseen, jolloin hänen toimivaltaansa sovelletaan, mitä mainitussa pykälässä ja 11 c §:ssä säädetään.

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitaessaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

11 h § (28.6.2013/495) **KIELTO MÄÄRÄTÄ SEURAAMUKSIA**

Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella.

2 LUKU EDUSKUNNALLE ANNETTAVA KERTOMUS JA SELVITYS SIDONNAISUUKSISTA

12 § KERTOMUS

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

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804) SIDONNAISUUDET

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU OIKEUSASIAMIESTÄ, APULAIKESIASIAMIEHIÄ JA IHMISOIKEUSKESKUKSEN JOHTAJAA KOSKEVAT YLEISET SÄÄNNÖKSET (20.5.2011/535)

14 § OIKEUSASIAMIEHEN JA APULAIKESIASIAMIESTEN PÄÄTÖSVALTA

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 § OIKEUSASIAMIEHEN PÄÄTÖKSENTEKO

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

16 § (24.8.2007/804) SIJAISUUDET

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 § MUUT TEHTÄVÄT JA VIRKAVAPAU

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

18 § PALKKIOT

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 § VUOSILOMA

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804) **APULAIKKEUSASIAMIEHEN SIJAINEN**

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535) **IHMISOIKEUSKESKUS**

19 b § (20.5.2011/535) **IHMISOIKEUSKESKUKSEN TARKOITUS**

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535) **IHMISOIKEUSKESKUKSEN JOHTAJA**

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535) **IHMISOIKEUSKESKUKSEN TEHTÄVÄT**

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 e § (20.5.2011/535) **IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA**

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

3 b LUKU (10.4.2015/374) **MUUT TEHTÄVÄT**

19 f § (10.4.2015/374)

VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSISTA TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON EDISTÄMINEN, SUOJELU JA SEURANTA

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

4 LUKU **EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET**

20 § (20.5.2011/535)

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA

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

21 § (20.5.2011/535)

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JOHTOSÄÄNTÖ JA KANSLIAN TYÖJÄRJESTYS

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

5 LUKU **VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET**

22 § **VOIMAANTULO**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 § **SIIRTYMÄSÄÄNNÖS**

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

MUUTOSSÄÄDÖSTEN VOIMAANTULO JA SOVELTAMINEN:

24.8.2007/804:

Tämä laki tuli voimaan 1.10.2007.

20.5.2011/535:

Tämä laki tuli voimaan 1.1.2012. (3 ja 19 a §:n 1 momentti 1.6.2011).

22.7.2011/811:

Tämä laki tuli voimaan 1.1.2014.

28.6.2013/495:

Tämä laki tuli voimaan 7.11.2014 (5 § 1.7.2013).

22.8.2014/674:

Tämä laki tuli voimaan 1.1.2015.

10.4.2015/374:

Tämä laki tuli voimaan 10.6.2016.

Liite 1

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (13.5.2022/330)

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 § LAIN TARKOITUS

Tässä laissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

2 § VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERILLE KESKITETTÄVÄT TEHTÄVÄT

Eduskunnan oikeusasiamies vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita;
- 2) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä;
- 3) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita.

3 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE KESKITETTÄVÄT TEHTÄVÄT

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;
- 2) poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa, ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamatta jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista;
- 3) salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa;
- 4) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta;
- 5) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä;
- 6) vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa ja sen valinnaisessa pöytäkirjassa (SopS 27/2016) tarkoitettujen kansallisen riippumattoman valvontarakenteen tehtäviä;
- 7) lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista;
- 8) yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa;
- 9) yleistä edunvalvontaa;
- 10) saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista;
- 11) romaneille ja muille ryhmille turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisoikeuksien toteutumista.

4 § ASIOIDEN KESKINÄINEN SIIRTÄMINEN

Oikeuskansleri siirtää 3 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Oikeuskansleri valvoo 3 §:ssä säädetyn estämättä perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä ja hallitusvallan vastuulle kuuluvissa asioissa.

Oikeusasiamies siirtää 2 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asian oikeuskanslerin käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden yhdessä käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaista taikka kun se on muusta syystä perusteltua.

Kantelun siirtämisestä on ilmoitettava kantelijalle.

5 § KESKINÄINEN TIETOJENVAIHTO

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies vaihtavat keskinäisesti tietoja ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden edistämiseksi.

6 § VOIMAANTULO

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2022.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettu laki (1224/1990).

Liite 1

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäntö (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 § VIRKAVAPAAUS

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 § VOIMAANTULO

Tämä johtosäntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäntö (251/2000).

