



EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2021



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN
OIKEUSASIAMIEHEN
KERTOMUS
VUODELTA
2021

ISSN 0356–2999
Paino: Hansaprint Oy
Turenki 2022
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 oli 1.1.2018–31.12.2021 (ja 1.1.2022–31.12.2025). Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin (1.4.2018–31.3.2022 ja 1.4.2022–31.3.2026) ja oikeustieteen tohtori, varatuomari Pasi Pölönen (1.10.2017–30.9.2021 ja 1.10.2021–30.9.2025).

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen lisensiaatti, esittelijäneuvos Mikko Sarja toimikaudeksi 1.10.2017–30.9.2021 ja 1.10.2021–30.9.2025. Kertomusvuonna Sarja on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 55 työpäivän ajan.

Olin kertomusvuoden loppuun asti virkavapaalla valtakunnansyyttäjän toimiston valtionsyyttäjän virasta. Sakslin on virkavapaalla Kansaneläkelaitoksen johtavan tutkijan toimesta ja Pölönen eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian esittelijäneuvoksen virasta.

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2021, jakson perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja jakson laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin. Koronaepidemiaan liittyvät oikeusasiamiehen havainnot ja kannanotot on koottu omaan jaksoonsa.

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2021.

Oikeusasiamies PETRI JÄÄSKELÄINEN

Sisällysluettelo

	Eduskunnalle	3
1	Puheenvuorot	19
	Petri Jääskeläinen	20
	Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako uudistuu	
	Maija Sakslin	28
	Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta	
	Pasi Pölönen	33
	Vahva oikeusvaltio tarvitsee vahvoja tuomioistuimia	
2	Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2021	37
2.1	Yleiskatsaus instituutioon	38
2.1.1	Oikeusasiamiehen YK:n yleissopimuksiin ja päätöslauselmiin perustuvat erityistehtävät	39
2.1.2	Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako	39
2.1.3	Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	40
2.1.4	Toimintamuodot ja painopisteet	40
	Vuoden käsittelyaika	42
	Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	42
	Toimenpiteet	45
	Tarkastukset	47
2.1.5	Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	49
	Kotimaiset tapahtumat	49
	Kansainväliset yhteydet	50
	Kansainvälisiä vieraita	52
2.1.6	Palvelutoiminnat	52
	Asiakaspalvelu	52
	Viestintä	52
	Kanslia ja henkilökunta	53
	Kanslian talous	54
3	Perus- ja ihmisoikeudet	55
3.1	Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti	56
3.2	Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio	57
3.2.1	Ihmisoikeusinstituution kokoonpano, tehtävät ja asema	57
3.2.2	Akkreditaatiossa A-status	57
3.2.3	Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia	58

3.3	Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta	59
3.3.1	Ihmisoikeuskeskuksen mandaatti	59
3.3.2	Ihmisoikeuskeskuksen toiminta	59
	Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta	59
	Perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen	61
	YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanon seuranta	62
	Ikääntyneiden oikeuksien edistäminen ja seuranta	62
	Kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö	63
3.3.3	Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminta	63
3.4	Vammaisten henkilöiden oikeudet	65
3.4.1	Eriyistävä vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa	65
3.4.2	Kansallisen rakenteen tehtävät ja toiminta	65
	Oikeusasiamies	66
	Ihmisoikeuskeskus	66
	Vammaistiimi	67
	Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK)	68
	Kansallinen yhteistyö	68
	Kansainvälinen yhteistyö	69
3.4.3	Ajankohtaisia lainsäädäntöhankkeita ja selvityksiä	69
3.4.4	Laillisuusvalvonta	69
	Kantelut ja omat aloitteet	70
	Tarkastukset	71
	Lausunnot	71
3.4.5	Ratkaisuja sosiaalihuollon alalta	72
	Puutteita ja menettelyvirheitä vammaisten lasten oikeuksien toteutumisessa	72
	Jälleen moitteita viivästymisistä päätöksenteossa ja muista laiminlyönneistä	74
	Vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut	76
	Vammaispalvelulain mukainen henkilökohtainen apu	77
	Jouluhartaus vammaisten palvelutalossa	79
3.4.6	Ratkaisuja sosiaalivakuutuksen alalta	79
	Kansaneläkelaitoksen menettely vammaistukiasian neuvonnassa ja tiedottamisessa	79
	Vammaistukihakemuksen käsittelyn viivästys	80
3.4.7	Ratkaisuja varhaiskasvatuksen ja opetuksen alalta	80
	Eriyisen tuen päätös muodollisena edellytyksenä ongelmallinen	80
3.4.8	Ratkaisuja terveydenhuollon alalta	80
	Oikeus riittävään ulkoiluun psykiatrisessa sairaalassa	81
	Tahdosta riippumattoman hoidon päättäminen	81
	Tahdonvastainen tutkimusjakso kaupungin sairaalassa	81
	Lääkinnällisen kuntoutuksen apuväline	82
3.5	Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin	84
3.5.1	Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä	84
3.5.2	Toimintamalli	85
3.5.3	Toiminnasta tiedottaminen	86
3.5.4	Osallistuminen koulutuksiin ja tilaisuuksiin	86
3.5.5	Kansainvälinen yhteistyö	87
	Pohjoismainen yhteistyö	87
	Muu kansainvälinen yhteistyö	87
3.5.6	Tarkastustoiminta	87
	Koronapandemian vaikutus kansallisen valvontaelimen työhön	87

	Tarkastustoiminnan uudet menettelytavat	88
	Kansallisen valvontaelimen	
	tarkastukset 2021	88
	Tarkastuksilla huomioitavat erityisteemat	89
	Valvontaelinten immuniteetti tarkastustehtävässä	89
3.5.7	Tarkastustoiminnan vaikuttavuus	90
3.5.8	Poliisi	90
	Tarkastukset	91
	Säilytyshuoneiden olosuhteet	91
	Valvontahenkilökuntaan kuuluvien koulutus	91
	Oikeuksista ja velvollisuuksista ilmoittaminen	92
	Vapaudenmenetyksestä ilmoittaminen	93
	Alaikäiset vapautensa menettäneet	93
	Haavoittuvassa asemassa olevan henkilön hoidon tarpeesta ilmoittaminen	93
	Vapautensa menettäneen oikeus lääkäriin	94
	Terveystarkastus	94
	Tarkkailuun sijoitetusta ilmoittaminen terveydenhuoltoon	95
	Vastaanoton luottamuksellisuus hoitotilanteessa	96
	Lääkehoito	96
	Koronapandemian vaikutus vapautensa menettäneiden oikeuksiin	97
	Itä-Suomen poliisilaitoksen tarkastus	97
	Putkalain kokonaisuudistus	98
3.5.9	Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Tulli	99
3.5.10	Rikosseuraamusala	99
	Kyselylomakkeet vangeille ja henkilökunnalle	99
	Tarkastukset	100
	Naarajärven vankilan tarkastus	100
	Naarajärven vankilan henkilökunnan ja vankien kyselyt	100
	Kuopion vankilan tarkastus	101
	Kuopion vankilan henkilökunnan ja vankien kyselyt	102
	Vuoden 2021 erityisteema	102
	Omat aloitteet	102
3.5.11	Vankiterveydenhuolto	103
	Tarkastukset	103
	Psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikön tarkastus	103
	Kuopion poliklinikan tarkastus	104
	VTH:n toiminnanohjaukseen tehty tarkastus	105
	Koronan vaikutus vankiterveydenhuollossa	105
3.5.12	Ulkomaalaisasiat	106
	Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä	106
	Tarkastukset	106
	Kohtelu ja kaltoinkohtelusta ilmoittaminen	107
	Ulkoilun toteutuminen	108
	Terveydenhuolto	108
	Eristystilojen olosuhteet ja kameravalvonta	109
	Koronapandemian vaikutus säilöönottoyksiköiden toimintaan ja olosuhteisiin	109
3.5.13	Sosiaalihuollon lasten ja nuorten yksiköt	110
	CPT:n käynnit kahteen valtion koulukotiin	110
	Lasten tietoisuuden lisääminen koronapandemian aikana	111

3.5.14	Sosiaalihuollon vanhusten yksiköt	111
	Henkilöstön vähimmäismitoitus voimaan	112
	Tarkastukset	112
	Apulaisoikeusasiamiehen kannanotot ns. huonehoidon käytöstä vanhustenhuollossa	112
	Viranomaisille tehdyt esitykset	113
3.5.15	Vammaisten henkilöiden yksiköt	113
	Tarkastukset	114
	Rajoitustoimenpiteet	114
	Asiantuntijatiimin rooli	116
	Turvallisuus	116
	Omaavonta ja palvelujen laadun varmistaminen	117
	Vuositeema	117
	Itsearviointityökalu kehitysvammaisten asumispalvelujen järjestäjille ja tuottajille	117
	Koronapandemian vaikutus asumisyksiköiden toimintaan ja asiakkaiden oikeuksiin	118
	Erikseen selvitettyjen asioiden ratkaisuja	119
3.5.16	Terveystenhuolto	120
	Tarkastukset	120
	Viranomaisille tehdyt esitykset	123
3.6	Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa	125
3.6.1	Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa	126
	Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa	126
	Puutteita lastensuojelun toteutumisessa	126
	Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet	127
	Ulkomaalaisasioiden pitkät käsittelyajat ja ns. Paperittomien turvattomuus	128
	Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat	128
	Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet	129
	Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita	129
	Oikeusprosessien pitkä kesto ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet	129
	Ongelmat hyvän hallinnon ja julkisuuden toteutumisessa	130
	Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita	130
3.6.2	Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	131
3.7	Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat	132
3.7.1	Valtiokonttorin ratkaisutoiminnasta	132
3.7.2	Hyvitysesitykset	134
	Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen	134
	Yksityiselämän suoja	137
	Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin	138
	Oikeusturva ja hyvä hallinto	140
3.7.3	Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita	145
	Oppivelvollisuuden suorittamisen valvonta	145
	Koulukiusaamisen puuttuminen	145
	Koulun rehtorin menettely	146
	Bingel-palvelut koululaisille	146
	Poliisin menettely	147
	Poliisin takavarikoimien autojen säilytys	147

Vammaispalvelua koskevan hakemuksen käsittely	147
Omaisien toimiminen henkilökohtaisena avustajana	148
Ympäristölautakunnan pöytäkirjan henkilötieto	148
3.8 Vuoden 2021 erityisteema: Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi	149
3.8.1 Yleistä vuositeemasta	149
3.8.2 Pitkät käsittelyajat ja muita vuositeemaan liittyviä havaintoja	150
3.8.3 Tarkastuksilla tehtyjä resursseihin liittyviä havaintoja	154
3.9 Perusoikeuskannanottoja	155
3.9.1 Ratkaisuja	155
Yhdenvertaisuus digitaalisissa palveluissa (PL 6 §)	155
Lapsen oikeus sosiaalipalveluihin ruotsin kielellä (PL 6, 17, 19 ja 22 §)	155
Tutkintavangin yksityiselämän suoja (PL 7 ja 10 §)	156
Yhdenvertaisuus, sananvapaus, rasismien vastustaminen (PL 6,12,22 §)	156
Yksityiselämän suoja vakuutustutkinnassa (PL 10 §)	156
Uskonnon ja omantunnon vapaus palvelutalossa (PL 11 §)	157
Omaisuuksien suoja takavarikoimisessa (PL 15 §)	157
Alkuperäiskansa saamelaiden kohtelu sisärajavalvonnassa (PL 17.3 §)	158
Psykiatrisen potilaan oikeus hoitoon ja mahdollisuus ulkoiluun (PL 7, 19 §)	158
Oikeus sukupuolen muuttamiseen tähtäävään hoitoon (PL 19 ja 22 §)	158
Valitusosoituksen puuttuminen (PL 21 §)	159
Määräaikaisten noudattaminen (PL 21 §)	159
Kuulemisperiaate (PL 21 §)	159
3.10 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä	160
3.10.1 Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa	160
4 Koronavirukseen liittyvät asiat	162
4.1 Yleiskuvaus	163
4.1.1 Kuvaus tilanteesta	163
4.1.2 Vaikutus oikeusasiamiehen kanslian toimintaan	164
4.1.3 Kantelut	165
4.1.4 Omat aloitteet	165
4.1.5 Tarkastukset	165
4.1.6 Lausunnot	167
4.2 Koronavirukseen liittyvät asiat asiaryhmittäin	168
4.2.1 Tuomioistuimet	168
4.2.2 Poliisi	168
Poliisin toiminta mielenosoituksessa	169
Poliisin toiminta Black Lives Matter -mielenosoituksessa	169
4.2.3 Maanpuolustus ja rajavartiointi	169
Karanteeniin määrääminen sotilaskäskyllä	169
Saamelaiden kohtelu sisärajavalvonnassa	171
4.2.4 Rikosseuraamusala	171
4.2.5 Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto	173
4.2.6 Ulkomaalaisasiat	174

4.2.7	Sosiaalihuolto	175
	Lastensuojelu	175
	Toimeentulotuki	176
	Asunnottomuus	176
4.2.8	Terveystenhoito	177
	Esitykset	177
	Oma aloite	178
	Tarkastukset	180
	Ratkaisu	180
4.2.9	Lapsen oikeudet	184
4.2.10	Vanhusten oikeudet	185
	Ratkaisu	186
4.2.11	Vammaisten henkilöiden oikeudet	189
	Ratkaisu	189
	Muita ratkaisuja	190
	Tarkastukset	191
4.2.12	Edunvalvonta	191
4.2.13	Sosiaalivakuutus	192
4.2.14	Työvoima ja työttömyysturva	192
4.2.15	Yleiset kunnallisia	192
4.2.16	Opetus ja kulttuuri	192
	Ratkaisu	193
4.2.17	Kieliasiat	195
	Koronatodistuksen kieli	195
	Muita ratkaisuja	195
4.2.18	Liikenne ja viestintä	196
4.2.19	Ylimmät valtioelimet	196

5 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin 197

5.1	Tuomioistuimet ja oikeushallinto	198
5.1.1	Toimintaympäristö	198
5.1.2	Laillisuusvalvonta	199
5.1.3	Tarkastukset	199
5.1.4	Ratkaisu	200
	Hovioikeuden tuomion antaminen	200
	Lapsen yhteishuollon ilmoittaminen väestörekisteriin	200
	Virheellinen tieto oikeudenkäyntimaksusta	201
	Päätöksen tiedoksianto	201
	Henkilöllisyyden ilmoittaminen asiakirjatilausta tehtäessä ja suoritteiden maksullisuus	201
	Puhelinkuuleminen todistelutarkoituksessa ulkomailta	202
	Tuomas- ja sakari-järjestelmien toiminnallisuudet	202
5.2	Syyttäjälaitos	203
5.2.1	Toimintaympäristö	203
5.2.2	Laillisuusvalvonta	203
5.2.3	Tarkastukset	204
5.2.4	Ratkaisu	205
	Syyteharkinnan kesto	205
	Syyteoikeuden vanhentuminen	205

5.3	Poliisi	206
5.3.1	Toimintaympäristö	206
	Yleisiä kehityspiirteitä	206
5.3.2	Laillisuusvalvonta	207
5.3.3	Tarkastukset	209
5.3.4	Vapautensa menettäneet	210
5.3.5	Menettely esitutkinnassa	211
	Pankkitilin takavarikointi	213
5.3.6	Mielenosoitukset	213
	Poliisin toiminta Black Lives Matter -mielenosoituksessa	214
5.3.7	Tiedottaminen ja julkisuuslaki	214
5.3.8	Lupahallinto	215
5.3.9	Muita tapauksia	215
5.3.10	Hätäkeskukset	217
	Hätäpuhelutallennetta koskeva tietopyyntö	217
5.3.11	Pelastustoimi	218
	Pelastusopiston menettely opiskelijan opintojen keskeyttämisessä	218
5.4	Maanpuolustus ja rajavartiolaitos	219
5.4.1	Toimintaympäristö	219
5.4.2	Laillisuusvalvonta	220
5.4.3	Ratkaisuja	221
	Virkamiehen toimikortin hankkimisesta aiheutuvat kustannukset	221
	Rajavartioiden oma-aloitteinen puuttuminen ylinopeuteen	222
	Palveluaikakorvauspäätöksen käsittelyaika	223
5.5	Tulli	224
5.5.1	Ratkaisuja	224
	Tullin digitaaliset palvelut	224
	Tullin toimivaltuudet ja tarkastusmenettely	225
5.6	Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu	227
5.6.1	Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta	227
5.6.2	Salaisen tiedonhankinnan valvonta	228
	Tuomioistuimet	228
	Viranomaisten sisäinen valvonta	229
	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	229
5.6.3	Lainsäädäntö	230
5.6.4	Oikeusasiamiehelle annetut salaisen tiedonhankinnan kertomukset	230
	Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2021	231
	Sisäinen laillisuusvalvonta	232
5.6.5	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	234
5.6.6	Arviointia	235
	Valvonnan yleisiä ongelmia	235
5.6.7	Tiedustelu	236
	Tiedustelukeinoista	236
	Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen välisistä eroista	236
	Tiedustelun valvonnasta	237
	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta	238
	Oikeusasiamiehelle toimitetut kertomukset	240
5.6.8	Todistajansuojelu	241

5.7	Rikosseuraamusala	242
5.7.1	Toimintaympäristö	242
5.7.2	Laillisuusvalvonta	242
5.7.3	Tarkastukset	243
5.7.4	Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset	244
	Lausunnot	244
	Omat aloitteet	244
	Esitykset	245
5.7.5	Muita ratkaisuja	245
	Huomautukset	245
	Menettelyvirheet vaarantavat oikeusturvan toteutumista – lain sisältöä ei aina tunneta	246
	Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja	248
	Vankisijoittelu ja olosuhteet vankilassa	249
	Luottamuksellisen viestin suoja	250
	Ongelmia yhteyksissä vankilan ulkopuolelle	250
5.8	Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto	252
5.8.1	Keskeisiin lainsäädäntöhankkeisiin annetut lausunnot	252
5.8.2	Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta	253
	Laskutus- ja perintämenettely	253
	Ulosottomenettely	254
	Talous- ja velkaneuvonta	255
	Muu taloudellinen toiminta	255
5.9	Ulkomaalaisasiat	258
5.9.1	Toimintaympäristö	258
5.9.2	Ulkomaalaislain muutokset	258
5.9.3	Kanteluasiat	259
	Tarkastukset ja omat aloitteet	260
	Ratkaisuja	260
5.10	Sosiaalihuolto	263
5.10.1	Laillisuusvalvonta	263
5.10.2	Asunnottomuuteen liittyviä päätöksiä	264
	Vailla oleskeluoikeutta olevien henkilöiden majoituksen järjestäminen	264
	Kriisimajoitus	264
	Asumispalvelujen järjestäminen poikkeusoloissa	264
5.10.3	Tarkastukset	265
5.10.4	Toimeentulotuki	265
	Asiointi Kelassa	265
	Puhelinpalvelujen toimivuus	266
	Kiireellinen toimeentulotuki	266
	Toimeentulotuen takaisinperintä	266
	Perusosan alentaminen	267
	Kelan ja kunnan yhteistyö – asiakkaan tilanteen selvittäminen	267

5.11	Terveydenhuolto	268
5.11.1	Laillisuusvalvonta	268
5.11.2	Esitykset ja omat aloitteet	269
	Esitykset lainsäädännön täydentämiseksi	269
	Oma aloite	275
5.11.3	Lausunnot	276
5.11.4	Tarkastukset	276
5.11.5	Ratkaisuja	276
	Epäkohtia kipupotilaiden hoidossa	276
	Hoitoon pääsy sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikalle	277
	Odotusaika sairaalan päivystyksessä	278
	Kuolemasta ilmoittamisen viivästyminen	278
5.11.6	Vankiterveydenhuolto	279
	Tarkastukset	279
	Ratkaisuja	280
5.11.7	Puolustusvoimien terveydenhuolto	281
5.12	Lapsen oikeudet	282
5.12.1	Laillisuusvalvonta	282
	Lapsen oikeuksia koskevat laillisuusvalvonta-asiat	282
	Lasten tekemät kantelut	282
	Erityisesti sijaishuollossa olevien lasten kantelut ja heidän osallisuutensa parantaminen laillisuusvalvonnessa	283
5.12.2	Tarkastukset	284
5.12.3	Ratkaisuja	284
	Ratkaisuja lasten sijaishuollostaan tekemiin kanteluihin	284
	Lastensuojelun rajoitustoimenpiteisiin liittyneitä ratkaisuja	285
	Luvatta poistuneen lapsen palauttaminen laitokseen	285
	Lastensuojelun jälkihuolto	286
	Lastenvalvojia koskevia ratkaisuja	286
	Sosiaalihuollon asiakkuus perhehoidossa ja lastensuojelun asiakastiedot	287
5.13	Vanhusten oikeudet	289
5.13.1	Kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat erityistehtävät	289
5.13.2	Toimintaympäristö	290
	Vanhusten käyttämät palvelut	290
	Kyselytutkimus kotona asuvien 70 vuotta täyttäneiden palveluista	290
	Lainsäädännön muutoksia	290
5.13.3	Laillisuusvalvonta	291
5.13.4	Tarkastukset	292
	Tarkastushavaintoja ja kannanottoja	292
5.13.5	Esitykset ja omat aloitteet	294
5.13.6	Lausunnot	295
5.13.7	Muut ratkaisut	295
	Muistisairaahan henkilön hoito	295
	Oven lukitseminen ja sängynlaitojen nosto	296
	Henkilökunnan puute sitomisen perusteena	296
	Hoidon laatu	297
	Lemmikin vierailu hoitokodissa	297
	Tupakointi asumispalveluyksikössä	297

Kotiutumiskokeilu	297
Tarjotusta palvelusta kieltäytyminen	298
Sosiaalitoimen menettely muistisairaana henkilön huolenpidon turvaamisessa	298
Hyvityksen toteuttaminen ja virheen korjaaminen	299
5.14 Edunvalvonta	300
5.14.1 Yleistä	300
5.14.2 Laillisuusvalvonta	301
5.14.3 Ratkaisuja	302
Päämiesten mahdollisuus tunnistaustua sähköisiin palveluihin	302
Yleinen edunvalvonta ja pankkien palvelumaksut	302
Edunvalvonta-asioiden käsittelyajat	303
Tietopyyntöjen käsittely	303
Soittopyyntöjen vastaanottaminen	303
Muita ratkaisuja	304
5.15 Sosiaalivakuutus	305
5.15.1 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	305
5.15.2 Tarkastukset	306
5.15.3 Ratkaisuja	306
Vakuutustutkinnasta tulisi säätää lailla	306
Virhe eläkkeiden maksussa	306
Korvauspäätösten antaminen puhelimitse ja korvaustoimintojen ulkoistaminen	307
Sotilasavustusasian käsittelyaika	307
Sairauspäiväraha-asioiden ruuhkautuminen kelassa	308
68 vuotta täyttäneiden työterveyshuollon kustannusten korvaaminen	308
Ulkomailla tapahtuneen liikennevahingon selvittely	309
5.16 Työvoima ja työttömyysturva	310
5.16.1 Toimintaympäristö	310
5.16.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti	310
5.16.3 Tarkastukset	311
5.16.4 Oma aloite kuntouttavasta työtoiminnasta	312
5.16.5 Lausunnot	313
5.16.6 Ratkaisuja	313
Työttömyysetuusasioiden käsittelyssä viiveitä	313
Puutteita palvelutarpeen arvioinnissa	314
5.17 Yleiset kunnallisasiat	315
5.17.1 Kunnallishallinnon perusteet	315
5.17.2 Laillisuusvalvonta	316
5.17.3 Ratkaisuja	317
Vaalilalaisuuden turvaaminen kuntavaalien drive-in ennakkoäänestyksessä	317
Keuruun kaupungin puhelinneuvonnan maksullisuus	318
Etelä-Suomen aluehallintoviraston menettely kantelun käsittelyssä	318
Asiakirjapyyntöjen käsittely Uudenkaupungin kaupungissa	320
Virheellinen tieto oikeudenkäyntimaksusta	321

5.18	Opetus ja kulttuuri	322
5.18.1	Toimintaympäristö	322
5.18.2	Laillisuusvalvonta	322
5.18.3	Lausunnot ja esitykset	323
5.18.4	Ratkaisuja	324
	Koulumatkaetuutta koskevan asian käsittely kunnassa	324
	Sisäilmaoireilu ja opetuksen järjestäminen	324
	Oppilaan haastava käytös ja päätöksenteko	324
	Kiinnipitotilanteet koulussa	325
	OA:n toimivalta tutkia kansallisgallerian menettelyä	325
	Tutkintotodistuksen antamisen viivästyminen	325
	Opiskelijavalintamenettelyyn liittyvä neuvonta ja tiedotus	326
5.19	Kieliasiat	327
5.19.1	Yleistä	327
5.19.2	Laillisuusvalvonta ja muu toiminta	327
5.19.3	Ratkaisuja	328
	Kielitaidon osoittaminen opiskelijavalinnoissa	328
	Ruotsinkielisen kotihoidon järjestäminen	329
	HUS-nimen käyttö	329
	Valtioneuvoston sähköpostiosoitteet	329
	Kielelliset velvoitteet postitoiminnassa	330
	Kansalliskielten yhdenvertaisuus HSL:n toiminnassa	330
	Kansalliskielten yhdenvertaisuus henkilökorteissa	331
	Muita ratkaisuja	331
5.20	Verotus	333
5.20.1	Toimintaympäristö	333
5.20.2	Laillisuusvalvonta	333
5.20.3	Ratkaisuja	334
	Henkilöasiakkaiden tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat Verohallinnossa	334
	Arvonlisäverotusta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely kesti 2 vuotta 3 kuukautta	335
	Päätös arvonlisäveron maksuunpanosta	336
	Verohallinnon päätös täytäntöönpanon kieltämisestä	336
	Verohallinnon vahingonkorvaussaatavan perintäkäytäntö	337
	Veron määrääminen ennakkokannossa	337
5.21	Ympäristöasiat	338
5.21.1	Lainsäädäntöhankkeita ja toimintaympäristön muutoshankkeita	338
5.21.2	Laillisuusvalvonta	339
5.21.3	Ratkaisuja	341
	Vesijohdon sijoittaminen puistoalueelle	341
	Viivästys hallinto-oikeuden palauttaman asian käsittelyssä	341
	Maapoliittisen ohjelman noudattaminen ja asemakaavahankeen ohjaus	342
5.22	Maa- ja metsätalous	343
5.22.1	Muutoksia toimintaympäristössä	343
5.22.2	Laillisuusvalvonta	344
5.22.3	Ratkaisuja	345

5.23	Liikenne- ja viestintä	346
5.23.1	Laillisuusvalvonta	346
5.23.2	Postilain muuttaminen	347
5.23.3	Ratkaisuja	348
5.24	Kirkollisasiat	350
5.24.1	Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta	350
5.24.2	Kirkollisasiaita koskevat kantelut	350
5.24.3	Ratkaisuja	350
	Ortodoksisen kirkon piispainkokouksen hallintomenettely	350
	Kanteluasian käsittely hiippakunnan tuomiokapitulissa	351
	Menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa	351
5.25	Ylimmät valtioelimet	352
5.25.1	Yleistä	352
5.25.2	Laillisuusvalvonta	353
5.25.3	Ratkaisuja	354
	Asiakirjapyyntöön käsittely	354
5.26	EU-oikeudellisia asioita	355
5.26.1	Lausunnot	355
5.26.2	Valtiontuot	356
5.26.3	Maa- ja metsätalous	357
5.26.4	Vakuutusvalvonta ja ulkomailla tapahtunut liikennevahinko	357
5.27	Muut asiat	358
5.27.1	Sananvapautta koskevia ratkaisuja	358
	Luottamushenkilöiden sananvapaus	358
	Kaupungin terveysjohtajan Twitterissä julkaisema kirjoitus	359
	Elinkeinojohtajan haastattelulausumat	359
5.27.2	Digi- ja väestötietohallintoa koskevia asioita	360
	Sukuselvitysten ja virkatodistusten käsittelyaika	360
	Suomi.fi Valtuudet -palvelun käyttöönotto	361
	Menettely sukunimen muutosasiassa	362
	Muuta	362

6 Liitteet 363

Liite 1	
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset	364
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä	367
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	376
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö	377
Liite 2	
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako	378

Liite 3

Lausunnot ja kuulemiset	379
Lausunnot	379
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa	383
Muut asiantuntijakuulemiset	386

Liite 4

Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi	387
---	-----

Liite 5

Tarkastukset	391
--------------	-----

Liite 6

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	393
Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta	394

Liite 7

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	395
Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat	395
Ratkaistut asiat viranomaisittain	395
Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa	397
Saapuneet kantelut hallinnonaloittain	399

KÄYTETYT LYHENTEET

AOA	apulaisoikeusasiamies
AOAS	apulaisoikeusasiamiehen sijainen
AOK	apulaisoikeuskansleri
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
EU	Euroopan unioni
Fimea	Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus
Fiva	Finanssivalvonta
FRA	EU:n perusoikeusvirasto
GANHRI	YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatio-komitea (Global Alliance of National Human Rights Institutions)
GDPR	EU:n yleinen tietosuoja-asetus
HE	hallituksen esitys
HO	hovi oikeus
HSL	Helsingin seudun liikenne
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
IOI	Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute)
IOK	Ihmisoikeuskeskus
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
Kymsote	Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalveluiden kuntayhtymä
LaVL	eduskunnan lakivaliokunnan lausunto
Luke	Luonnonvarakeskus
Ma.	määräaikainen
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
NPM	YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin (National Preventive Mechanism)
OA	oikeusasiamies
OKA	oikeuskansleri
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö
OMML	oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja
OPCAT	YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (Optional Protocol to the Convention against Torture)

PeVM/PeVL	Perustuslakivaliokunnan mietintö/lausunto
PL	perustuslaki
Poha	Poliisihallitus
Posti	Posti Group Oyj
Rise	Rikosseuraamuslaitos
Rise/keha	Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö
SM	sisäasiainministeriö
SOK	Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea
SPT	YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (The UN Subcommittee on Prevention of Torture)
STEA	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
StVL	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto
TAYS	Tampereen yliopistollinen sairaala
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TP	tasavallan presidentti
TrVL	Tarkastusvaliokunnan lausunto
TiV	Tuomioistuinvirasto
TSV	tietosuojavaltuutettu
UM	ulkoasiainministeriö
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VANE	Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta
VIOK	Vammaisten ihmisoikeuskomitea
VM	valtiovarainministeriö
VN	valtioneuvosto
VR	VR-Yhtymä Oy
VTH	Vankiterveydenhuollon yksikkö
VTV	valtionalouden tarkastusvirasto
YK	Yhdistyneet kansakunnat

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

KUVAT

Jaksojen etusivujen kuvissa on otoksia kuvanveistäjä Jukka Lehtisen teräsveistoksesta "Oma maa mansikka" (2007), joka on Pikkuparlamentin edustalla. Kuvat: EOA-kanslian kuva-arkisto (s. 19, 37, 55, 162, 197, 363)

Mikko Mäntyniemi s. 20, 28, 33
 Eduskunnan kuva-arkisto s. 50
 EOA-kanslian kuva-arkisto s. 53, 101, 104, 107, 109, 198, 218, 268, 280, 289, 338, 352
 Adobe Stock s. 163
 Tulli s. 224
 Susanna Wähä s. 343
 Euroopan unioni s. 355

1 PUHEENVUOROT



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako uudistuu



Kertomusvuonna 2021 eduskunnalle annettiin hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen 19.4.2022 muutettuna perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla.

Lakiuudistus on historiallinen. Aiemmat oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jakoa koskevat lait olivat voimassa lähes 90 vuotta keskeisimmältä sisällöltään samanlaisina. Uusi tehtävienjakolaki on merkittävimpiä uudistuksia, mitä oikeusasiamiesinstituution 100-vuotisen olemassaolon aikana on tehty.

TEHTÄVIEN JAON TAUSTAA

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta käytiin jo oikeusasiamiehen tehtävän perustamisesta lähtien keskustelua 1920-luvulla. Syynä tähän oli erityisesti se, että oikeusasiamiehellä oli vain vähän käsiteltäviä asioita, kun taas oikeuskanslerin toiminta oli tuolloin jo vanhaa, ja hänen työtaakkansa oli suuri.

Oikeuskansleri esitti vuonna 1931 työnjaosta säättämistä siten, että ns. vankikantelut osoitettaisiin oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Silloinen oikeusasiamies puolestaan vastusti ehdotusta, sillä hän ei pitänyt ”oikeaan osuneena esitystä, että Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä on pyrittävä siten kehittämään, että hänen pääasiallinen tehtävänsä tulisi olemaan huolenpito vankeuslaitoksissa säilytettävien henkilöiden useinkin varsin toisarvoisten kantelujen ratkaisemisesta”.

Tämän jälkeen oikeuskansleri esitti oikeusasiamiehen toimen lakkauttamista, ja sitä ehdotettiin hallituksen esityksessä vuonna 1932. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan hyväksynyt ehdotusta, ja eduskunta hylkäsi hallituksen esityksen. Vasta tämän jälkeen aika oli kypsä vuoden 1933 työnjakolaille, jossa vankeja ja muita vapautensa menettäneitä henkilöitä sekä sotatuomioistuimia, puolustuslaitosta ja puolustusministeriötä koskevat asiat osoitettiin ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Laki säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska sen katsottiin merkitsevän poikkeusta hallitusmuodon säännöksistä oikeuttamalla toimeenpanemaan tavallisella lailla työnjaon oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kesken (HE 118/1932 vp).

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

Vuonna 1990 säädetty uusi tehtävienjakolaki toi oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin keskinäisen siirto-oikeuden, kun siirtämisen voitiin arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se oli muusta erityisestä syystä perusteltua. Varsinaista tehtävienjakoa ei tuolloin kuitenkaan olennaisesti kehitetty.

Kyseinen laki hyväksyttiin poikkeuslain luonteestaan huolimatta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, koska se ei laajentanut hallitusmuodosta alunperin tehtyä poikkeusta. Asiallisesti se oli kuitenkin vastaavalla tavalla ristiriidassa silloisen hallitusmuodon säännösten kanssa kuin aikaisempi poikkeuslaki (PeVM 9/1990 vp).

Uuden perustuslain 110 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Tämä säännös muodostaa valtiosääntöisen perustan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jakoa koskevalle pysyväisluonteiseksi muodostuneelle lainsäädännölle ja poistaa edellä selostetun ristiriidan tämän lainsäädännön ja perustuslain väliltä.

Vuoden 1990 tehtävienjakolain mukaan oikeuskansleri oli vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) puolustusministeriötä (valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta), puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallista kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;
- 2) pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;
- 3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri oli vapautettu myös sellaisen asian käsittelemisestä, jonka oli pannut vireille henkilö, jonka vapautta oli vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu. Tämän säännöksen nojalla vapautensa menettäneen henkilön tekemä kantelu kuului oikeusasiamiehen käsiteltäväksi riippumatta siitä, koskiko kantelu vapaudenmenetystä vai jotakin muuta.

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

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovat siirtäneet toisilleen vuosittain yhteensä alle 100 asiaa, joista suurin osa on oikeuskanslerin oikeusasiamiehelle siirtämiä asioita. Siirrettävien asioiden vähäinen määrä on johtunut muun muassa siitä, että vangit, joiden tekemät kantelut olivat työnjakolain ainoa suuri asiaryhmä, ovat yleensä tienneet, että heidän kantelunsa kuuluvat oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

UUDISTUKSEN KÄYNNISTYMINEN JA VALMISTELU

Oikeusasiamiehen vuoden 2014 kertomuksen puheenvuorossani tarkastelin tuolloin 95 vuotta täyttäneen oikeusasiamiesinstituution kehittymistä ja nykytilaa. Tulevana kehitystarpeena toin esiin oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon kehittämisen siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä. Mielestäni kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäinen järjestelmä ei ollut kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukainen.

Kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta (PeVM 7/2015 vp) viittasi valtioneuvoston ihmisoikeusvalvontasta antamaansa lausuntoon (PeVL 52/2014 vp). Siinä valiokunta piti tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien valvontaan ja edistämiseen osallistuvien toimijoiden yhteistyötä ja työnjakoa kehitetään ja toimintojen päällekkäisyyttä vähennetään niin, että eri sektoreiden asiantuntemusta pystytään hyödyntämään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Mietinnössään valiokunta toisti mainitussa lausunnossaan esittämänsä näkemykset ja piti tärkeänä, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjaon ja yhteistyön kehittämismahdollisuudet selvitetään.

Oikeusasiamiehen vuoden 2015 kertomuksen johdosta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2016) valiokunta toisti painokkaasti sanotut näkemyksensä.

Kun selvitystyö ei vielä tuolloin käynnistynyt, tarkastelin oikeusasiamiehen vuoden 2016 kertomuksen puheenvuorossani aiempaa yksilöidymmin niitä syitä, joiden johdosta työnjaon kehittäminen oli tarpeen. Kiinnitin huomiota (1) työn- ja ajanhukkaan, joka johtuu erityisesti siitä, että melkein kaikissa uusissa kanteluasioissa on selvitettävä saman asian mahdollinen vireilläolo tai samassa asiassa mahdollisesti jo annettu ratkaisu toisessa virastossa, jotta vältytään siltä, että oikeusasiamies ja oikeuskansleri tutkivat samaa asiaa. Viittasin (2) kantelijoiden ja yleisön epätietoisuuteen siitä, kummalle laillisuusvalvojalle tietty asia sopivammin kuuluu ja kumpi asiaa ryhtyy lopulta tutkimaan. Toin esiin (3) ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ongelmia. Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samalla toimivallalla, myös asioiden lopputulosten ja toimenpiteiden pitäisi olla samanlaisia riippumatta siitä, kumpi asian on käsitellyt. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä käytännössä tapahtunut eriytyminen ja erikoistuminen lisäsi sisällöllisesti erilaisten ratkaisujen vaaraa samanlaisissa asioissa. Viittasin myös (4) ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden ongelmiin, joilla tarkoitin sitä, että samalla toimivallalla ratkaistuissa oikeudellisissa kysymyksissä tulisi päätyä tulkinnallisesti samanlaisiin lopputuloksiin. Toisen laillisuusvalvojan aiempien tulkintakannanottojen selvittäminen toisesta virastosta voi kuitenkin olla hankalaa ja epävarmaa. Tähän liittyy sekä ajanhukkaa että erilaisten laillisuusvalvontakannanottojen vaara.