Liite 2

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.1.–30.9.2022

OIKEUSASIAMIES PETRI JÄÄSKELÄINEN ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- poliisia, hätäkeskuslaitosta ja pelastustointia
- syyttäjälaitosta, pois lukien valtakunnansyyttäjänvirastoa koskevat asiat
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisia
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia
- oikeusministeriön hallinnonalan lausuntoasioita

APULAIISOIKEUSASIAMIES MAIJA SAKSLIN ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- lapsen oikeuksia
- vanhusten oikeuksia
- terveydenhuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- Ahvenanmaan itsehallintoa
- verotusta
- liikennettä ja viestintää
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- saamelaisasioita
- Tullia
- kirkkoa

APULAIISOIKEUSASIAMIES PASI PÖLÖNEN ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- valtakunnansyyttäjänvirastoa
- rikosseuraamusalaa
- taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa
- sosiaalivakuutusta
- toimeentulotukea
- varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.10.–31.12.2022

OIKEUSASIAMIES PETRI JÄÄSKELÄINEN ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- sotilasasioita, puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta
- poliisia, hätäkeskuslaitosta ja pelastustointia
- Tullia
- syyttäjälaitosta
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisia
- salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinoitua ja raportointia
- oikeusministeriön hallinnonalan lausuntoasioita
- sananvapautta

APULAIISOIKEUSASIAMIES MAIJA SAKSLIN ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- lapsen oikeuksia
- vanhusten oikeuksia
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- terveydenhuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- Ahvenanmaan itsehallintoa
- liikennettä ja viestintää
- rekisterihallintoa
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- saamelaisasioita
- kirkkoa

APULAIISOIKEUSASIAMIES PASI PÖLÖNEN ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- rikosseuraamusalaa
- taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa
- verotusta
- tulliverotusta
- sosiaalivakuutusta
- toimeentulotukea
- varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työvoimaa ja työttömyysturvaa
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä

Liite 3

Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi

KELALLE

- AOA Pölönen kehotti Kelaa yhdessä Valviran kanssa arvioimaan muiden kuin terveydenhuollon toimihenkilöiden tekemiä silmätutkimuksia ja siinä yhteydessä myös omia linjauksiaan sairausvakuutuslain mukaisten tutkimuskulujen korvaamisessa (4723/2021*).
- AOA Pölönen kiinnitti huomiota toimeentulotuen etuusohjeiden päivittämistarpeeseen. Perusteltua voisi olla, että Kela pyytäisi asiakkaan suostumusta päätöksen antamiseen käytettävissä olevilla tiedoilla ennen lisäselvityksen toimittamiselle annetun määräajan päättymistä, jos asiakas selvästi on ilmoittanut, että hän ei toimita lisäselvitystä (5108/2021*).

KOTKAN MAAHANMUUTTAJATYÖ, KYMSOTEN LASTENSUOJELU YM.

- AOA Sakslin esitti, että mm. maahanmuuttajatyö ja lastensuojelu – tarvittaessa lasten terveys- ja mielenterveyspalvelujen sekä opetuksen järjestäjän kanssa – laatisivat yhteistyösuunnitelman erityisen vaikeassa asemassa olevan ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja lapsen oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi (5155/2022).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläinen esitti ajokieltopäätösten oikaisuvaatimus- ja valitusoikeutta koskevien säännöksiä täsmentämistä ja tarkistamista (8085/2021*)

OIKEUSMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläinen esitti oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko turvallisuusselvityslakia aihetta täsmentää suojelupoliisille kuuluvien velvollisuuksien osalta ulkomaan viranomaisten pitämistä rekistereistä saatavien tietojen hankinnassa (644/2021*).
- OA Jääskeläinen lähetti poliisin haalarikameratallenteen käsittelyä ja oikeudellista luonnetta koskevan päätöksensä tiedoksi oikeusministeriölle ja esitti asian saattamista julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevalle työryhmälle sen arvioimiseksi, onko asiassa tarvetta lainsäädäntötoimenpiteisiin (2017/2021*).
- AOA Pölönen totesi, että laissa ei ole säädetty pesänselvitysvelkojen mahdollisesta ensisijaisuudesta suhteessa vainajan ulosottooperinnässä oleviin velkoihin, ja että ulosottoviranomaisten harkintavallassa on, annetaanko ja millä perusteilla kuolinpesän pesänselvitysveloille etusija suhteessa vainajan ulosottovelkoihin. AOA toimitti ratkaisunsa tiedoksi oikeusministeriölle mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi (7704/2021*).