Mainitusta kertomuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2017 vp) perustuslakivaliokunta toisti painokkaasti työnjaon kehittämisestä aiemmin esittämänsä näkemykset ja huomautti ottaneensa asiaan kantaa jo useita kertoja ja kiirehti selvitystä. Valiokunta totesi, että vaikka laillisuusvalvonnan eri osa-alueilla on pitkät perinteet, joita tulee kunnioittaa, myös laillisuusvalvonnan tulee elää ajassa, ja sen kehittämistä tulee ilman ennakkoluuloja harkita. Valiokunta toisti kannanottonsa seuraavista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin kertomuksista vuoteen 2019 asti antamissaan mietinnöissä.

Oikeusministeriö asetti 25.9.2018 työryhmän valmistelemaan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävienjakoa.¹⁾ Sen kehittämismahdollisuudet tuli arvioida perustuslain asettamissa reunaehdoissa, eli kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

Työryhmän 5.6.2019 julkaistussa mietinnössä ehdotettiin tehtävienjaon tarkistamista vastaamaan paremmin laillisuusvalvojien perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä säädettyjä erityistehtäviä sekä kansainvälisistä sopimuksista johtuvia ja tosiasiallisia erikoistumisaloja.

Asian jatkovalmistelu toteutettiin oikeusministeriössä virkatyönä yhteistyössä ylimpien laillisuusvalvojien kanssa. Oikeusministeriö järjesti kaksi lausuntokierrosta (20.6.–17.9.2019 ja 16.11.–23.12.2020). Lausuntopalautteen johdosta lakiehdotuksessa luovuttiin työryhmän mietintöön sisällyneistä ehdotuksista tuomioistuimia, tuomioistuinvirastoa sekä syyttäjälaitosta ja syyttäjiä koskevan valvonnan sekä Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien laillisuusvalvonta-asioiden keskittämisestä oikeuskanslerille. Lisäksi jatkovalmistelussa muutettiin työryhmän säännösehdotusta eräiden ympäristöperusoikeuteen liittyvien asioiden keskittämisestä oikeuskanslerille.

¹⁾ Työryhmän puheenjohtajana toimi aiemmin korkeimman oikeuden oikeusneuvoksena ja apulaisoikeusasiamiehenä työskennellyt Ilkka Rautio, ja jäsenenä molemmat ylimmät laillisuusvalvojat sekä ylijohtaja, sittemmin valiokuntaneuvos Sami Manninen. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana oli professori Tuomas Ojanen.

HALLITUKSEN ESITYS JA SEN EDUSKUNTAKÄSITTELY

Hallituksen esitys (HE 179/2021 vp) annettiin lopulta eduskunnalle 21.10.2021. Lakiehdotuksessa oli siis kysymys perustuslain 110 §:n 2 momentissa tarkoitettusta tavallisella lailla säädettävästä uudesta laista oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaosta.

Esityksessä oikeuskanslerille ehdotettiin keskitettäväksi asiat, jotka koskevat (2 §):

- 1) valtioneuvostoa ja valtioneuvoston jäsentä sekä tasavallan presidenttiä;
- 2) terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen oikeudellisia edellytyksiä sekä kestävä kehityksen huomioon ottamista niissä samoin kuin mahdollisuuksia vaikuttaa näitä edellytyksiä koskevaan päätöksentekoon;
- 3) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita;
- 4) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä;
- 5) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita.

Oikeusasiamiehelle puolestaan ehdotettiin keskitettäväksi asiat, jotka koskevat (3 §):

- 1) Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 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 3 artiklassa tarkoitettulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä;
- 6) vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa ja sen valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettun 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.

Lakiehdotuksen mukaan 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 (4 §:n 3 momentti).

Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietintönsä 5.4.2022 (PeVM 3/2022 vp). Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja ehdotti sen hyväksymistä siten muutettuna, että lain 2 §:stä poistetaan 1 ja 2 kohta eli valtioneuvostoa ja tasavallan presidenttiä sekä ympäristöperusoikeutta koskevat kohdat.

Lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan osalta perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain sääntelystä seuraa oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin kanssa rinnakkaista toimivaltaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvonnassa.

Oikeuskanslerin valvontatoimivaltaa ja -tehtäviä koskevat erityiset säännökset perustuslain 108, 111 ja 112 §:ssä eivät perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan muuta sitä lähtökohtaa, että myös oikeusasiamiehen harjoittamalla valvonnalla on tärkeä merkitys laillisuusvalvonnan kokonaisuudessa. Vailla merkitystä asiassa ei myöskään ole valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävä yhtäältä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvojana (perustuslain 108 §:n 1 momentti) ja toisaalta oikeudellisena neuvonantajana (perustuslain 108 §:n 2 momentti). Perustuslakivaliokunta ei kokonaisuutena arvioiden pitänyt asianmukaisena, että ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänjaosta säädettäisiin ehdotetulla tavalla.

Toiseksi perustuslakivaliokunta totesi, että laillisuusvalvojien tehtävänjaon tulee olla riittävän selkeä ja yksiselitteinen. Perustuslakivaliokunnan mielestä ympäristöperusoikeutta koskeva tehtävänjako 2 §:n 2 kohdassa muodostui säännöksen ja perustelujen valossa varsin epäselväksi. Tämän vuoksi valiokunta ehdotti kohdan poistamista lakiehdotuksesta.

Mietintönsä lopuksi perustuslakivaliokunta totesi, että kahden kanteluita käsittelevän ja pitkälti rinnakkaisella toimivallalla toimivan ylimmän laillisuusvalvojan järjestelmä on kansainvälisesti harvinainen. Perustuslakivaliokunta piti perusteltuna, että ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarvetta selvitettäisiin. Tällaisen selvityksen tulisi kattaa myös perustuslain asiaa koskeva sääntely. Selvityksen olisi syytä kattaa muun muassa kysymykset oikeuskanslerin kahtalaisista tehtävistä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana ja laillisuusvalvojana, tuomioistuinten toimintaan kohdistuvasta laillisuusvalvonnasta tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden kannalta ja ylimpien laillisuusvalvojien riippumattomuuden sisällöstä ja takeista.²⁾

ARVIOINTIA

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen valmistelussa on otettu huomioon kummankin viraston erikoistumisalueet ja niiden hankkima erityisasiantuntemus. Pääpiirteissään kyse olisi siitä, että oikeusasiamiehelle ohjautuisivat aikaisempaa laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa yksilötasolla ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumisen valvontaa koskevat asiat, kun taas oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan painopiste suuntautuisi selvemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisten ja järjestelmätasoisien kysymysten tarkasteluun julkista hallintoa kehitettäessä. Ehdotus ilmentäisi ylimpien laillisuusvalvojien tähänastisessa käytännössä muodostuneita erikoistumisalueita ja laillisuusvalvonnan painotuksia.

Oikeusasiamiehen näkökulmasta uudistus on luonteva jatko pitkäaikaiselle kehitykselle, jossa oikeusasiamiehen toiminta on painottunut kaikkien laitoksissa olevien ihmisten ja kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvontaan. Tämän suuntaisen kehityksen voidaan nähdä alkaneen vuoden 1933 tehtävienjakolaista, jolla vankiasiat osoitettiin ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäviksi. Vangit ovat paitsi rikoksentekejiä, myös laitoksissa olevia henkilöitä ja haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Tämä kehitys on huipentunut YK:n yleissopimukseen perustuviin erityistehtäviin. Vuodesta 2014 lähtien oikeusasiamiehellä on ollut YK:n yleissopimukseen perustuvana erityistehtävänä kaikkien sellaisten paikkojen valvonta, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Näitä henkilöitä voivat olla paitsi vangit, myös esimerkiksi lapset, vanhuksat, vammaiset henkilöt ja psykiatriset potilaat.

²⁾ Näistä kysymyksistä olen käsitellyt tuomioistuimiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirjan artikkelissani ”Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonnan perusteet, rajoitukset ja sisältö”.

Toisena YK:n yleissopimukseen perustuvana tehtävänä oikeusasiamiehellä on vuodesta 2016 lähtien ollut vammaisten henkilöiden kaikkien oikeuksien valvonta ja edistäminen yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen kanssa. Ihmisoikeuskeskuksen perustaminen juuri oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen ilmentää myös osaltaan tätä kehitystä.³⁾

Toisaalta oikeusasiamiehen toiminta on painottunut myös turvallisuusviranomaisten toiminnan valvontaan. Jo aiemmassa tehtävienjakolaissa ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi oli osoitettu puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat. Lisäksi salaista tiedonhankintaa ja tiedustelua koskevien asioiden valvonta on painottunut oikeusasiamiehelle, jolle on lain mukaan annettava vuosittain kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytöstä. Uudessa tehtävienjakolaissa oikeusasiamiehelle onkin osoitettu aiemman lisäksi muun muassa poliisi-, tulli- ja tiedusteluviranomaisia koskevia asiaryhmiä.

Oikeuskanslerin osalta tehtävienjakolaki ei lopullisessa muodossaan vastaa kaikilta osin sitä ajatusta, että laki ilmentäisi ylimpien laillisuusvalvojien erikoistumisalueita. Merkittävintä on se, että perustuslaissa oikeuskanslerin erityistehtäväksi säädettyä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvontaa koskeva lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohta poistettiin eduskuntakäsittelyssä.

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta. Oikeusasiamiehen osalta tätä tehtävää ei ole perustuslaissa erikseen mainittu, vaikka hänellä onkin siihen toimivalta. Saman pykälän mukaan oikeuskanslerin on pyydyttäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Vastaavaa tehtävää ei ole säädetty oikeusasiamiehelle.

Perustuslain 111 §:n mukaan oikeuskanslerin ”tulee” olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä puolestaan on saman pykälän mukaan ”oikeus” olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.⁴⁾

Vastaavasti perustuslain 112 §:n mukaan oikeuskanslerin ”tulee” esittää huomautuksensa perusteluineen, jos hän havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan siihen aiheita. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin ”tulee” merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Saman pykälän mukaan oikeusasiamiehellä on vastaava ”oikeus” tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan poistamista ehdotti professori Veli-Pekka Viljanen.⁵⁾ Edellä mainittujen perustuslain kohtien lisäksi hän viittasi perustuslain 113 ja 115 §:ään, joiden mukaan sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies voivat panna vireille ministerin tai tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan asian. Viljasen mukaan se seikka, että oikeuskanslerin osalta valtioneuvoston, sen jäsenten ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuuden valvontatehtävää on erikseen korostettu perustuslaissa, ei tarkoita, että oikeusasiamiehen toiminnassa tällä laillisuusvalvonnan ulottuvuudella ei olisi merkitystä. Päinvastoin, myös oikeusasiamiehen valvonnan kohdistuminen valtioneuvostoon ja sen jäseniin on tärkeällä sijalla. Ehdotus voisi muuttaa merkittävästi valtioneuvoston laillisuusvalvontaa siihen verrattuna, millaiseksi se on perustuslaissa tarkoitettu.

Viljasen mukaan kaiken hallitusvallan käyttöä (PL 3 § 2 mom.) koskevan laillisuusvalvonnan keskittäminen käytännössä oikeuskanslerille ei olisi ongelmatonta. Oikeuskansleri työskentelee läheisessä yhteistyössä valtioneuvoston kanssa ja osallistuu valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvontaan eri tavoin asioiden valmistelun ja päätöksenteon aikana.

3) Olen tuonut tämän kehityksen esiin vuoden 2019 kertomuksen puheenvuorossani ”Eduskunnan oikeusasiamies 100 vuotta”.

4) Oikeusasiamies on tietävästi käyttänyt tätä oikeutta kaksi kertaa instituution 100-vuotisen historian aikana.

5) Professori Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle 18.11.2021.

Tähän nähden ei ole ongelmattonta, jos päätösten jälkikäteinen laillisuusarviointi esimerkiksi kantelujen johdosta on käytännössä yksinomaan saman laillisuusvalvojan valvonnassa, jonka olisi tullut puuttua päätösten mahdolliseen lainvastaisuuteen jo valmistelu- tai päätöksentekovaiheessa. Erityisesti on otettava huomioon oikeuskanslerin kaksoisrooli valtioneuvostossa ja presidentin päätöksenteossa. Jos valtioneuvoston, ministerin tai presidentin päätös perustuu oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n mukaisesti antamaan lausuntoon, ei päätöksen uskottava laillisuusvalvonta voi jäädä yksinomaan oikeuskanslerin varaan. Viljasen mielestä useissa tapauksissa eduskunnan oikeusasiamies on uskottavampi laillisuusvalvonnan harjoittaja kuin oikeuskansleri.

On totta, että valtioneuvoston ja presidentin virkatointien jälkikäteinen laillisuusvalvonta sopisi uskottavammin oikeusasiamiehelle etenkin Viljasen edellä kuvaamassa tilanteessa. Tähän liittyy kuitenkin se ongelma, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin rinnasteisuudesta on vakiintuneesti ja perustuslain esitöissä todetusti katsottu johtuvan, ettei heidän tehtävänään ole tutkia toistensa menettelyä (HE 1/1998 vp s. 166). Jos oikeusasiamies tutkisi oikeuskanslerin nimenomaisesti hyväksymän tai oikeuskanslerin lausuntoon perustuvan valtioneuvoston menettelyn tai päätöksen laillisuutta, oikeusasiamies tutkisi tosiasiaa myös oikeuskanslerin menettelyn laillisuutta, mikä puolestaan ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.

Oikeusasiamiehelle on tehty sellaisiakin kanteluja, joissa on pyydetty tutkimaan sekä valtioneuvoston että oikeuskanslerin menettelyä tietyssä asiassa. Edellä mainitusta syystä tällaiset kantelut on siirretty oikeuskanslerin käsiteltäväksi. Kantelijan näkökulmasta ja laillisuusvalvonnan uskottavuuden kannalta tämä on ymmärrettävästi ongelmallista. Toisaalta sekin olisi ongelmallista, että oikeusasiamies näennäisesti rajaisi tutkintansa valtioneuvoston menettelyyn, jos tosiasiaa kysymys olisi myös oikeuskanslerin menettelystä.⁶⁾ Näistä tilanteista voisi olla tarpeen käydä valtiosääntöoikeudellista keskustelua.

Nämä ongelmat kytkeytyvät oikeuskanslerin kaksois- tai kolmoisrooliin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin oikeudellisena lausunnonantajana, niiden virkatoimien laillisuuden ennakollisena valvojana ja samojen virkatoimien jälkikäteisenä laillisuusvalvojana. Näiden eri roolien välisten jännitteiden ja ristiriitatilanteiden syntymistä on käytännössä vaikea välttää, vaikka oikeuskanslerinvirastossa onkin siihen käsitykseni mukaan pyritty. Tämä oikeuskanslerin eri rooleihin liittyvä ”valuvika” on ollut jo hallitusmuodossa ja se on nimenomaisesti kirjoitettu myös nykyiseen perustuslakiin.

Perustuslakivaliokunnan ehdotus tehtävienjakolain 2 §:n 1 kohdan poistamisesta näyttäisi osaltaan liittyvän juuri oikeuskanslerin eri rooleista johtuviin ongelmiin. Valiokunta viittasi niihin kannanottonsa yhteydessä, ja myös ehdotuksessaan ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarpeen selvittämisestä.⁷⁾ Nämä ongelmat olisivat voineet korostua, jos valtioneuvoston ja tasavallan presidentin valvonta olisi keskitetty tehtävänjaollisesti oikeuskanslerille.

Vaikka tehtävienjakolain valmistelussa ja hallituksen esityksessä puheena oleva kohta nähtiin vain perustuslaissa jo olevan oikeuskanslerin erityistehtävän kirjaamisena myös tehtävienjakolakiin, asialla on todellakin laajempaa valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Kysymys on valtiollisten tehtävien jaosta ja ylimpien valtioelinten välisistä suhteista – siitä, että myös oikeusasiamies valvoo eduskunnan puolesta valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien lainmukaisuutta.

⁶⁾ Kun oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa tutkia toistensa virkatointien laillisuutta, käsitykseni mukaan he eivät voi myöskään panna vireille toistensa oikeudellista vastuuta koskevaa perustuslain 117 §:ssä tarkoitettua asiaa.

⁷⁾ Perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista ylimmän laillisuusvalvonnan kokonaisuudistuksen tarpeen selvittämistä esitti professori Kaarlo Tuori, viitaten juuri oikeuskanslerin roolien moninaisuuteen.

LOPUKSI

Uusi tehtävienjakolaki vahvistaa edelleen oikeusasiamiehen roolia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja kohtelun valvojana sekä myös turvallisuusviranomaisten toiminnan valvojana. Uudistus vähentää oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien päällekkäisyydestä johtuvia ongelmia, parantaa laillisuusvalvonnan laatua ja vaikuttavuutta sekä tukee ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta.

Uuden lain myötä ensisijaisesti oikeusasiamiehen käsiteltäväksi siirtyy monia suuria asiaryhmiä. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että oikeusasiamiehelle siirtyisi oikeuskanslerilta vuositasaalla noin 450 asiaa. Tämä edellytti hallituksen esityksen mukaan kolmen uuden esittelijänviran perustamista oikeusasiamiehen kansliaan, mihin eduskunta onkin myöntänyt määrärahat oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2022 talousarviossa.

Mainituilla uusilla viroilla kompensoidaan uuden tehtävienjaon välittömät vaikutukset hallituksen esityksen valmistelun aikaisilla vuoden 2019 asiamäärillä arvioituna. Sen jälkeen – ilman uuden lain vaikutuksia – oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluasioiden määrä on jo noussut lähes 1 500 asialla (yhteensä yli 7 700 asiaan vuodessa). Lisäksi on otettava huomioon se, että uuden tehtävienjaon mukaan oikeusasiamiehelle osoitetuissa asiaryhmissä vastaisuudessa tapahtuva kasvu tulee kohdentumaan pääasiassa oikeusasiamiehelle.

Uudistuksen onnistunut toimeenpano edellyttää, että oikeusasiamiehelle turvataan riittävät voimavarat. Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin kiinnittänyt huomiota laillisuusvalvonnan työmäärän kasvuun. Tehtävienjakoa koskevasta lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä valiokunta on toistanut pitävänsä tärkeänä, että laillisuusvalvontaan varataan riittävät resurssit.

MAIJA SAKSLIN

Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta



Laillisuusvalvonnan toiminnan arviointi, voimavarojen suuntaaminen ja valvonnan painotusten valinta perustuu keskeisesti laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arviointiin. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden lisääminen on viime vuosina ollut oikeusasiamiehen toimintaa ohjaava tavoite. Olemme keskustelleet oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuudesta sekä kanslian sisällä että esimerkiksi kertomuksen käsittelyn yhteydessä kansanedustajien kanssa. Oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuudesta on tehty oikeusasiamiehen aloitteesta yksi vuonna 2007 julkaistu tutkimus. Tutkimuksessa vaikuttavuus jaettiin säännösvaikuttavuuteen, viranomaisvaikuttavuuteen ja medianäkyvyyteen. Tiedossani ei ole, että oikeusasiamiehen toiminnasta olisi Suomessa tehty muita vaikuttavuustutkimuksia. Kansainvälisessä tarkastelussa oikeusasiamiesten toiminnan vaikuttavuutta tehokkuutena kuvataan usein sillä, kuinka suuri osuus oikeusasiamiehen suosituksista tai esityksistä hyväksytään ja toimeenpannaan. Suomessa tämä osuus on viranomaisten ilmoituksiin perustuvien oikeusasiamiehen omien havaintojen mukaan pysynyt hyvin korkeana, mikä perustunee virkamiesten ja muiden julkisessa tehtävässä toimivien sitoutumisesta vahvaan legalistiseen perinteeseen ja oikeusasiamiesinstituution arvostukseen.

Oikeusasiamiehen toiminta jakautuu neljään pääasiallisen toimintamuotoon. Näitä ovat kantelut, tarkastukset, omasta aloitteesta tutkitut asiat ja lausunnot. Tavoitteena on ollut, että laillisuusvalvonnan vaikuttavuus ohjaisi harkintaa siitä, mitkä kantelut otetaan tutkittavaksi, minkälaisen lainmukaisuuteen tai perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen liittyvien havaintojen perusteella aloitetaan tutkinta omasta aloitteesta, miten tarkastustoimintaa suunnataan sekä kenelle ylin laillisuusvalvoja antaa lausuntoja. Oikeusasiamiehen toimenpiteitä, joihin kantelu, oma-aloite tai tarkastus voi johtaa, ovat ohjaava tai moittiva käsitys sekä huomautus vastaisen varalle. Oikeusasiamies voi lisäksi tehdä esityksiä; esityksen toimivaltaiselle viranomaiselle virheen oikaisemiseksi tahi epäkohdan korjaamiseksi, esityksen lainsäädännön muuttamiseksi, esityksen perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksen hyvittämiseksi ja esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Nämä toimenpiteet liittyvät yksittäisiin oikeusasiamiehen ratkaisemiin laillisuusvalvonta-asioihin.

Suppeimmillaan vaikuttavuuden tarkastelu kohdistuu ajallisesti menneisyyteen, jo tapahtuneeseen oikeuden loukkaukseen tai muutoin lainvastaiseen tai virheelliseen menettelyyn. Oikeusasiamies toteaa oikeuden loukkauksen tapahtuneen, mutta useinkaan tapahtunutta ei voi enää korjata. Vaikuttavuus voi kuitenkin tällöinkin suuntautua tulevaisuuteen. Oikeusasiamiehen kannanotto voi olla oikeuden loukkauksen kohteen kannalta voimaannuttava ja valvonnan kohteen tulevaa toimintaa ohjaava estäessään virheellisen toiminnan toistumisen tai jatkumisen. Laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden tarkastelu edellyttää kuitenkin yksittäisen asian ulkopuolelle ulottuvaa laajempaa oikeusasiamiehen toimenpiteiden ja toiminnan vaikuttavuuden hahmottelua.

Esitän tässä kertomuspuheenvuorossani yhden mahdollisen tavan tarkastella oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuutta. Olen kuvannut erilaisia vaikutuksia tietoisena siitä, että ne eivät ole keskenään yhteismitallisia eivätkä kattavia ja nimennyt ne. Toivon, että tämä jaottelu auttaa jäsentämään sekä ulkoista että sisäistä ylimmän laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden arviointia.

TULKINTAVAIKUTUS

Usein oikeusasiamiehen ratkaisut sisältävät lain oikeaa tulkintaa koskevan kannanoton. Tulkintavaikutuksesta on kyse silloin, kun oikeusasiamies tukeutuu ratkaisussaan lain esitöihin ja vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön ja esittää käsityksensä siitä, miten lainsäädäntöä olisi tulkittava. Tällaisilla kannanotoilla saattaa olla merkittävä ja laajakantoinen viranomaistoimintaa ohjaava vaikutus, erityisesti aloilla, joilla lakia soveltava muut kuin oikeudelliset ammattilaiset. Oikeusasiamiehen tehtävänä on perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpanon valvonta. Tässä tehtävässä oikeusasiamies voi merkittävällä tavalla linjata perusoikeussäännösten tulkintaa ja edistää perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa ja oikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehelle ei kuitenkaan kuulu ottaa kantaa lain tulkintaan silloin, kun asiakysymyksen ratkaiseminen kuuluisi tuomioistuimelle.

NORMATIIVINEN VAIKUTUS

Etenkin sosiaali- ja terveystalviuihin sovellettavassa lainsäädännössä on usein jätetty lain soveltajalle paljon harkintavaltaa. Joissain tilanteissa asiaan sovellettavaa lainsäädäntöä ei ole lainkaan tai on epäselvää, mitä lakeja arvioitavana olevaan asiaan tulisi soveltaa. Lisäksi erityisesti sosiaalisille ja terveyteen liittyville oikeuksille on ominaista, ettei niitä koskevissa asioissa ole sellaisia oikeusturvajärjestelyjä, jotka takaisivat mahdollisuuden saada tuomioistuimen kannanotto tulkinnalle avoimen lainsäädännön soveltamista tai lainsäädännön aukkoja koskevissa tilanteissa. Kun vakiintunutta oikeuskäytäntöä tai mahdollisuutta saada tuomioistuimen kannanottoa ei ole, on oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakannanotoilla merkittävä oikeustilaa ja laintulkintaa selkeyttävä vaikutus. Kun viranomaiset ja muut oikeusasiamiehen valvontaan kuuluvat toimijat tukeutuvat oikeusasiamiehen ohjaukseen varmistuakseen toimintansa lainmukaisuudesta, saavat kannanotot oikeusnormiin rinnastuvan oikeudellisen merkityksen. Nimitän tätä normatiiviseksi vaikutukseksi. Oikeusasiamies tekee tällaisessa tilanteessa yleensä myös esityksen lainsäädännön täydentämiseksi tai muuttamiseksi. Joskus viranomaisten toiminta voi kuitenkin perustua hyvin pitkänkin ajan oikeusasiamiehen ohjaukseen. Tällainen pitkäaikaiseksi muodostunut normatiivinen vaikutus on esimerkiksi laillisuusvalvontakannanotoilla itsemääräämisoikeudesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

MENETTELYLLINEN JA ORGANISATORINEN VAIKUTUS

Oikeusasiamiehen kannanotoilla on usein vaikutuksia viranomaisten menettelyihin. Esimerkiksi oikeus hyvään hallintoon ja asian asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn on paljon saanut sisältöään laillisuusvalvontakannanottojen kautta jo ennen hyvän hallinnon perusoikeussäännöstä konkretisoivan lainsäädännön säätämistä. Oikeusasiamiehen kannanotoilla voi olla myös viranomaisorganisaatioita muovaava vaikutus. Oikeusasiamiehen ratkaisut ovat vaikuttaneet muun muassa työntekijöiden määrän lisäämiseen, uusien valvontayksiköiden perustamiseen, palvelujen saatavuuden parantamiseen, neuvonnan maksuttomuuden turvaamiseen ja automaattisen päätöksentekoon.

TIEDOLLINEN VAIKUTTAUVUUS

Kutsun tiedolliseksi vaikuttavuudeksi ennen kaikkea sekä valvottaviin että suureen yleisöön kohdistuvaa oikeusasiamiehen kannanottojen vaikutusta. Ratkaisujen julkisuuden kautta yleisö, viranomaiset ja muut valvottavat saavat tietoa oikeusjärjestyksen ja yksilön oikeuksien sisällöstä. Lisäksi julkaistut ratkaisut välittävät tietoa siitä, miten oikeuksien toteutumista valvotaan, mutta myös siitä, miten yksilöt voivat kantelemalla osallistua niin omien kuin muidenkin henkilöiden oikeuksien valvontaan. Myös esimerkiksi tarkastuksilla käydyt keskustelut lisäävät tietoa yksilön oikeuksista ja viranomaisten velvollisuuksista sekä laillisuusvalvonnasta. Mitä helpommin laillisuusvalvontaratkaisut ovat saatavilla, ovat saavutettavia ja saavat näkyvyyttä sitä enemmän oikeusasiamiehen toiminnalla on tiedollista vaikuttavuutta.

ENNALTAEHKÄISEVÄ VAIKUTUS

Laillisuusvalvonnan yksi keskeinen tavoite on ennalta ehkäistä ja estää lainvastainen toiminta ja velvollisuuksien laiminlyönti. Kun oikeusasiamies on antanut huomautuksen tai esittänyt moittivan käsityksensä viranomaisen lainvastaisen menettelyn tai laiminlyönnin johdosta, päätöksellä on usein yksittäistapausta yleisempääkin vaikutusta. Oikeusasiamies saattaa ratkaisussaan myös esittää ohjeistuksen laatimista ja koulutusta toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi ja uusien oikeuksien loukkausten estämiseksi. Kuten tiedollinen vaikuttavuus, ennaltaehkäisevä vaikutus on sitä merkittävämpi mitä helpommin päätökset ovat saatavilla ja mitä enemmän laillisuusvalvojan kannanotot saavat näkyvyyttä. Koska laillisuusvalvonta on ensisijaisesti epäkohtien ennaltaehkäisyä eli preventiivistä, repressiivisellä vaikuttavuudella ei ole nähdäkseni oikeusasiamiehen toiminnan suuntaamisessa roolia. Kuitenkin, jos ilmenee, että on syytä epäillä valvottavan syyllistyneen rikokseen, voi laillisuusvalvonta saada repressiivistä vaikuttavuutta.

VAIKUTUS LAINSÄÄDÄNNÖN LAATUUN

Oikeusasiamiehen lainsäädännön eri valmisteluvaiheissa antamien lausuntojen määrä on kasvanut viime vuosina. Lausuntoja annetaan hallituksen esitysten luonnoksista ministeriöille ja hallituksen esityksistä eduskunnan valiokunnille. Tämä onkin tärkeä toimintamuoto ja lausuntojen arvioidaan olevan hyvin vaikuttavia lainsäädännön laadun, yksilön oikeuksien ja oikeusturvan kannalta. On kuitenkin jatkuvasti arvioitava sitä, onko ylimmän laillisuusvalvojan ylipäätään syytä antaa lausunto ja minkälaisiin kysymyksiin lausunnoissa tulisi keskittyä. Oikeusasiamiehen valtiosääntöinen tehtävä edellyttää lakiehdotusten arviointia ainakin perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Erityisesti perusoikeuksiin mahdollisesti kohdistuvat rajoitukset, valvonta ja oikeusturvajärjestelyt ovat arvioinnissa keskeisiä. Perusoikeustarkasteluun kytkeytyy läheisesti myös valtiosäännön kannalta merkittävien toimivaltajärjestelyjen sekä julkisen vallan käyttöön ja julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvien ehdotusten arviointi. Laillisuusvalvonnassa kertynyt laaja ja syvällinen kokemus luo hyvän perustan oikeusjärjestyksen sisäisten ristiriitojen havaitsemiseen ja esimerkiksi ehdotettujen säännösten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden arviointiin.

VAIKUTUS OIKEUDEN YLEISIIN OPPEIHIN

Oikeusasiamiehen toiminnalla saattaa olla osoitettavissa myös vaikutuksia oikeustieteen ja oikeuden yleisten oppien muototututumiseen eri oikeuden aloilla. Tällainen yhteys laillisuusvalvonnalla on ollut esimerkiksi perusoikeusparadigman muutokseen ja sosiaalisten oikeuksien erilaisten oikeusvaikutusten ymmärtämiseen.

Vanhan paradigman mukaan sosiaalisten, taloudellisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutuminen edellyttää aktiivisuutta, taloudellisia voimavaroja, niitä ei useinkaan voida toteuttaa välittömästi, niitä ei voida vaatia tuomioistuimelta tai muulta viranomaiselta eikä niitä voida toteuttaa täydellisesti. Nämä oikeuksien ominaisuudet merkitsivät tuon vanhan paradigman mukaan, että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eivät olisi oikeudellisesti velvoittavia. Oikeusasiamiehen sosiaalisia perusoikeuksia koskevalla laillisuusvalvontakäytännöllä on ollut keskeinen rooli tämän paradigman muutoksessa. Oikeusasiamies ryhtyi perusoikeus uudistuksen jälkeen toteuttamaan sille asetettua perusoikeuksien toimeenpanon valvontatehtäväänsä ja sovelsi uusia perustuslain säännöksiä. Osittain tämän laillisuusvalvontakäytännön myötä suomalaisessa oikeusajattelussa sosiaaliset perusoikeudet saivat verrattain nopeasti erilaisia velvoittavia oikeusvaikutuksia kuten subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus, toimeksiantovaikutus ja tulkintavaikutus. Oikeusasiamiehen toiminnan vaikuttavuus on perustunut osittain myös siihen, että monia sosiaalisia perusoikeuksia koskevia kysymyksiä ei ole ollut mahdollista saada arvioitavaksi perinteisen tuomioistuimiin tukeutuvan oikeussuojajärjestelmän puitteissa. Niinpä sosiaalisten oikeuksien velvoittavuus ja erilaiset oikeusvaikutukset ovatkin paljolti muotoutuneet juuri oikeusasiamiehen kannanottojen ja oikeustieteen välisessä vuorovaikutuksessa.

POLIITTINEN VAIKUTTAVUUS

Perustuslain 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. Tässä oikeusasiamiehelle asetetussa tehtävässä on keskeistä julkisen tehtävän hoidon laillisuuden varmistaminen. Oikeusasiamiehen kannanotot ovat oikeudellisia. Tästä huolimatta oikeusasiamiehen toiminnalla on myös poliittista vaikuttavuutta. Poliittinen vaikuttavuus on saattanut liittyä sekä yksittäisiin laillisuusvalvojan kannanottoihin että oikeusasiamiehen kertomukseen. Tehokkaimmillaan tämä yksittäiseen asiaan liittyvä poliittinen vaikutus on ollut silloin, kun laillisuusvalvonta-asian saama julkisuus on käynnistänyt poliittisen keskustelun ja lainsäädännön uudistusten valmistelun jo ennen oikeusasiamiehen kannanottoja ja esityksiä.

Oikeusasiamies antaa vuosittain kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle. Kertomuksen käsittely eduskunnassa ja sen valiokunnissa luo tietoperustaa poliittisille valinnoille ja poliittiselle päätöksenteolle ja toimii alustana poliittiselle keskustelulle. Kertomuksen käsittely valiokunnissa ja keskustelu täysistunnossa antaa mahdollisuuden kansanedustajille käsitellä hyvinkin vapaasti itselleen tärkeitä yhteiskunnallisia kysymyksiä.

VAIKUTUKSET OIKEUSVALTION TOIMINTAAN

Perustuslain oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusasiamiehen tehtävänä on näiden oikeusvaltion perustan luovien laillisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteen ja mielivallan kiellon toteutumisen valvonta. Oikeusasiamiehen onnistuminen hallinnon ja tuomioistuinten valvonnassa vahvistaa luottamusta julkisen vallan käyttöön. Laillisuusvalvonnan epäonnistuminen on kohtalokasta, koska se voi murentaa luottamusta oikeusvaltioon. Sen valvominen, että julkisten tehtävien hoidossa noudatetaan lakia ja että kaikelle toiminnalle on peruste laissa, varmistaa lainsäätäjän tahdon toteutumisen, joka on toimivan demokratian edellytys. Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu arvioida eduskunnan lainsäädäntötoimintaa vaan perustaa myös oma toimintansa demokraattisesti valitun lainsäätäjän säättämiin lakeihin.

Oikeusvaltiossa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan kannalta on kuitenkin tärkeää, että oikeusasiamies voi tehdä esityksen lainsäädännön muuttamiseksi tai täydentämiseksi havaittuaan lainsäädännössä puutteita perustuslain tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tekemällä esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi tai täydentämiseksi, oikeusasiamies samalla huolehtii siitä, että lainsäätäjä voi käyttää asiassa sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Vaikka oikeusasiamies ei yksittäisessä käsiteltäväänään olevassa asiassa voi ottaa kantaa lain perustuslainmukaisuuteen hän voi ohjata kantelijaa, jolla on mahdollisuus saada asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, pyytämään tuomioistuinta arvioimaan asiassa sovellettavaksi tulevan lain perustuslainmukaisuutta.

Tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi oikeusasiamies ei vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan toimi vaihtoehtona tuomioistuinmenettelylle tai ylimääräisenä muutoksenhakuelimenä, eikä muutoinkaan puutu riippumattomien tuomioistuinten toimintaan. Siksi oikeusasiamies ei yleensä tutki asioita, joissa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhakumenettely, eikä arvioi tuomioistuinten päätösten sisältöä. Oikeusvaltion kannalta keskeinen vaikutus on kuitenkin ollut sillä, että oikeusasiamies on valvonut oikeusvaltion keskeisten elementtien, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, tuomioistuinjärjestelmän riippumattomuuden ja oikeuden saatavuuden edellytysten toteutumista.

LOPUKSI

Oikeusasiamiehen tehtävänä on huolehtia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumisesta. Edellä esittelemieni vaikuttavuuden erilaisten muotojen tarkastelu ei tarkoita sitä, että tämä tehtävä jäisi vähemmälle huomiolle, pikemminkin päinvastoin. Yksilön asemaan välittömästi vaikuttava kannanotto vahvistuu myös näiden muiden vaikuttamistapojen kautta.

PASI PÖLÖNEN

Vahva oikeusvaltio tarvitsee vahvoja tuomioistuimia



PERUSTUSLAKI JA KÄYTÄNNÖT TURVAAVAT OIKEUSVALTIOTA

Suomalaisilla on etuoikeus elää vahvassa oikeusvaltiossa, joka on demokraattinen ja jossa perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan. Laillisuusperiaate on keskeinen osa valtiosääntöistä perinnettämme. Perustuslakimme on rakennettu kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen pohjalle, ja perustuslakiin on myös sisällytetty mekanismeja näiden periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi, myös valvontaa suorittavien instituutioiden kuten oikeusasiamiehen ja tuomioistuinten kautta. Velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee koko julkista valtaa.

Ylimmällä laillisuusvalvonnalla on aktiivinen rooli oikeusvaltion turvaamisessa, kuten oikeusasiamies Petri Jääskeläinen vuoden 2020 kertomuspuheenvuorossaan hyvin kuvaa.¹⁾ Oikeusasiamiehen tulee omaehtoisesti valvoa oikeusvaltion ainesosien toteutumista ja puuttua sitä vaarantaviin toimiin. Tuomioistuinten vastaava rooli on vain passiivinen ja usein myös kulloisenkin oikeusjutun asianosaisten vaatimusten ja väitteiden puitteisiin rajoittuva.

Oikeusvaltio kuitenkin pysyy kasassa vain yhdessä kaikkien keskeispilareidensa – demokratian, oikeusturvan ja ihmisoikeuksien – varassa. Kunkin elementin on oltava paikoillaan ja itsessään vahva. Valtiosääntöiset oikeusturvarakenteet ovat olennaisia mutta yhtä lailla se, että näitä rakenteita käytännössä kunnioitetaan.

Ihmisoikeustuomarimme Pauliine Koskelo totesi oikeusvaltioseminaarissa marraskuussa 2021 osuvasti, että olennaista on liike ja sitoutuminen sekä tahdon ja toiminnan suunta. Professori Tuomas Ojanen otti samaisessa seminaarissa esille, tulisiko perustuslaissamme olla erityisiä suojalukkoja sellaisista asioista, joista perustuslakia itsessään ei saa muuttaa. Suomessa ei ole toistaiseksi käyty keskustelua tällaisesta perustuslainsäätäjän kompetenssin itserajoittamisesta.

Oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeusturvarakenteemme pohjautuvat osittain luottamukseen ja vakiintuneisiin sovinnaisuussääntöihin.²⁾ Tehtävässäni en onneksi ole kohdannut merkkejä siitä, että näissä suhteissa olisi aihetta erityiseen huoleen. Kuitenkaan tulevaisuudesta kukaan ei voi sanoa mitään varmaa.

¹⁾ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuodelta 2020, s. 21–27.

²⁾ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2020, s. 112–113.

Eduskunnan enemmistön ja sitä kautta perustuslakivaliokunnan sekä valtioneuvoston ja vielä tasavallan presidentin – jolla on toimivalta oikeuskanslerin nimittämiseen mutta myös erottamiseen – joutuminen sellaisen superenemmistön saavan poliittisen toimijan käsiin, joka ei kunnioita oikeusvaltion periaatteita, voisi Suomessakin erityisesti perustuslakivaliokunnan toiminnan kautta mahdollistaa syvälle käyviä muutoksia aivan oikeusvaltiomme perusteisiin saakka. Riskien ennalta ehkäisemiseksi oikeusvaltiollisissa rakenteissamme olevia heikkouksia tulisi vahvistaa hyvän sään vallitessa – luonnollisesti samalla toivoen, että vältymme rajuilmalta.

VAHVAN OIKEUSVALTION VÄHEMMÄN VAHVAT TUOMIOISTUIMET

Riippumattomat tuomioistuimet ovat kriittisen tärkeä ja välttämätön osa demokratian, oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien yhdessä muodostamaa kokonaisuutta. Tuomioistuinlaitoksen kohdalla korostuu riippumattomuus ja oikeusturvan kattava ja tehokas saatavuus.

Tuomioistuinten riippumattomuuden takeista on viime vuosina virinnyt Suomessakin keskustelua – oikeusasiamiehen pian mainittavien kannanottojen valossa voisi sanoa, että vihdoin ja viimein. Keskustelu on erittäin tervetullutta. Sen pontimina ovat toimineet valitettavat eurooppalaiset esimerkit ja sen johdosta Ruotsissa käynnistetty työ tuomioistuinten riippumattomuuden paremmaksi turvaamiseksi.

Niin Ruotsissa kuin Suomessakin esillä on ollut erityisesti korkeimpien oikeuksien tuomareiden jäsenmäärää ja eläkeikää koskeva tarkempi perustuslaintasoinen sääntely. Myös ns. Venetsian komission oikeusvaltion tarkastuslistan (2016)³⁾ elementtiä siitä, missä määrin tuomioistuinten määrärahatilanne on hallitus- ja lainsäädäntövallan vapaasti määriteltävissä, vai onko näiltä osin olemassa joitain suojamekanismeja, voi olla syytä meilläkin huolella tarkastella.

Ylimpien laillisuusvalvojen havaintojen ja tuomioistuinlaitoksen edustajien omien näkemysten mukaan lainkäyttö on Suomessa aidosti riippumatonta. Kansainvälisessä vertailussa Suomi on rankattu maailman 3. parhaaksi oikeusvaltioksi; heikkoutemme liittyvät erityisesti rikosoikeudenhoitoon, siviiliasioiden kuluriskiin ja tuomioistuinresursseihin⁴⁾. EU:n oikeusvaltiokertomuksessa Suomi esiintyy esimerkillisenä oikeusvaltiona ja tuomioistuinten riippumattomuuden siinäkin todetaan olevan erittäin korkealla tasolla.

Tämän päivän haasteemme liittyvät näin enemmän oikeuden saavutettavuuteen kuin riippumattomuuteen. Parantamisen varaa joka tapauksessa on ja kuten todettu, tulevaisuuden riskeiltä kannattaa pyrkiä suojautumaan ennakolta.

Oikeuden saavutettavuutta koskevat huolet liittyvät erityisesti riskiin joutua vastuuseen huomattavista oikeudenkäyntikuluista. Riita-asian oikeudenkäyntikuluille ei ole meillä säädetty mitään ylärajaa. Tämä, yhdistettynä siihen, että oikeusturvavakuutusten korvaustason yläraja voi jäädä paljon alle vähänkin isompien oikeusjuttujen oikeudenkäyntikulujen määrän, nostaa merkittävästi kynnystä hakea oikeutta tuomioistuimista. Käräjäoikeuden sijasta riita-asioissa turvaudutaankin enenevästi kuluttajariitalautakuntaan. Sen juttumäärä on 2000-luvulla enemmän kuin kaksinkertaistunut ja käsittelyajat venyvät.⁵⁾ Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 90 päivän määräaika vaatimuksen kannalta tilanne on kestävä. Oikeudenkäyntien hitaus ja kustannukset voivat olla osassa asioista syynä oikeusasiamiehen kantelumäärien kasvuun.

3) [https://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-fin](https://venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-fin)

4) World Justice Project Rule of Law index 2021. Selvityksessä 1. sijalla oli Tanska, 2. sijalla Norja ja 4. sijalla Ruotsi.

5) Oikeusasiamies Jääskeläinen on arvioinut kuluttajariitalautakunnan käsittelyaikoja mm. 26.10.2017 päätöksessään EOAK/4079/2017.

Oikeusasiamies on jo pitkän aikaa kantanut huolta tuomioistuinlaitosta koskevan perustuslaillisen sääntelyn ohuudesta ja ylipäättään riippumattomuuden takeiksi tarvittavasta sääntelystä. Perustuslain tarkistamiskomitea katsoi vuoden 2010 mietinnössään, että tuomioistuinlaitoksen sääntely perustuslaissa ei edellytä tarkistamista. Oikeusasiamies oli eri kannalla katsoen, että erityisesti tuomioistuimille oikeusvaltion puolustamiseksi kuuluvien oikeusturva- ja normikontrollitehtävien johdosta yksityiskohtaisempi perustuslaintasoinen sääntely riippumattomuuden korostamiseksi olisi perusteltua.⁶⁾ Samalla oikeusasiamies esitti, että perustuslain 106 §:ään sisältyvän ilmeisyyskriteerin poistamista tulisi harkita. Olisi tärkeää, että tuomioistuinten konkreettisissa yksittäistapauksissa tekemä perustuslainmukaisuuden kontrolli voisi nykyistä joustavammin toteuttaa perustuslain ensisijaisuutta niissä tilanteissa, joissa lakia sovellettaessa tulee ilmi jokin sellainen ristiriita perustuslain ja laissa säädetyn välillä, johon ei ole kiinnitetty huomiota etukäteiskontrolleissa. Tuomioistuinten laajempi kytkeminen lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin olisi perusteltu osa oikeusvaltion prosesseja.⁷⁾

Nyt runsas vuosikymmen myöhemmin voidaan panna merkke, että nämä oikeusasiamiehen esille nostamat teemat, joita aikanaan perustuslain tarkistamisen yhteydessä ei näytetty lainkaan noteeratun, ovat ajankohtaistuneet aivan uudella tavalla ja painoarvolla.

TARVETTA OIKEUSLAITOSTA KOSKEVALLE VALTIOVALLAN ITSEARVIOINNILLE

Viime aikoina olen arvioinut tuomioistuinten riippumattomuutta erityisesti valtiovarainministeriölähtöisten valtion kiinteistö- ja toimitilastrategioiden asiayhteyksissä.⁸⁾ Laillisuusvalvojan näkökulmasta on syntynyt vaikutelma, että kaikilla valtionhallinnon tasoilla ei olla ymmärretty sitä, että tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu myös sen hallinnollisen aseman erillisyyys muusta valtionhallinnosta. Tuomioistuinlaitos ei ole osa valtionhallintoa. Osaltaan tässä suhteessa taustalla voi olla jo perustuslain 21 §:n sanamuoto, jossa tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta nähdäkseni ongelmallisesti hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet niputetaan yhteen samassa lauseessa.

Hyvin usein oikeusasiamies on myös kiinnittänyt huomiota oikeuslaitoksen resurssitilanteeseen. Tuomioistuinten perusrahoitus – samoin poliisin, syyttäjien ja rikosseuraamuslaitoksen – on Suomessa yksinkertaisesti heikko. Ruotsiin verrattuna Suomi panostaa tuomioistuimiin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti kolmanneksen vähemmän. Tilanne oli tämä esimerkiksi jo vuoden 2013 oikeudenhoidon tuottavuusohjelmaa käsiteltäessä (toki paljon aikaisemminkin), jolloin virallisselvityksessä sinänsä oikein todettiin, että oikeuslaitoksen tehtävät ovat oikeusvaltion kulmakivi. Kuitenkaan johtopäätös tästä ei ollut oikeusasiamiehen esittämä oikeuslaitoksen resurssien pysyvä lisääminen⁹⁾, vaan päinvastoin se, että oikeusturva ”on tuotettava nykyistä vähemmillä kokonaiskustannuksilla”.

Esimerkkinä voi mainita myös tuolloiseen kokonaisuuteen liittyneen syyteneuvottelujärjestelmän. Sillä arvioitiin saavutettavan 1–2 miljoonan euron säästöt syyttäjälaitoksessa ja tuomioistuimissa.¹⁰⁾

⁶⁾ Oikeusasiamies Jääskeläisen lausunto 8.3.2010 (Dnro 576/5/10).

⁷⁾ Näin myös Ihmisoikeuskeskuksen tuoreessa julkaisussa 5/2021; Perustuslain 106 §:n etusijasäännös ja ilmeisen ristiriidan vaatimus – onko aika kypsä muutokselle?

⁸⁾ Lausuntoni 16.3.2021 (EOAK/1678/2021) luonnoksesta valtion kiinteistöstrategiaksi 2030 ja lausuntoni 16.8.2021 (EOAK/4542/2021) työryhmän ehdotuksesta valtion toimitilastrategiaksi.

⁹⁾ Oikeusasiamies Jääskeläisen 19.6.2013 lausunto (Dnro 1892/5/13) oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta.

¹⁰⁾ OMML 16/2013 (Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025), s. 46.

Oikeusasiamiehen kanta siitä, että rikosoikeusjärjestelmämme perusteet asetettaisiin tätä kautta oikeusturvaa vaarantavasti horjuvalle pohjalle puhtaasti taloudellisista – ja vieläpä valtion kokonaisbudjetin mittapuulla häviävän pienistä – syistä¹¹⁾, ei vaikuttanut tämän käytännössä peruuttamattoman järjestelmämuutoksen toteuttamiseen.

Tuomioistuinten riippumattomuuteen kuuluu myös yksittäisten tuomareiden riippumattomuus tuomioistuinlaitoksen sisällä. Määräaikaisten tuomarien määrä on Suomessa varsin suuri. Tämä on huono asia tuomareiden riippumattomuuden kannalta, koska määräaikaisuus voi eri tavoin johtaa tuomarin riippuvuuteen nimittävistä tahosta. Taustalla tässäkin on resurssiniukkuus. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta jo hälyttävänä on pidettävä sitä, että aika ajoin jonkin yksittäisen suuren rikosjutun käsittelyn mahdollistamiseksi joudutaan turvautumaan lisäbudjettiin.

Periaatteellisempaa riippumattomuusproblematiikkaa edustaa lautamiesjärjestelmä, jossa lainkäyttäjiksi valikoidaan kunnallispoliittisessa päätöksenteossa käytännössä paikallispoliitikkoja. Lautamiesjärjestelmäämme ei ole tarkasteltu valtiosääntöisesti tuomioistuinten riippumattomuuden tai valtiollisten tehtävien perustuslaillisen jaon (perustuslain 3.3 §) kannalta. Oikeusasiamies on pitänyt järjestelmää ongelmallisena ja esittänyt, että sikäli kuin järjestelmä aiotaan säilyttää, tulisi Tuomioistuinvirasto kytkeä mukaan lautamiesten nimittämiseen.

Ilahduttava ja oikeusvaltiolle välttämätön asia on riippumattoman Tuomioistuinviraston perustaminen. Tämä kehityspiirre osoittaa, että Suomessa on kuunneltu ja kuunnellaan oikeusvaltion ylläpitämiseen liittyviä huolia. Koko tuomioistuinlaitoksen keskushallintoviranomaisen tehtävistä vastaavan ministeriöstä erillisen tahon puute oli pitkän aikaa periaatteellisesti merkittävä ongelma tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tämäkin edistysaskel valitettavasti jäi syntyessään sikäli vajaaksi, että Tuomioistuinviraston henkilöstömäärä jäi kauas pohjoismaisesta verrokkitasosta ja siitä, mitä viraston perustamista selvittäneessä virkamiestyössä katsottiin tarpeelliseksi.¹²⁾

Oikeusasiamiehen, tuomioistuinten edustajien sen paremmin kuin eduskunnan lakivaliokunnankaan lukuisat kannanotot tuomioistuinten perusrahoituksen riittämättömyydestä eivät ole realisoituneet valtion talousarviomenettelyihin asti.

Oikeusministeriö on nyt kertomusvuonna käynnistänyt laatuaan ensimmäisen oikeudenhoitoa koskevan selonteon laatimisen. Pidän selonteon laatimista erittäin perusteltuna oikeusvaltion itsearvioinnin instrumenttina. Tässä yhteydessä lainsäätäjälle avautuu mahdollisuus arvioida resurssien ohella myös tuomioistuinlaitoksen perustuslaillisen sääntelyn tarkistamistarpeita.

¹¹⁾ Oikeusasiamies Jääskeläisen 19.6.2013 lausunto (Dnro 1892/5/13) ja siinä viitattu oikeusasiamiehen 18.6.2012 lausunto (Dnro 1797/5/12).

¹²⁾ OMML 23/2017 (Tuomioistuinviraston perustaminen), s. 12 ja 58.

2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2021



2.1

Yleiskatsaus instituutioon

Vuosi 2021 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 102. 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. Sitä vastoin yksityiset tahot ja yksilöt, joilla ei ole julkisia tehtäviä, eivät kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Oikeusasiamies ei myöskään valvo eduskunnan lainsäädäntötyötä, kansanedustajien toimintaa eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

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

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

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

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

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

Apulaisoikeusasiamies 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.

Apulaisoikeusasiamies Pölösen vastuulla olivat muun muassa tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua, rikosseuraamusalaa eli vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa koskevat asiat sekä sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta koskevat asiat.

Lisäksi hän ratkaisi asiat, jotka koskivat sosiaalivakuutusta, toimeentulotukea, varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työhallintoa ja työttömyysturvaa koskevat asiat. Pölöselle kuuluivat myös taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa sekä tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä koskevat asiat. Yksityiskohtainen oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2021 esittelijäneuvos Mikko Sarja, joka hoiti sijaisen tehtävää kertomusvuonna yhteensä 55 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 valvonta, joka kuuluu vain oikeuskanslerin toimivaltaan.

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

Hallitus antoi lokakuussa 2021 eduskunnalle ehdotuksen uudeksi laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta. Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen 19.4.2022 muutettuna perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla.

OA Jääskeläinen on käsitellyt uutta tehtävienjakolakia lähemmin tämän kertomuksen puheenvuorossaan (ks. jakso 1).

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

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 KANTELUASIOISSA

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

Salaisilla tiedonhankintakeinoilla puututaan useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten yksityiselämän, luottamuksellisen viestin ja kotirauhan suojaan. Usein salaisen tiedonhankinnan käyttö vaatii tuomioistuimen luvan, mikä osaltaan varmistaa keinojen lainmukaista käyttöä. Myös oikeusasiamiehen valvonnalla on tärkeä osa näiden, käyttämishetkellä kohteelta salassa pidettävien tutkintakeinojen käytön valvonnassa. Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun valvontaa käsitellään jaksossa 5.6.

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2021 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjakson kohdassa 3.8.

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

VUODEN KÄSITTELYAIKA

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

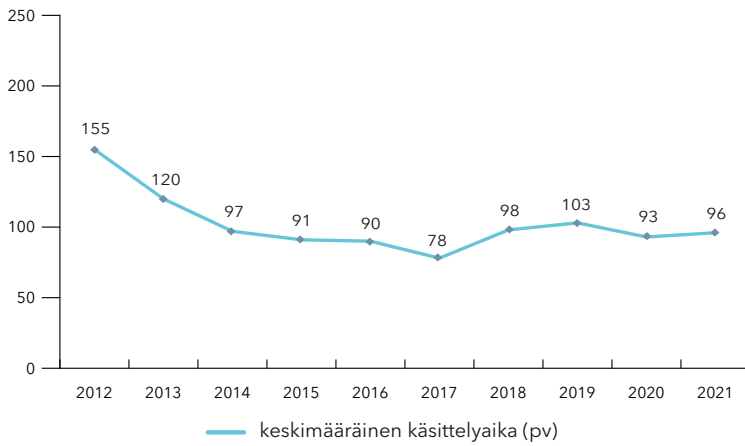
Lakiuudistus mahdollisti voimavarojen tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen sellaisiin asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa kantelijaa tai muuten ryhtyä toimenpiteisiin. Kantelijaa pyritään, mikäli mahdollista, auttamaan esimerkiksi esittämällä tapahtuneen virheen korjaamista tai kantelijan oikeuksien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

Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta oikeusasiamies saavutti ensimmäisen kerran vuonna 2013 pitkään tavoitteena olleen kanteluiden enintään yhden vuoden käsittelyajan. Tähän tavoitteeseen on päästy myös kaikkien seuraavien vuosien ja kertomusvuoden lopussa. Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2021 lopussa 96 päivää, kun se vuoden 2020 päättyessä oli 93 päivää.

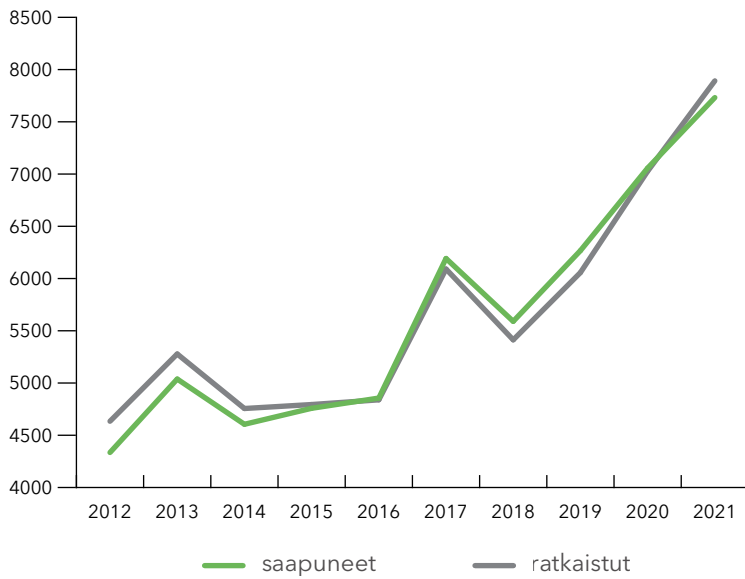
KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2021 kanteluita saapui edellisvuoden tavoin ennätysmäärä, yhteensä 7 732. Tämä on lähes 700 (9,5 %) enemmän kuin vuonna 2020 (7 059). Asiamäärät nousivat lähes kaikilla hallinnonaloilla. Suurimmat kantelumäärät kohdistuivat terveydenhuoltoon 1 322 (802), sosiaalihuoltoon 1 142 (1 196) ja poliisiin 922 (852). Voimakkainta kasvu oli terveydenhuoltoon liittyvissä kanteluissa (65 %). Kolmen viimeisen vuoden aikana (2019–2021) oikeusasiamiehelle saapuneiden kanteluiden määrä on noussut yhteensä 2 138 asialla eli yhteensä 38 %.

Kertomusvuonna myös ratkaistiin ennätysmäärä eli 7 892 ratkaistua kantelua. Tämä on lähes 900 (12 %) enemmän kuin vuonna 2020 (7 027).



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2012–2021.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.

Kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on viime vuosina laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt. Vuonna 2021 valtaosa, 86 % (84 % vuonna 2020), kanteluista saapui sähköisesti. Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.

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

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

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2021 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin reilu puolet (55 %) 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. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään edellä selostettujen periaatteiden mukaan. Vuonna 2021 vastaanotettiin 9 647 (9 266 vuonna 2020) tiedoksi tullutta kirjoitusta.

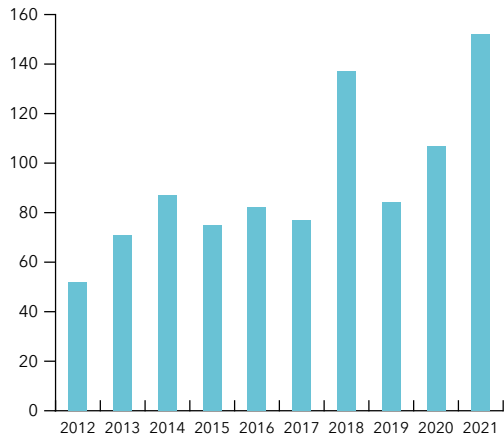
Saapuneet laillisuusvalvonta-asiat	2021	2020
Kantelut	7 651	6 962
Oikeuskanslerilta siirtyneet	81	97
Omat aloitteet	67	66
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	155	116
Yhteensä	7 954	7 241

Ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat	2021	2020
Kantelut	7 840	6 982
Oikeuskanslerille siirretyt	52	45
Omat aloitteet	91	78
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	153	107
Yhteensä	8 136	7 212

Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa (liitteenä 3). Lausuntojen ja kuulemisten määrä nousi vuonna 2021 ennätykselliselle tasolle.

Vuonna 2021 kaikista saapuneista kanteluista 78 % (77 % vuonna 2020) kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot asiaryhmistä ovat liitteessä 7.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2021 yhteensä 91 (78 vuonna 2020). Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 42 (60) asiaa eli 46 % (77 %) asioista.



■ lausunto- ja kuulemispyynnöt

Ratkaistut lausunto- ja kuulemispyynnöt vuosina 2012–2021.

TOIMENPITEET

Oikeusasiamiehen toiminnassa merkittävimpiä ovat ratkaisut, jotka johtavat oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Toimenpiteitä ovat virkasyte, 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 tutkinnan aikana.

Virkasyte 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 puuttunut siihen selvityspyynnöin. Luettelo esityksistä säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi on liitteenä 4.

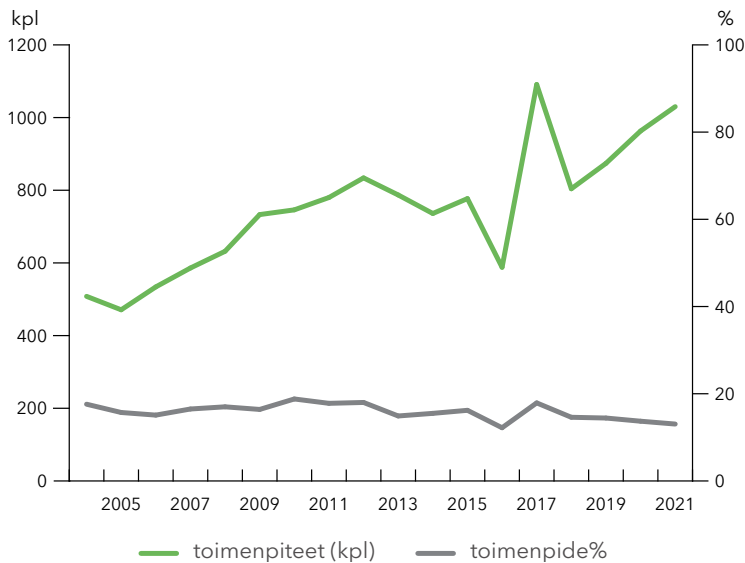
Vuonna 2021 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 1 072 eli 13 % (1 023 vuonna 2020 eli 14 %) johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin noin viidesosa ns. täysimittaisesti eli asiassa hankittiin vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto.

Noin 44 %:ssa eli 3 542 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 326 asiassa eli noin 4 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 38 %:ssa tapauksista (3 043).

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 % (945). Lisäksi tutkimatta jäävät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Syyte	Esitutkinnan tarpeen arviointi	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	YHTEENSÄ TOIMENPITEITÄ	Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus*
Sosiaalihuolto	0	1	15	191	8	14	43	272	1 321	20,59
Terveys	0	0	68	79	18	13	34	212	1 217	17,42
Poliisi	0	1	3	87	4	2	41	138	931	14,82
Rikosseuraamusala	0	1	1	57	2	2	10	73	447	16,33
Sosiaalivakuutus	0	0	3	51	4	3	2	63	388	16,24
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	0	0	0	42	2	5	11	60	490	12,24
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	0	0	0	53	0	1	1	55	299	18,39
Kunnallishallinto	0	0	3	19	1	5	6	34	305	11,15
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	0	0	0	7	1	3	15	26	193	13,47
Verotus	0	0	2	14	1	3	2	22	137	16,06
Ulosotto	0	0	1	10	2	3	2	18	233	7,73
Valtiovarainministeriön hallinnonala	0	0	0	10	1	1	5	17	70	24,29
Edunvalvonta	0	0	1	7	1	0	5	14	113	12,39
Lainkäyttö	0	0	1	9	0	1	0	11	283	3,89
Puolustusministeriön hallinnonala	0	0	0	10	0	0	0	10	74	13,51
Ympäristöministeriön hallinnonala	0	0	2	6	0	1	1	10	203	4,93
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	0	0	1	3	1	0	2	7	108	6,48
Oikeusministeriön hallinnonala	0	0	0	5	1	0	1	7	126	5,56
Syyttäjät	0	0	0	4	0	0	2	6	78	7,69
Tulli	0	0	0	4	0	0	1	5	30	16,67
Ylimmät valtioelimet	0	0	0	2	1	0	1	4	404	0,99
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	0	0	1	2	0	0	0	3	102	2,94
Sisäministeriön hallinnonala	0	0	0	3	0	0	0	3	30	10,0
Ulkoministeriön hallinnonala	0	0	0	1	0	1	0	2	15	13,33
Muut hallinnonalat	0	0	0	0	0	0	0	0	386	0,0
Yhteensä	0	3	102	676	48	58	185	1 072	7 983	13,4

* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista



Vuosina 2001–2021 toimenpiteiden lukumäärä kanteluasioissa on noussut noin 320:stä yli 1 000:een. Vastaavana ajanjaksona ratkaistujen kanteluiden lukumäärä on noussut noin 2 500:sta lähes 8 000:een. Toimenpiteisiin johtaneiden kanteluiden suhteellinen osuus kaikista kanteluista (toimenpide%) on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla.

Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus oli 21 %.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Asioita, joissa arvioitiin esitutinnan tarvetta, oli kolme. Huomautuksia annettiin 102 ja käsityksiä esitettiin 676. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 58 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 48, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoititiin 185 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiasa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

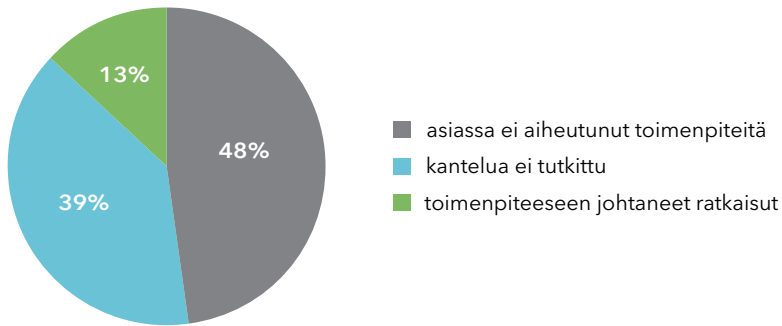
Liitteessä 7 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.

TARKASTUKSET

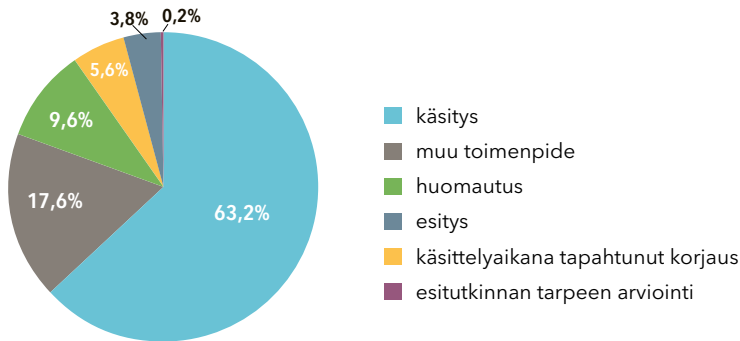
Koronaepidemian takia tarkastusten määrä oli edelleen alhainen. Vuonna 2021 tehtiin vain 39 tarkastusta (28 vuonna 2020). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista noin puolet tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja noin puolet tehtiin esittelijöiden voimin ja koronaepidemian takia asiakirjatarkastuksina. Paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, tehtiin yhteensä 15 (16 vuonna 2020) tarkastusta, joista 2 (4) oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia. Nämä tarkastukset olivat kansallisen valvontaelimen tehtäviin kuuluvia tarkastuksia.

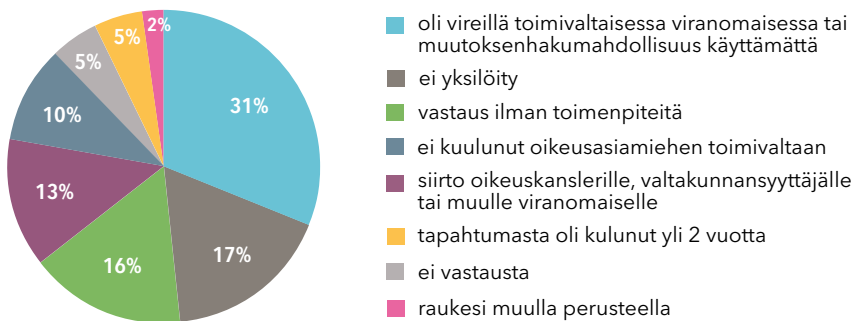
Edellä tarkoitettuja kansallisen valvontaelimen tarkastuksia tehdään erityisesti vankiloihin, sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköihin, lastensuojelulaitokset mukaan lukien, koulukoteihin ja kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin.



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2021



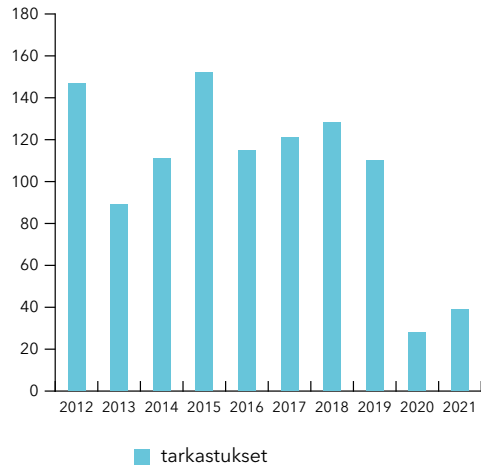
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2021



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2021

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.

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.



Tarkastusten määrä vuosina 2012–2021.

2.1.5 KOTIMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

KOTIMAiset TAPAHTUMAT

Oikeusasiamies Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamiehet Sakslin ja Pölönen luovuttivat eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2020 kertomuksen eduskunnan puhemies Anu Vehviläiselle 17.6.2021. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistunnossa 7.9.2021. Vuoden 2020 kertomus oli kertomusvuoden päättyessä edelleen valiokuntakäsittelyssä.

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

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

OA Jääskeläinen osallistui 8.10. Kotimaisten kielten keskuksen järjestämään Selkeän kielen päivän paneelikeskusteluun ”Pitääkö lakikielen näkyä viranomaisteksteissä?”.

OA Jääskeläinen piti 27.10. valmistellun puheenvuoron eduskunnan puhemiehen Anu Vehviläisen järjestämässä pyöreän pöydän tilaisuudessa ”Onko eduskunnan täysistunto oikea paikka käsitellä kansanedustajiin liittyviä juridisia kysymyksiä?” Tilaisuudessa keskusteltiin ministerivastuuta ja kansanedustajan koskemattomuutta koskevien asioiden käsittelystä.

OA Jääskeläinen oli 15.11. kuultavana julkisyhteisön vahingonkorvausvastuun uudistamista valmistelevassa oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.

AOA Sakslin ja kanslian esittelijöitä keskustelivat 2.3. terveydenhuollon priorisoinnin kehittämisestä STM:n Terveydenhuollon palveluvalikoimaneuvoston (PALKO) kanssa. Yhteistyötapaaminen lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarisen ja lapsiasiavaltuutetun toimiston edustajien, oikeusasiamiehen kanslian ja Ihmisoikeuskeskuksen kanssa pidettiin 25.3. Aseman lapset ry:n kanssa keskusteltiin K-O toimintamallista 7.4.

AOA Sakslin johti yhteistapaamista 28.4. Valviran ja Aluehallintovirastojen kanssa. AOA Sakslin osallistui 18.5. keskustelutilaisuuteen ulkoministeriössä. Hän piti kommenttipuheenvuoron 14.10. perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman toimeenpanon käynnistämisseminaarissa. AOA Sakslin piti puheenvuoron 11.11. Oikeusvaltio -seminaarissa Säätytalossa.



OA Petri Jääskeläinen, AOA Maija Sakslin ja AOA Pasi Pölönen luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2020 eduskunnan puhemies Anu Vehviläiselle 17.6.2021.

AOA Pölönen osallistui 24.5. seminaariin Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaikutuksista.

AOA Pölönen osallistui 9.9. Sotilasoikeudenkäyntiasioiden syyttäjien 20-vuotisseminaariin. Hän piti puheenvuoron 17.9. Puolustusvoimien komentajien neuvottelupäivillä ja antoi 30.11. haastattelun Puolustusvoimien Ruotuväki -uutislehteen.

AOA Pölönen piti 10.11. esityksen asessoreiden perehdyttämistilaisuudessa aiheesta "Oikeusasiamies tuomioistuinten valvojana – laillisuusvalvonnan tausta ja normipohja".

AOA Pölönen ja kanslian esittelijöitä pitivät 22.9. yhteistyötapaamisen Kansaneläkelaitoksen kanssa toimeentulotukiasioista Kelassa, ja 17.12. yhteistyötapaamisen Valviran kanssa vankiterveydenhuollon ja puolustusvoimien terveydenhuollon valvonnan sekä vammaispalvelujen valvonnan ajankohtaisista asioista.

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

AOA Sakslin on toiminut Ihmisoikeusvaltuuskunnan jäsenenä ensimmäisestä valtuuskunnan kaudesta alkaen ja myös toisella 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 yleissopimuksiin kytkeytyvien tehtävien johdosta.

Oikeusasiamies on perinteisesti ollut Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäsenenä mukana instituutin toiminnassa osallistumalla instituutin ja sen Euroopan alueen (IOI Europe) konferensseihin ja seminaareihin. Kertomusvuonna instituutin maailmankokous "12th IOI World Conference and General Assembly" järjestettiin 25.–27.5. etäyhteydellä. Konferenssiin osallistuivat OA Jääskeläinen, AOA Sakslin, AOA Pölönen, kansliapäällikkö Marttunen, esittelijäneuvos Länsisyrjä ja tiedottaja Dahl. Euroopan alueen kokoukseen 6.5. "Meeting of European Region - European Assembly" osallistuivat OA Jääskeläinen ja AOA Sakslin.

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon (ENO). Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorumien ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille ja verkoston yhteyshenkilöille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka vuosi. Kertomusvuonna verkosto järjesti 24.3. verkkoseminaarin ”ENO webinar on Artificial Intelligence”, johon osallistuivat esittelijäneuvokset Riitta Länsisyrjä ja Ulla-Maija Lindström. Toinen verkkoseminaari ”Institutional care, EU funds and lessons from the pandemic” järjestettiin 15.9. Siihen osallistuivat esittelijäneuvos Minna Verronen ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen.

Euroopan kansallisten valvontaelinten verkosto (European NPM) järjesti 20.–22.9. etäyhteydellä konferenssin ”The role of NPMs in the effective implementation of ECtHR judgments and CPT recommendations – Police ill-treatment and effective investigations into alleged ill-treatment”. Konferenssiin osallistuivat esittelijäneuvokset Juha Haapamäki, Jari Pirjola ja Iisa Suhonen sekä Ihmisoikeuskeskuksesta avustava asiantuntija Maija Hirvi.

Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet tapaavat säännöllisesti kahdesti vuodessa. Norjan kansallinen valvontaelin toimi 19.3. etäkokouksen järjestäjänä. Sen pääteemana oli muistisairaiden ja vammaisten henkilöiden yksiköihin tehty tarkastuskäynnit. Lisäksi keskusteltiin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) vaikutuksista NPM-työhön ja pidettiin tilannekatsaus koronapandemian vaikutuksista tarkastustoimintaan. Suomen kansallisen valvontaelimen 22.9. etäyhteydellä järjestämässä kokouksessa teemana oli suositusten toimeenpanon seuranta ja vaikuttavuus sekä niistä tiedottaminen. Kokouksen lopussa oikeuspsykologian dosentti Julia Korkman piti esityksen haastattelutaidoista.