- AOA Pölönen saattoi OM:n tietoon lainsäädäntötyötä varten seuraavat Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan liittyvät havainnot:
 - Tutkintavankeuslaissa ei ole säännöksiä vangin osastosijoittelussa huomioitavista seikoista eikä siitä, kenellä on toimivalta päättää, mille osastolle tutkintavanki sijoitetaan (2739/2022*).
 - Laissa ei ole säännöksiä vangin saamien ja lähettämien viestien lukemisesta, kun viestintä tapahtuu internetin kautta. Laki mahdollistaa vain sähköpostien sekä matkapuhelimella lähetettyjen tekstiviestien lukemisen (7939/2021*).
 - Laissa ei ole riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sekä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä lainsäädäntöprosessia arvioiden säädetty siitä, että vanki ei saa poistaa käytössään olevasta matkapuhelimesta tekstiviestejä. Tekstiviestien poistokieltoa ei voida asettaa matkapuhelimen käytön ehdoksi (1328/2021*).
 - Vankien omien vaatteiden käytön rajoittamista vankilassa tai sen osastolla koskeva sääntely on tulkinnanvaraista sekä täsmällisyytensä ja tarkkarajaisuutensa puolesta ongelmallista. Lain ilmaisu ”rajoittaa” ei yleiskielessä tarkoita täydellistä kieltämistä, vaan esimerkiksi supistamista tai vähentämistä (445/2021*).
 - Toimivalta päättää valvomattoman tapaamisen myöntämisestä eri vankiloissa oleville vangeille on epäselvä. Lyhytaikaista siirtämistä koskeva päätös tehdään vastaanottavassa vankilassa. On tulkinnanvaraista, käsitelläänkö valvomatonta tapaamista koskeva hakemus tästä erillään ja kenellä siinä tapauksessa on toimivalta ratkaista se (8931/2021*, 2860/2022*).
- AOA Sakslin saattoi OM tietoon seuraavan havaintonsa. Kantelijan puolison kuoltua puolison lapset jäivät yksin toisen vanhempansa huoltoon. Lapset olivat eläneet vuosia samassa perheessä kantelijan kanssa. Kantelijalla ei ollut lain mukaan oikeutta hakea käräjäoikeudelta lasten huoltoa itselleen. EIT:n oikeuskäytäntö suojaa kuitenkin myös tosiasiallista perhe-elämää. (7829/2021).

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläinen esitti OKM:lle täsmennettäväksi tutkintoasetuksen sääntelyä opiskelijoiden vapauttamisesta säädettyistä kielitaitovaatimuksista (1493/2022*, 2177/2022).
- AOA Pölönen esitti OKM:n arvioitavaksi, tulisiko Suomesta suojelua hakevien lasten yhdenvertainen varhaiskasvatusoikeus turvata lainsäädäntömuutoksin (1992/2022*).
- AOA Pölönen esitti OKM:n ja OPH:n arvioitavaksi, edellyttääkö lasten oikeusturva ja yhdenvertainen oikeus opetukseen, että tehostetun ja erityisen tuen sisältöä ja järjestämistä lainsäädännöllisesti selvennetään ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita tarkennetaan. AOA esitti myös arvioitavaksi opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia koskevien säännösten selkeyttämistarpeet (3927/2021*)
- Vuosiluokkiin sitomattomasta opiskelusta päättämistä koskevassa asiassa AOA Pölönen esitti OKM:lle ja OPH:lle perusopetuslain ja -asetuksen sekä perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden muutostarpeiden arviointia (4355/2021*)

POLIISIHALLITUKSELLE

- OA Jääskeläinen esitti liiketoimintakiellon valvontaan liittyviä etsintäkuulutuksia koskevan ohjeistuksen tarkistamista (7371/2021*)
- OA Jääskeläinen esitti ohjeen ”Päätöksentekoprosessi esitutkinnassa” tarkistamista (656/2021*)
- OA Jääskeläinen kiinnitti Poliisihallituksen huomiota esitutkintojen viivästymisiin ja pyysi Poliisihallitusta edelleen aktiivisesti arvioimaan keinoja esitutkintojen nopeuttamiseksi ja huolehtimaan esitutkintojen keston valvonnasta. OA:n mielestä tulisi arvioida, olisiko asioiden käsittelyn priorisoinnin sääntelystä lakitasolla saavutettavissa joitain hyötyjä. Lisäksi asianosaisilla tulee olla käytettävissään oikeusturvakeinoja, jos esitutkinta viivästyy. Eräs mahdollisuus on viivästyneestä esitutkinnasta johtuneen perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittäminen, mistä mahdollisuudesta viranomaisten tulisi aktiivisesti antaa tieto (1510/2021*)

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

- OA esitti ryhtymistä lääkärihelikopteritoimintaa harjoittavaa valtionyhtiö FinnHEMS Oy:tä koskeviin lainsäädäntötoimiin. OA:n mukaan lääkärihelikopteritoiminnassa oli kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (7308/2021*).
- OA esitti harkittavaksi alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttämistä alkoholilaisissa. OA piti alkoholijuomien ottamista vähittäismyyntiin, niiden poistamista vähittäismyyntistä ja niiden hinnoittelua koskevaa Alko Oy:n päätöksentekomenettelyä julkisen hallintotehtävän hoitamisena (5474/2021*).
- AOA Pölönen katsoi, että Liikennevakuutuksen Vahinkojaosto osallistui lausunnoillaan liikennevakuutusjärjestelmän toimeenpanoon ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Hän saattoi keskuksen ja STM:n tietoon käsityksensä, että julkisen hallintotehtävän luovuttamista jaostolle ei olisi tullut tehdä ilman siihen oikeuttavaa lain säännöstä (127/2021*).
- AOA Sakslin totesi, että voimassa oleva lainsäädäntö ja vapaaehtoisessa psykiatrisessa sairaalahoidossa noudatettu käytäntö ovat ristiriidassa keskenään. Lainsäädännössä tulisi yksiselitteisesti ja tarkkarajaisesti säätää siitä, mistä hoitosopimuksissa voidaan sopia ja minkälaisilla edellytyksillä (1924/2021*).
- AOA Sakslinin näkemyksen mukaan tulisi säätää, missä tilanteessa ja keitä koskien tulisi voida tarjota ympärivuorokautista kriisimajoitusta, jotta turvattaisiin perustuslain mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon. Hän kiinnitti STM:n huomiota tarpeseen tarkentaa lainsäädäntöä (8646/2021*).
- AOA Sakslin piti ongelmallisena, että vapaaehtoisissa päihdepalveluissa käytetään rajoittavia toimenpiteitä ilman että menettelystä on säädetty laissa. Lainsäädännön valmistelun aikana tulisi arvioida sekä keinoja päihderiippuvaisten henkilöiden sitouttamiseksi hoitoon, että heidän oikeusturvaansa palveluja toteutettaessa (2686/2021*).
- AOA Sakslin kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota siihen, että hoitotakuuta koskevaa lainsäädäntöä tulisi täsmentää koskemaan myös erikoissairaanhoidon sisällä teytyjä lähetettä (1224/2021*).
- AOA Sakslin katsoi, että yleistyneen epilepsian hoitoon käytettyjen lääkkeiden korvattavuuden osalta oli kyse yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetusta välillisestä syrjinnästä ja tasa-arvolaissa tarkoitetusta välittömästä sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä. AOA pyysi STM:ää ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta (7819/2021*).
- OA katsoi, että valtion ja hyvinvointialueiden välistä vastuujakoa lääkärihelikoptereita koskevassa päätöksenteossa tulisi selkeyttää erillisessä lainvalmistelussa. Hän piti perusteltuna, että helikoptereiden tukikohtia koskeva päätöksenteko perustuisi sitä nimenomaisesti koskevaan sääntelyyn. OA esitti lainsäädäntötoimiin ryhtymistä (2635/2021*).

- AOA Sakslin esitti, että STM ryhtyisi toimiin sen selvittämiseksi, millä tavoin lainsäädäntöä olisi perusteltua täsmentää tartuntatautilaissa tarkoitettujen karanteenia ja eristämistä koskevien päätösten tiedoksiantomenettelyjen osalta (6200/2021*).
- AOA Sakslin totesi, että lainsäädäntö ei antanut yksiselitteistä vastausta siihen, miten tulisi menetellä potilastietojen luovuttamisessa tilanteessa, jossa asiakirjoista ei käynyt ilmi alaikäisen potilaan päätöksentekokyky ja mielipide tietojen luovuttamiseen huoltajalleen. Hän esitti, että STM ryhtyisi toimiin lainsäädännön selkiyttämiseksi (3723/2021).
- AOA Sakslin saattoi STM:n tietoon havaintonsa, jonka mukaan lapsen oikeus saada erityisen vaikeahoitoisille alaikäisille tarkoitettua psykiatrista hoitoa suomeksi tai ruotsiksi yhdenvertaisin perustein ei näytä toteutuvan. Hoito on keskitetty asetuksella vain suomenkielisiin yksikköihin (EVA-yksikkö / Tays ja NEVA-osasto / Niuvanniemen sairaala). (448/2021).
- AOA Sakslin esitti, että STM valmistelisi ohjeet lastensuojelun tukipalveluista lapsille ja heidän vanhemmilleen vaikeiden huoltoriitojen aikana ja niiden jälkeen. Ohjeissa tuli ottaa huomioon tuomioistuinmenettely niin, että tuomioistuimien riippumattomuus turvataan. STM:n tuli olla asian vuoksi yhteydessä oikeusministeriöön. (4063/2022*)
- AOAS Sarja pyysi STM:ää arvioimaan tulisiko lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten määrättyllä sovittelijalla olla tehtävässään velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus ja tulisiko lastensuojelulain 25 §:ää vastaavasti täydentää. (7352/2021)

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE JA OIKEUSMINISTERIÖLLE

- AOA Pölönen katsoi, että Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) ei voinut ohjeillaan sitovasti kieltää potilailta ja tutkittavia käyttämästä omia vaatteitaan tai ottaa haltuun heidän omaisuuttaan. AOA saattoi toteamansa OM:n sekä STM:n tietoon säädösvalmistelussa huomioon otettavaksi (6338/2021*).