Pohjoismaiset oikeusasiamiehet ovat tavanneet toisiaan säännönmukaisesti joka toinen vuosi jossakin Pohjoismaassa pidettävässä kokouksessa. Kertomusvuodelle Islantiin suunniteltu kokous siirtyi koronapandemian vuoksi vuodelle 2022.

Suomen oikeusasiamiehellä on ollut yhteistyötä jo useiden vuosien ajan myös Baltian oikeusasiamiesten kanssa. Pohjoismais-baltialaiseen yhteistyöhön liittyvää oikeusasiamiesten kokousta ei koronapandemian vuoksi järjestetty vuonna 2021.

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 Juha-Pekka Konttinen osallistui Pohjoismaisen hyvinvointikeskuksen (Nordic Welfare Centre) 9.2. järjestämään ”Building Back Better – Disability Leadership and the Way Forward” -verkkoseminaariin. Webinaari käsitteli koronapandemian vaikutuksia vammaisiin henkilöihin ja vammaisjohtajuutta Pohjoismaissa. Suomi oli vuonna 2021 Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajamaa, mihin kuului toimiminen vammaisalan pohjoismaisen yhteistyöneuvoston puheenjohtajana.

Esittelijäneuvos Jari Pirjola osallistui 13.4. ”Border Police Monitoring in the OSCE Region” tilaisuuteen.

Esittelijäneuvos Juha Haapamäki osallistui 13.4. Board of IPCAN (Independent Police complaints authorities’ network) kokoukseen ja 3.12. verkkoseminaariin.

Oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kourouos osallistui 26.–27.5. Ukrainan oikeusasiamiehen (Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights) järjestämään Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkkotapaamiseen, jossa hän piti puheenvuoron aiheesta ”State policy practices regarding Roma. The role of equality bodies in advocating for good public policies in relation to Roma communities.”

Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä osallistui 9.–10.11. ”Manchester Memorandum” kokoukseen verkossa.

AOA Sakslin ja vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Lotta Hämeen-Anttila ja Pia Wirta osallistuivat 1.12. ”Advancing the Rights of Older People” - seminaariin.

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.

Entinen Kroatian oikeusasiamies Lora Vidovic vieraili 6.9. kansliassa. Esittelijäneuvos Iisa Suhonen esitteli hänelle Suomen NPM:n toimintaa.

2.1.6 PALVELUTOIMINNAT

ASIAKASPALVELU

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

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

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 3 100 (2 600) puhelua. Asiakaskäyntejä ei ollut koronatilanteesta johtuen. Asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä oli noin 980 (900).

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 2021 laadittiin 20 (26) 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 2021 aikana verkkomediassa 2 311 (2 386) uutisessa tai artikkelissa. Sosiaalisen median oikeusasiamieheen linkittyviä päivityksiä julkaistiin lähes 50 % enemmän vuonna 2021, yhteensä 15 369 (10 226).

Verkossa julkaistiin 337 (347) anonymisoitua ratkaisua. Verkkoon viedään ratkaisuja, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa.

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

KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

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

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

Vuoden 2021 lopussa kanslian henkilöstömäärä oli 69, oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä mukaan lukien. Naisten osuus henkilöstöstä oli kertomusvuoden lopussa 69,6 % Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö mukaan lukien.

Vakinaisia virkoja oli vuoden 2021 lopussa 67. Avoimia virkoja oli vuoden 2021 päättyessä 4.

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

Vähintään 45-vuotiaiden osuus henkilöstöstä oli vuoden lopussa 81,2 % (82,9 %). Henkilöstön koulutustasoindeksi oli 6,6 (6,5). Korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli yli 84,1 % (81,4 %). Tästä ylemmän korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus oli 73,9 % (72,9 %) ja tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 11,6 % (12,9 %).

Kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden 15 henkilöä määräaikaisessa virkasuhteessa Ihmisoikeuskeskuksen määräaikaiset virkasuhteet mukaan lukien. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 6.

Kansliassa toimi työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuului oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja sekä kolme henkilökunnan edustajaa. Tiedottaja toimi johtoryhmän sihteerinä. Johtoryhmän kokouksissa käsiteltiin muun ohessa henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui 4 kertaa. Kanslian yhteistoimintakokous koko henkilöstölle pidettiin kaksi kertaa.

Pysyvinä työryhminä toimivat koulutus-, työhyvinvointi- sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmät. Lisäksi kansliassa toimi eduskunnan virkaehtosopimuksen mukainen tehtävien vaativuudenarviointiryhmä. Kansliaan vuonna 2020 perustettu työsuojelutoimikunta kokoontui 4 kertaa kertomusvuonna. Tilapäisiä työryhmiä olivat muun muassa verkkopalvelu-uudistuksen hankkeita varten asetetut työryhmät.



Pikkuparlamentti

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.

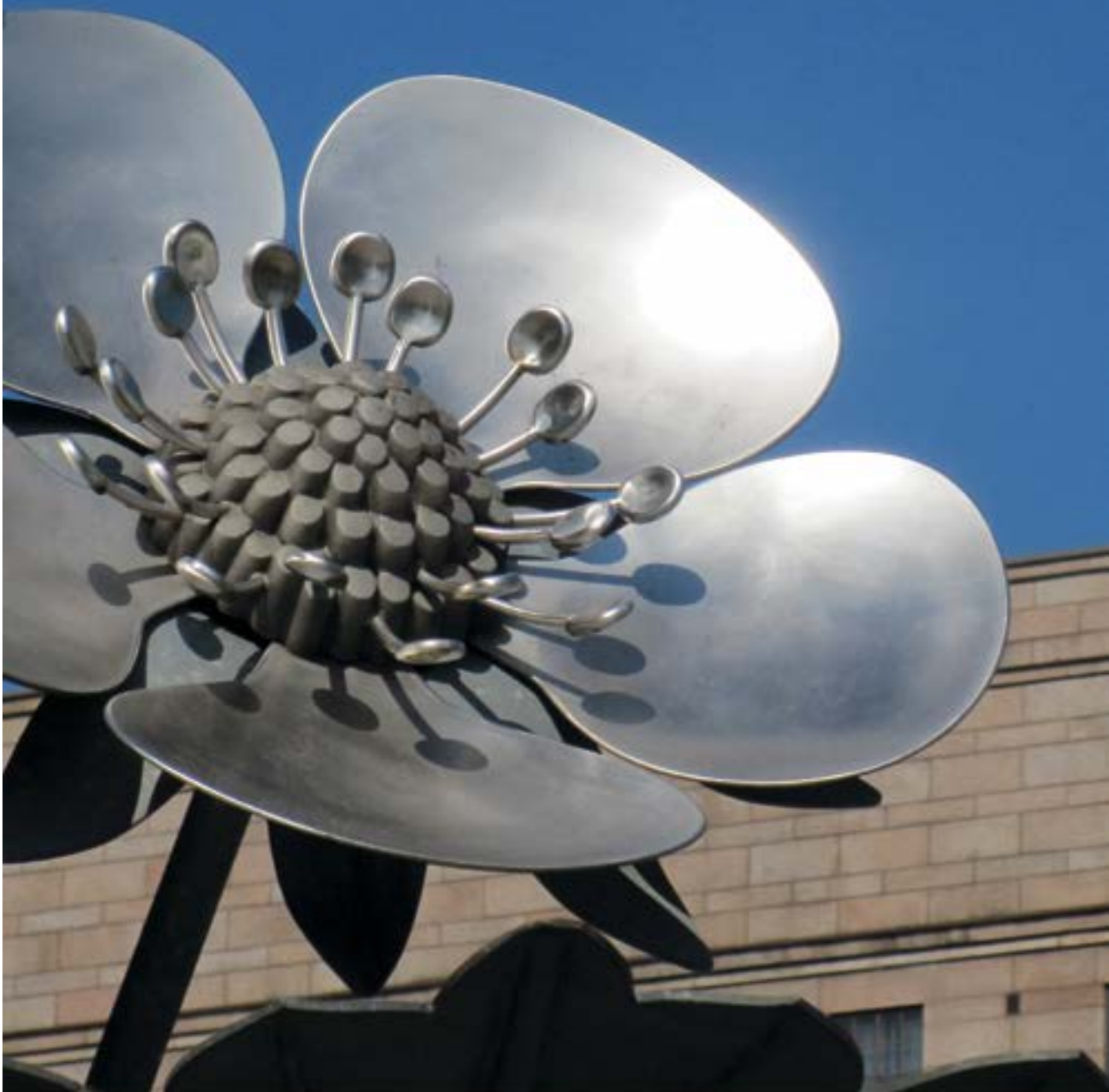
KANSLIAN TALOUS

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

Kanslialle myönnettiin vuotta 2021 varten yhteensä 6 555 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2021 yhteensä 6 308 330 euroa, eli 96,24 % määrärahasta.

Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja taloussuunnitelman ja oman talousarvioehdotuksensa.

3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET



3.1

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti

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

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

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 periaatteissa 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-statusella on paitsi periaatteellista ja symbolista arvoa, myös oikeudellista merkitystä: A-statusen 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-statusen 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 oli ENNHRI:n ja GANHRI:n hallituksen jäsen vuoteen 2019 asti.

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 2021 talousarvioesityksen toiminnan kuluihin oli budjetoitu 962 000 euroa, josta henkilöstökuluihin 769 000 euroa ja kulutusmenoihin 193 000 euroa.

Ihmisoikeuskeskuksessa oli vuonna 2021 pysyviä virkoja seitsemän (johtaja, viisi asiantuntijaa ja assistentti). Yksi vakituinen virkahenkilö on ollut virkavapaalla vuodesta 2019 lähtien eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa. Vuoden 2021 aikana Ihmisoikeuskeskuksessa oli lisäksi kaksi asiantuntijaa määräaikaisissa virkasuhteissa, toinen koko vuoden ja toinen noin yhdeksän kuukautta.

Vuoden 2021 lokakuussa avattiin haku Nuorten asiantuntijoiden ohjelmaan, jossa haettiin kahta perus- ja ihmisoikeuksista kiinnostunutta ja osaavaa nuorta 18 kuukauden virkasuhteeseen. Hakemuksia tuli 239, mikä osoittaa nuorten suuren kiinnostuksen ihmisoikeustyötä kohtaan. Ohjelma käynnistyi helmikuussa 2022.

Ihmisoikeuskeskuksen kansainvälinen Ihmisoikeusvaikuttajan vierailuohjelma alkoi myös vuoden 2021 aikana. Ohjelmaan kutsutaan vuosittain jonkin kansallisen ihmisoikeusinstituution nykyinen tai entinen edustaja tutustumaan Suomen perus- ja ihmisoikeustyöhön ja jakamaan kokemuksia. Kroatian entinen oikeusasiamies Lora Vidovic oli Ihmisoikeuskeskuksen vieraana kesällä 2021, joskin koronarajoitusten vuoksi vierailu jäi lyhyemmäksi kuin oli suunniteltu ja kaikkia tapaamisia ei voitu toteuttaa ohjelman aikana.

3.3.2

IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINTA

Ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi Ihmisoikeuskeskuksen vuoden 2021 toimintasuunnitelman joulukuussa 2020. Ihmisoikeuskeskus on saavuttanut toimintasuunnitelmassa 2021 asetetut tavoitteet arvionsa mukaan varsin hyvin koronapandemian jatkumisesta huolimatta.

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 kehittämistä systemaattisesti. Pitkän aikavälin tavoitteena on, että keskuksella on kokonaisvaltainen tilannekuva ja tietopohja Suomen perus- ja ihmisoikeustilanteesta ja että se pystyy raportoimaan tilanteesta säännöllisesti ja kattavasti. Tavoitteena on, että Ihmisoikeuskeskus voi tulevina vuosina antaa kertomuksensa eduskunnan käsiteltäväksi, eikä ainoastaan tiedoksi valiokunnille. Tätä edellyttää myös kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden akkreditaatiosta vastaava komitea (Sub-committee on Accreditation) Suomen ihmisoikeusinstituutiolle antamissa suosituksissaan, jotka saatiin, kun A-status vahvistettiin vuonna 2019.

Ihmisoikeuskeskus otti vuoden 2021 aikana käyttöön seurantatyökalun (Lempi), joka luo tekniset edellytykset perus- ja ihmisoikeuksien jatkuvalle ja aiempaa järjestelmällisemmälle seurannalle ja raportoinnille.

Ihmisoikeuskeskus seurasi toimintavuoden aikana oikeusvaltiokehitystä ja siitä käytävää keskustelua sekä Suomessa että Euroopassa. Suomen oikeusvaltiotilanteesta toimitettiin havaintoja Euroopan komission oikeusvaltiotarkasteluun jo toisen kerran kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston ENNHRI:n koordinoimassa STATE OF THE RULE OF LAW IN EUROPE 2021 REPORT -julkaisussa.

Oikeusministeriön kanssa toteutettu kansallinen perusoikeusbarometri julkaistiin kesäkuussa 2021. PERUSOIKEUSBAROMETRI-HANKKEESSA saatiin uutta tietoa kielivähemmistöjen (arabian-, ruotsin- ja venäjänkieliset) ja vammaisten henkilöiden tilanteesta suhteessa koko väestöön. Ihmisoikeuskeskuksen suunnittelemat kaksi erillistä teemakoostetta, joissa käsitellään vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista ja yleistä oikeustietoisuutta julkaistaan vuoden 2022 aikana.

Tammikuussa julkaistiin suomalaisyritysten ihmisoikeusvastuuta arvioivan laajan SIHTI-TUTKIMUSHANKKEEN tulokset. Ihmisoikeuskeskuksen edustajat olivat mukana tutkimushankkeessa asiantuntijoina. SIHTI-hankkeen tulokset osoittivat, ettei Suomen suurimmissa hoiva-alan yrityksissä ole edetty vielä kovin pitkälle ihmisoikeusvastuun kokonaisvaltaisessa käytännön toteutuksessa. Tämän perusteella Ihmisoikeuskeskus teki kevään ja alkukesän 2021 aikana kartoituksen ihmisoikeusvastuun tilasta Suomessa toimivissa 13 suurimmassa hoiva-alan yrityksessä. Selvityksen pohjalta Ihmisoikeuskeskus arvioi mahdollisia jatkotoimia, joilla hoiva-alan yritysten ihmisoikeusvastuuta voisi edistää.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi toukokuussa selvityksen PERUSTUSLAIN 106 §:N ETUSIJASÄÄNNÖS JA ILMEISEN RISTIRIIDAN VAATIMUS – ONKO AIKA KYPÄ MUUTOKSELLE. Selvitys käsittelee perustuslain 106 §:n etusijasäännökseen liittyviä muutostarpeita, jotka liittyvät ilmeisyyden vaatimukseen. Selvityksessä on tutkittu tuomioistuinten ratkaisuja, joissa tuomioistuin on lainvoimaisesti todennut ilmeisen ristiriidan perustuslain ja lain säännöksen soveltamisen välillä. Selvityksessä on esitelty ratkaisuihin esiin nousevia havaintoja, kuten että kaikki ratkaisut koskevat perusoikeuksia, puolet ratkaisuista ovat äänestysratkaisuja ja että ratkaisujen määrä on varsin harvalukuinen. Selvityksessä on käsitelty myös vuonna 2011 voimaan tulleen perustuslain muutoksen valmistelun yhteydessä esitettyjä kantoja sekä oikeuskirjallisuudessa esitettyjä näkemyksiä ilmeisyyden vaatimuksen tarpeellisuudesta ja perusteltavuudesta.

Ihmisoikeuskeskus käynnisti maaliskuussa kansallisia perus- ja ihmisoikeustoimijoita koskevan selvityksen. Selvityksessä käsitellään ylimpiä laillisuusvalvoja, kansallista ihmisoikeusinstituutiota, erityisvaltuutettuja sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakuntaa. Selvityksen tarkoituksena on tuottaa kokonaisvaltaisesta näkökulmasta tietoa kyseisten perus- ja ihmisoikeusrakenteiden nykytilasta ja antaa ehdotuksia rakenteiden selkiyttämiseksi ja vahvistamiseksi. Selvitys julkaistaan kesäkuussa 2022.

Ihmisoikeuskeskus osallistui ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointiin itsenäisesti lausunnoilla ja kuulemistilaisuuksissa, tiedotti sopimusvalvontaelinten antamista suosituksista sekä seurasi suositusten ja sopimusvalvontaelinten ratkaisujen täytäntöönpanoa.

Vuoden 2021 aikana keskus antoi lausunnon muun muassa YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia käsittelevän yleissopimuksen täytäntöönpanosta ja YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta.

Ihmisoikeuskeskus on vuodesta 2021 alkaen kiinnittänyt erityistä huomiota viivästyksiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (SOK) Suomea koskevien ratkaisujen kansallisessa täytäntöönpanossa. Ihmisoikeuskeskus pyysi kesäkuussa ulkoministeriötä selvittämään täytäntöönpanon viiveet. Suomea koskevia EIT:n tuomioita oli tuolloin avoimena yhteensä 19 ja Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean ratkaisuja seitsemän. Syyskuussa ulkoministeriö vastasi tietopyyntöön ja antoi tiedoksi suunnitelman, jonka mukaan tapauksia saadaan vuoden loppuun mennessä suljettua. Ihmisoikeusvaltuuskunta keskusteli asiasta syyskuun kokouksessa, jossa kuultiin ulkoministeriön edustajaa.

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN EDISTÄMINEN

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on aloittein ja lausunnoin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeuskeskus antaa lausuntoja joko lausuntopyynnön perusteella tai omasta aloitteestaan toimintaansa liittyvistä teemoista ja rakenteellisista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Vuoden 2021 aikana annettiin yhteensä 20 lausuntoa.

Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan opettajankoulutuksessa jatkui vielä Ihmisoikeuskeskuksen aloitteesta ja osittaisrahoituksella perus- ja ihmisoikeusosaamisen vahvistamiseksi Ihmisoikeudet, demokratia, arvot ja dialogi kasvatuksessa -hanke. Hanke päättyi 31.7.2021. Hankkeen loppuvaiheessa tuotettiin ihmisoikeuskasvatuksen teemakoulutuskokonaisuuksia vammaisyleissopimuksen artiklasta 24 (inklusiivinen opetus) ja alkuperäiskansa saamelaisista. Erityisesti saamelaisia koskeva teemakoulutusaineisto sai paljon huomiota ja positiivista palautetta, ja se levisi laajaan käyttöön.

Erilaiset yleisö- ja asiantuntijatilaisuudet ovat Ihmisoikeuskeskukselle keskeinen tapa tiedottaa ja kouluttaa ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusaiheista. Koronapandemia vähensi myös vuonna 2021 selvästi omien tilaisuuksien määrää aiempiin vuosiin verrattuna.

Ihmisoikeuskeskuksen tilaisuudet ja koulutuksia vuonna 2021:

- Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusliiton webinaari taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä ihmisoikeuksista 6.5.
- Ihmisoikeuskeskuksen webinaari ikääntyneiden itsemääräämisoikeudesta hoivapalveluissa 31.5.
- Koulutus ikääntyneiden perus- ja ihmisoikeuksista Vetovoimainen vanhustyö -hankkeelle (Savonia-ammattikorkeakoulu Oy ja Savon koulutuskuntayhtymä) 4.2.
- Ikääntyneiden itsemääräämisoikeus ympärivuorokautisissa palveluissa -koulutukset 18.5., 20.5., 1.6. ja 3.6.
- European Law Students' Association Finlandin (ELSA) ja Ihmisoikeuskeskuksen koulutus ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokysymyksistä 27.4.
- Ihmisoikeuskeskuksen tilaama Johanna Kareen COVID-19-teemainen valokuvanäyttely Katso Ihminen -sarjassa 11.6.–31.7. Tempeliaukion kirkossa ja Tripla Mall -ostoskeskuksessa

Ihmisoikeuskeskuksen kotisivuilla sekä Twitter- ja Facebook-tilillä julkaistiin tiedotteita, lausuntoja sekä uutisia ja katsauksia perus- ja ihmisoikeuksista. Uutisia julkaistiin Ihmisoikeuskeskuksen toiminnasta sekä kotimaisista ja kansainvälisistä perus- ja ihmisoikeusteemoista ja -tapahtumista. Vuonna 2021 tehtiin verkkosivuston alustapäivitys saavutettavuuden parantamiseksi. Eri ihmisoikeusteemoista, kuten vammaisten henkilöiden oikeuksista ja ikääntyvien oikeuksista, tiedotettiin myös kohdennetulla viestinnällä.

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 ihmisoikeuskomitea (VIOK) käsitteli vuoden 2021 aikana muun muassa koronapandemian vaikutuksia vammaisiin henkilöihin ja hallitusohjelman vammaispoliittisten toimenpiteiden tilannetta. Ihmisoikeuskeskus julkaisi vuoden 2021 aikana yhteistyössä VIOK:n kanssa suomen- ja ruotsinkieliset käännökset CRPD-komitean yleiskommenteista nro 6 ja 7, jotka käsittelevät yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä sekä osallistamista.

Vammaispalvelulainsäädännön uudistus käynnistyi vuona 2021 kuulemisilla. Ihmisoikeuskeskus nosti kuulemisissa omista puheenvuoroistaan esiin erityisesti CRPD-komitean huomioita tuetusta päätöksenteosta, henkilökohtaisesta avusta ja vammaisten lasten huoltajien tarvitsemista tukipalveluista.

Ihmisoikeuskeskus aloitti yhteishankkeen yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien edistämisestä. Hankkeen tavoitteena on edistää YK:n vammaisyleissopimuksen 27 artiklan mukaisesti vammaisten oikeutta työhön ja lisätä heidän työllistymistään.

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 ikääntyneiden oikeuksien osalta eduskunnan oikeusasiamiehen vanhustiimin kanssa. Yhteistyönä teetettiin Taloustutkimuksella haastattelututkimus kotona-asuvien ikääntyneiden ihmisten palvelutarpeista ja palvelujen saannista.

Keskus jatkoi laajaa yhteistyötä vanhusjärjestöjen, viranomaisten, tutkijoiden ja asiantuntijoiden ja ihmisoikeusjärjestöjen kanssa. Ihmisoikeuskeskus osallistui vanhuusoikeuden asiantuntijoiden kansallisen VAASI-verkoston toimintaan. Edellisvuotta enemmän toiminnassa korostui yhteistyö kuntien ja palveluntuottajien kanssa.

Ihmisoikeuskeskus teki selvityksen ikääntyneiden asiakkaiden itsemääräämisoikeuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ympärivuorokautisissa asumispalveluissa. Hanke toteutettiin yhteistyössä tehostetun palveluasumisen tuottajien kanssa. Tuloksista julkaistiin erillinen raportti keväällä 2021.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi lisäksi selvityksen, jossa kartoitettiin kuntien vanhusneuvostojen toimintaa, hyviä käytäntöjä ja mahdollisia haasteita. Kaikille vanhusneuvostoille lähetettiin kysely, jolla selvitettiin kunkin neuvoston käytäntöjä ja toiminnan edellytyksiä.

Vähemmistöryhmät ja ikäihmisten moninaisuus näkyivät Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyneiden oikeuksien työssä muun muassa siten, että yksi ikääntyneiden oikeuksien jaoston kokouksista varattiin keskustelulle vieraskielisten ikääntyneiden ihmisten oikeuksista Jade-toimintakeskuksen edustajien alustuksen pohjalta.

Ihmisoikeuskeskus antoi vuoden aikana useita ikääntyneiden oikeuksiin liittyviä lausuntoja, jotka koskivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja, ikääntyneiden laatusuosituksia, palliatiivista hoitoa ja saattohoitoa sekä vanhusasiavaltuutetun perustamista.

Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijat pitivät vuoden 2021 aikana useita koulutustilaisuuksia sosiaali- ja terveydenhuollon alan ammattilaisille ikääntyneiden perus- ja ihmisoikeuksista ja itsemääräämisoikeudesta. Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijat pitivät lisäksi puheenvuoroja ikääntyneiden perus- ja ihmisoikeuksista monissa tilaisuuksissa.

YK:n ihmisoikeusneuvoston ikääntyvien oikeuksista vastaava itsenäinen asiantuntija Claudia Mahler vieraili Suomessa 26.10.–4.11.2021. Vierailu oli vuonna 2014 perustetun ikääntyvien oikeuksien itsenäisen asiantuntijan mandaatin ensimmäinen vierailu Pohjoismaihin. Vierailun tarkoituksena on raportoida YK:n ihmisoikeusneuvostolle ikääntyneiden oikeuksiin liittyvästä lainsäädännöstä ja oikeuksien toteutumisesta Suomessa. Vierailunsa loppulausunnossa Mahler painotti muun muassa ikääntyneiden henkilöiden heterogeenisyyttä ryhmänä ja heidän kulttuuristen, kielellisten ja muiden yksilöllisten oikeuksiensa kunnioittamisen tärkeyttä.

YK:N OPEN-ENDED WORKING GROUP ON AGEING piti yhdenntoista kokouksensa maaliskuun huhtikuussa 2021. Ihmisoikeuskeskus oli antanut kirjalliset lausuntonsa kokousta varten jo syksyllä 2019 ennen koronapandemian alkua. Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston ENNHRI:n ja globaalin verkoston GANHRI:n kanssa tehtiin tiivistä yhteistyötä ennen OEWSGA:n kokousta muun muassa kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden puheenvuorojen koordinoinnissa ja tietojen vaihdossa.

KANSAINVÄLINEN JA EUROOPPALAINEN YHTEISTYÖ

Ihmisoikeuskeskus edustaa pääsääntöisesti Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden välisessä kansainvälisessä ja eurooppalaisessa yhteistyössä. Keskus toimi aktiivisesti ENNHRI:n teematyöryhmissä. Oikeusvaltiokysymykset ja niihin liittyvät huolenaiheet Euroopassa olivat vahvasti esillä vuoden aikana instituutioiden yhteistyössä, raportoinnissa, tilaisuuksissa ja koulutuksissa.

Keskuksen asiantuntija toimi ENNHRI:n oikeudellisen työryhmän puheenjohtajana. Työryhmän työ keskittyi vuoden 2021 aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen kansallisen täytäntöönpanon edistämiseen ja tätä helpottavien työkalujen luomiseen. Lisäksi keskuksen asiantuntijat olivat aktiivisesti mukana muun muassa taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia, vammaisten henkilöiden oikeuksia, ikääntyneiden oikeuksia ja yritysvastuuta käsittelevissä ENNHRI:n työryhmissä.

Joulukuussa ENNHRI:n yleiskokous valitsi Ihmisoikeuskeskuksen/Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution ENNHRI:n hallitukseen ja keskuksen johtajan hallituksen puheenjohtajaksi 31.3.2022 alkaen.

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 kanssa. Valtuutettu oli myös kesäkuussa Ihmisoikeusvaltuuskunnan kokouksen pääpuhujana. FRA:n kanssa yhteistyötä oli liittyen perusoikeuskirjaan, oikeusvaltioon ja kansallisiin ihmisoikeusinstituutioihin ja niitä koskeviin standardeihin. Yhteistyö YK:n toimielinten kanssa keskittyi vuoden aikana erityisesti vammaisten oikeuksiin ja ikääntyvien oikeuksiin ja uutena teemana ympäristöön ja ilmastomuutokseen.

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

Ihmisoikeusvaltuuskunta kokoontui vuonna 2021 neljä kertaa. Korona-pandemian vuoksi kaikki kokoukset järjestettiin etäkokouksina. Kokouksissa oli teemoina muun muassa kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan ajankohtaiset kysymykset Euroopan neuvostossa ja YK:n ihmisoikeustoiminnoissa, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien tila Suomessa ja Euroopassa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta. Suomen saamat suositukset kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä olivat myös esillä valtuuskunnan keskusteluissa.

Ihmisoikeuskeskus koosti ja julkaisi alkuvuonna 2021 valtuuskunnan suositusten pohjalta raportin KORONAPANDEMIAN VAIKUTUKSET PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEEN – IHMISOIKEUSVALTUUSKUNNAN SUOSITUKSIA. Lisäksi valtuuskunta teki kannanotot ihmisoikeuskasvatuksesta ja -koulutuksesta sekä inklusiivisesta opetuksesta.

Järjestyksessä kolmas Ihmisoikeusvaltuuskunta aloitti neljän vuoden toimikautensa 1.4.2020. Valtuuskunnassa on 38 jäsentä, mukaan luettuina erityisvaltuutetut sekä ylimpien laillisuusvalvojien 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.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi OA Petri Jääskeläinen, pääesittelijänä esittelijäneuvos Minna Verronen ja esittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen. Vammaisia henkilöitä koskevia asioita on selostettu myös Opcat-tarkastuksia (3.5) ja koronaa koskevissa (4) jaksoissa.

3.4.2 KANSALLISEN RAKENTEN TEHTÄVÄT JA TOIMINTA

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

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

OIKEUSASIAMIES

Oikeusasiamies suojelee, edistää ja seuraa yleissopimuksen täytäntöönpanoa oman toimivaltansa puitteissa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on julkisen vallankäytön lainmukaisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta (suojaus). 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 tehty havainnot epäkohdista vammaisten henkilöiden oikeuksien toteuttamisessa ovat myös seurantaa, jossa arvioidaan miten sopimusvelvoitteet toteutuvat yleisellä tasolla käytännössä.

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

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

IHMISOIKEUSKESKUS

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteinen tehtävä on perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen ja niiden toteutumisen seuranta. Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita tai toteuta laillisuusvalvontaa. Ihmisoikeuskeskuksen toimivalta ei ole rajattu yksistään viranomaistoimintaan, vaan sen toimivalta ulottuu myös yksityisiin toimijoihin.

Ihmisoikeuskeskuksen painopiste vammaistyössä on oikeudellisen näkökulman vahvistaminen ja tietoisuuden lisääminen vammaisten henkilöiden oikeuksista, vammaisten henkilöiden osallistamisen ja yhteiskunnallisen osallisuuden edistäminen sekä oikeuksien toteutumisen seurannan kehittäminen. Vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvässä toiminnassa tämä on näkynyt siten, että seurantaa tukeva työkalu (LEMPI) on muokattu vastaamaan YK:n vammaisyleissopimukseen liittyviä raportointitarpeita.

Yleisessä edistämistyössä yksi ihmisoikeuskeskuksen toimikauden tavoitteista on ollut vahvistaa viranomaisten ja eri ammattiryhmien perus- ja ihmisoikeusosaamista. Tätä on toteutettu erityisesti koulutukseen ja työelämään liittyvissä teemoissa.

Ihmisoikeuskeskuksen ja oikeusministeriön yhteistyössä toteuttaman perusoikeusbarometri-tutkimushankkeen tulokset julkaistiin 22.6.2021. Tämän jälkeen Ihmisoikeuskeskus käynnisti perusoikeusbarometrin tuloksista kahden teemaraportin laatimisen. Toisessa teemaraportissa vertaillaan tarkemmin koko väestöön kuuluvien vastaajien ja vammaisten ja toimintarajoitteisten tuloksia keskenään.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi ihmisoikeuskasvatusaineistoa inklusiivisesta koulutuksesta yhdessä Helsingin yliopiston kasvatustieteellisen tiedekunnan kanssa. Materiaalin tarkoituksena on lisätä erityisesti opetus- ja kasvatusalalla tietoa muun muassa vammaisyleissopimuksen 24 artiklasta.

Toimikauden aikana Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta julkaisivat kannanotton liittyen inklusiiviseen koulutukseen.

Ihmisoikeuskeskus julkaisi suomen- ja ruotsinkieliset käännökset kahdesta CRPD-komitean yleiskommentista (yleiskommentit nro 6 ja 7).

Kertomusvuonna käynnistyi yhteistyö Tampereen yliopiston kanssa liittyen vammaisten henkilöiden oikeussuojakeinojen käyttöön. Verkkokyselyn tarkoituksena on muun muassa selvittää, kuinka usein vammaiset henkilöt joutuvat turvautumaan oikeussuojakeinoihin heidän subjektiivisten oikeuksiensa kohdalla ja millaisia oikeussuojan toteutumiseen liittyviä ongelmia he kohtaavat.

IOK antoi lausunnon ulkoministeriölle luonnoksesta biolääketiedettä ja ihmisoikeuksia koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Oviedon sopimus) lisäpöytäkirjasta mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojelusta tahdonvastaisen sijoittamisen tai hoidon yhteydessä (IOK/8/2021). Muita lausuntoja olivat lausunto hallituksen esityksestä laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtävayhtiön perustamisesta, lausunto sosiaali- ja terveysministeriön osallisuustyöryhmän vammaispalvelulainsäädännön uudistusta koskevista ehdotuksista (IOK/5/2021) ja lausunto CRPD-komitealle komitean luonnoksesta yleiskommentiksi (IOK/44/2021). Yleiskommentti käsittelee YK:n vammaisyleissopimuksen 27 artiklaa, jossa on kyse vammaisten henkilöiden oikeudesta työhön ja työllistymiseen.

VAMMAISTIIMI

Kanslian vammaistiimiin kuului kolme oikeusasiamiehen asiantuntijaa ja notaari sekä Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija. Vammaistiimi oli vuoden 2021 aikana tiiviisti yhteistyössä vammaisten ihmisoikeuskomitean kanssa. Komitean tai vammaistiimin kokouksissa esiin tulleista asioista keskusteltiin luontevasti puolin ja toisin, koska kaksi vammaistiimin jäsentä oli asiantuntijajäsenenä myös ihmisoikeuskomiteassa.

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

Vammaistiimi julkaisi perus- ja ihmisoikeudet asumispalveluissa -hankkeen aikana laaditun itsearviointityökalun, joka on tarkoitettu tukemaan erityishuoltoa järjestävien palveluntarjoajien ja -tuottajien toimenpiteitä asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi. Itsearviointityökalu koostuu kysymyksistä, jotka ohjaavat erityishuoltoa järjestäviä toimijoita omatoimisesti arvioimaan, miten hyvin asumispalveluyksiköiden toiminta ja omaksutut toimintatavat tukevat ja vahvistavat asiakkaiden itsemääräämisoikeutta. Itsearviointityökalu on vapaasti käytettävissä Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivulla. Työkalua päivitetään muun muassa oikeuskäytännön ja laillisuusvalvojien kannanottojen osalta kaksi kertaa vuodessa.

Vammaistiimin aloitteesta kansliassa järjestetään vuosittain vammaisteemaan liittyvää koulutusta. Kertomusvuonna koulutuksen aiheena oli kohtuulliset mukautukset sosiaaliturvajärjestelmässä (10.11.2021). Kouluttajana toimi julkisoikeuden professori Toomas Kotkas Helsingin yliopistosta. Koulutukseen osallistuivat myös Vammaisten ihmisoikeuskomitean jäsenet.

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

- Invalidiliiton pääjohtaja Petri Pohjosen läksiäisjuhlaseminaari ”Kohti yhdenvertaista Suomea” 20.1.2021
- Ihmisoikeustekoja vammaisten lasten arkeen -seminaari 28.1.2021
- tietoisuusteettömyyden ja saavutettavuuden huomioinnista tarkastuksilla OA:n kanslian uusille työntekijöille 17.3.2021
- IMO ja Ihmisoikeudet arjessa – Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ja Nuorten ystävät ry:n järjestämä koulutustilaisuus 23.4.2021
- kommenttipuheenvuorot STM:n järjestämässä kahdessa kuulemistilaisuudessa kesäkuu 2021
- alustus lapsiasiainneuvottelukunnan kokouksessa ”Inklusio ja lapsen oikeudet”
- tietoisuuskansanedustajille vammaisten henkilöiden oikeuksista (IOK yhdessä yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa) 9.12.2021

VAMMAISTEN IHMISOIKEUSKOMITEA (VIOK)

Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) – Ihmisoikeusvaltuuskunnan pysyvä jaosto – kokoontui toimikauden aikana kuusi kertaa. Kokouksissa kuultiin ulkopuolisia asiantuntijoita alustajina ja keskusteltiin komitean vuosille 2000–2024 laatiman työohjelman mukaisesti Covid-19-pandemian vaikutuksista vammaisiin henkilöihin, työelämäosallisuuden rakenteellisista esteistä, yhdenvertaisuudesta ja syrjinnästä ja koulutuspoliittisen selonteon vammaisiin henkilöihin liittyvistä kirjauksista sekä yhdenvertaisuuslain osittaisuudistuksesta. Lisäksi komitea seurasi tiiviisti koko toimikauden ajan hallitusohjelman vammaispoliittisten toimenpiteiden toteutumista ja niiden etenemistä. Komitean jäsenet ja asiantuntijajäsenet osallistuivat asiantuntijoina CRPD-komitean yleiskommenttien suomen- ja ruotsinkielisten käännösten terminologian tarkistustyöhön.

Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) osallistui OA:n kuntavaalien 2021 äänestyspaikkatarkastusten valmisteluun.

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.

Ihmisoikeuskeskus aloitti yhteishankkeen yhdenvertaisuusvaltuutetun kanssa vammaisten henkilöiden työelämäoikeuksien edistämisestä. Hankkeen tavoitteena on edistää YK:n vammaisyleissopimuksen 27 artiklan mukaisesti vammaisten oikeutta työhön ja lisätä heidän työllistymistään.

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

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

Vammaistiin jäsen (IOK) toimii asiantuntijana vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnassa (VANE) ja oikeusministeriön syrjinnän seurannan asiantuntijaryhmässä.

KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Koronapandemian seurauksena kaikki ENNHRI CRPD-työryhmän kokoukset olivat etäkokouksia, ja työryhmän toiminnan painopiste oli edellisen vuoden tapaan koronapandemiaan liittyvien toimenpiteiden ja vaikutusten arvioinnissa ja seurannassa. Toimikauden aikana Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija osallistui ENNHRI CRPD-työryhmän yhdessä European Disability Forumin ja Mental Health Europen sekä Equinetin kanssa järjestämään keskustelutilaisuuteen ihmisoikeuksia ja biolääketiedettä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Oviedon sopimus) tahdonvastaisia hoitotoimenpiteitä koskevasta lisäpöytäkirjaluonnoksesta.

Vuosittain järjestettävä YK:n vammaisyleissopimuksen 14. osapuolikokous järjestettiin kesäkuussa hybridimallisena, pääosin virtuaalisena ja osin paikan päällä New Yorkissa. Vammaistiimin jäsenet osallistuivat muutamiin tilaisuuksiin.

3.4.3 AJANKOHTAISIA LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA JA SELVITYKSIÄ

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin kertomusvuonna vammaispalvelulainsäädännön uudistamista. STM järjesti lukuisia kuulemistilaisuuksia, jotka olivat avoimia kaikille.

Hallitusohjelmassakin mainittu itsemääräämisoikeuslainsäädännön kehittäminen nousi usein esille viranomaisten ja järjestöjen kanssa käydyissä keskusteluissa. STM on asettanut asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisen seurantaryhmän, johon Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija osallistuu jäsenenä. Seurantatyöryhmän työ jatkuu 31.12.2023 saakka.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa sovitun mukaisesti vuosina 2020–2021 toteutettiin tutkimus (Viitotut muistot -tutkimushanke) Suomessa 1900-luvulta nykypäivään kuuroihin ja viittomakieliseen yhteisöön kohdistuneista oikeudenloukkauksista sekä niiden vaikutuksia. Selvityksessä todettiin, että yhteisöä oli syrjitty koko tarkasteltavana olleen ajanjakson ajan. Syrjinnän takia monet yhteisön jäsenet ovat sisäistäneet kielteisen kuvan itsestään ja yhteisöstään, siksi yhteisön kohtaamien vääryyksien käsittelyä on jatkettava yhteiskunnallisella tasolla. Selvitys sisältää 9 toimenpidesuositusta.

3.4.4 LAILLISUUSVALVONTA

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

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

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

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

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

KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

Asiaryhmään tilastoituja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 300. Määrä pysyi edelliseen vuoteen (306) verrattuna lähestulkoon samana (vuonna 2019 ratkaistuja asioita oli 281 ja 257 vuonna 2018).

Omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna 4. Kahdessa ratkaisussa oli kyse lasten rajoitustoimenpiteistä asumis- ja laitospalveluissa (5030/2018* ja 2757/2019*), joita selostetaan jaksossa 3.5. Toimenpiteisiin johti määrällisesti enemmän kuin aiempina vuosina eli 115 asiaa (38 %). Toimenpideprosentti oli korkeampi kuin edellisenä vuonna (32 %) ja edellisten vuosien tapaan oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa (13,4 %) korkeampi. Kolmessa asiassa annettiin huomautus ja seitsemässä asiassa tehtiin esitys (terveydenhuolto 5 esitystä). Sosiaalihuollossa annettiin 3 huomautusta. Kahdessa tapauksessa oli kyse vammaispalveluiden menettelystä (selostetaan myöhemmin) ja kolmas tapaus koski sosiaalitoimen menettelyä muistisairaana henkilön huolenpidon turvaamisessa 5849/2020* (tapausta selostettu jaksossa 5.13). Käsityksen lausumiseen johti 64 (63) ja muuhun toimenpiteeseen 19 (16) asiaa. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa. Ratkaisuja pyritään enenevissä määrin julkaisemaan myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla www.oikeusasiamies.fi.

Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja 218 (215 vuonna 2020 ja 179 vuonna 2019) oli edellisvuosien tapaan sosiaalihuollon asiaryhmässä. Tämä johtuu siitä, että kunnan tehtävänä on huolehtia sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä muistisairaiden palveluiden järjestämisestä. Vammaispalvelulain mukaisista palveluista (132 ratkaisua) henkilökohtaista apua koski 40 (35 vuonna 2020 ja 26 vuonna 2019) ratkaisua, kuljetuspalveluita 44 (44 vuonna 2020 ja 30 vuonna 2019) asiaa ja kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksia 28 (29 vuonna 2020 ja 25 vuonna 2019) asiaa sekä vammaisten vanhusten (muistisaira) oikeuksia 31 (43 vuonna 2020) asiaa. Muistisairaiden tai muilla tavoin vammaisten vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä on selostettu tämän kertomuksen vanhusten oikeudet jaksossa 4.13.

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia vammaisia henkilöitä koskevia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 23 (32 vuonna 2020 ja 46 vuonna 2019) ja terveydenhuollon 38 (51 vuonna 2020 ja 57 vuonna 2019) sekä opetuksen 21 (15 vuonna 2020 ja 5 vuonna 2019).

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

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna koronapandemiasta johtuen vammaisten asumis- ja laitospalveluiden tarkastukset toteutettiin etätarkastuksina pääosin siten, että asiakkaita ja omaisia kuultiin puhelimitse ja tarkastuskohteelta pyydettiin asiakirjoja ja selvitystä. Painopiste etätarkastuksilla oli pandemian vaikutusten selvittäminen palveluiden sisältöön ja laatuun sekä rajoitusten käyttöön. Etätarkastusten kohteina olivat Vaasan kaupunki, Purohovin yksikkö (3996/2021*), Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystalpalveluyhtymä Soite (3995/2021*), Rekolan hengityshalvauksyksikkö (4128/2021*) ja Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän Jampankaaren palvelupiha (4060/2021). Lisäksi AOA lähetti selvityspyynnöt Niuvanniemen ja Vanhan Vaasan sairaaloihin.

Edellä mainittujen kansallisena valvontaelimenä tehtyjen tarkastusten havaintoja ja saatuja selvityksiä on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5.

Tarkastushavainto esteettömyydestä

Esteettömyyden, saavutettavuuden ja osallisuuden edistäminen ovat vammaisyleissopimuksen läpileikkaavia teemoja, jotka huomioidaan kanslian paikan päällä toteutettavassa tarkastustoiminnassa.

Psykiatrisen vankisairaalan (Vantaan yksikkö) osastolla oli tilavalta vaikuttava esteetön potilashuone/selli, jossa oli oma wc-suihkutila. Sängyn viereen ja WC:hen mahtui hyvin pyörätuolilla. Koska vartijakutsu oli vain oven pielessä, AOA suositti harkitsemaan esimerkiksi langattoman hälytinalaitteen hankkimista tilaan (6762/2021*).

Ennakkoäänestyspaikat

OA:n määräyksestä kaksi oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä tekivät ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia 8 eri kunnan kuntavaalien ennakkoäänestyspaikkaan Etelä-Suomen alueella (Tampere, Akaa, Hämeenlinna, Janakkala, Siuntio, Kirkkonummi, Vantaa ja Espoo). OA päätti saattaa tarkastuksen kohteina olleiden kuntien sekä niiden keskusvaalilautakuntien tietoon tarkastuspöytäkirjassa todetut havainnot ja kehittämisehdotukset koskien äänestyspaikkojen opasteiden näkyvyyttä, esteettömyyskysymyksiä ja äänestysjärjestelyjä.

Yleisenä havaintona oli, että edelleen ennakkoäänestyspaikoista ilmoittamisessa ja opastamisessa oli parantamisen varaa. OA piti myönteisenä, että ennakkoäänestyspaikat alkavat yhä enemmän olla esteettömiä. Äänestyspaikoista löytyy myös aikaisempaa useammin esteettömiä äänestyskoppeja tai -paikkoja, joissa pyörätuolia tai muita liikkumisen apuvälineitä käyttävät äänestäjät voivat tehdä äänestysmerkintänsä vaalisalaisuutensa säilyttäen ja mahdollisimman omatoimisesti (3250/2021*).

LAUSUNNOT

OA antoi lausunnon sosiaali- ja terveysministeriön osallisuustyöryhmän vammaispalvelulainsäädännön uudistusta koskevista ehdotuksista (8298/2020).

AOA antoi lausunnon ulkoministeriölle liittyen Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisesti Suomea vastaan tehdystä järjestökantelusta (7992/2020). Kantelussa väitetään Suomen loukanneen asumisyksiköissä asuvien vammaisten henkilöiden oikeuksia COVID-19-pandemian leviämisen estämiseksi asetetuilla rajoituksilla, mukaan lukien vierailukielloilla.

AOA antoi lausunnon ulkoministeriölle luonnoksesta biolääketiedettä ja ihmisoikeuksia koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (Oviedon sopimus) lisäpöytäkirjasta mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojelusta tahdonvastaisen sijoittamisen tai hoidon yhteydessä (1301/2021*).

3.4.5 RATKAISUJA SOSIAALIHUOLLON ALALTA

PUUTTEITA JA MENETTELYVIRHEITÄ VAMMAISTEN LASTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISESSA

YK:n vammaisyleissopimuksen 7 artiklan mukaan sopimuspuolten tulee toteuttaa kaikki tarvittavat toimet varmistukseksi, 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.

Tapaturmassa loukkaantuneen lapsen palvelujen suunnittelu ja järjestäminen

OA antoi asiassa 877/2020* hyvinvointikuntayhtymän vammaispalveluille huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä lapsen vammaispalvelujen suunnittelussa ja asunnon muutostöiden järjestämisessä.

OA katsoi hyvinvointikuntayhtymän vammaispalvelujen menettelyn olleen monin tavoin epäonnistunut laskettelutapaturmassa vammautuneen lapsen palvelujen suunnittelussa ja asunnon muutostöiden järjestämisessä. Tapauksessa asunnon muutostöitä koskevan päätöksen toimeenpano oli viivästynyt ja tämän lisäksi vammaispalvelut oli laiminlyönyt valvoa palveluntuottajaa asiassa.

OA piti hyvinvointikuntayhtymän vammaispalvelujen menettelyä kokonaisuudessaan vakavasti moitittavana. OA otti menettelyn moitittavuuden arvioinnissa huomioon sen, että kysymyksessä on ollut herkässä iässä olevan ja erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelujen järjestämisestä. Lisäksi kyse oli ollut välittömästi tapaturmaisen vammautumisen jälkeen toteutettavasta palvelujen suunnittelusta ja ohjausvaiheesta, joka edellyttää sosiaalityöltä erityistä paneutumista, huolellisuutta ja herkkyyttä lapsen ja perheen tilanteen kartoittamisessa ja hoitamisessa.

Lapsen erityishuollon järjestäminen ruotsin kielellä

Asiassa 488/2021* Helsingin kaupunki ei ollut pystynyt järjestämään lievästi kehitysvammaiselle ja psykiatrisia haasteita omaavalle erityistä tukea tarvitsevalle ruotsinkieliselle lapselle tutkimusjakson aikana erityishuoltoa (ohjausta asumisyksikössä) hänen omalla äidinkielellään asumisyksikössä. OA:n mukaan menettely oli ollut sosiaalihuoltolain 40 §:n vastainen ja loukannut lapsen perustuslaissa turvattuja yhdenvertaisuutta ja sosiaalisia sekä kielellisiä oikeuksia.

Koska lapsi ei ollut voinut käydä ohjaustilanteissa keskustelua äidinkielellään, OA ei voinut todeta lapsen saaman palvelun laatua hyväksi eikä myöskään todeta, että lapsen äidinkieli olisi otettu huomioon sosiaalihuollon asiakaslain edellyttämällä tavalla.

OA korosti, että erityistä tukea tarvitsevan lapsen itsemääräämisoikeuden ja muiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta on erityisen tärkeää, että hänen oikeutensa saada palvelua valitsemallaan kielellä toteutuu. Käytettävällä kielellä on suuri merkitys lapsen kohtaamisessa ja asioiden molemminpuolisessa ymmärryksessä.

Kaupunki katsoi lausunnossaan järjestäneensä lapsen huollon parhaalla mahdollisella tavalla huolimatta puutteellisista resursseistaan. Asia yhteydestä oli pääteltävissä, että puutteelliset resurssit olivat kohdistuneet nimenomaisesti ruotsinkielisen palvelun järjestämiseen ja että suomenkieliselle lapselle palvelu olisi pystytty järjestämään. OA korosti, että puutteelliset resurssit eivät ole pätevä syy olla tarjoamatta asiakkaalle palvelua hänen valitsemallaan kielellä.

OA:n mielestä kaupungin olisi pitänyt palvelun järjestäjänä ja palvelun ostajana ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin syksyllä 2019, jotta lapsen oikeus ruotsinkieliseen erityishuoltoon olisi toteutunut yhdenvertaisesti suomenkielisten lasten kanssa. Kaupunki olisi OA:n mielestä voinut ja sen olisi pitänyt palvelun ostajana vaikuttaa siihen, että yksityinen palvelun tuottaja olisi jatkanut mahdollisia yrityksiään ja toimenpiteitään ruotsinkielisen henkilökunnan saamiseksi asumisyksikköön tai kaupungin olisi tullut ryhtyä asiassa itse tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta lapsen oikeus saada palvelua ruotsin kielellä olisi toteutunut.

OA kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien toteutumiselle. Tämä tarkoittaa käytännössä jatkuvia toimenpiteitä palvelun järjestäjältä tilanteesta, jossa järjestetty palvelu ei toteuta asiakkaan perusoikeuksia.

OA pyysi Helsingin kaupungilta selvitystä 28.2.2022 mennessä siitä, miten Helsingin kaupunki aikoo jatkossa huolehtia ruotsinkielisen erityishuoltopalveluiden riittävästä saatavuudesta ja sen varmistamisesta kehitysvammaisille lapsille.

- Helsingin kaupunki ilmoitti 3.2.2022 ottaneensa huomioon ruotsinkielisten palveluiden kehittämistarpeen. Sote-uudistuksen myötä erityishuoltopiirien toiminta ja ruotsinkielisen vammaispalvelujen järjestäminen siirtyvät hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille. Tällöin Helsingin kaupungin omat palvelut lisääntyvät ja lisäksi Uusimaan tasolla tehdään sekä sisäistä suunnittelua että yhteistyötä ruotsinkielisen palvelun varmistamiseksi eri tavoin.

Puutteita monialaisessa yhteistyössä

Asiassa 1132/2020* lapsen palvelujen suunnittelu ja palveluja koskeva päätöksenmenettely ei ollut OA:n näkemyksen mukaan kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan eikä sosiaalihuollon toimialan osalta lapsiperheen edun mukaista eikä ollut kaikilta osin täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. OA:n näkemyksen mukaan tämä oli johtunut kaupungin sisäisen tiedonkulun puutteista ja yhteistyöongelmista sosiaalitoimen ja varhaiskasvatuksen välillä.

OA katsoi, että kaupungin ruotsinkielisen varhaiskasvatuksen olisi tullut tehdä kantelijan lapsen varhaiskasvatushakemuksen ja esitettyjen kotona järjestettävää päivähoitoa koskevien vaatimusten johdosta oikaisuvaatimuskelpoinen päätös. OA korosti, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatekijöitä. Viranomaisen ei voi siirtää sille kuuluvaa selvitys- ja päätöksentekovelvollisuutta esimerkiksi sen johdosta, että asia on hankala tai vaikeasti ratkaistava. Asiakkaan (lapsen) palvelutarpeen tultua sosiaalitoimen (vammainen) tietoon, sen on aina arvioitava yksilöllinen palvelutarve ja järjestettävä tarpeen mukainen apu ja hoito esimerkiksi sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain, kehitysvammalain ja lastensuojelulain perusteella.

OA korosti, että kaupungin sisäiset epäselvyydet ja yhteistyövaikeudet eri toimialojen välillä eivät saa johtaa erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelujen järjestämisessä oikeudenmenetyksiin tai asian käsittelyn viivästyksiin. Sosiaalitoimi ei voi siis asettaa palvelun myöntämisen edellytykseksi sitä, että kaupungin toinen toimiala tekee kielteisen päätöksen esimerkiksi varhaiskasvatuksen järjestämisestä. Tällainen toimintatapa voi johtaa lapsen edun vastaisiin päätöksenteon ja palvelun järjestämisen viivästyksiin.

OA piti hyvänä kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan esitystä ruotsinkielisten palvelukäytäntöjen saattamisesta asiakaslähtöisemmiksi.

Koska saadun selvityksen mukaan kaupungin vammaissosiaalityö oli ryhtynyt toimenpiteisiin ruotsinkielisten vammaispalvelujen saatavuuden parantamiseksi, OA tyytyi tässä yhteydessä kiinnittämään kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan sekä vammaissosiaalityön erityistä huomiota ruotsinkielisten vammaispalvelujen ja erityishuollon palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen.

Tapauksessa 2254/2020 oli kyse vammaisen lapsen hoidon järjestämisestä koulun kesäloman ajaksi tilanteessa, jossa hänelle ei ollut myönnetty kehitysvammaisen erityishuoltoa ja asiasta oli vireillä valitus hallitusoikeudessa. OA kiinnitti yleisellä tasolla kaupungin varhaiskasvatuksen huomiota siihen, että varhaiskasvatusta voivat saada myös oppivelvollisuusikäiset lapset, milloin erityisolosuhteet sitä vaativat. Etenkin yksinhuoltajien kohdalla voi syntyä tilanteita, joissa lapsen hoito on tarkoituksenmukaisinta järjestää varhaiskasvatuspalveluja käyttäen.

JÄLLEEN MOITTEITA VIIVÄSTYMISSISTÄ PÄÄTÖKSENTEOSSA JA MUISTA LAIMINLYÖNNISTÄ

OA:n laillisuusvalvonnassaan toteamia yleisimpiä puutteita ovat vammaisten henkilöiden palveluita tai etuuksia koskevien hakemusten käsittelyn viivästyminen ja viranomaisen päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönti. Kyseiset menettelyvirheet vaarantavat vammaisten henkilöiden oikeusturvan toteutumista, koska asiakkaan muutoksenhaku viivästyy 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 2490/2021* OA antoi huomautuksen vastaisen varalle kunnan sosiaalitoimelle lainvastaisista viivästyksistä päätöksenteossa ja toistuvista laiminlyönneistä yhteydenottoihin vastaamisessa. OA otti huomioon sen, että AOA oli jo aiemmin antamassaan päätöksessä saattanut kunnan tietoon sosiaalitoimen viranhaltijan lainvastaisen laiminlyönnin yhteydenottoihin vastaamisessa, mutta tilanne ei ollut korjaantunut. Sosiaalihuollon asioiden käsittelyn toistuvat viivästykset saattavat vaarantaa sosiaalihuollon asiakkaan välttämättömän huolenpidon ja riittävien palvelujen turvaamista. Tästä syystä OA piti kunnan sosiaalitoimen menettelyä vakavasti moitittavana. OA kiinnitti kunnan sosiaalitoimen erityistä huomiota sen järjestämisvastuuseen kuuluvien asioiden lainmukaiseen käsittelyyn.

Myös asiassa 8127/2020* OA kiinnitti kaupungin vammaispalvelujen vakavaa huomiota vammaispalvelua koskevien hakemusten lainmukaiseen käsittelyyn ja hyvän hallinnon mukaiseen menettelyyn. OA piti vammaispalvelujen viivästyksiä kantelijan lapsen hakemusasioiden käsittelyssä vammaispalvelulain ja sosiaalihuoltolain vastaisina.

Kantelijan lapsen asunnon muutostöitä koskevan hakemuksen käsittely älylukon osalta kesti kokonaisuudessaan lähes 10 kuukautta ja piha-aidan osalta noin vuoden ja kolme kuukautta. Myös ensimmäisen autismiohjausta koskevan hakemuksen käsittely vuonna 2020 kesti yli kolme kuukautta.

Kaupungin vammaispalvelut ei ollut esittänyt hyväksyttäviä erityisiä syitä vammaispalvelulaissa säädetyn kolmen kuukauden määräajan selvälle ylittymiselle. Kaupungin vammaispalvelut ei ollut alun perinkään kiistänyt lapsen tarvetta edellä mainittuihin asunnon muutostöihin, mutta tästä huolimatta hakemusten käsittely ja asioiden selvittäminen oli kestänyt kohtuuttoman pitkään. Moitittavuuden arvioinnissa OA otti huomioon sen, että kysymys oli ollut erityistä tukea tarvitsevan vaikeavammaisen lapsen välttämättömien vammaispalvelujen järjestämisestä.

Älylukkoa ja piha-aidan korvaamista koskeissa asioissa oli ollut kysymys myös vammaisen lapsen turvallisen asuinympäristön varmistamisesta.

Kun kysymys on välttämättömän huolenpidon tai muiden perusoikeuksien turvaamisesta – esimerkiksi vammaispalvelulain mukaiset asunnon muutostyöt ja muut subjektiiviset oikeudet – käsittelyn viivytyksettömyydelle on annettava erityistä merkitystä viranomaisen toiminnassa. Tämän lisäksi erityistä tukea tarvitsevan henkilön ja lapsen etu tulee aina ottaa huomioon hakemusten käsittelyjärjestystä ja käsittelyaikaa koskevassa arvioinnissa.

Työmatkoja koskevan kuljetuspalveluhakemuksen käsittely kesti yli kuukauden kauemmin kuin säädetty erityinen enimmäisaika edellytti. Käsittelyn viivästyminen johtui laiminlyönnistä ja virheestä kirjaamisessa. OA kiinnitti Vantaan kaupungin huomiota huolellisuuteen hakemuksen asianmukaisessa kirjaamisessa ja vammaispalvelulaissa säädettyyn erityiseen enimmäiskäsittelyaikaan (6961/2020*).

Tapauksessa 6604/2020* OA saattoi käsityksensä vammaispalveluhakemuksen (asunnon muutostyöt) lainvastaisesta viivästyisestä kaupungin sosiaalitoimen ja vammaispalveluiden tietoon. Kantelijan hakemuksen käsittely oli aloitettu vasta hänen yhteydenottonsa jälkeen, jolloin aloittaminen oli viivästynyt noin 10 kuukaudella. Asiassa oli ylitetty selvästi vammaispalvelulaissa säädetty 3 kuukauden määräaika hakemuksen käsittelylle. Viivästyminen oli aiheutunut ilmeisesti unohduksesta. OA kiinnitti kaupungin vammaispalvelujen vakavaa huomiota vammaispalvelua koskevien hakemusten huolelliseen kirjaamiseen ja lainmukaiseen käsittelyyn. OA korosti, että viranomaisen on välittömästi hakemuksen tultua vireille alettava selvittämään asiaa.

Näkövammaisten liitto ry:n oikeuksienvalvontayksikkö arvosteli saamiensa yhteydenottojen johdosta monella tapaa Raision vammaispalveluiden palveluprosesseja. Tämän lisäksi kantelussa esitetty arvostelu perustui Turun yliopistollisen keskussairaalan kuntoutusohjaajien kokemuksiin heidän näkövammaisen asiakkaittensa asioiden hoidossa.

AOA:n sijainen saattoi Raision kaupungin sosiaali- ja terveystoimen sekä vammaispalvelujen tietoon esittämänsä käsitykset lainvastaisista menettelyistä päätöksenteossa (kestänyt yli 3 kuukautta), palvelusuunnitelman laatimisessa (kirjaaminen oli jäänyt tekemättä tai viivästynyt), oikaisuvaatimusten käsittelyssä (oikaisuvaatimusta ei viety kaupungin sosiaali- ja terveyspalvelulautakunnan tutkittavaksi) ja päätösten tiedoksiannossa (itse-oikaisuna tehtyjä päätöksiä ei annettu asiakkaalle). AOA:n sijainen kiinnitti lisäksi kaupungin huomiota päätösten perustelemisesta ja yhteydenottoihin vastaamisesta sanottuun.

AOAS pyysi ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aihetta ja miten kaupungin selvityksessä mainittu vammaispalvelujen organisaatiouudistus on käytännössä toteutunut (3560/2020*).

- Raision sosiaali- ja terveyskeskus antoi 24.5.2021 yksityiskohtaisen selvityksen toimenpiteistään asiassa ja uudistuksen toteutuksesta.

Velvollisuus laatia liikkumisen suunnitelma erityishuollossa

OA katsoi kuntayhtymän laiminlyöneen laatia tahdosta riippumattomassa erityishuollossa olevalle asiakkaalle liikkumisen suunnitelman, vaikka kehitysvammalaki edellyttää tällaista asiakkailla, joilla on tehty päätös valvotusta liikkumisesta. Suunnitelmasta tulee ilmetä se, miten asiakkaan liikkuminen valvotusti toteutetaan (3882/2020*).

VAMMAISPALVELULAIN MUKAISET KULJETUSPALVELUT

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

Määräaikainen päätös ja ohjaus jatkohakemuksen tekemiseen

Ratkaisussaan 6961/2020* ja 382/2021 OA piti lähtökohtaisesti ongelmallisena Vantaan kaupungin rajanvetoa siinä, että kuljetuspalvelun hakijaa ei ohjata määräaikaisissa päätöksissä jatkohakemuksen tekemisessä kuten muissa kuljetuspalvelupäätöksissä. Vaikeavammaisella ihmisellä voi olla subjektiivinen oikeus lisämatkoihin. OA:n näkemyksen mukaan lisämatkapäätöksiin olisi hyvä kirjata vastaava ohje tai jollain muulla tavoin yksilöllisesti huolehtia ja varmistaa siitä, että palvelun jatkuminen turvataan tapahtunutta paremmin.

OA ei pitänyt Vantaan käytäntöä sinänsä lainvastaisena, mutta hän korosti hyvän hallinnon ja lain ohjaavan viranomaista toimimaan siten, että asiakkaan oikeus palveluihin jatkuisi saumattomasti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että viranhaltijan tulisi tehdä määräaikainen päätös riittävän pitkäksi ajaksi ja tarvittaessa tehdä uusi päätös riittävän ajoissa ennen edellisen päätöksen voimassaoloajan päättymistä.

Asiakirjoista ei ilmennyt, että kantelijan palveluntarvetta kuljetuspalvelun lisämatkoihin olisi yksilöllisesti arvioitu ennen määräaikaisen päätöksen päättymistä ja tällä tavoin varmistettu hänen palvelujensa jatkuvuus. OA kiinnitti Vantaan kaupungin vammaispalveluiden huomiota määräaikaisten päätösten tekemisestä ja jatkopäätöksen hakemiseen ohjaamisesta sanottuun.

Kuljetuspalvelut Essoten alueella

AOAS saattoi Etelä-Savon sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän (Essote) ja Juvan kunnan tietoon esittämänsä käsityksen kuljetuspalvelujen asiakasmaksujen (omavastuu) määräytymisen ongelmallisuudesta sekä esittämänsä näkökohdat kuljetuspalvelujen käytännöistä ja ohjeista liittyen kuljetuspalvelujen järjestämiskäytäntöihin (yhdensuuntainen matka), kuljetuspalvelukortin maksuun, kuljetuspalveluihin liittyvään saattajapalveluun sekä kuljetuspalvelumatkojen peruuttamiskäytäntöihin ja sanktioihin (4681/2020*). AOAS pyysi Essotea ja Juvan kuntaa ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet päätöksen johdosta 15.10.2021 mennessä.

- Essote ilmoitti ottavansa alueellaan (lukuun ottamatta Juvan kuntaa) käyttöön vyöhykkeisiin perustuvan omavastuun määräytymisen 1.12.2021 alkaen. Lisäksi Essote ilmoitti päivittävänsä ohjeistustaan liittyen yhdensuuntaiseen matkaan, kuljetuspalvelukortin maksuun, kuljetuspalveluun liittyvään saattajapalveluun ja peruuttamiskäytäntöihin. Juvan kunta ilmoitti ottavansa käyttöönsä samat Essoten päivittämät asiakasohjeet.

Ennakkotilausmaksu

Kantelijalle ei ollut tehty erillistä päätöstä kuljetuspalvelujen asiakasmaksuista, vaikka kantelija oli ilmaissut tyytymättömyytensä ennakkotilausmaksujen perimisen osalta. OA saattoi kaupungin vammaispalvelujen tietoon, että laillisuusvalvontakäytännössä on asiakasmaksujen osalta asetettu minimivaatimukseksi se, että ainakin pyydetessä sosiaalihuollon asiakas saa oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen asiakasmaksujen määräytymisen perusteista ja asiakasmaksun määrästä (4520/2020).

Tuttutaksioikeus

Tuttutaksioikeudesta tai muista yksilöllisistä kuljetuspalvelujen järjestämistavoista ei ole erikseen säädetty laissa. Käytännössä tututaksioikeudella mahdollistetaan kuljetuspalvelujen käyttäminen tilanteessa, jossa kunnan päättämä yleinen kuljetuspalvelujen järjestämistapa (esimerkiksi matkojenyhdistely ja tilauskeskuksen käyttö) rajoittaa tai estää vaikeavammaisen henkilön kuljetuspalvelun tosiasiallista käyttöä.

OA arvioi asiassa 1273/2020* Akaan yhteistoiminta-alueen kuljetuspalveluja koskevaa soveltamisohjetta siltä osin kuin siinä rajattiin tututaksioikeuden käyttöä niin, että asiakas ei voinut valita tututaksiksi läheisessä sukulaissuhteessa olevaa kuljettajaa.

OA piti kunnan soveltamisohjeissa todettua yleistä sääntöä ongelmallisena. Hän piti ohjetta sukulaisuusrajausten osalta myös epäselvänä ja tulkinnanvaraisena. OA saattoi käsityksensä kaupungin vammaispalvelujen ja perusturvatoimen tietoon.

Asian vireilletulo uudelleen

Ratkaisussa 117/2021* AOA:n sijainen katsoi kuntayhtymän menetelleen virheellisesti siinä, että kuljetuspalvelua koskevaa asiaa ei ollut saatettu uudelleen vireille kantelijan yhteydenoton eikä eduskunnan oikeusasiamiehen määräyksestä lähetettyyn selvityspyyntöön sisältyvien tietojen perusteella. Lisäksi AOA:n sijainen katsoi kuntayhtymän laiminlyöneen velvollisuutensa antaa kantelijalle asiaan liittyvää ohjausta ja neuvontaa.

VAMMAISPALVELULAIN MUKAINEN HENKILÖKOHTAINEN APU

Palvelusetelin arvon määrittäminen ja tarkistus

Kynnys ry:n kantelussaan esittämän selvityksen perusteella STM arvioi henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon jääneen useissa kunnissa jälkeen suhteessa kustannusten nousuun. Koska tällainen tilanne ei enää vastannut lainsäädännön asettamia vaatimuksia, STM ilmoitti OA:lle antamassaan lausunnossaan olleensa yhteydessä valvontaviranomaisiin ja Terveystieteiden tutkimuskeskukseen valvonnan ja ohjauksen tehostamiseksi.

OA piti myös palvelusetelin arvon kohtuullisuuden kyseenalaistamista perusteltuna kantelun ja siihen liitetyn selvityksen johdosta. Tämän vuoksi OA piti STM:n toimenpiteitä tärkeinä.

OA:n mukaan palvelusetelin arvon pysyminen riittävänä ja kohtuullisena edellyttää sen arvon säännöllistä seuraamista ja tarkistamista tarvittaessa. OA oli ministeriön kanssa samaa mieltä siitä, että vaatimus arvon kohtuullisuudesta pitää sisällään sen, että palvelusetelin arvon riittävyys tulee kustannusten noustessa ja tarpeen tullen muutoinkin tarkistaa. OA piti tärkeänä, että aluehallintovirastot, kunnat ja yksityisiä sosiaalipalvelun tuottajia ensisijaisesti ohjaavina ja valvovina viranomaisina, jatkavat palvelusetelin arvon kohtuullisuuden seuraamista kunnissa ja ryhtyvät tarvittaessa lisätoimenpiteisiin asiassa. Henkilökohtaisen avun järjestämistavasta palvelusetelillä on säädetty vammaispalvelulaissa, minkä vuoksi on tärkeä varmistaa ja seurata, että tämä järjestämistapa säilyy todellisena vaihtoehtona vaikeavammaisille henkilöille.

OA:n ratkaisukäytännössä on todettu, että palvelusetelin arvo tulee määrittää sellaiseksi, että vaikeavammaisen henkilön saa sillä tosiasiallisesti välttämättömän avuntarpeensa turvattua siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin, kun häntä koskevassa päätöksessä ja palvelusuunnitelmassa on määritetty. Vaikka kunnalla on oikeus päättää palvelujen järjestämistavasta, ei valittu järjestämistapa saa estää tai kaventaa yksittäisen vammaisen henkilön subjektiivisen oikeuden toteutumista siinä laajuudessa, kun häntä koskevassa päätöksessä on määrätty.

OA korosti, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Henkilökohtaisen avun järjestämisessä on kyse perustuslain 19 §:n mukaisesta oikeudesta välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin. Siten perustuslain 22 § edellyttää palvelusetelin arvon riittävyyden seuranta ja sen tarkistamista tarvittaessa.

OA piti tärkeänä, että palvelusetelilain ja vammaispalvelulain uudistamisen yhteydessä arvioidaan sitä, miten palvelusetelin arvon riittävyys ja kohtuullisuus voitaisiin jatkossa turvata tapahtunutta paremmin.

OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan hänelle 31.12.2022 mennessä, mitä havaintoja aluehallintovirastojen valvonnassa ja ohjauksessa oli tehty kuntien henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvon riittävyydestä ja minkälaisiin lisätoimenpiteisiin asiassa oli mahdollisesti ryhdytty. Samalla OA pyysi ministeriötä arvioimaan aluehallintovirastojen mahdollisten toimenpiteiden riittävyyttä asiassa (5684/2020*).

Tapaturmavakuutusmaksu

OA katsoi asiassa 482/2021 Siun soten laiminlyöneen ottaa vallinneen käytäntönsä mukaisesti tapaturmavakuutuksen kantelijan henkilökohtaiselle avustajalle. OA korosti, että mikäli kuntayhtymä sitoutuu auttamaan vaikeavammaista työnantajaa työnantajavelvoitteiden hoitamisessa, tulee tehtävä hoitaa sillä erityisellä huolellisuudella mitä sosiaalihuollon viranomaiselta voidaan edellyttää. Lisäksi OA kiinnitti Siun soten huomiota siihen, että sen on huolehdittava, että henkilökohtaisen avun työnantajamallia koskevat ohjeistukset ovat selkeitä ja niistä ilmenee yksiselitteisesti kaikkien osapuolten vastuut ja velvollisuudet.

Toisessa ratkaisussa 6841/2020 OA katsoi kaupungin tapaturmavakuutusmaksukorvauksen maksamisen kestäneen liian pitkään. Kantelija oli joutunut henkilökohtaisen avustajan työnantajana hankalaan tilanteeseen tapaturmavakuuttamista koskevien epäselvyyksien ja osin kaupungin menettelyn takia.

Tiedottaminen kilpailutuksen jälkeen

Perusturvakuntayhtymä tiedotti henkilökohtaisen avun kilpailutuksen jälkeen, että asiakas ei voinut enää itse valita haluamaansa palveluntuottajaa, vaan palveluntuottaja määräytyi kilpailutuksen perusteella.

OA katsoi asiakastiedotteen olleen tulkinnanvarainen ja epäselvä. Tämä oli saattanut aiheuttaa epätietoisuutta ja hämmennystä kantelijalle ja muille henkilökohtaisen avun asiakkaille.

OA kiinnitti kuntayhtymän huomiota viranomaisen kielenkäytön ja asiakirjojen ymmärrettävyydestä ja selkeyteen. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. OA korosti, että kielenkäytön laadulla ja virkamiehen tavalla ilmaista asioita on merkitystä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden toteutumisen kannalta.

Perusturvakuntayhtymä oli kuvannut selvityksessään henkilökohtaisen avun kilpailutuksen toteuttamista ja sitä, miten asiakkaita oli kuultu ja miten heidän mielipiteensä oli otettu huomioon henkilökohtaisen avustajan valinnassa. Saamansa selvityksen valossa OA ei ollut voinut havaita, että kuntayhtymä olisi menettänyt lainvastaisesti yksittäisten asiakkaiden henkilökohtaisen avun palveluntuottajan valintaa ja kilpailutusta koskevassa asiassa (6302/2020*).

JOULUHARTAUUS VAMMAISTEN PALVELUTALOSSA

Kantelija arvosteli sitä, että vammaisten palvelutalon asuntoihin ”pakkosyötettiin” keskusradion kautta evankelis-luterilaisen seurakunnan jouluhartaus.

OA totesi, että perustuslain 11 §:n viimeinen virke ”kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen” täsmentää eräitä ns. negatiivisen uskonnonvapauden ulottuvuuksia. OA katsoi, että mikäli palvelutalon yleisen keskusradion kautta lähetetään uskonnollisia tilaisuuksia, tulisi asukkaalla olla – omasta asunnostaan käsin – mahdollisuus sulkea keskusradio tai vaihtoehtoisesti vaihtaa keskusradion kanavaa.

OA ei pitänyt hyväksyttävänä järjestelyä sitä, että vammaisten palvelutalon henkilökunta siirtää uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumattomat asukkaat tuoksi ajaksi muihin tiloihin pois omista kodeistaan. OA perusteli näkemystään EIT:n ratkaisukäytännössä todetulla ja sillä, että sosiaalihuollon ja vammaispalvelujen palveluasumisessa vammaiset henkilöt nauttivat kotirauhan ja yksityiselämän suojaa asuessaan omissa vuokra-asunnoissaan.

Kantelukirjoituksen ja asiassa saadun selvityksen valossa OA katsoi, että Validia-talo oli loukannut kantelijan perustuslaissa turvattua uskonnon- ja omatunnon vapautta hänen jouduttuaan osallistumaan vastoin tahtoaan asuntonsa keskusradiosta kuuluneeseen uskonnolliseen jouluhartaushetkeen. Tällä menettelyllä oli puututtu myös perustuslaissa turvattun kotirauhan ja yksityiselämän suojan piiriin. Palvelutalo oli samalla sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon asiakaslain vastaisesti laiminlyönyt toteuttaa kantelijan sosiaalihuoltoa niin, että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan.