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE JA VARSINAIS-SUOMEN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUKSELLE

- AOA Pölönen pyysi Varsinais-Suomen ELY-keskusta ja työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen käsityksensä sivutoimiasian käsittelystä ELY-keskuksen työjärjestyksessä ja virkanimikkeiden käytöstä oli antanut aihetta (1006/2022*).

PUOLUSTUSVOIMILLE JA RAJAVARTIOLAITOKSELLE

- AOA Pölönen esitti, että Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos ryhtyvät toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, kumman viranomaisen terveydenhuoltovastuulle varusmiehet kuuluvat heidän osallistuessaan Rajavartiolaitoksen erikoisjoukkojen valintakoetilaisuuksiin (46/2021*).

Liite 4

Tarkastukset

* = tarkastuspöytäkirja OA:n verkkosivuilla (suomenkielinen, ellei toisin mainita)

#) = ennalta ilmoittamaton tarkastus

TUOMIOISTUIMET JA OIKEUSHALLINTO

- 9.3. Tuomioistuinvirasto (1329/2022*)
- 12.5. Tiedusteluvalvontavaltuutettu (2996/2022)
- 16.5. Kuluttajariitalautakunta (1949/2022*)

SYYTTÄJÄLAITOS

- 4.5. Etelä-Suomen syyttäjälaitos, Vantaan toimipaikka (2188/2022)
- 8.12. Valtakunnansyyttäjän toimisto (7478/2022)

POLIISIHALLINTO

- 2.2. Suojelupoliisi, tiedustelutiedon asiakirjatarkastus (592/2022)
- 9.3. Helsingin poliisilaitos (8615/2021)
- 4.5. Itä-Uudenmaan poliisilaitos (2583/2022*)
- 4.5. Itä-Uudenmaan poliisilaitos, salaiset pakkokeinoasiat ja tiedonhankintakeinot (3180/2022)
- 23.5. Helsingin poliisivankila (3174/2022)
- 27.9. Tampereen pääpoliisiaseman säilytystilat^{#)} (5682/2022*)
- 29.9. Lounais-Suomen poliisilaitos, Salon poliisivankila^{#)} (4772/2022*)
- 29.9. Turun pääpoliisiasema, poliisivankila^{#)} (4771/2022*)
- 2.11. Suojelupoliisi (5702/2022*)
- 7.11. M/S Baltic Princessin säilytystilat (6559/2022*)
- 8.11. Ahvenanmaan hätäkeskuslaitos^{#)} (6393/2022*)
- 8.11. Ahvenanmaan poliisiviranomainen (6391/2022*)
- 8.11. Ahvenanmaan poliisiviranomainen, Maarianhaminan säilytystilat^{#)} (6392/2022*)
- 16.11. Keskusrikospoliisi (5818/2022*)
- 12.12. Poliisihallitus (5819/2022*)

PUOLUSTUSVOIMAT JA RAJAVARTIOLAITOS

- 24.3. Pääesikunnan sotilasoikeudenhoito, asiakirjatarkastus (2014/2022)
- 10.2. Pääesikunta (408/2022*)
- 12.10. Rannikkolaivasto, vapautensa menettäneiden säilytystilat (6123/2022*)
- 12.10. Merivoimien esikunta (5666/2022)
- 12.10. Rannikkolaivasto (5541/2022*)
- 9.12. Rannikkoprikaati (6638/2022*)
- 9.12. Rannikkolaivasto, Upinniemen tukikohdan yksikkö (7507/2022)

- 9.12. Rannikkoprikaati, vapautensa menettäneiden säilytystilat (7438/2022*)
- 15.12. Nuijamaan rajatarkastusasema, säilytystilat[#] (7489/2022*)

RIKOSSEURAAMUSALA

- 25.-27.4. Kylmäkosken vankila (1621/2022*)
- 20.5. Hämeenlinnan vankilan toiminta Vankisairaalassa (2555/2022*)
- 17.11. Riihimäen vankila (5672/2022*)
- 24.11. Rikosseuraamuslaitos (7020/2022)
- 1.12. Oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto (7131/2022)

TULLI

- 24.11.Tulli (5667/2022*)
- 7.12. Tullin salainen tiedonhankinta, asiakirjatarkastus (6157/2022)
- 7.12. Tullin säilytystilat, Itä-Pasila (7326/2022*)

TALOUDELLINEN TOIMINTA, MAKSUHÄIRIÖT JA ULOSOTTO

- 1.3. Valtakunnanvoudin kanslia (679/2022*)
- 1.11. Etelä-Suomen aluehallintovirasto, perintäyhtiöiden valvonta (4649/2022*)

ULKOMAALAISSHALLINTO

- 23.5. Alaikäisten vastaanottokeskus, ryhmäkoti Nuorten Isola[#], Vantaa, JST Aves Oy (2874/2022*)
- 23.5. Espoon kaupunki, ryhmäkoti- ja tukiasumisyksikkö[#] (2873/2022*)
- 30.5. Lahden vastaanottokeskus (3263/2022*)
- 30.5. Lahden vastaanottokeskus, tehostetun tuen yksikkö (3235/2022)
- 31.5.Tampereen vastaanottokeskus (3241/2022*)
- 15.12. Kouvolan vastaanottokeskus[#] (7488/2022*)
- 16.12. Joutsenon vastaanottokeskus, säilöönottoyksikkö (7487/2022*)

SOSIAALIHUOLTO/VAMMAISET HENKILÖT

- 30.6. Eteva kuntayhtymä, Lahden kehitysvammapsykiatrian yksikkö (1686/2022*)
- 30.6. Eteva kuntayhtymä, Lahden kehitysvammapsykiatrian lasten yksikkö (4119/2022*)
- 7.10. HUS Sydän- ja keuhkokeskuksen hengityshalvauksyksikkö, Rekolan ryhmäkoti, Vantaa (5196/2022*)
- 22.11. Vantaan kaupunki, Ruusuhaan asumisyksikkö (2816/2022)

SOSIAALIHUOLTO/VANHUKSET

- 3.3. Mehiläinen Hoivapalvelut Oy, Mainiokoti Andante, Espoo[#] (1127/2022*)
- 17.3. Perusturvakuntayhtymä Karviainen, tehostetun palveluasumisen yksikkö Toivokoti, Karkkila[#] (1128/2022)

- 31.3. Vantaan kaupunki, Simonkylän vanhustenkeskus, Simonkylän hoivakoti 3 (tehostetun palveluasumisen psykiatriininen yksikkö), Vantaa[#] (1129/2022)
- 5.5. Vantaan kaupunki, Simonkylän vanhustenkeskus[#] (2317/2022)
- 23.5. Mehiläinen Oy, Mainiokoti Timantti[#] (tehostetun palveluasumisen yksikkö), Kaarina (2788/2022*)
- 24.5. Mehiläinen Oy, Mainiokoti Jussoila[#] (tehostetun palveluasumisen yksikkö), Rauma (2787/2022*)
- 18.8. Valkon hoitokoti[#], Loviisa (1130/2022)

TERVEYDENHUOLTO

- 25.–26.4. Vankiterveydenhuollon yksikkö, Kylmäkosken poliklinikka (1623/2022)
- 20.5. Vankisairaala, Lääkekeskus, Hammashoitola (2555/2022*)
- 7.6. TYKS, Halikon sairaala[#] (2431/2022)
- 13.–15.6. TYKS, Psykiatrian osastot, ent. Kupittaa sairaala[#] (2432/2022)
- 13.6. TYKS, Turun yhteispäivystyksen mielenterveys ja päihdeyksikkö[#] (3635/2022)

TYÖVOIMA JA TYÖTÖMYYSTURVA

- 8.9. Vantaan kaupunki, työllisyyspalvelut (2596/2022*)

OPETUSTOIMI

- 15.9. Turun kaupunki, Kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuus (3521/2022*)
- 15.9. Turun kaupunki, Mikaelin koulu (5690/2022*)
- 11.10. Rovaniemen kaupunki, sivistyspalvelut (4778/2022*)
- 11.10. Lapin yliopisto (4777/2022*)
- 12.10. Lapin ammattikorkeakoulu, etätarkastus (4781/2022*)
- 12.10. Lapin koulutuskeskus Redu, etätarkastus (4780/2022*)
- 15.11. Opetushallitus (4759/2022)
- 7.12. Opetus- ja kulttuuriministeriö (4760/2022)

KIRKOLLISASIA

- 2.6. Espoon hiippakunnan tuomiokapituli (1955/2022)
- 3.6. Helsingin hiippakunnan tuomiokapituli (1954/2022)
- 13.6. Turun arkkihiippakunnan tuomiokapituli, etätarkastus (1956/2022)
- 30.8. Kirkkohallitus (1957/2022)

MUUT TARKASTUSKOHEET

- 24.3. Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, etätarkastus (1330/2022*)
- 3.10. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (3324/2022*)

Liite 5

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Jääskeläinen Petri OTT, VT

EDUSKUNNAN APULAIISOIKEUSASIAMIES

Sakslin Maija OTL
Pölönen Pasi OTT, VT

KANSLIAPÄÄLLIKKÖ

Marttunen Matti, OTT, VT (4.2. saakka)
Länsisyrjä Riitta, OTK, VT (ma. 7.2.–30.4.)
Råman Jari, OTT (11.5. alkaen)

HALLINTOASESSORI

Geisor-Goman Astrid, OTM (1.10. alkaen)