OA saattoi Validia-talon ja kaupungin tietoon esittämänsä käsitykset lainvastaisesta menettelystä jouluhartauden toteuttamisessa. OA pyysi Validia Oy:tä ilmoittamaan 30.11.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen johdosta (8265/2020*).

- Validia Oy ilmoitti 25.10.2021 tarkentaneensa ohjeistustaan uskonnollisten tilaisuuksien toteuttamisessa ja ottavansa toiminnassa huomioon uskonnonvapauden turvaamisen toteutumisen.

3.4.6 RATKAISUJA SOSIAALIVAKUUTUKSEN ALALTA

KANSANELÄKELAITOKSEN MENETTELY VAMMAISTUKIASIAN NEUVONNASSA JA TIEDOTTAMISESSA

Asiassa 682/2020* OA ei pitänyt Kelan neuvontaa vammaistukiasiansa täysin onnistuneena. Hän kiinnitti Kelan huomiota siihen, että viranomaisen oma-aloitteinen neuvonta on tarpeellisempaa silloin, kun henkilö on omien asioiden omatoimisen hoitamisen suhteen muita heikommassa asemassa. Kantelijan mielestä hänelle olisi tullut myöntää vammaistuki takautuvasti pidemmältä ajalta kuin oli tapahtunut, koska Kela ei ollut neuvonut häntä hakemaan vammaistukea eikä Kelan nettisivuilta ilmennyt, että psyykkisesti sairas voisi saada vammaistukea.

OA piti hyvänä lähtökohtana, että Kela ilmoitti muuttavansa verkkosivujaan tarvittaessa saadun palautteen perusteella.

OA:n mielestä Kelalla oli parannettavaa vammaistuesta tiedottamisessa omilla verkkosivuillaan, erityisesti kohdassa, jossa kerrotaan tuesta ja siitä, kuka sen voi saada. OA:n mielestä Kelan olisi syytä tarkastella verkkosivujaan kriittisesti, koska pitkäaikaista mielensterveystä sairastavalle vammaistuki ei välttämättä avaudu tukimuotona, jota hänellä olisi mahdollista saada.

OA kiinnitti Kelan huomiota siihen, että tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen eri vammaistuen saajien kesken voi edellyttää viranomaiselta oma-aloitteisia nimenomaisia toimenpiteitä tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kyse on pohjimmiltaan siitä, miten yhdenvertaisuus tiedon saannissa ja asiakkaiden mahdollinen oikeus etuuksiin tulee turvatuksi parhaalla mahdollisella tavalla.

OA totesi lisäksi olevansa samaa mieltä kantelijan kanssa siitä, että Kelan verkkosivuilla viittaus nuoreen on epätasällinen, koska kyse ei ole pelkästään nuorelle suunnatusta tuesta vaan aikuisen (työikäisen) etuudesta. OA kiinnitti tältä osin yleisellä tasolla Kelan huomiota verkkotiedottamisen täsmällisyyteen ja oikeellisuuteen.

- Kela ilmoitti korjanneensa verkkosivuaan kesän 2021 aikana ja lisänneensä aiemmassa verkkosivun päivitystyössä inhimillisen virheen vuoksi pois jääneen tekstin verkkosivuille. Lisäksi Kela ilmoitti vammaisetusryhmän pyrkivän muuttamaan Vammaistuet-sivuilla olevia tekstejä niin, että niihin sisältyisi entistä paremmin tietoa siitä, että hyvinkin erilaisia sairauksia sairastavilla ja vammoja omaavilla voi olla oikeus vammaisetuksiin. Tämä työ toteutetaan seuraavassa kela.fi-sivujen vammaisetuksia koskevassa päivityksessä, arviolta vuoden 2022 alkupuolella.

VAMMAISTUKIHAKEMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYS

AOA moitti ratkaisussaan 7273/2021* Kelaa vammaistukihakemuksen käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä. AOA katsoi Kelan laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan hakemus hallintolaissa tarkoitetulla tavalla viivytyksettä.

Jos asian käsittelyaika ei mahdu niihin puitteisiin, josta keskimääräisen käsittelyajan katsotaan muodostuvan eikä käsittelyajan pituudelle löydy päteviä perusteita esimerkiksi asian vaatiman lisäselvityksen tai työmäärän vuoksi, viranomaisen voidaan katsoa AOA:n mukaan laiminlyöneen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Tapauksessa käsittelyaika (53 päivää) ylitti keskimääräisen käsittelyajan (26 päivää). Kela ei ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita kantelijan hakemuksen käsittelyn ja päätöksenteon viivästykselle.

3.4.7 RATKAISUJA VARHAISKASVATUKSEN JA OPETUKSEN ALALTA

ERITYISEN TUEN PÄÄTÖS MUODOLLISENA EDELLYTYKSENÄ ONGELMALLINEN

Ratkaisussaan 6398/2020* AOA totesi yleisellä tasolla, että erityisen tuen päätös muodollisena edellytyksenä palvelun (koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta) saannille voi olla ongelmallinen ja vaarantaa lapsen oikeuksien toteutumisen. Muun muassa ADHD-oireiset ja autismin kirjolla olevat lapset voivat olla YK:n vammaisyleissopimuksen mukaisesti oikeutettuja erityiseen tukeen ja kohtuullisiin mukautuksiin koulutuksessa, vaikka heille ei esiopetuksessa tai perusopetuksessa olisi ollut tehty erityisen tuen päätöstä.

3.4.8 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.

OIKEUS RIITTÄVÄÄN ULKOILUUN PSYKIATRISSESSA SAIRAALASSA

OA korosti ratkaisussaan 4702/2020* sairaalan velvollisuutta turvata myös vaikeahoitoisten psykiatristen potilaiden oikeus riittävään ulkoiluun turvallisesti. Mikäli sairaalassa ei ole aidattua ulkoilupihaa, ulkoilun toteuttamien turvallisesti edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja.

OA piti sairaalan menettelyä kyseessä olevan tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätyn potilaan ulkoilun toteuttamisessa virheellisenä. Potilaan sairaudentunnotomuus ja alttius karata oli sairaalan tiedossa. Sairaalassa ei ollut käytössä aidattua ulkoilupihaa. OA totesi, että myönnetty ulkoilulupa merkitsi riskiä ja että potilaan ulkoilut olisi ollut syytä aloittaa yhden tai useamman hoitajan saattamana sairaala-alueella, eikä omaisen kanssa. Sairaalan velvollisuutena on tehdä ratkaisut siitä, millä tavoin potilaan ulkoilu voidaan toteuttaa turvallisesti ja varata ulkoilun turvaamiseen riittävä henkilökuntamäärä. Sairaalan menettely oli johtanut siihen, että potilas oli päässyt karkaamaan ja jäänyt vaille tarvitsemaansa hoitoa.

TAHDOSTA RIIPPUMATTOMAN HOIDON PÄÄTTÄMINEN

OA katsoi ratkaisussaan 4702/2020*, että HUS oli uloskirjaamisesta päättäessään laiminlyönyt tehdä arvion tahdosta riippumattoman hoidon edellytysten täyttymisestä (lakkaamisesta) mielenterveyslaissa tarkoitetulla tavalla. OA:n mukaan päätös potilaan uloskirjauksesta ei voi perustua pelkästään sairaalasta poistumisesta kuluneeseen aikaan ja siihen, ettei potilasta ole tavoitettu. Tapauksessa sairaala oli tehnyt päätöksen tahdosta riippumattoman hoidon lopettamisesta sen jälkeen, kun potilas oli ollut viikon karkumatalla.

OA korosti, että tahdosta riippumattoman hoidon lopettamisen tulee perustua arviointiin siitä, täyttyvätkö mielenterveyslaissa säädetyt tahdosta riippumattoman hoidon edellytykset.

Tilanteessa korostuu sairaalan velvollisuus turvata sairautensa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle potilaalle riittävät terveyspalvelut perustuslaissa tarkoitettu tavoin sekä potilaan oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon potilaslain mukaisesti.

TAHDONVASTAINEN TUTKIMUSJAKSO KAUPUNGIN SAIRAALASSA

Ratkaisussa 7866/2020* AOA korosti, että mahdollisesta kognition heikkenemisestä huolimatta henkilöllä on oikeus tehdä myös sellaisia päätöksiä, jotka terveydenhuollon ammatillisen henkilöstön näkemyksen mukaan eivät vastaisi hänelle itselleen edullisinta päätöstä asiassa. Lisäksi AOA korosti, että henkilökunnan tulisi olla tietoinen mitä itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen merkitsee sekä milloin kysymys on potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta ja millä edellytyksillä tämä on sallittua. AOA:n näkemyksen mukaan ainakin tutkimusjakson loppupuolella itsenäisesti asunut näkövammaisen kantelija oli ollut sairaalassa vastoin tahtoaan, mikä ilmeni tehdyistä potilasasiakirjamerkinnöistä.

Tapauksessa kantelijaa oli pidetty vastoin omaa tahtoaan sairaalahoidossa, jotta hänelle olisi voitu järjestää hänen toiveidensa mukaisia palveluja, joiden tarve oli ollut sosiaalitoimen tiedossa jo ennen sairaalan tutkimusjaksoa. OA katsoi, ettei menettely ollut kantelijan edun mukaista ja että sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö ei ollut toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla. Menettelyssä ei ollut noudatettu terveydenhuoltolakia ja sosiaalihuoltolakia. AOA vielä korosti, että potilaalla on milloin tahansa oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta sairaalahoidosta, jolloin on uudelleen arvioitava, onko käytettävissä muita vaihtoehtoja.

LÄÄKINNÄLLISEN KUNTOUTUKSEN APUVÄLINE

Lääkinnälliseen kuntoutukseen kuuluvat apuvälinepalvelut. Lääkinnällinen kuntoutus on osa terveydenhuoltolaissa tarkoitettua sairaanhoitoa ja potilaan kuntoutuksen tarve tulee arvioida hänen yksilöllisen tarpeensa mukaisesti.

Oikeusasiamiehen vakiintuneessa laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että terveyspalveluiden järjestämistä koskevat ohjeet voivat olla vain lain ja asetuksen säännöksiä täydentäviä, eikä niillä voi rajoittaa tai sulkea pois oikeutta laissa tai asetuksessa turvattuun oikeuksiin. Ohjeet, jotka eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

Sisäkorvaistutteen virtalähteiden ja varaosien kustannusvastuuta koskevassa ratkaisussa 5445/2020 AOA katsoi olevan perusteltua muuttaa sosiaali- ja terveysministeriön (STM) valtakunnallisia ohjeita lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteista niin, että sisäkorvaistutetta käyttävälle lapselle luovutetaan puheprosessorin vesisuojat silloin, kun lapsi tarvitsee suojia koulun uimaopetukseen taikka harrastus- tai muuhun vastaavaan toimintaan. Tämä olisi sopusoinnussa vammaisyleissopimuksen ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräysten kanssa. Mainituissa sopimuksissa turvataan vammaisen lapsen oikeus virkistys-, vapaa-ajan- ja urheilutoimintaan sekä muun muassa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteisiin kuuluviin uima- ja vesipelastustaitoihin yhdenvertaisesti muiden lasten kanssa.

Kantelukirjoituksen mukaan sisäkorvaistutteen puheprosessorin paristot olisi tullut korvata täysimääräisesti kaikille istutteen käyttäjille.

AOA:n näkemyksen mukaan oli tarpeen, että STM aktiivisesti seuraa ja arvioi lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteista koskevassa jatkotyöskentelyssään apuvälineissä käytettävien paristojen kustannuskehitystä ja paristojen hankkimisesta asiakkaille aiheutuvaa taloudellista rasitusta sekä tarvittaessa muuttaa ohjeistusta. AOA saattoi käsityksensä STM:n tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan 4.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta.

- STM ilmoitti perustavansa vuoden 2022 alkupuolella kuulemisen apuvälineiden päivitystarpeen tarkistamista varten työryhmän, joka huomioi työssään AOA:n ratkaisun. Päivitetty opas julkaistaan alkuvuonna 2023.

Tapauksessa 7004/2020 AOA katsoi, että Pirkanmaan sairaanhoitopiiri oli toiminut lainvastaisesti, kun se ei ollut luovuttanut kantelijalle hänen työssään tarvitsemaansa apuvälinettä (sähkömopo) lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineenä. Terveysministeriön mukaan kunnan on osoitettava riittävästi voimavaroja kunnan peruspalvelujen valtionosuuden perusteena olevaan terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä terveydenhuollon palveluihin. Terveyspalvelut eivät ole määrärahasidonnaisia. AOA saattoi käsityksensä Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin tietoon.

Ratkaisussa 2917/2020 todettiin, että avustajakoira, kuten opaskoirakin, täyttää apuvälineasetuksessa säädetyn lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineen määritelmän. AOA:n sijaisen käsityksen mukaan HUS:n olisi tullut ottaa käsiteltäväkseen kantelijan hakemus avustajakoiran hankkimisesta lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineenä. Avustajakoirien myöntäminen lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineinä edistäisi niiden tosiasiallista saatavuutta ja olisi osa vammaisopimuksen toimeenpanoa.

Valviran tavoin AOA:n sijainen ei pitänyt asianmukaisena kaupungin yleistä toimintamallia, jossa kategorisesti suljetaan kaikkien asiakkaiden osallistuminen kuntoutusryhmän kokoukseen ajankäytön rajallisuuteen vedoten. AOA:n sijaisen mielestä asiassa olisi voinut menetellä toisinkin eli kutsua kantelija kuntoutusryhmän kokoukseen ja kuulla häntä henkilökohtaisesti. Tämä olisi AOA:n sijaisen mielestä edistänyt hallintolain palveluperiaatteen toteutumista (3124/2020).

Tapauksessa 3558/2020 Apuvälinekeskus oli katsonut, että lasten kanssa pyörälenkeille osallistuminen ei ollut arjen kannalta välttämätöntä toimintaa, minkä vuoksi tähän käyttötarkoitukseen ei luovutettu apuvälinettä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä.

AOA totesi, että Apuvälinekeskus ei ollut voinut kantelijan kohdalla eikä voinut muutoinkaan kaavamaisesti kieltäytyä tällaisella perusteella luovuttamasta lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälinettä.

AOA katsoi, että Apuvälinekeskuksessa ei arvioitu kantelijan apuvälinetarvetta yksilöllisesti käyttäjälähtöisesti lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kantelijalle olisi tullut antaa tietoa apuvälineen valintaan liittyvistä vaihtoehtoista ja arvioida yhdessä hänen kanssaan erilaisia apuvälinevaihtoehtoja. AOA saattoi HUS:n ja Apuvälinekeskuksen tietoon esittämänsä käsitykset virheellisestä tavasta tulkita lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisen lakisäätteisiä perusteita ja puutteita kantelijan apuvälinetarpeeseen arvioinnissa.

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.

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

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

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

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

Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsittelyminen, 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.

Yleissopimuksen valinnaisessa pöytäkirjassa edellytetään, että sopimusvaltio antaa kansallisen valvontaelimen käyttöön tämän toiminnan kannalta tarvittavat resurssit. Yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 182/2012 vp) on todettu, että pöytäkirjan velvoitteiden tehokas hoitaminen puoltaa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstövoimavarojen lisäämistä. Näitä voimavaroja ei saatu kansallista valvontaelintä perustettaessa oikeusasiamiehen kansliaan eikä myöhemminkään huolimatta tehtävän mukanaan tuomasta työmäärän kasvusta. YK:n kidutuksen vastainen komitea on ilmaissut huolensa oikeusasiamiehen riittämättömistä voimavaroista kansallisen valvontaelimen tehtäviin.

Vuoden 2019 aikana ilmeni paljon laiminlyöntejä vanhusten palveluyksiköissä. Joitakin yksiköitä jouduttiin sulkemaan tämän vuoksi. Eduskunta antoi oikeusasiamiehen kanslialle vuodeksi 2019 lisärahoitusta vanhusten oikeuksien valvonnan tehostamiseksi. Vuodelle 2020 myönnettiin lisärahoitus uusien virkojen perustamiseen. Näistä kolme kohdennettiin vanhusten oikeuksien valvontaan. Tämä lisää myös jonkin verran kansallisen valvontaelimen voimavaroja, koska suuri osa vanhusten yksiköihin tehtävistä tarkastuksista tehdään kansallisen valvontaelimen mandaatilla.

3.5.2 TOIMINTAMALLI

Oikeusasiamies on organisoinut kansallisen valvontaelimen siten, että kansliassa ei ole tätä valvontatehtävää varten omaa erillistä yksikköä. Kansallisen valvontaelimen koordinoinnin tehostamiseksi oikeusasiamies on keskittänyt siihen yhden esittelijän koko työpanoksen. Vuoden 2018 alusta kansallisen valvontaelimen koordinoituntehtävien pääesittelijänä ja päätoimisena koordinaattorina on toiminut esittelijäneuvos lisa 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, johon kuuluvat pääesittelijät niiltä tehtäväalueilta, joissa tehdään tarkastuskäyntejä valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettuihin toimipaikkoihin. Tiimiin kuuluu 10 jäsentä ja sitä johtaa valvontaelimen pääkoordinaattori.

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

3.5.3 TOIMINNASTA TIEDOTTAMINEN

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

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

3.5.4 OSALLISTUMINEN KOULUTUKSIIN JA TILAISUUKSIIN

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

- Kuuleminen ja kertomusten luotettavuuden arviointi, kouluttajana oikeuspsykologian dosentti Julia Korkman, Åbo Akademi, kanslian sisäinen koulutus
- Turvallinen lääkehoito-opas, kouluttajina projektikoordinaattori Emilia Laukkanen Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksesta (Fimea) ja ylitarkastaja Irja Hemmilä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta (Valvira), kanslian sisäinen koulutus
- Ikääntyneiden itsemääräämisoikeus ympärivuorokautisissa palveluissa, Ihmisoikeuskeskuksen järjestämä webinaari
- Suomen Kriminalistiyhdistyksen avoin luentotilaisuus aiheesta ”Mielentilatutkimuksen väheneminen – syyt ja seuraukset”, luennoitsijana professori Tapio Lappi-Seppälä, Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti
- Euroopan NPM Forumin järjestämä konferenssi, jonka aiheena oli kansallisten valvontaelinten (NPM) rooli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden ja Euroopan kidutuksen vastaisen komitean (CPT) suositusten tehokkaassa täytäntöönpanossa. Toisena aiheena oli poliisin harjoittama huono kohtelu ja sen tehokas tutkinta (European NPM Conference “The role of NPMs in the effective implementation of ECtHR judgments and CPT recommendations – police ill-treatment and effective investigations into alleged ill-treatment”)
- Tunisian NPM:n järjestämä kansainvälinen keskustelutilaisuus, jonka aiheena oli pidätys- ja vangitsemisajan sekä tutkintavankeuden olosuhteiden valvonta (“Monitoring conditions of arrest, custody, and pre-trial detention”)

Edellisten lisäksi uusille työntekijöille järjestetään aina erillinen perehdytys kansallisen valvontaelimen mandaatista ja valvontatyöstä. Uudet työntekijät saavat myös tietoa vammaisten henkilöiden oikeuksista ja niiden huomioimisesta tarkastuskäynneillä.

Kansallisen valvontaelimen päätoimista koordinaattoria haastateltiin SILE-hankkeessa (Silent Agents Affected by Legislation), jonka yhtenä tavoitteena on luoda uusia käytäntöjä hiljaisten toimijoiden kuulemiseen lainvalmistelussa. Tähän liittyen oli syksyllä 2021 aloitettu vankien kuulemista koskeva kehittämistyö yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Kehittämisen lähtökohdaksi haluttiin tietoa tekijöistä, joita olisi tärkeää ottaa huomioon vankien kuulemisessa ja haluttiin haastatella henkilöitä, joilla on kokemusta vankien kanssa käydyistä keskusteluista.

3.5.5 KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

POHJOISMAINEN YHTEISTYÖ

Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet tapaavat säännöllisesti kahdesti vuodessa. Tapaamisissa on käsitelty kulloinkin ajankohtaisia teemoja. Koronapandemian aikana yhteistyötä on jatkettu etäyhteyden kautta. On pidetty tärkeänä jakaa eri Pohjoismaiden välillä tietoa siitä, miten koronapandemia on vaikuttanut kunkin kansallisen valvontaelimen työhön. Samalla on saatu tietoa uusista valvontamenetelmistä. Etäyhteydellä pidetyissä tapaamisissa on ollut etuna se, että niihin on voinut osallistua useampi henkilö jokaisesta kansallisesta valvontaelimestä.

Maaliskuussa 2021 Norjan kansallinen valvontaelin toimi etäkokouksen järjestäjänä. Sen pääteemana oli muistisairaiden ja vammaisten henkilöiden yksiköihin tehdyt tarkastuskäynnit. Lisäksi keskusteltiin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) vaikutuksista NPM-työhön ja pidettiin tilannekatsaus koronapandemian vaikutuksista tarkastustoimintaan.

Lokakuussa 2021 Suomen kansallisen valvontaelimen järjestämässä etäkokouksessa oli pääteemana suositusten toimeenpanon seuranta ja vaikuttavuus sekä niistä tiedottaminen. Tavoitteena oli saada tietää, miten kansalliset valvontaelimet valvoivat sitä, että tarkastuksilla annetut suositukset toteutetaan käytännössä. Lisäksi käytiin läpi sitä, miten kukin kansallinen valvontaelin tiedottaa toiminnastaan ja annetuista suosituksista sekä varmistaa, että tieto näistä leviää mahdollisimman laajalle. Lopuksi arvioitiin, minkälainen vaikutus kansallisen valvontaelimen työllä on muun muassa lainsäädäntöön, ohjeisiin, resursseihin ja laitoskulttuuriin. Kokouksen lopussa oikeuspsykologian dosentti Julia Korkman piti esityksen haastattelutaidoista.

MUU KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Suomen kansallisen valvontaelimen raportti vuodelta 2020 toimitettiin tiedoksi YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitealle (SPT, The UN Subcommittee on Prevention of Torture).

SPT lähetti maaliskuussa 2021 kaikille kansallisille valvontaelimille viestin, jossa se pyysi tietoa, joka liittyi valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) 4 artiklaan. Valinnaisen pöytäkirjan 19 ja 20 artiklassa kansallisille valvontaelimille on annettu valtuudet tutkia säännöllisesti 4 artiklassa määritellyissä laitoksissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua. Pöytäkirja ei määrittele vapauden menetystä paikkojen perusteella, vaan muodon perusteella (kaikenlainen vapauden menettäminen). SPT oli saanut useilta kansallisilta valvontaelimiltä pyynnön siitä, että 4 artiklan soveltamisala määriteltäisiin tarkemmin. Suomen kansallinen valvontaelin toimitti vastauksensa SPT:lle 26.5.2021 (163/2021).

3.5.6 TARKASTUSTOIMINTA

KORONAPANDEMIAN VAIKUTUS KANSALLISEN VALVONTAELIMEN TYÖHÖN

Suomen todettiin olevan 16.3.2020 poikkeusoloissa koronapandemiatilanteen vuoksi. Oikeusasiamies katsoi, että vapautensa menettäneiden ja yksiköissä työskentelevän henkilökunnan tai oikeusasiamiehen/kansallisen valvontaelimen työntekijöiden turvallisuutta ei pystytty varmistamaan riittävästi, jotta paikan päällä tehtävät käynnit olisivat poikkeusolojen aikana riskittömiä. Tämän vuoksi kansallisen valvontaelimen paikan päällä tehtävät tarkastuskäynnit keskeytettiin toistaiseksi maaliskuussa 2020. Suomessa ei ole koko pandemian aikana ollut erillisiä karanteenitiloja, minkä vuoksi sellaisten tarkastamiseen ei ole ollut tarvetta.

Tarkastustoimintaa jatkettiin muulla tavoin, kunnes vuoden 2021 kesästä lähtien alettiin vähitellen tekemään tarkastuksia myös paikan päällä. Tätä varten oikeusasiamiehen kansliassa laadittiin 19.3.2021 ohjeet terveysturvallisten tarkastusten tekemisestä koronapandemian aikana.

TARKASTUSTOIMINNAN UUDET MENETTELYTAVAT

Koronapandemian aiheuttamien rajoitusten vuoksi otettiin käyttöön uusia menettelytapoja tarkastusten tekemiseksi. Joillakin hallinnonaloilla tarkastustehtävää on jatkettu tietojen keräämisellä ja valvonnan kohteilta pyydytyillä selvityksillä. Sosiaalihuollon sektorilla on tehty asiakirjojen tarkastamista.

Tarkastuksia on tehty myös suojatun etäyhteyden välityksellä. Asiakirjatarkastuksiin on voinut kuulua etäyhteydellä käyty keskustelu yksikön johdon ja henkilökunnan kanssa. Paikan päällä tehdyn tarkastuksen loppukeskustelu on voitu toteuttaa etäyhteydellä. Tätä varten oikeusasiamiehen kansliaan on hankittu Valtorin tarjoama suojattu etäyhteys, eTUVE.

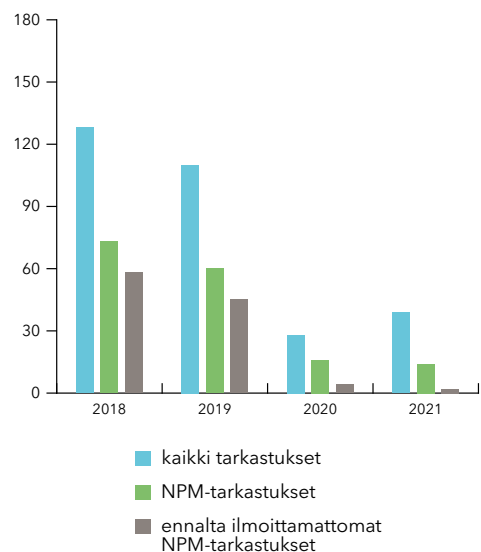
Erityisesti vammaisten henkilöiden ja vanhusten kuulemista pidetään tärkeänä, koska he tekevät vähän kanteluita. Tämän toteuttamiseksi etätarkastusten yhteydessä on voitu varata yksikön asukkaille ja heidän läheisilleen sekä työntekijöille mahdollisuus olla luottamuksellisesti puhelinyhteydessä tarkastajiin.

Vankilatarkastuksia varten otettiin kertomusvuonna käyttöön kyselylomakkeet vangeille ja vankilan henkilökunnalle. Vastaaminen on vapaaehtoista ja kyselyt toteutetaan anonyymisti. Kyselyjen tarkoituksena on saada tietoa esimerkiksi haavoittuviin ryhmiin kuuluvien vankien kohtelusta eli sellaisista asioista, joista ei välttämättä ole mahdollista saada käsitystä tarkastuksen yhteydessä. Tavoitteena on, että vastauksista saatavalla tiedolla oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa voidaan kohdentaa entistä paremmin. Kyselyiden käyttöä on selostettu enemmän kohdassa 3.5.10.

Kaikkien edellä mainittujen uusien menettelytapojen käyttöä tullaan jatkamaan pandemian jälkeenkin. Toisaalta etänä tehdyt tarkastukset eivät voi koskaan korvata paikan päällä tehtäviä tarkastuksia. Tämä koskee myös henkilöiden haastatteluja.

KANSALLISEN VALVONTAELIMEN TARKASTUKSET 2021

Kansallinen valvontaelin teki kertomusvuonna 14 tarkastusta. Koko kansliassa tehtiin tarkastuksia 39. Puolet (7) kansallisen valvontaelimen tarkastuksista tehtiin lähitarkastuksena eli paikan päällä tarkastuskohteessa. Lisäksi oikeusasiamiehen tarkastuksista kolme oli sellaisia, jotka liittyvät kansallisen valvontaelimen tehtävään. Näistä esimerkkeinä Poliisihallitukseen ja Vankiterveydenhuollon yksikköön tehdyt tarkastukset.



Tarkastukset vuosina 2018–2021.

TARKASTUKSILLA HUOMIOITAVAT ERITYISTEEMAT

Oikeusasiamiehen kanslian erityisenä perus- ja ihmisoikeusteemana vuonna 2021 oli viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi. Lisää tietoa kanslian perus- ja ihmisoikeusteemasta on luettavissa jaksossa 3.8. Erityisteeman lisäksi tarkastuskäynneillä otetaan aina huomioon oikeusasiamiehen erityistehtävät eli lasten oikeudet, vanhusten oikeudet ja vammaisten henkilöiden oikeudet. Tarkastuksilla kiinnitetään huomiota myös niin sanottuun valvonnan valvontaan eli muiden valvontaviranomaisten valvontavastuun toteutumiseen.

VALVONTAELINTEN IMMUNITEETTI TARKASTUSTEHTÄVÄSSÄ

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö pyysi oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta, joka koski vankiloiden turvatarkastuksien menettelytapaohjetta (4958/2021). Luonnoksessa ohjeistettiin suljettujen vankiloiden henkilökuntaa turvatarkastusten suorittamisessa vankilaan saapuville muille henkilöille kuin vangeille. Ohjeen mukaan vankilaan sisään pääsyn edellytyksenä oli suostuminen turvatarkastukseen. Ohjetta oli tarkoitus soveltaa myös oikeusasiamieheen ja kansalliseen valvontaelimeen sekä esimerkiksi CPT:n (Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi) jäseniin. Tarkastajien vankilaan pääsyn edellytykseksi voitiin asettaa myös päällysvaatteiden ja mukana tuotujen tavaroiden jättäminen vankilassa säilytettäväksi vankilan määräämällä tavalla. Vankilassa he saivat kuitenkin pitää mukanaan ne laitteet, joita he tarvitsisivat tarkastuksen tekemiseen.

OA antoi luonnoksesta lausunnon 28.7.2021. Kannanottonaan hän totesi, että Rikosseuraamuslaitoksella ei ole toimivaltaa puuttua tai estää oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten tai CPT:n jäsenten toimintaa heidän suorittaessa vankiloiden tarkastamista koskevaa tehtäväänsä. Siten hän ei pitänyt myöskään mahdollisena, että Rikosseuraamuslaitos voisi omilla sisäisillä ohjeistuksilla asettaa oikeusasiamiehen tai CPT:n tarkastuksen suorittamiselle lisäehtoja, jotka voivat loukata tarkastuksen suorittajan immuniteettia ja vaarantaa tai jopa estää tarkastuksen suorittamisen. Ohjelunnos sisälsi väärää tietoa ja ohjasi vankiloita lainvastaisiin menettelytapoihin oikeusasiamiehen ja CPT:n tarkastusten yhteydessä. OA piti kuitenkin selvänä, että tarkastuksen suorittajien tulee vankilaan saapuessaan esittää asianmukaiset dokumentit tarkastusmääräyksestä ja omasta henkilöllisyydestään.

OA totesi, että luonnosta tuli muuttaa siten, että siinä todetaan, että menettelytapaohje ei koske oikeusasiamiehen kanslian virkamiehiä ja CPT:n jäseniä heidän tarkastaessaan vankiloita. Vastaavasti oli syytä mainita myös SPT ja oikeuskansleri. Ohjeesta tuli myös poistaa kohta, jossa säänneltiin tarkastuksilla haltuun annettavista laitteista. OA totesi myös, että hänen tiedossaan ei ollut, että vankiloiden tai keskushallintoyksikön taholta olisi aiemmin tullut ilmi pyrkimyksiä puuttua oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan. OA suhtautui vakavasti kaikkeen sellaiseen toimintaan, jolla pyritään heikentämään, vaikeuttamaan tai estämään oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa. Rikosseuraamuslaitoksen tuli varmistua siitä, että vankiloissa ei ole virheellisiä käsityksiä vankilan toimivallasta rajoittaa oikeusasiamiehen ja CPT:n tarkastustoimintaa.

- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö antoi 1.11.2021 alkaen toistaiseksi voimassa olevan menettelytapaohjeen turvatarkastusten suorittamisesta Riihimäen vankilassa sisään tuleville henkilöille vankilan sisäänkäynnin yhteydessä. Ohjeen mukaan turvatarkastusta ei tehdä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille, oikeuskanslerin viraston virkamiehille eikä CPT:n tai muiden kansainvälisten valvontaelinten jäsenille.

3.5.7 TARKASTUSTOIMINNAN VAIKUTTAVUUS

Tarkastustoiminnan säännöllisyydellä ja määrällä ei ole merkitystä, jos tarkastuskäyntien johdosta annetut suositukset eivät johda tarkastuskohteessa mihinkään toimenpiteisiin vapautensa menettäneiden kohtelussa ja olosuhteissa. Tarkastustoiminnan uskottavuus vähenee, jos sillä ei ole konkreettista vaikutusta epäkohtiin.

Oikeusasiamiehen kannanottoihin ja suosituksiin suhtaudutaan läpi hallinnonalojen myönteisesti. Usein jo tarkastuskäynnin aikana käydyssä vuoropuhelussa löydetään yhteisymmärrys siitä, miten asioita voidaan kehittää tai puuttua ongelmakohtiin. Tarkastuksen jälkeen tarkastuspöytäkirjan luonnos lähetetään tarkastuskohteelle, jolla on mahdollisuus kommentoida oikeusasiamiehen alustavia kannanottoja ja suosituksia. Hyvin usein tarkastuskohde kertoo jo tässä vaiheessa toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt alustavien suositusten johdosta. Joskus myös pelkkä selvityspyyntö viranomaiselle voi johtaa toimenpiteisiin. Toisinaan taas suositusten läpivienti ja toteuttaminen vievät aikaa. Kansallisen valvontaelimen tarkastustoiminta voi johtaa myös lainsäädännön muuttamiseen.

Oikeusasiamiehen vuoden 2020 kertomuksessa on käyty kattavasti läpi kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa ja sen vaikuttavuutta 2015–2020 eli ajalta, jona oikeusasiamies on toiminut kansallisena valvontaelimenä. Jokaiselta hallinnonalalta on esitelty tarkastusteemoja, joihin on jouduttu kiinnittämään huomiota vuodesta toiseen tai harvinaisempia teemoja, joiden merkitys vapautensa menettäneiden kohteluun on ollut suuri. Samalla on kerrottu toimenpiteistä, joihin tarkastuskohteissa tai valtakunnallisesti on ryhdytty kansallisen valvontaelimen tarkastusten ja oikeusasiamiehen suositusten jälkeen.

3.5.8 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 19 000. Lisäksi poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja.

Tarkastuskäynneistä laaditut pöytäkirjat lähetetään aina sekä Poliisihallitukselle että tarkastuksen kohteena olleelle poliisilaitokselle. Poliisin omaa laillisuusvalvontaa poliisilaitoksilla hoitavat oikeusyksiköt. Oikeusasiamiehelle toimitetaan vuosittain Poliisihallituksen laillisuusvalvontakertomus.

Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan sen laillisuusvalvonnan painopisteinä oli vuonna 2021 muun muassa voimankäyttökoulutus ja voimankäyttövälineiden käytön kirjaaminen. Lisäksi Poliisihallituksen toimesta oli tarkoitus tehdä laillisuustarkastuksia poliisin säilytystiloihin ennalta ilmoittamatta.

Poliisilla on käytössä 45 poliisivankilaa. Kansallisen valvontaelimen tarkastukset poliisin säilytystiloihin ovat yleensä ennalta ilmoittamattomia. Kertomusvuonna tehdyistä tarkastuksista ilmoitettiin kuitenkin poikkeuksellisesti etukäteen tarkastuskohteille. Tämä johtui koronapandemiatilanteesta, jotta tarkastuskohteessa voitiin ennakoon varautua terveysturvallisesti tulevaan tarkastukseen.

TARKASTUKSET

Koronapandemia vaikutti myös vuonna 2021 poliisin säilytystiloihin tehtäviin oikeusasiamiehen ja kansallisen valvontaelimen tarkastuksiin. Kertomusvuonna tehtiin vain kaksi lähitarkastusta poliisivankiloihin:

- HELSINGIN POLIISILAITOKSEN PASILAN POLIISIVANKILA (27.9.2021 lukien Helsingin poliisivankila) 17.6.2021 (4225/2021*), edellinen tarkastus 7.3.2018 (849/2018*)
- ITÄ-UUDENMAAN POLIISILAITOKSEN VANTAAN POLIISIVANKILA 17.6.2021 (4226/2021*), edellinen tarkastus 18.11.2016 (4721/2016*)

Edellisten lisäksi tehtiin etäyhteydellä oikeusasiamiehen tarkastukset POLIISIHALLITUKSEEN (8409/2021*) ja ITÄ-SUOMEN POLIISILAITOKSEEN (4245/2021*). Poliisihallituksen tarkastuksella saatiin tietää, että koronapandemian seurauksena Poliisihallituksen omia laillisuustarkastuksia poliisivankiloihin oli jouduttu perumaan. Lisäksi ilmeni, että erillisyyssperiaate tutkinnan ja säilytystoiminnan kesken ei ole vielä toteutunut toivotusti. Poliisilaitokseen tehtyä tarkastusta selostetaan jäljempänä siltä osin, kuin se liittyi poliisivankilan toimintaan.

SÄILYTYSHUONEIDEN OLOSUHTEET

HELSINGIN (ENT. PASILAN) POLIISIVANKILAN vanhalla puolella noin puolet selleistä olivat ilman wc:tä. Haastatellut vapautensa menettäneet kertoivat kuitenkin tarkastajille, että wc:hen pääsee nopeasti sellin kutsunappia painamalla.

VANTAAN POLIISIVANKILAAN vuonna 2016 tehdyn edellisen tarkastuskäynnin yhteydessä oli todettu, että tutkintavankien selleissä ei ollut riittävästi tasoja, joiden päällä vapautensa menettänyt voi säilyttää tavaroitaan. Tilanne ei ollut muuttunut. Molemmat tarkastuspäivänä vangittuna olleet henkilöt säilyttivät osan tavaristaan sellin lattialla. Tarkastajat kiinnittivät huomiota myös siihen, ettei pyyhkeille ollut edelleenkään sopivaa kuivauspaikkaa. OA suositti, että selleihin harkitaan tapauskohtaisesti ainakin väliaikaisia säilytysratkaisuja tutkintavankien omaisuuden säilyttämiselle. Lisäksi hän suositti, että poliisivankiloihin järjestetään tila, missä tutkintavangit voivat tarvittaessa kuivattaa pyykkiään ja pyyhkeitä.

- Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti, että ratkaisua väliaikaisille sekä säilytysturvallisille säilytysratkaisuille sekä pyykkien kuivaamispaikoille pohditaan poliisilaitoksella. Poliisihallitus vastaa säilytystilojen muutostöiden hyväksymismenettelystä, minkä vuoksi siltä joudutaan pyytämään kantaa säilytysturvallisuuteen liittyville muutostöille.

VALVONTAHENKILÖKUNTAAN KUULUVIEN KOULUTUS

Kummassakin tarkastetussa poliisivankilassa oli vartijoita, jotka eivät olleet käyneet poliisihallinnon vartijakoulutusta.

- Helsingin poliisilaitos ilmoitti, että kaikki sen poliisivankilan vartijat täyttivät kuitenkin vartijan kelpoisuusvaatimukset.

Vantaan poliisivankilassa jokaisella uudella vartijalla oli henkilökohtainen perehdytyskortti, johon merkitään työpaikalla perehdytetyt osa-alueet, kuten ruokailuhuolto, ulkoilutukset, järjestyssäännöt ja tietojärjestelmät. Monella vartijalla oli koulutus etälamauttimen käyttöön ja jokaisesta käytöstä kirjataan voimankäyttöraportti. Kuljetustehtävissä toimiville vartijoille oli aloitettu virka-aseen kantamiseen oikeuttava koulutus.

Poliisiammattikorkeakoulu järjestää poliisihallinnon vartijoille vartijakoulutusta, joihin on jokaisella poliisilaitoksella omat kiintiönsä. OA totesi, että poliisilaitoksen tulisi mahdollisuuksien ja koulutuskiintiöiden sallimissa rajoissa huolehtia puuttuvista vartijakoulutuksista.

- Helsingin poliisilaitos ilmoitti huolehtivansa siitä, että kaikki poliisilaitoksen palveluksessa olevat vartijat osallistuvat koulutuskiintiöiden sallimissa rajoissa koulutukseen. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen mukaan se on vuosittain käyttänyt sille osoitetun koulutuskiintiön vartijakurssille lähettämisen osalta. Vuoden 2021 marraskuussa kahden vartijan oli tarkoitus suorittaa vartijakoulutus.

Kaikki uudet vartijat eivät olleet saaneet ensiapukoulutusta. Koronapandemian aikana koulutukset ovat olleet pysähtyksissä. OA suositti aloittamaan vartijoiden ensiapukoulutuksen mahdollisimman pian uudestaan. Myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea CPT on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan suosittanut, että kaikille poliisivankiloissa työskenteleville mahdollistetaan säännöllinen ensiapukoulutus.

- Helsingin poliisilaitos ilmoitti, että poliisivankilan vartijat osallistuvat ensiapukoulutukseen sitä mukaa, kuin ensiapukoulutuksia saadaan järjestettyä. Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti järjestävänsä koko henkilöstölleen - myös poliisivankilassa työskenteleville - ensiapukoulutukset ja tämä koulutus uusitaan säännöllisesti parin vuoden välein.

OIKEUKSISTA JA VELVOLLISUUKSISTA ILMOITTAMINEN

CPT on viimeisimmässä Suomea koskevassa raportissaan suosittanut parantamaan oikeuksista tiedottamista vapautensa menettäneille. CPT:n havaintojen perusteella poliisivankiloissa oli edelleen viivästystä antaa vapautensa menettäneille kirjallista tietoa heidän oikeuksistaan – viivästys koski erityisesti muilla kielillä kuin suomen kielellä annettavaa tietoa. Kaikki eivät myöskään saa selliin mukaansa kirjallista tietoa. Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (putkalaki) mukaan tietoa tulee olla saatavana yleisimmin käytetyillä kielillä.

Poliisihallitus on antanut ohjeen poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta. Ohjeen mukaan vapautensa menettäneelle on viipymättä hänen saavuttuaan säilytystilaan tiedotettava säilytystilan oloista antamalla hänelle vapautensa menettäneen oikeuksista ja velvollisuuksista kertova lomake, poliisivankilan järjestyssääntö sekä ko. Poliisihallituksen ohje. Tästä huolimatta OA on joutunut tarkastuksillaan kiinnittämään poliisivankiloiden huomiota muun muassa esitutkintalain mukaiseen velvollisuuteen antaa vapautensa menettäneelle kirjallinen ilmoitus hänen oikeuksistaan.

Myös kertomusvuonna tarkastetuissa poliisivankiloissa haastateltujen vapautensa menettäneiden kertoman perusteella vaikutti siltä, että oikeuksista ja velvollisuuksista ilmoittamisessa oli puutteita.

- Helsingin poliisilaitos ilmoitti, että vapautensa menettäneelle annetaan tulovaiheessa järjestyssääntö. Hänelle kerrotaan myös suullisesti säilytystilan olosuhteista ja hänet perehdytetään säilytyshuoneen teknisten järjestelmien käyttöön. Oikeuksista ja velvollisuuksista kertominen kirjataan aina kiinniottopöytäkirjaan. Sen sijaan Poliisihallituksen ohjauskirjettä ei ole automaattisesti jaettu jokaiselle asiakkaalle. Järjestyssääntö oli tarkastusajankohtana käännettävänä 17 eri kielelle.
- Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti, että poliisivankilaan saapuneelle rikosperusteisesti kiinniotetulle annetaan kirjallisesti tietoa säilytystilan järjestyssäännöistä, hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä päiväohjelmasta. Tarkastushetkellä lomakkeita oli ainoastaan suomenkielisinä. Lisäksi kiinniotetulle kerrotaan sellin toiminnoista, kuten vesipisteen ja hälytyspainikkeen käytöstä. Tiedoksiannot kirjataan kiinniottopöytäkirjaan.

OA suositti tarkastuspöytäkirjassa Itä-Uudenmaan poliisilaitosta viipymättä huolehtimaan siitä, että Vantaan poliisivankilassa on saatavilla vapautensa menettäneille tietoa molempien kansalliskielten lisäksi myös muillakin yleisimmillä kielillä, joita poliisivankilassa on ollut tarkastushetkellä käyttävät.

- Poliisilaitos ilmoitti oikeusasiamiehelle, että poliisivankilassa on ollut tarkastushetkellä saatavilla vapautensa menettäneiden oikeudet ja velvollisuudet 21 eri kielellä. Vartijoita on ohjeistettu näistä ilmoittamaan vapautensa menettäneille. Lisäksi poliisivankilan järjestyssääntö on poliisilaitoksen mukaan kokonaisuudessaan saatavilla kotimaisten kielten lisäksi englannin kielellä.

VAPAUDENMENETYKSESTÄ ILMOITTAMINEN

CPT on viimeisimmissä Suomea koskevissa kannanotoissaan todennut havainnoineensa, että vapaudenmenetyksestä ilmoittaminen läheiselle tai muulle henkilölle viivästyy usein ja laajalti. Tämä ei CPT:n mukaan johtunut rikoksen selvittämisestä johtuvasta syystä, koska silloin viipyminen tulisi perustella. Erityisesti näin vaikutti käyvän CPT:n mukaan ilman Suomessa olevaa asuinpaikkaa oleville ulkomaalaisille vapautensa menettäneille. Kertomusvuonna tarkastetuissa poliisivankiloissa ei todettu tähän liittyviä puutteita.

ALAIKÄISET VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Tarkastusten yhteydessä pyydettiin tietoa myös alaikäisistä vapautensa menettäneistä. Helsingin poliisilaitoksen hoitamissa tapauksissa oli vuonna 2020 vapautensa menettäneenä yhteensä 159 alle 18-vuotiasta henkilöä. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen mukaan alaikäisiä vapautensa menettäneitä oli ollut vuoden aikana joitakin kymmeniä. Tarkempaa tietoa määristä ei ollut tarkastushetkellä saatavilla. Tarkastajille jäi lisäksi epäselväksi, miten pitkäkestoisia alaikäisten säilöönnotot ovat olleet.

Putkalain mukaan alle 18-vuotiaalle vapautensa menettäneelle on pyynnöstä tehtävä lääkärin tai muun terveydenhuollon ammattihenkilön tarkastus terveydentilan selvittämiseksi ilman aiheutonta viivästystä, jollei tarkastuksen tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta.

- Helsingin poliisivankilan ilmoituksen mukaan sinne tuodusta alaikäisestä ilmoitetaan aina sairaanhoitajalle, joka tekee jokaiselle alaikäiselle tulohaastattelun. Sen sijaan Vantaan poliisivankilassa ei ilmoiteta alaikäisten vapauden menetyksestä automaattisesti lääkärille, mutta kylläkin sosiaalitoimelle.

OA totesi, että alaikäiset kuuluvat siihen haavoittuvaan ryhmään, josta tulisi aina ilmoittaa myös terveydenhuollon ammattihenkilölle, jotta tällä olisi mahdollisuus käydä tapaamassa alaikäistä vapautensa menettänyttä. Tähän ei ilmeisesti ollut mahdollisuuksia Vantaalla, koska siellä kävi terveydenhuollon ammattihenkilö vain kahdesti viikossa. OA piti tätä ongelmallisena. Myös CPT on Suomea koskevassa raportissaan 2021 todennut, että lähes kaikissa poliisivankiloissa on edelleen sama tilanne kuin aiemmin eli että sieltä puuttuu riittävä terveydenhuolto. CPT onkin suositellut parantamaan kaikissa poliisivankiloissa lääkäriin pääsyä ja varmistamaan sairaanhoitajan säännölliset käynnit.

HAVOITTUVASSA ASEMASSA OLEVAN HENKILÖN HOIDON TARPEESTA ILMOITTAMINEN

Helsingin poliisilaitos on marraskuussa 2020 antanut sisäisen ohjeen, joka koski ilmoitusta vapautensa menettäneen hoidon tarpeesta. Ohje sisältää erillisen suojatakeen, jolla tarkoitetaan viranomaisille asetettua pakollista ilmoitusvelvollisuutta terveydenhuollon ammattihenkilölle. Suojatakeita sovelletaan ohjeen mukaan haavoittuvassa asemassa olevaan sekä viranomaisen voimankäytön kohteeksi joutuneeseen vapautensa menettäneeseen.

Suojatakeet tulevat ohjeen mukaan sovellettavaksi myös sellaiseen vapautensa menettäneeseen, johon on kohdistettu sitomista tai eristämistä. Ilmoitus tehdään riippumatta vapautensa menettäneen tahdosta tai siitä, että asiasta olisi aiemmin ilmoitettu muulle terveydenhuollon ammattihenkilölle. Ohjeessa eritellään erikseen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvat henkilöt, joita ovat muun muassa alle 18-vuotiaat, vammaiset henkilöt, vanhukset, raskaana olevat, vakavista sairauksista kärsivät sekä ihmiskaupan uhrin. Ohjeen mukaan valvontahenkilöstö käyttää yksilöllistä harkintaa ja muuta saatavilla olevaa tietoa haavoittuvassa asemassa olevan vapautensa menettäneen tunnistamiseksi. OA on pitänyt poliisilaitoksen laatimaa ohjetta hyvänä käytänteenä.

VAPAUTENSA MENETTÄNEEN OIKEUS LÄÄKÄRIIN

Molemmissa tarkastetuissa poliisivankiloissa kävi lääkäri joko 2 tai 3 kertaa viikossa. Helsingin poliisivankilassa kävi lisäksi sairaanhoitaja joka arkipäivä.

OA on molemmissa tarkastuspöytäkirjoissa viitannut Poliisihallituksen marraskuussa 2017 lähettämään ohjauskirjeeseen, jossa poliisilaitoksia on muistutettu siitä, että kaikille vapautensa menettäneille on tulovaiheessa kerrottava hänen oikeudestaan saada poliisin järjestämän lääkärin avulla omalla kustannuksella terveydenhoitoa säilytystiloissa. Myös CPT on edellyttänyt, että vapautensa menettäneellä on pääsy omalle lääkärille. Tämä ei OA:n tarkastushavaintojen perusteella näyttänyt toteutuvan käytännössä kummassakaan poliisivankilassa. OA totesi, että poliisilaitosten tulisi huolehtia siitä, että tulovaiheessa annetaan vapautensa menettäneelle tietoa mahdollisuudesta oman lääkärin käyttämiseen.

- Helsingin poliisilaitos ilmoitti, että vapautensa menettäneen oikeudesta terveydenhuoltoon kerrotaan sisääntulovaiheessa jaettavassa Poliisihallituksen ohjauskirjeen liitteessä. Myös poliisivankilan terveydenhuoltohenkilöstö kertoo hoitotoimenpiteen yhteydessä vapautensa menettäneelle tämän oikeudesta saada poliisivankilassa terveydenhuoltoa omalla kustannuksellaan. Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti, että valvontahenkilökuntaa on tarkastuksen jälkeen ohjeistettu ilmoittamaan vapautensa menettäneelle tulotarkastuksen yhteydessä siitä, että tällä on mahdollisuus käyttää omaa lääkärää.

Toisin kuin Helsingin poliisivankilassa, Vantaan poliisivankilassa työskenteleville terveydenhuollon ammattihenkilöille ei ollut annettu perehdytystä poliisihallinnon lainsäädännöstä sekä annetuista määräyksistä ja ohjeista. OA totesi, että poliisin säilytystiloissa työskentelevän terveydenhuollon ammattihenkilön tulisi tuntea vähintään ne putkalain säännökset, jotka vaikuttavat hänen työhönsä ja Poliisihallituksen ohjeet, jotka koskevat myös poliisivankilassa annettavaa terveydenhuoltoa. OA suositti, että poliisilaitos järjestää Vantaan poliisivankilassa työskentelevälle lääkärille perehdytystä tarpeellisin osin lainsäädännöstä ja poliisihallinnossa annetuista määräyksistä ja ohjeista.

- Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti, että se tulee tarjoamaan poliisivankilan lääkärille tarpeellisin osin koulutuksen lainsäädännöstä sekä määräyksistä ja ohjeista.

TERVEYSTARKASTUS

CPT on edellyttänyt Suomea koskevassa raportissaan 2021, että vapautensa menettäneelle (mukaan lukien tutkintavangit) tehdään terveystarkastus 24 tunnin kuluessa saapumisesta poliisin säilytystiloihin. Tämä ei käytännössä toteudu missään poliisivankilassa tällä hetkellä. Tätä vaatimusta ei ole myöskään sisällytetty 2017 annettuun Poliisihallituksen ohjauskirjeeseen.

OA suositti molemmissa tarkastetuissa poliisivankiloissa, että poliisin säilytystiloissa tavoiteltaisiin tilannetta, jossa kaikki yli vuorokauden säilössä olevat vapautensa menettäneet tapaavat terveydenhuollon ammattihenkilön.

- Helsingin poliisilaitoksen mukaan poliisivankilassa ei ole kyetty tekemään säännönmukaisia terveystarkastuksia poliisivankilaan saapuville asiakkaille, koska poliisivankilassa ei ole ollut jatkuvasti paikalla olevaa terveydenhuoltohenkilöstöä. Helsingin poliisivankilan ja Töölön säilytysasuojan toiminnot yhdistyivät 27.9.2021 ja myös Helsingin kaupungin selviämishoitoasema muutti Pasilan poliisitaloon. Poliisilaitos arvioi, että selviämishoitoaseman siirtyminen samoihin tiloihin poliisivankilan kanssa mahdollistaa poliisivankilan terveydenhuoltoasioiden uudelleenjärjestämisen ja samalla mahdollisesti tulotarkastusten tekemisen poliisivankilan asiakkaille. Asiaa tullaan selvittämään Helsingin poliisilaitoksen ja Helsingin kaupungin välillä.
- Myös Vantaan poliisivankila ilmoitti, että siellä ei tehdä vapautensa menettäneelle terveystarkastusta 24 tunnin kuluessa saapumisesta. Lääkäri ei myöskään automaattisesti tapaa kaikkia poliisivankilaan saapuvia vapautensa menettäneitä. Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti, että terveydenhuoltoa koskevia suosituksia arvioidaan poliisilaitoksessa kokonaisuutena. Terveystarkastusten systemaattinen ulottaminen kaikkiin yli vuorokauden säilössä oleviin tulisi poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan vaatimaan terveydenhuoltoon liittyvien sopimusten tarkastelua ja kilpailutusta.

TARKKAILUUN SIOJETUSTA ILMOITTAMINEN TERVEYDENHUOLTOON

Vantaan poliisivankilassa tarkkailuun sijoittamisesta ei ilmoiteta automaattisesti terveydenhuoltoon. Vartija voi tilata tarvittaessa paikalle ensihoitoyksikön tarkastamaan tarkkailuun sijoitetun terveydentilan. Poliisivankilassa käyvä lääkäri tapaa vapautensa menettäneitä vartijoiden etukäteen laaditun työlistan perusteella.

OA totesi, että putkalain mukaan vapautensa menettäneen tarkkailuun tai eristämistarkkailuun sijoittamisesta on viipymättä ilmoitettava terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvalla virkamiehelle. Lääkärin tai muun terveydenhuoltohenkilökuntaan kuuluvan virkamiehen tulee mahdollisimman pian tutkia vapautensa menettäneen terveydentila. Ilmoittaminen ei ole siten harkinnanvaraista. CPT:n standardeissa edellytetään, että terveydenhuollolle ilmoitetaan eristetystä vangista ja että sieltä käydään välittömästi tapaamassa vankia sekä tämän jälkeen säännöllisesti vähintään kerran päivässä.

AOA on Helsingin poliisilaitoksen säilytystilojen terveydenhuoltoon tekemänsä tarkastuksen yhteydessä (1488/2018*) todennut, että poliisilaitoksen palveluksessa olevan terveydenhuoltohenkilökunnan puuttuminen ei ole riittävä peruste sille, ettei tarkkailuun/eristämistarkkailuun määrätyn vapautensa menettäneen terveydentilaa tutkita lainkaan sen jälkeen, kun tarkkailuun määrittämisestä on ilmoitettu. Asiassa ei ole kuitenkaan AOA:n mukaan mahdollista asettaa mitään tiettyjä aikarajoja tutkimiselle, koska tilanteet vaihtelevat. Laissa ei ole myöskään erikseen säännelty, miten usein terveydenhuollosta on käytävä tapaamassa tarkkailuun tai eristämistarkkailuun sijoitettua. AOA on kuitenkin pitänyt CPT:n näkemystä päivittäisistä säännöllisistä käynneistä oikean suuntaisena, kun otetaan huomioon eristämisen vahingollinen vaikutus muun muassa vapautensa menettäneen mielenterveyteen.

OA suositti, että Itä-Uudenmaan poliisilaitos käy läpi Vantaan poliisivankilan käytänteet, jotka koskevat tarkkailuun ja eristämistarkkailuun sijoittamisesta ilmoittamista ja vapautensa menettäneiden terveydentilan tutkimista.

- Poliisilaitos ilmoitti, että se on korostanut terveydenhuoltohenkilökunnalle ilmoittamista.

VASTAANOTON LUOTTAMUKSELLISUUS HOITOTILANTEESSA

Molemmissa tarkastetuissa poliisivankiloissa potilasvastaanotto tapahtui vapautensa menettäneiden selleissä. Saadun tiedon mukaan terveydenhuollon henkilökunta on pitänyt tätä menettelyä turvallisimpana vaihtoehtona. Vartija jää yleensä sellin ulkopuolelle odottamaan. Tarkastuksilla on kuitenkin jäänyt epäselväksi, kuuleeko vartija terveydenhuollon ammattihenkilön ja vapautensa menettäneen välisen keskustelun.

Helsingin poliisilaitos on antanut asiasta ohjeistuksen, joka on OA:n mukaan oikeasuuntainen. OA on molemmille poliisivankiloille korostanut, että hoitotilanne tulisi aina ensisijaisesti pyrkiä järjestämään niin, että oikeuden loukkaus jäisi mahdollisimman pieneksi (näköyhteys vs. kuuloyhteys) silloinkin kun turvallisuus- tai muusta välttämättömästä syystä tilanteessa on tarvetta vartiointiin. Lisäksi vapautensa menettäneen oma mielipide tulisi selvittää. Hänellä tulee olla mahdollisuus kieltäytyä hoitotilanteesta. Vaihtoehtoisesti hän voi antaa suostumuksensa siihen, että terveydenhuollon ammattihenkilö ilmaisee salassapidettäviä tietoja vartijan läsnä ollessa. Lääkärin/hoitajan tulisi tehdä asianmukaiset kirjaukset potilasasiakirjoihin vastaanotolla läsnä olevasta ulkopuolisesta henkilöstä ja siitä, että tähän on ollut potilaan suostumus. CPT on kannanotoissaan todennut, että vankilassa voi olla tilanteita, jolloin lääketieteellisen tutkimuksen aikana tarvitaan erityisiä turvaamistoimenpiteitä. Esimerkkinä tästä komitea on maininnut tilanteen, jolloin terveydenhuollon henkilökunta kokee turvallisuutensa tulevan uhatuksi. Tämä ei kuitenkaan komitean mukaan tarkoita sitä, että vartijat voisivat olla aina läsnä vastaanotolla.

- Helsingin poliisilaitos ilmoitti ohjeistaneensa poliisivankilan terveydenhuoltohenkilöstöä kysymään jatkossa vapautensa menettäneeltä, suostuuko tämä, että vartija on hoitotilanteen aikana paikalla, mikäli vartijan läsnäoloa pidetään välttämättömänä. Lisäksi terveydenhuoltohenkilöstöä on ohjeistettu kirjaamaan potilasasiakirjoihin, mikäli vartija on ollut läsnä hoitotoimenpiteen aikana.

LÄÄKEHOITO

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. Poliisihallituksen ilmoituksen mukaan poliisivankiloissa työskentelevät vartijat ovat saaneet lääkehoitokoulutuksen. OA:lla ei ole ollut laillisuusvalvojana mahdollista arvioida, onko tämä koulutus riittävä.

Turvallinen lääkehoito -oppaassa (päivitetty viimeksi 12.2.2021) todetaan myös, että jokaisessa lääkehoitoa toteuttavassa yksikössä tulee olla lääkehoitosuunnitelma. Poliisilaitokset eivät ole laatineet lääkehoitosuunnitelmia, vaikka poliisivankiloissa toteutetaan lääkehoitoa. Tästä poikkeuksena on Helsingin poliisilaitos, joka toimitti OA:lle edellisen tarkastuksen (1488/2018*) jälkeen 1.12.2020 päivätyn lääkehoitosuunnitelman.

Helsingin poliisivankilaan tehdyllä tarkastuksella todettiin, että poliisivankilan henkilökunnalla ei ollut tietoa lääkehoitosuunnitelmasta. OA katsoi, että suunnitelma tulisi saattaa koko valvontahenkilökunnan tietoon.

- Helsingin poliisilaitoksen mukaan tiivistelmä suunnitelmasta oli saatettu kaikkien poliisivankilassa työskentelevien tietoon toukokuussa 2021. Tarkastuksen jälkeen lääkehoitosuunnitelma lähetettiin vielä uudelleen kaikille vartijoille, tällä kertaa koko suunnitelma.

Muiden poliisilaitosten tavoin Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella ei ollut lääkehoitosuunnitelmaa. OA suositti, että poliisilaitos laatii poliisivankilaa koskevan lääkehoitosuunnitelman. Se tulisi saattaa säilytystiloissa käyvän terveydenhuollon ammattihenkilön ja koko valvontahenkilökunnan tietoon.

- Poliisilaitos ilmoitti tarkastuksen jälkeen OA:lle, että poliisivankilaa koskevaa lääkehoitosuunnitelman laatiminen oli aloitettu.

KORONAPANDEMIAN VAIKUTUS VAPAUTENSA MENETTÄNEIDEN OIKEUKSIIN

Tarkastusten yhteydessä pyydettiin molemmista poliisivankiloista koronapandemiaan liittyvät ohjeet. Itä-Uudenmaan poliisilaitos oli antanut 14.4.2020 ohjeen poliisilaitoksen poliisivankiloiden toiminnasta pandemian aikana. Ohjeen mukaan säilöönottotarkastuksen yhteydessä vapautensa menettäneelle tuli jakaa Poliisihallituksen laatima koronavirustiedote. Helsingin poliisilaitos oli puolestaan antanut 9.3.2021 määräyksen, joka koski poliisivankilan toimintojen rajoittamista ja lukittuna pitämistä. OA totesi, että poliisilaitoksen sisäinen määräys poliisivankilan toimintojen rajoittamisesta ja lukittuna pitämisestä ei ollut kaikilta osin putkalain mukainen. Poliisilaitoksen tuli huolehtia siitä, että määräys muutetaan putkalain mukaiseksi.

OA otti vuonna 2020 omana aloitteenaan tutkittavaksi poliisin toiminnan liittyen ulkomaalaisten säilöön ottamiseen ja säilössä pitämiseen koronaviruspandemian aikana. OA katsoi poliisin toimintaa koskeneessa päätöksessään, että pandemia oli otettu huomioon myös ulkomaalaisten säilöön ottamisessa. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että säilöönottokynnystä oli nostettu ja pääosiltaan vain yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavat ulkomaalaiset oli otettu säilöön (2615/2020*). OA:n 8.3.2021 tekemää päätöstä on selostettu enemmän vuosikertomuksen jaksossa 4.2.6.

ITÄ-SUOMEN POLIISILAITOKSEN TARKASTUS

Koronapandemian alkuvaiheessa Itä-Suomen poliisilaitoksella tehtiin päätös siitä, että altistuneiden säilössä pitäminen keskitetään Kuopioon, Joensuuhun ja Mikkeliin. Kuopion poliisiaseman toimitilat aiheuttivat kuitenkin omat haasteensa, koska ulkoilutilaan joudutaan menemään yleisellä hissillä tai portaita pitkin, jolloin vapautensa menettäneet olisivat voineet altistaa muita. Tästä johtuen poliisivankilassa säilytettäviä koronavirukselle altistuneita ei ulkoilutettu. Tarkastajille kerrottiin, että ratkaisua tehtäessä otettiin huomioon toisaalta vapautensa menettäneen oikeus ulkoiluun ja toisaalta muiden hengen ja terveyden suojaaminen.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain mukaan vapautensa menettäneelle on annettava mahdollisuus ulkoilla vähintään tunti päivässä, jollei vapautensa menettäneen terveydentila taikka säilytystilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä.

OA totesi, että perusteena päivittäisen ulkoilun epämiselle on ollut se, että on haluttu estää muiden poliisilaitoksen yleisissä tiloissa oleskelevien altistuminen koronavirukselle. Menettely ei siis ilmeisestikään ole liittynyt säilytystilan järjestykseen ja turvallisuuteen. OA epäili, onko pelkkä altistuminen koronavirukselle ylipäänsä tilanne, jossa päivittäinen ulkoilu on voitu evätä vapautensa menettäneen terveydentilan perusteella. Edes viralliseen koronakaranteeniin määrätyn henkilön ulkoilu ei sinänsä ole kielletty, kunhan karanteeniin määrätty pitää etäisyyttä muihin ihmisiin.

OA korosti päivittäisen ulkoilun järjestämisen tärkeyttä. Hän totesi, että riittävän ulkoilun mahdollistamisessa on kyse perustarpeista huolehtimisesta ja myös ihmisarvon kunnioittamisesta. Vapautensa menettäneen ulkoilua voidaan rajoittaa vain laissa säädetyin perustein. OA:n käsityksen mukaan altistuneita vapautensa menettäneitä tulisi pyrkiä ulkoiluttamaan sellaisina aikoina, jolloin yleisissä tiloissa ei ole muita henkilöitä. Joka tapauksessa tulisi huolehtia ulkoilun järjestämisestä ainakin sellaisten altistuneiden vapautensa menettäneiden osalta, joiden vapaudenmenetys kestää useamman vuorokauden.

PUTKALAIN KOKONAISUUDISTUS

Hallituksen lainsäädäntösuunnitelman mukaan kevätistuntokaudella 2022 on tarkoitus antaa hallituksen esitys, jolla uudistetaan poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua koskeva lainsäädäntö. Tähän uudistukseen liittyen OA antoi 16.6.2021 lausunnon (2523/2021*) sisäministeriölle virkamiestyöryhmän mietinnöstä, jossa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (putkalaki). Esityksen tavoitteena on ottaa huomioon erityisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovien kansallisten ja kansainvälisten valvontaelinten ratkaisut ja kannanotot, oikeuskäytäntö sekä säännösten käytännön sovellettavuus. Putkalakia sovellettaisiin kaikkien poliisin lain nojalla säilyttämien vapautensa menettäneiden kohteluun.

Mietinnössä ehdotetaan myös, että selviämishoidon järjestämisvastuuta sekä säilytystilan ja vapautensa menettäneiden henkilöllistä ja teknistä valvontaa koskevaa sääntelyä täsmennetään. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset vapaudenmenetyksen alussa tarvittaessa käytettävästä tehostetusta valvonnasta. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi myös erikseen säilytystilahenkilöstön vähimmäisresursseista vapautensa menettäneiden valvonnassa. Tämä tarkoittaisi toteutuessaan sitä, että poliisin säilytystiloissa luovutaan yksinvartioinnista.

OA:n lausunnossa todettiin muun muassa, että vaikka tutkintavangin enimmäissäilytysaika poliisivankilassa on nykyään laskettu seitsemään vuorokauteen, niin tutkintavangeilla voi edelleen olla jopa kuukausien poliisivankilasijoituksia. Suunnitelmana on, että vuoteen 2025 mennessä tutkintavangeja ei enää säilytettäisi poliisivankiloissa. Joka tapauksessa uudenkin putkalain aikaan tutkintavangeja tulee olemaan sijoitettuna poliisivankiloihin. OA:n mukaan tutkintavangin olosuhteet ja kohtelu eivät saa liikaa riippua siitä, missä hän on sijoitettuna. Tämän vuoksi tulisi arvioida, pitäisikö tutkintavangeja koskevia erityissäännöksiä olla edelleen putkalaissa.

OA piti 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 jäi kuitenkin epäselväksi, miten pyritään varmistamaan, että nykyinen epätydyttävä tilanne korjaantuu niin selviämishoitoasemien kuin myös poliisivankiloissa tarjotun terveydenhoidon osalta.

OA:n mukaan mietinnössä on esitetty useita perusteltuja uudistuksia - yhtenä esimerkkinä säilytys- ja tutkintavastuun erottaminen. OA epäili kuitenkin, onko kaikkien parannusehdotusten – kuten yksinvartioinnista 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 nosti lausunnossaan myös esille poliisivankiloiden terveydenhuollon. OA piti tärkeänä, että saadaan aikaan toimiva järjestely, jolla toteutetaan kansainvälisisissä 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.

3.5.9 PUOLUSTUSVOIMAT, RAJAVARTIOLAITOS JA TULLI

Kertomusvuonna kansallinen valvontaelin ei tehnyt tarkastuskäyntejä Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai Tullin säilytystiloihin.

OA otti vuonna 2020 omana aloitteenaan tutkittavaksi Rajavartiolaitoksen toiminnan liittyen ulkomaalaisten säilöön ottamiseen ja säilössä pitämiseen koronaviruspandemian aikana. OA katsoi 8.3.2021 antamassaan ratkaisussa, että Rajavartiolaitos oli selvityksen mukaan vapauttanut yksilöllisen harkinnan jälkeen säilössä olevia ulkomaalaisia, jos maasta poistaminen ei ollut onnistunut (2807/2020). OA:n päätöstä on selostettu enemmän vuosikertomuksen jaksossa 4.2.6.

3.5.10 RIKOSSEURAAMUSALA

Oikeusministeriön (OM) alainen Rikosseuraamuslaitos (Rise) huolehtii vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta. Suomessa on 26 vankilaa. Vanki suorittaa tuomionsa joko suljetussa vankilassa tai avolaitoksessa. Vankiloista suljettuja laitoksia on 15 ja avovankiloita 11. Lisäksi eräiden suljettujen vankiloiden yhteydessä toimii avovankilaosasto. Tarkastuskäyntien painopiste on suljetuissa vankiloissa. Keskimääräinen vankiluku on pysynyt useita vuosia samana eli noin 3 000. Koronpandemian aikana vankilassa olevien vankien määrää on pyritty vähentämään lykkäämällä tiettyjen vankiryhmien täytäntöönpanoa.

Rikosseuraamusalan tarkastuspöytäkirjat lähetetään tiedoksi tarkastuskohteena olleelle vankilalle, Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle (Rise/keha) ja rikosseuraamusalueen johdolle sekä OM:n kriminaalipoliitikka- ja rikosoikeusosastolle. Usein vankilaa, keskushallintoa ja aluehallintoa pyydetään myös ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin tarkastushavainnot ovat antaneet aihetta. Oikeusasiamies saa puolestaan käyttöönsä rikosseuraamusalan sisäisen laillisuusvalvonnan tekemistä tarkastuksista laaditut pöytäkirjat.

Rise toimittaa oikeusasiamiehelle vankilukua koskevat tilastot kahdesti kuukaudessa. Niistä ilmenee muun muassa tutkintavankien määrä vankiloissa, mies- ja naisvankien osuus sekä alle 21-vuotiaiden vankien osuus. Tämän lisäksi oikeusasiamies saa kerran kuukaudessa poistumislupatilastot. Niistä saadun tiedon avulla voi seurata poistumislupa-anomusten käsittelyä kussakin vankilassa eli miten paljon vangit ovat anoneet lupia ja paljonko lupia on myönnetty.

KYSELYLOMAKKEET VANGEILLE JA HENKILÖKUNNALLE

Oikeusasiamiehen kansliassa otettiin kertomusvuonna käyttöön uutena työkaluna vankilan henkilökunnalle ja vangeille suunnatut kyselylomakkeet. Kyselyissä tiedustellaan näkemyksiä muun muassa vankien ja henkilökunnan suhteista, turvallisuudesta sekä syrjinnästä ja yhdenvertaisesta kohtelusta. Lisäksi vangeilta kysytään tulovaiheesta ja perehdyttämisestä sekä sellin ulkopuolisesta ajasta. Henkilökunnalta kysytään muun muassa henkilökunnan riittävydestä ja koulutuksesta sekä vankilassa tapahtuvan väkivallan määrän muutoksista. Kummallakin vastaajaryhmällä on myös mahdollisuus kertoa avoimissa vastauksissa näkemyksiään omin sanoin.

Tavoitteena on, että kyselyt toteutetaan ennen vankilaan tehtävää tarkastusta. Kyselyihin vastaaminen on vapaaehtoista ja vastaukset annetaan anonymisti. Henkilökunnalle laadittu kysely on tarkoitettu kaikille vankilan työntekijöille – myös erityistyöntekijöille ja johdolle.

TARKASTUKSET

Vankiloihin tehtiin kertomusvuonna tarkastukset Naarajärven avovankilaan 15.6.2021 (2933/2021*) ja Kuopion vankilaan 3.-4.11.2021 (6769/2021*). Molemmista tarkastuksista ilmoitettiin etukäteen. Naarajärven vankilan tarkastus toteutettiin etäyhteyden kautta ja ennen tarkastusta vankilaa pyydettiin toimittamaan asiakirjoja. Kuopion vankilan tarkastus tehtiin paikan päällä ja loppukeskustelu käytiin 29.11.2021 etäyhteydellä. Molempiin tarkastuksiin liittyi vankilaan etukäteen toimitetut anonyymit kyselyt vankilan henkilökunnalle ja vangeille. Vastausten tuloksia käytiin molempien vankiloiden kanssa läpi yleisellä tasolla. Lisäksi vankiterveydenhuoltoon tehtiin kaksi tarkastuskäyntiä, joita selostetaan seuraavassa osiossa 3.5.11.

Koronapandemian vaikutuksista rikosseuraamusalaan kerrotaan vuosikertomuksen jaksossa 4.2.4.

NAARAJÄRVEN VANKILAN TARKASTUS

Naarajärven vankilan tarkastuksella kiinnitettiin huomiota muun muassa vankilan menettelyyn vangin erillään pitämisessä. Asiakirjoista ilmeni, että neljä vankia oli positiivisen testin jälkeen sijoitettu erilleen muista vangeista kahden vuorokauden ajaksi. AOA:n näkemyksen mukaan asioissa ei näyttänyt olleen enää mitään selvitettävää. Virtsatestit oli jo annettu ja lähdössä varmennettavaksi. Lain lähtökohta on, että erillään pidon tulee olla välttämätöntä. Vaikutti siltä, että lain edellyttämiä edellytyksiä erillään pitämiselle ei ollut. Jos tällaisia olisi ollut, ne olisi pitänyt merkitä asiakirjoihin.

AOA piti myös periaatteellisena ongelmana, että vankila ennakoi kurinpitorangeistusta siten, että erillään pitoaika vastasi sitä, mitä oletettiin annettavan rangaistukseksi. Tällöin rangaistus ikään kuin tulee ennakolta suoritettua jo ennen kurinpitokäsittelyä ja kurinpitopäätöstä. Tämä vankilassa omaksuttu käytäntö esti sen, että kurinpitokäsittelyssä aidosti päätettäisiin rangaistuksesta. AOA:n mielestä oli otettava huomioon myös se mahdollisuus, että pikatestin positiivinen tulos on virheellinen.