ESITTELIJÄNEUVOKSET

Arjola-Sarja Terhi, OTK, VT (ma. 1.5.–31.12.)
Burrell Riitta, OTT (ma. 1.9.–31.12.)
Eteläpää Mikko, OTK, VT
Haapamäki Juha, OTK, VT
Hirvonen Jarmo, OTK, VT (ma.)
Holman Kristian, OTM, HTM
Hämeen-Anttila Lotta, VTM, OTM
Kurki-Suonio Kirsti, OTT
Lindström Ulla-Maija, OTK (30.11. saakka)
Länsisyrjä Riitta, OTK, VT (30.11. saakka)
Niemelä Juha, OTK, VT
Pirjola Jari, OTT, FM
Pölönen Pasi, OTT, VT (virkavapaalla)
Rita Anu, OTK, VT
Räty Tapio, OTK
Sarja Mikko, OTL, VT
Suhonen Iisa, OTK, VT
Tanttinen-Laakkonen Kaija, OTK (31.12. saakka)
Verronen Minna, OTK, VT
Wähä Susanna, HTM (1.1. alkaen)

VANHEMMAT OIKEUSASIAMIEHENSIIHTERIT

Anttila Jukka, OTK, VT (1.8. alkaen)
Arjola-Sarja Terhi, OTK, VT
(virkavapaalla 1.5.–31.12.)
Burrell Riitta, OTT
Castrén Elina, OTM, VT (1.2. alkaen)
Fagerholm Peter HTM (1.1. alkaen)
Ilkka Anne, OTK, VT
Jackson Riikka, OTM
Karjalainen-Michel Heli, OTM (1.10. alkaen)
Koli Johanna, VTM
Konttinen Juha-Pekka, OTK
Laurila Heidi, OTK, VT
Lempiäinen Anu, OTM, FM, HTK (15.8. alkaen)
Pihlajisto Päivi, OTK, VT
Skottman-Kivelä Piatta, OTK, VT
Vartia Matti, OTK, VT
Vitie Leena-Maija, OTK, VT (1.8. alkaen)
Wirta Pia, OTK, VT

OIKEUSASIAMIEHENSIIHTERIT

Harakka Katja OTL, KTM (ma. 1.4.–31.12.)
Hyttinen Sanna, OTM (ma. 1.9.–31.12.)
Kolju Niina, OTM (ma. 1.5.–31.12.)
Kouros Kristiina, OTK (ma. 1.1.–30.9.)
Lehtonen Petri, OTK (ma. 1.5.–31.12.)
Mättö Minna, OTM, VT (ma. 10.1.–31.5.)
Rantala Johanna, OTM (ma. 11.4.–31.12.)
Rieki Marika, OTK, VT (ma. 18.8.–31.12.)
Vitie Leena-Maija, OTK, VT (ma. 1.1.–31.7.)

NEUVONTALAKIMIES

Romakkaniemi Jaana, OTK, VT

TIEDOTTAJA

Dahl Citha, FM

TIEDONHALLINTA-ASiantuntija

Madetoja Janne, HTM

TARKASTAJAT

Hyväri Joel, HTM (ma. 1.1.–31.3.)
Laakso Reima
Perälä Antti, HTK, poliisi (AMK) (19.4. alkaen)

NOTAARIT

Frantti Sanna-Kaisa
Koskiniemi Taru, HN
Lehtikangas Kaisu, YTM
Tuominen Eeva-Maria, HTM, VN
Tuominen Riina, HTM

HALLINTOSIHTTEERI

Einola Eija

KIRJAAJA

Forsell Anu (ma. 1.9.–31.12.)
Tapio Anna-Liisa (virkavapaalla 1.9.–31.12.,
31.12. saakka)

APULAIKIRJAAJA

Forsell Anu

OSASTOSIHTTEERIT

Bergman Andrea, MA (virkavapaalla 20.8.–20.12.)
Mattila-Lempinen Anja (ma. 1.4.–31.12.)
Stern Mervi (31.8. saakka)

ASIANHALLINTASIHTTEERIT

Nyberg Ira (1.1. alkaen)
Palmén Taneli HuK, FM

KANSAINVÄLISTEN ASIOIDEN ASSISTENTTI

Mäkinen Tiina HuK

TOIMISTOSIHTTEERIT

Haapaniemi Minna
Hörkkö-Petroff Johanna
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Salminen Virpi
Saulamaa Riikka (ma., osa-aik. 7.12. alkaen)

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

JOHTAJA

Rautio Sirpa, OTK, VT

ASIAANTUNTIJAT

Ahola Sanna, OTK
Hakala Elina, YTM (ma. 18.3. alkaen)
Joronen Mikko, VTM (virkavapaalla 15.3. alkaen)
Kouros Kristiina, OTK (30.9. saakka)
Leikas Leena, OTK, VT
Sood Nitin (ma. 15.9. alkaen)
Villa Susan, YTM

NUOREMMAT ASIAANTUNTIJAT

Airinen Jasmin, TtM (ma. 1.7.–31.12.)
Johnson Rasmus, OTM, ON (ma. 20.6.–31.12.)
Korkman Elsa, OTM, ON (ma. 1.2.–31.7.)
Kupiainen Emmi, LL.M, LL.B (ma. 1.3. alkaen)
Myllyaho Sanni, VTM (ma. 1.2. alkaen)

AVUSTAVA ASIAANTUNTIJA

Kupiainen Emmi LL.M, LL.B (ma. 1.1.–28.2.)

ASSISTENTTI

Haapaniemi Minna (ma. 1.12. alkaen)
Huhta Katariina (virkavapaalla 1.12. alkaen)

Liite 6

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

VUONNA 2022 VIREILLE TULLEET ASIAT **6 817**

Kantelut oikeusasiamiehelle	6 512
Oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	101
Omat aloitteet	47
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	157

RATKAISTUT ASIAT **7 072**

Kantelut	6 814
Oikeuskanslerille siirretyt kantelut	43
Omat aloitteet	47
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	168

MUUT KÄSITELLYT ASIAT **1 198**

Tarkastukset	76
Kanslian hallintoasiat	1 107
Kansainväliset asiat	15

RATKAISTUT ASIAT HALLINNONALOITTAIN

KANTELUASIAT **6 857**

Sosiaalihuolto	1 017
Terveys	940
Poliisi	849
Rikosseuraamusala	633
Muut hallinnonalat	453
Sosiaalivakuutus	364
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	315
Ylimmät valtioelimet	290
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	275
Lainkäyttö	257
Kunnallishallinto	233
Ulosotto	179
Ympäristöministeriön hallinnonala	175
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	156

Oikeusministeriön hallinnonala	107
Verotus	104
Edunvalvonta	96
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	93
Valtiovarainministeriön hallinnonala	80
Syyttäjät	67
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	66
Puolustusministeriön hallinnonala	49
Tulli	22
Sisäministeriön hallinnonala	20
Ulkoministeriön hallinnonala	16
Yksityiset valvottavat	1

OMAT ALOITTEET 47

Sosiaalihuolto	14
Terveys	12
Poliisi	7
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	4
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	2
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	2
Edunvalvonta	1
Lainkäyttö	1
Oikeusministeriön hallinnonala	1
Rikosseuraamusala	1
Verotus	1
Valtiovarainministeriön hallinnonala	1

RATKAISTUT KANTELUASIAI JA OMAT ALOITTEET YHTEENSÄ 6 904

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

KANTELUT 6 857

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut 932

– syyte	0
– esitutinnan tarpeen arviointi	4
– huomautus	24
– käsitys	597
– moittiva	396
– ohjaava	201
– esitys	55
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	3
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	31
– loukkauksen hyvittämiseksi	21
– sovitteluksi	0
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	32
– muu toimenpide	220

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä 3 150

– virheellistä menettelyä ei todettu	197
– ei aihetta	2 953
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 520
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1 433

Kantelua ei tutkittu 2 773

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	231
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	841
– ei yksilöity	467
– siirto oikeuskanslerille	43
– siirto valtakunnansyyttäjälle	6
– siirto aluehallintoviranomaiselle	86
– siirto ely-keskukselle	1
– siirto muulle viranomaiselle	254
– tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta	128
– raukesi muulla perusteella	38
– ei vastausta	160
– vastaus ilman toimenpidettä	518

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

OMAT ALOITTEET	47
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut	35
– syyte	0
– esitutkinnan tarpeen arviointi	0
– huomautus	3
– käsitys	21
– moittiva	9
– ohjaava	12
– esitys	6
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	2
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	3
– loukkauksen hyvittämiseksi	1
– sovitteluksi	0
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	2
– muu toimenpide	3
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä	7
– virheellistä menettelyä ei todettu	1
– ei aihetta	6
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	2
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	4
Kantelua ei tutkittu	5
– ei vastausta	5

SAAPUNEET KANTELUT HALLINNONALOITTAIN

Sosiaalihuolto	997
Poliisi	821
Terveys	751
Rikosseuraamusala	672
Muut hallinnonalat	449
Sosiaalivakuutus	394
Ylimmät valtioelimet	271
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	269
Lainkäyttö	265
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	264
Kunnallishallinto	235
Ulosotto	194
Ympäristöministeriön hallinnonala	159
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	141
Verotus	116
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	110
Oikeusministeriön hallinnonala	106
Edunvalvonta	94
Syyttäjät Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	70
Valtiovarainministeriön hallinnonala	66
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	64
Puolustusministeriön hallinnonala	48
Tulli	24
Sisäministeriön hallinnonala	18
Ulkoministeriön hallinnonala	14
Yksityiset valvottavat	1



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta

PUHELIN 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

oikeusasiamies@eduskunta.fi

www.oikeusasiamies.fi