– Vankila ilmoitti AOA:lle lopettavansa tämän käytännön.

NAARAJÄRVEN VANKILAN HENKILÖKUNNAN JA VANKIEN KYSELYT

Vangeille ja henkilökunnalle toimitettuihin kyselyihin saatujen vastausten perusteella vaikutti siltä, että vastuuvirkamiesjärjestelmä toimii Naarajärven vankilassa hyvin. Vangin vastaanottava vartija toimii vankilassa vangin vastuuvirkamiehenä. Vankien palautteen perusteella vangit tiesivät, kuka on heidän vastuuvirkamiehensä. Vankien vastauksissa osoitettiin sen sijaan selvää tyytymättömyyttä vankiterveydenhuollon palveluihin, myös suun terveydenhuoltoon. Henkilökunnan vastauksissa pidettiin vankiterveydenhuollon resursseja liian vähäisinä. Henkilökunnalta kysyttiin erikseen sitä, onko erityistä tukea tarvitsevat vangit tunnistettu vankilassa ja huomioidaanko heitä riittävästi. Lähes puolet vastaajista oli sitä mieltä, että nämä oli vain osittain tunnistettu ja huomioitu.

Kummassakaan vastaajaryhmässä vankilaa ei pidetty turvattomana. Henkilökunnan vapaissa vastauksissa nousi kuitenkin esille huoli yksintyöskentelystä, erityisesti yöaikaan. Vankien vastauksissa oli puolestaan nähtävissä, että vangeilla ei ole halua ilmoittaa itseensä kohdistuvasta väkivallasta tai puuttua esimerkiksi toisten vankien keskinäiseen kaltoinkohteluun.

– Vankilan johtajan mukaan tämä vahvisti käsityksiä vankien välisestä ja vankiloissa vallitsevasta hierarkiasta sekä näiden ilmiöiden asettamista haasteista vankilan toiminnalle.

Sekä vankien että henkilökunnan vastauksissa tuotiin esille havaintoja rasistisesta tai syrjivästä suhtautumisesta erityisesti ulkomaalaistaustaisiin ja mielenterveysongelmista kärsiviin vankeihin sekä romanivankeihin. Vangeilla oli myös vastausten perusteella epäilyjä siitä, puututaanko vankilassa näihin tapauksiin.

- Vankilan taholta tuotiin esille, että kyselyn tekemisen ajankohtana vankilassa oli poikkeuksellisen paljon romanivankeja ja ulkomaalaisia vankeja.

KUOPION VANKILAN TARKASTUS



AOA totesi, että Kuopion vankilassa meneteltiin lainvastaaisesti, kun tutkintavankeja sijoitettiin samalle osastolle vankeusvankien kanssa. Rise/keha oli kiinnittänyt tähän samaan asiaan huomiota jo 2017 vankilaan tekemässään tarkastuksessa ja todennut, että vankilan tulee noudattaa tutkintavankeuslakia. AOA edellytti nyt, että toimintatapa tutkintavankien osastolle sijoittamisessa muutetaan viipymättä lain mukaiseksi. Tarkastuksella ilmeni, että joitakin tutkintavankeja oli asutettuna jopa samaan selliin vankeusvankin kanssa. AOA ei pitänyt tätä mahdollisena edes silloin, kun tutkintavanki antaa

siihen suostumuksensa. Tarkastuksella ilmeni myös, että kukaan vankien sijoittamisesta päättävä rikosseuraamuskeskus ei ollut erikseen vastuussa tutkintavankien sijoittamisesta. AOA piti mahdollisena, että tämä on voinut osaltaan vaikuttaa siihen, että vankilassa ei ole huomioitu tutkintavankeuslain vaatimuksia.

Tarkastuksella havaittiin myös, että vankien mahdollisuus viettää aikaa sellin ulkopuolella mielekkäässä toiminnassa oli liian vähäistä. Tämä tuli myös vahvasti esille vankien kyselyyn annetuissa vastauksissa. AOA totesi, että tämä on yksi suurimmista ongelmista useimmissa vankiloissa. Kansainvälisissä suosituksissa on jo pitkään lähdetty siitä, että vankien ja tutkintavankien tulisi saada viettää sellin ulkopuolella kohtuullinen aika, vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Heille tulisi tuona aikana järjestää mielekästä ja kehittävää toimintaa. AOA:n mukaan lainsäädännön velvoitteet ja tavoitteet sekä kansainväliset suositukset sellin ulkopuolisesta ajasta ja mielekkästä toiminnasta eivät toteutuneet riittävästi Kuopion vankilassa, vaikka ongelma on ollut tiedossa jo pitkään. Tarkastuspöytäkirjassa viitattiin tässä kohtaa vankilan toimintasuunnitelmaan, jossa todettiin lähes jatkuva ja osittain jo kroonistunut henkilöstöressurssien niukkuus, joka aiheuttaa erityisesti valvontahenkilöstön osalta haasteita.

- Vankilan mukaan osastoinnin lisääminen vankilassa on pakottanut järjestämään toiminnot osastoittain. Tämä on osaltaan vähentänyt osastoille tarjottavan toiminnan määrää.

AOA kiinnitti tarkastuksen yhteydessä huomiota melko uuteen kansainväliseen suositukseen, joka sisältyi uudistettuihin eurooppalaisiin vankeinhoitosäätöihin. Sen mukaan erillään pidettävillä vangeille on tarjottava mielekästä kanssakäymistä ihmisten kanssa vähintään kaksi tuntia päivässä. Tarkastuksella todettiin, että erillään pidettävillä vangeilla – joista selvä enemmistö oli tutkintavankeja – tämä suositus ei toteutunut.

Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT) teki syyskuussa 2020 Suomeen vierailun. CPT kehotti kannanotoissaan Suomen viranomaisia varmistamaan, että sellin ulkopuolinen mielekäs toiminta ja erillään pidettävien vankien mielekäs kanssakäyminen ihmisten kanssa toteutuvat. CPT painotti, että mitä pidempään tutkintavankeihin sovelletaan yhteydenpitorajoituksia, sitä enemmän resursseja tarvitaan sen varmistamiseksi, että näille vangeille järjestetään merkityksellistä, mielellään sellin ulkopuolella tapahtuvaa toimintaa. AOA totesi tarkastuspöytäkirjassa, että hän on CPT:n tavoin huolissaan erillään pidettävien vankien psyykkisestä ja fyysisestä hyvinvoinnista. Hän kantoi erityistä

huolta niistä tutkintavangeista, joille tuomioistuin on pakkokeinolain nojalla määrännyt pitkäkestoisia tiukkoja yhteydenpidon rajoituksia.

Tarkastuksella todettiin myös, että vankilan tilat soveltuvat huonosti nykyaikaisiin vankeuden täytäntöönpanon tavoitteisiin ja tarpeisiin. AOA:n näkemyksen mukaan tilaratkaisut vaikeuttavat sellin ulkopuolisen ajan lisäämistä, sellin ulkopuolisten toimintojen järjestämistä sekä vankien ja tutkintavankien sijoittamista eri osastoille.

KUOPION VANKILAN HENKILÖKUNNAN JA VANKIEN KYSELYT

Vangeilta saatujen anonyymien vastausten perusteella vaikutti siltä, että vankilassa oli paljonkin parannettavaa vangille annettavassa informaatiossa ja perehdyttämisessä. Tämä koski myös ensikertalaisia vankeja. Selvä enemmistö vastanneista ilmoitti, ettei tiennyt, kuka hänen vastuuvirkamiehensä oli. Tästä huolimatta molempien ryhmien vastausten perusteella vaikutti siltä, että henkilökunnan ja vankien välit olivat asialliset.

Molempien ryhmien vastauksissa Kuopion vankilaa pidettiin turvallisena vankilana. Avoimissa vastauksissa henkilökunta toi kuitenkin muutostoiveena turvallisuuteen panostamisen. Merkille pantavaa oli se, että vastausten perusteella vangit eivät juurikaan lähtisi tekemään ilmoitusta, jos toinen vanki kohdistaisi häneen tai toiseen vankiin kaltoinkohtelua. Vastanneet vangit olivat myös epävarmoja, tekisivätkö ilmoituksen, jos henkilökuntaan kuuluva kohdistaisi häneen tai toiseen vankiin kaltoinkohtelua.

Vähemmistöihin kuuluvien ja haavoittuviin ryhmiin kuuluvien kohtelusta annetuissa vastauksissa ilmeni, että erityisesti ulkomaalaisiin vankeihin ja romanivankeihin kohdistetaan vankilassa rasistisia kommentteja. Vastausten mukaan tätä tapahtui nimenomaan muiden vankien taholta. Henkilökunnan vastaajista enemmistö oli sitä mieltä, että vankilassa ei tunnisteta ja huomioida riittävästi erityistä tukea tarvitsevia vankeja.

VUODEN 2021 ERITYISTEEMA

Oikeusasiamiehen kanslian vuositeemana oli ”Viranomaisien riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”. Rikosseuraamusalalla voimavarojen riittävyys liittyy ennen kaikkea henkilöstön riittävyyteen. Tästä esimerkkinä vankiloiden mahdollisuus järjestää vangeille sellin ulkopuolisia toimintoja tai tapaamisia etäyhteydellä läheisten kanssa. Kyse on myös tilojen soveltumattomuudesta ja riittämättömyydestä sekä vähäisistä taloudellisista resursseista erilaisten korjausten ja muutosten tekemiseen. Vuositeemaan liittyviä havaintoja ja kannanottoja esitellään vuosikertomuksen jaksossa 3.8.

OMAT ALOITTEET

AOA on selvittänyt omana aloitteena koulutetun valvontahenkilökunnan saatavuutta vankiloissa (4153/2019*). Muun muassa AOA:n tarkastushavaintojen perusteella on vaikuttanut ilmeiseltä, että pätevyysvaatimukset täyttävien koulutettujen vartijoiden puute on vakava ja akuutti ongelma. Myös CPT on Suomeen viimeksi tehdyn käynnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että kaikissa vankiloissa tulisi olla riittävästi asianmukaisesti koulutettua henkilökuntaa (erityisesti valvontahenkilökuntaa).

- Rise/keha ilmoitti AOA:lle toimenpiteistä, joihin tilanteen parantamiseksi on ryhdytty. Näihin kuuluu muun muassa rikosseuraamusalan tutkinnon aloituspaikkojen lisääminen.

3.5.11 VANKITERVEYDENHUOLTO

TARKASTUKSET

Vankiterveydenhuoltoon tehtiin tarkastukset PSYKIATRISEN VANKISAIRAALAN VANTAAN YKSIKKÖÖN 13.10.2021 (6762/2021*) ja VANKITERVEYDENHUOLLON YKSIKÖN (VTH) KUOPION POLIKLINIKALLE 3.– 4.11.2021 (6832/2021*). Molemmat tarkastukset tehtiin lähitarkastuksina paikan päällä. Vantaan yksikön tarkastus tehtiin siten, että Psykiatriselle sairaalalle ilmoitettiin tietty aikaväli, jonka kuluessa tarkastus tullaan tekemään. Sen sijaan Kuopion poliklinikalle ilmoitettiin etukäteen tarkastuksesta. Tämä mahdollisti sen, että poliklinikan henkilökunnan, osastonhoitajan ja alueylilääkärin lisäksi tarkastajien oli mahdollista käydä keskustelua VTH:n johtajan, avohoidon ylilääkärin, ylihammaslääkärin, erikoissuunnittelijan ja avohoidon ylihoitajan kanssa.

Edellisten lisäksi AOA:n johdolla tehtiin tarkastus etäyhteydellä VANKITERVEYDENHUOLLON YKSIKÖN TOIMINNANOHJAUKSEEN 16.3.2021 (1185/2021*).

PSYKIATRISEN VANKISAIRAALAN VANTAAN YKSIKÖN TARKASTUS

Vantaan yksikön psykiatrisella osastolla on 14 potilaspaikkaa miespuolisille vangeille ja tutkintavangeille. Osasto sijaitsee Vantaan vankilan tiloissa. Osastolla ei hoideta potilaita tahdosta riippumatta. Vantaan yksikössä tehdään myös muun muassa mielentilatutkimuksia. Vantaan vankilan vartijat ovat osastolla klo 7–17 arkisin ja viikonloppuisin klo 8–17 välisen ajan. Terveysdenhuollon henkilökuntaa on osastolla klo 7–19 välillä. Henkilökunnan poistuttua vankipotilaat ovat lukituissa selleissä ja heillä on mahdollisuus ottaa yhteyttä vankilan puolella olevaan valvontahenkilökuntaan kutsunapilla.

AOA piti hyvin ongelmallisena sitä, että potilaat, joiden on arvioitu tarvitsevan psykiatrista erikoissairaanhoidoa, ovat lähes puolet vuorokaudesta ilman välitöntä terveydenhuollon henkilökunnan valvontaa ja huolenpitoa. Myöskään mielentilatutkimuksessa olevan tutkittavan mielentilaa ei tutkita ympäri vuorokauden. Kymmenen potilasta joutuu jakamaan sellin toisen potilaan kanssa ja olemaan lukitussa sellissä 11–12 tuntia joka päivä. Potilaiden jääminen pitkäksi ajaksi ilman välitöntä valvontaa voi johtaa AOA:n mukaan myös potilasturvallisuuden vaarantumiseen. Terveysdenhuollon henkilökunnan puuttumisella on vaikutus myös potilaiden lääkehoitoon, kun yötä vasten annettavat lääkkeet joudutaan jakamaan klo 19 mennessä. AOA:n mielestä kyse ei ole pelkästään potilasturvallisuudesta vaan myös hyvästä hoidosta. AOA esitti kannanottonaan, että yksikössä tulisi olla jatkuvasti läsnä psykiatriseen hoitoon koulutettu sairaanhoitaja. Kannanotto saatettiin myös Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön (STM) tietoon.

AOA totesi, että terveydenhuollon henkilökunnan lisääminen ilta- ja yöaikaan voi edellyttää myös valvontahenkilökunnan läsnäolon lisäämistä osastolla. Valvontahenkilökunnan puuttuminen yöaikaan tuli esille jo vuonna 2019 AOA:n tarkastuksella Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikköön (2570/2019*). Asiaa on ollut tarkoitus käsitellä koko Psykiatrisen vankisairaalan osalta Turun yksikköön tehtävällä jatkokäynnillä. Koronapandemiasta johtuen tämä on viivästynyt.

Tarkastuksen jälkeen Psykiatrista vankisairaala pyydettiin toimittamaan AOA:lle selvitys koko sairaalan jonotilanteesta. Vantaan yksikköön oli kertynyt puuttuneen lääkäriresurssin vuoksi jonoa hoitojaksoille. Tarkastuksella tämän todettiin aiheuttaneen osaston hoitohenkilökunnalle ylimääräistä vastuuta ja työtaakkaa. Uuden lääkärin myötä hoitoon pääsyn jonot saatiin purettua tarkastusta seuraavien kahden kuukauden kuluessa.

Henkilöresurssien lisäksi AOA otti kantaa Vantaan yksikön käytettävissä oleviin tiloihin. AOA:n mielestä osaston tilat eivät edistäneet sellaista henkilökunnan ja potilaiden välistä spontaania vuorovaikutusta, joka ei liity säännöllisesti tapahtuviin vuorovaikutustilanteisiin. AOA yhtyi Psykiatrisen vankisairaalan omavalvontasuunnitelmassa esitettyyn ja totesi, että vankilan sisällä olevat sairaalan tilat eivät täytä nykyaikaisen psykiatrisen sairaalahoidon tarpeita.

Sairaalan osastolla sijaitsi kaksi eristystilaa, joista oli kameravalvontayhteys vankilan keskusvalvomoon. AOA piti ongelmallisena ja epäselvänä sitä, voiko vankila suorittaa kameravalvontaa myös sellaisissa tilanteissa, joissa vanki on eristetty vankiterveydenhuollon päätöksellä. AOA pyysi oikeusministeriötä harkitsemaan, tulisiko vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa säätää kameravalvonnasta näissä tilanteissa. AOA:n näkemys oli, että asiasta tulisi säännellä laissa, jos vankilan valvontahenkilökunnalle halutaan antaa tähän oikeus.



KUOPION POLIKLINIKAN TARKASTUS

AOA kiinnitti huomiota poliklinikan käytettävissä olevien resurssien riittävyyteen. Kuopion vankila toimii tutkintavankilana, minkä vuoksi suoraan vapaudesta saapuvien vankien määrä on suuri. Tällä oli merkittävä vaikutus poliklinikan toimintaan, erityisesti vangeille tehtävien tulohaastattelujen toteuttamiseen. Euroopan Neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) on toistanut Suomeen syyskuussa 2020 tekemänsä käynnin jälkeen pitkäaikaisen suosituksensa tehokkaisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä sen varmistamiseksi, että uusille vangeille tehdään säännönmukaisesti terveystarkastus 24 tunnin kuluessa heidän saapumisestaan. VTH onkin esittänyt lisärahoitusta muun muassa siihen, että arkipäivisin poliklinikoilla olisi mahdollista toteuttaa saapuvien vankien tulohaastattelu 24 tunnin kuluessa vankilaan saapumisesta. Kuopiossa ennakoimattomat vankien saapumiset vaikeuttivat kuitenkin toiminnan suunnittelua ja tulotarkastusten toteutumista vuorokauden sisällä saapumisesta.

Tutkintavankien suuri määrä vaikutti myös siihen, että poliklinikalla ei ollut käytössä lääkkeiden potilaskohtaista annosjakelua. Sellaisen käyttöönotto edellyttää vankien vakiintunutta lääkitystä, mikä ei toteudu vapaudesta saapuvien kohdalla. Vankien lääkkeiden jako ja kaksoistarkastus työllistivät merkittävästi poliklinikkaa ja yhden sairaanhoitajan työpanos kohdistui pelkästään lääkkeiden jakoon.

AOA piti asianmukaisena, että VTH oli pyrkinyt varmistamaan Kuopion poliklinikan toiminnan sairaanhoitajan määräaikaisella viralla. AOA oli kuitenkin huolissaan poliklinikan resurssien riittävyydestä määräaikaisen virkasuhteen päätyttyä.

Poliklinikan tarkastuksen yhteydessä käytiin läpi myös RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN SAKKOVANKI-HANKETTA. Sen tavoitteena on sijoittaa päihdeongelmasta kärsiviä sakon muuntorangaistusta suorittavia ja lyhytaikaisvankeja vankilan sijasta sen ulkopuolella sijaitsevaan päihdelaitokseen. VTH:lla säilyy sijoituksenkin jälkeen vangin hoitovastuu. VTH ja Rise olivat paraikaa laatimassa yhteistä ohjetta menettelytavasta, jotta se olisi sama koko maassa. Vangille tehdään vankilaan tullessa poliklinikalla tulohaastattelu, jossa saadaan käsitys vangin terveydentilasta sekä mahdollisista esteistä kuntoutuslaitokseen sijoittamiselle. Sijoituskelpoisuuden arvioinnin jälkeen vanki voitiin siirtää ulkopuoliseen kuntoutuslaitokseen. AOA suhtautui hankkeeseen myönteisesti. Hän korosti kuitenkin sitä, että VTH:lla oli lakisääteinen velvoite huolehtia myös näiden ulkopuolelle sijoitettujen vankien terveyden- ja sairaanhoidosta. Laissa säädettyä vastuuta ei voida poistaa tai siirtää muiden toimijoiden kanssa tehtävin keskinäisin sopimuksin.

VTH:N TOIMINNANOHJAUKSEEN TEHTY TARKASTUS

AOA:lle tuotiin tarkastuksella esille henkilöresursseihin liittyviä haasteita. Koronapandemian aikana poliklinikoiden työmäärä ei ole vähentynyt, vaikka lyhytaikaisten vankeusrangaistusten ja sakon muuntorangaistusten täytäntöönpano oli keskeytettynä merkittävän osan vuosina 2020–2021. Koronapandemian vuoksi oli jouduttu lisäämään hoitohenkilökuntaa kahdella sairaanhoitajalla ja yhdellä lähihoitajalla. Erikoissairaanhoidossa lääkäreiden rekrytointi Psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikköön ja Hämeenlinnassa sijaitsevaan somaattista hoitoa antavaan Vankisairaalaan oli osoittautunut vaikeaksi. Suun terveydenhuollossa oli jouduttu turvautumaan ostopalveluihin hammaslääkäripalveluissa. Sen sijaan jokaisella poliklinikalla oli tarkastusajankohtana käytettävissä paikan päällä käyvä lääkäri, minkä vuoksi ei ollut tarvetta turvautua etälääkäripalveluihin. Tarkastuksella ei erikseen käyty läpi sitä, miten paljon poliklinikoilla käyvistä lääkäreistä oli virassa toimivia ja miten paljon taas ostopalvelulääkäreitä.

VTH:n yksiköihin tehdyillä tarkastuksilla on käynyt ilmi, että vartijaresurssin mitoitus vaikuttaa merkittävästi VTH:n toimintaan ja toiminnan tehokkuuteen. VTH:n toiminnanohjauksesta kerrottiin, että esimerkiksi suun terveydenhuollossa vartijaresurssin todettiin näkyvän viivästyneinä tai toteutumattomina vastaanottoina, kun vartijat eivät pysty kuljettamaan vankia vastaanotolle. Vastaavanlaisia havaintoja oli myös avoterveydenhuollon lääkärin ja sairaanhoitajien vastaanottojen osalta. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä sitä, että vankien lääketieteellisten tarpeiden mukainen terveyden- ja sairaanhoidon toteutuminen on riippuvaista siitä, miten vartijaresurssia on käytettävissä.

AOA piti myönteisenä, että vankien tulohaastattelussa ja terveystarkastuksessa huomioidaan ja kirjataan nykyisin kaikki mahdolliset ulkoiset pahoinpitelyn merkit sekä pään vammat. Myönteistä oli myös se, että VTH on järjestänyt koulutusta itsetuhoisen vangin kuljetuksen järjestämisestä ja -tavasta sekä muistuttanut avohuollon lääkäreitä konsultaatiomahdollisuudesta Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikköön.

KORONAN VAIKUTUS VANKITERVEYDENHUOLLOSSA

Koronatilanne on osaltaan lisännyt VTH:n haasteita vankien terveyden- ja sairaanhoidon osalta, erityisesti karanteeni- ja eristyspäätösten tekemisessä. Käytännössä kaikki vankilaan saapuvat vangit on 1.12.2020 alkaen asetettu 14 päivän karanteeniin epidemiatilanteen vaikeuduttua. Karanteeniin asettamisella on pyritty turvaamaan vankien terveys sekä ehkäisemään epidemian syntymistä laitoksessa. Tätä on pidetty tärkeänä, sillä suuri osa vangeista kuuluu vakavamuotoisen koronavirustaudin riskiryhmiin. VTH on laatinut vangeille kirjallisen ohjeistuksen karanteeniin asettamisesta ja siihen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

VTH:n toiminnanohjaukseen tehdyllä tarkastuksella saadun tiedon mukaan hallinnollisia karanteeni- tai eristyspäätöksiä oli tehty 23.4.2021 mennessä noin 6 000. Haasteita oli kirjallisen tiedoksiannon antamisessa karanteeniin asettamisesta. Tiedoksianto saattoi viipyä muutamasta päivästä jopa viikkoon. Erityisen haastavaa oli ollut pienillä poliklinikoilla, joissa toimintaa on vain tiettyinä päivinä viikossa ja henkilöstöresurssit on mitoitettu sen mukaisesti. VTH:n puolelta todettiin myös, että koronatilanteen väistyminen tulee aiheuttamaan lisäpaineita poliklinikoilla, kun muun muassa sakon muuntorangaistusta suorittavia vankeja aletaan taas ottaa vankilaan.

AOA korosti, että karanteeniin asettaessa päätösten tulee olla yksilöllisiä ja niissä tulee huomioida kunkin vangin terveydentila. Hän kiinnitti huomiota siihen, että karanteenipäätökset tulee antaa tiedoksi viipymättä asianosaiselle, jolla on oikeus hakea siihen muutosta valittamalla. AOA piti tärkeänä, että karanteeniin asettamisesta kerrotaan vangeille siten, että he ymmärtävät asian. Erityistä huomiota tulee kiinnittää muita kuin kotimaisia kieliä puhuvien vankien riittävään tiedonsaantiin.

3.5.12 ULKOMAALAISIASIAT

Suomessa oli vuoden 2021 lopussa toiminnassa 20 aikuisille ja perheille tarkoitettua vastaanottokeskusta. Lisäksi oli seitsemän yksikköä, jotka oli tarkoitettu yksin tulleille alaikäisille. Keskusten lisäksi turvapaikanhakijoita asuu yksityismajoituksessa. Turvapaikanhakija voidaan ulkomaalaislain 121 §:n nojalla ottaa säilöön esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi tai maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Suomessa toimii kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä. Toinen säilöönottoyksikkö sijaitsee Helsingin Metsälässä (40 paikkaa) ja toinen Konnunsuolla Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä (68 paikkaa). Molemmat ovat Maahanmuuttoviraston alaisia yksiköitä.

Oikeusasiamies ei valvo kansallisena valvontaelimenä ulkomaalaisten palautuslentoja, vaikka siihen olisikin toimivalta. Tämä johtuu siitä, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle on annettu erityistehtäväksi toimia maasta poistamisen valvojana. Sen sijaan oikeusasiamiehelle on tehty kanteluja, joissa on arvosteltu turvapaikanhakijoiden palautuslentoihin liittyviä asioita, kuten poliisin menettelyä.

Vastaanottokeskuksiin tehdyt tarkastukset on tehty tähän saakka oikeusasiamiehen mandaatilla. Turvapaikanhakijoihin liittyviä asioita selostetaan tarkemmin jaksossa 5.9.

IHMISKAUPAN UHRIEN AUTTAMISJÄRJESTELMÄ

Vastaanottokeskuksissa ja säilöönottoyksiköissä voi olla henkilöitä, jotka ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi. Heidän tunnistamisensa on haastavaa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä. Maahanmuuttoviraston tiedotteen mukaan vuonna 2021 auttamisjärjestelmään otettiin uusia asiakkaita 243, mikä oli suurin piirtein saman verran kuin edellisvuonna. Samalla asiakkaiksi tuli uusien asiakkaiden 48 alaikäistä lasta. Uusista asiakkaista 97 oli sellaisia, jotka on arvioitu joutuneen ihmiskaupaan viittaavan hyväksikäytön kohteeksi Suomessa. Yleisimmin Suomessa hyväksikäytettyjen henkilöiden arvioitiin joutuneen pakkotyöhön. Kaikkiaan auttamisjärjestelmän palveluiden piirissä oli vuoden 2021 lopussa 1 132 henkilöä.

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosikatsauksesta ilmenee, että alaikäisten ihmiskaupan uhrien määrä on jo yli kaksinkertaistunut. Vuonna 2021 auttamisjärjestelmään otettiin 28 lasta ja nuorta, joista 27 oli joutunut ihmiskauppaan viittaavan hyväksikäytön kohteeksi ulkomailla ja yksi Suomessa. Aiempina vuosina alaikäisiä asiakkaita on otettu auttamisjärjestelmään noin 10–14. Alaikäisiin kohdistuva ihmiskauppa on liittynyt erityisesti pakkotyöhön, seksuaaliseen riistoon ja pakkoavioliittoon. Samaan lapseen on voinut kohdistua useampaa kuin yhtä ihmiskaupan tyyppiä. Vuonna 2021 auttamisjärjestelmään asiakkaaksi otetut alaikäiset olivat yleensä taustaltaan turvapaikanhakijoita.

Kansallinen valvontaelin tutustui JOUTSENON SÄILÖÖNOTTOYKSIKKÖÖN 16.6.2021 tehdyn tarkastuksen yhteydessä myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Samalla saatiin tietoa sosiaali- ja terveysministeriön asettamasta työryhmästä, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus uudeksi laiksi ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Työryhmän toimikausi päättyy 31.12.2022.

TARKASTUKSET

Tavoitteena on, että molemmissa säilöönottoyksiköissä käydään säännöllisesti. Koronapandemian vuoksi säilöönottoyksiköihin ei tehty vuonna 2020 lähitarkastuksia. Sen sijaan niiltä pyydettiin maaliskuussa 2021 selvitykset 1.8.2020 jälkeiseltä ajalta erillään säilytettävistä asiakkaista. Lisäksi pyydettiin samalta ajalta selvitystä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (säilölaki) 24 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä.

Näitä ovat muun muassa vierailujen kieltäminen, postin tarkastaminen, puhelimen käytön kieltäminen, erilaiset tarkastukset, kielletyn esineen/aineen pois ottaminen sekä voimakeinojen ja voimankäyttövälineen käyttö. Molemmilta säilöönottoyksiköiltä pyydettiin myös selvitys siitä, miten säilössä olevien terveydenhuolto oli järjestetty viikonloppuisin ja kuinka monta itsemurhayritystä tai muuhun itsetuhoisuuteen liittyvää tapausta säilöönottoyksikössä oli ollut vuoden 2020 aikana.

JOUTSENON SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖSSÄ oli tehty kuusi päätöstä erillään säilyttämisestä. Pisimmillään erillään säilyttäminen oli kestänyt n. 3,5 vuorokautta ja lyhyimmillään vain alle kaksi tuntia. Yhtään erillään säilyttämistä ei ollut käsitelty käräjäoikeudessa, koska jokainen tapauksista oli ehtinyt päättyä ennen ensimmäistä käräjäoikeuden käsittelyä. Yksikössä oli tehty 81 säilölain 24 §:ssä tarkoitettua toimenpidettä. Vuonna 2020 ei ollut yhtään itsemurhaa, itsemurhayritystä tai itsensä vahingoittamistapausta. Kaksi kertaa oli havaittu kuljetuksen aikana ennen yksikköön saapumista säilöön otetun vahingoittaneen itseään. Viikonloppuisin yksikössä on terveydenhoidossa käytössä päivystysmenettely. Jokainen keskuksen neljästä sairaanhoitajasta päivystää vuorollaan viikonloppuisin perjantai-iltapäivästä maanantaiaamuun asti ja on varautunut saapumaan paikalle tarvittaessa kahden tunnin sisällä ilmoituksesta (7392/2020).

HELSINGIN SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖSSÄ ei ollut säilytetty asiakkaita erillään. Yksikössä oli tehty 142 säilölain 24 §:ssä tarkoitettua toimenpidettä. Vuoden 2020 aikana ei ollut esiintynyt itsemurhayrityksiä, mutta oli kirjattu yksi muuhun itsetuhoisuuteen luokiteltavissa oleva tapaus. Viikonloppuisin sairaanhoitaja on paikalla lauantaisin, jolloin hän pitää asiakkaille muun muassa akuuttivastaanottoa ilman ajanvarausta ja tekee terveystarkastuksia. Sunnuntaisin kiireelliset ja päivystyksellistä apua vaativat vaivat hoidetaan säilöönottoyksikön ulkopuolisessa terveydenhuollon päivystävässä toimipisteessä (7605/2020).

Vuonna 2021 Joutsenon vastaanottokeskuksen säilöönottoyksikköön tehtiin tarkastus kesäkuussa (4149/2021*) ja Helsingin säilöönottoyksikköön marraskuussa (7238/2021*). Molemmat tarkastukset tehtiin paikan päällä. Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastuksesta ilmoitettiin kohteelle etukäteen, kun taas Helsingin säilöönottoyksikön tarkastus tehtiin ennalta ilmoittamatta.

KOHTELU JA KALTOINKOHTELUSTA ILMOITTAMINEN



Kummassakaan säilöönottoyksikössä ei ilmennyt säilöön otettujen haastattelujen yhteydessä väitteitä asiakkaiden epäasianmukaisesta kohtelusta. Tarkastuksen aikana tehdyt havainnot asiakkaiden kohtelusta olivat yhdenmukaisia asiakkaiden haastatteluissa saatujen tietojen kanssa. Marraskuussa tehdyn tarkastuksen yhteydessä saadun tiedon mukaan Maahanmuuttovirastossa oli 28.10.2021 alkaen otettu käyttöön niin sanottuun ”whistleblower”-direktiiviin perustuva sisäinen luottamuksellinen ilmoituskanava, vaikka direktiivin kansallinen täytäntöönpano oli vielä kesken. Tämän lisäksi molemmissa yksiköissä on olemassa järjestelmä, jonka kautta asiakkailta on mahdollisuus tehdä kantelu sekä ulkopuoliselle valvontaelimelle että yksikön tai Maahanmuuttoviraston sisällä.

ULKOILUN TOTEUTUMINEN

Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastuksella todettiin, että asiakkaiden ulkoilumahdollisuudet olivat riippuvaisia siitä, mihin osaan asiakas oli majoitettu. Pohjoissiipeen majoitetuille oli järjestetty ulkoilua tunnin päivässä. Eteläsiipeen majoitetuille oli sen sijaan vapaa pääsy katetulle jalkapallopihalle klo 6.00 -19.30 välisenä aikana. Tämän lisäksi heillä oli tiettyinä aikoina pääsy ulkoilupihan yhteydessä olevalle pienemmälle kattamattomalle ulkoilualueelle.

Säilöönottoyksikön järjestyssäännön mukaan säilöön otetuilla on oikeus joka päivä tunnin ulkoiluun. Säilöönottoyksikön huomiota kiinnitettiin tässä yhteydessä siihen, että esimerkiksi Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) suosittelee omissa standardeissaan (Fact Sheet on Immigration Detention) tuntia pidempää ulkoilumahdollisuutta. Asukkailla tulisi olla periaatteessa rajoittamaton oikeus viettää aikaa ulkotiloissa.

- Joutsenon säilöönottoyksikkö ilmoitti tarkastuksen jälkeen OA:lle, että pohjoissiipeen majoitetuille asukkailla on kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnillä esitettyjen huomioiden perusteella lisätty toinen ulkoilumahdollisuus (aamuisin klo 9–10) halukkaille.

TERVEYDENHUOLTO

Molemmissa säilöönottoyksiköissä pyritään järjestämään jokaiselle säilöön tulevalle terveystarkastus 24 tunnin kuluessa saapumisesta. Tätä varten on otettu käyttöön uusi, laajempi tulohaastattelulomake. Siinä on erillinen kohta, johon kirjataan mahdolliset tulohaastattelussa havaitut väkivallan merkit. Molemmissa säilöönottoyksiköissä sairaanhoitaja tapaa myös kaikki epäonnistuneen käännätyksen jälkeen säilöön tuodut asiakkaat.

Joutsenon säilöönottoyksikön asiakirjatarkastuksessa todettiin, että lähtökohtaisesti terveydenhuollosta käytiin tapaamassa erillään säilytettävää pian sijoittamisen jälkeen. Asiakirjojen perusteella sai kuitenkin vaikutelman siitä, että jos säilöön otettu oli useamman päivän erillään säilytettävänä, ei terveydenhuollosta aina käyty häntä tapaamassa joka päivä. OA piti tärkeänä, että erillään säilytettävää käydään terveydenhuollosta tapaamassa päivittäin.

- Säilöönottoyksikkö ilmoitti, että terveydenhoitohenkilöstö käy arkisin tapaamassa erillään säilytettäviä henkilöitä päivittäin. Viikonloppuisin ohjaajat käyvät tapaamassa erillään säilytettäviä useamman kerran päivässä ja raportoivat päivystysvuorossa olevalle terveyden- tai sairaanhoitajalle, mikäli erillään säilytettävän tilanteesta vaikuttaa tapahtuneen muutos. Nykyisellä henkilöstörakenteella sellaisen järjestelmän luominen, jossa erillään säilytettävää käytäisiin rutiinimaisesti tapaamassa viikonloppuisinkin ilman erityistä ilmennystä tarvetta siihen, ei ole mahdollista lakisääteisten tehtävien järjestämisen kärsimättä. Yksikön mukaan kokemus on osoittanut, että päivittäinen erillään säilytettävän tapaaminen terveydenhoitohenkilöstön toimesta tuottaa useimmiten varsin vähän lisäarvoa.

Todettakoon, että CPT vieraili Suomessa syksyllä 2021, jolloin se kävi myös Helsingin säilöönottoyksikössä. CPT suosittelee terveydenhuollon osalta, että molemmissa säilöönottoyksiköissä otettaisiin käyttöön nopea ja säännönmukainen terveystarkastus kaikille säilöönottoyksikköön saapuville asukkailla. CPT kannusti pyrkimään siihen, että säilöönottoyksikön asukkailla olisi mahdollisuus päästä sairaanhoitajan vastaanotolle myös sunnuntaisin. CPT viittasi myös poliisivankiloita koskeviin terveydenhuoltoon koskeviin suosituksiinsa. Niissä CPT suosittelee, että vapautensa menettäneelle tulee taata aito mahdollisuus päästä lääkärin tarkastettavaksi. Lisäksi olisi annettava mahdollisuus päästä omalla kustannuksella halutessaan itse valitsemansa lääkärin tarkastettavaksi.

ERISTYSTILOJEN OLOSUhteET JA KAMERAVALVONTA

Joutsenon säilöönottoyksikön eristystiloihin oli edellisen tarkastuksen jälkeen hankittu OA:n suosittelemana 30 cm korkeat turvasängyt nukkumista varten, pehmeä kuutio syömistä varten sekä seinään pultattu digitaalinen kello. Tarkastajat pitivät eristystilojen kameravalvonnan toteuttamista yksityisyyden suojan näkökulmasta edelleen ongelmallisena. Tilanteeseen ei ollut tullut muutosta edellisen tarkastuksen jälkeen huolimatta OA:n tarkastuspöytäkirjassa esittämistä suosituksista (5145/2018*).



OA kiinnitti edelleen yksikön huomiota saniteettitilojen yksityisyyden suojaan.

- Säilöönottoyksikön selvityksessä korostettiin muun muassa sitä, että saniteettitilojen kameravalvonta on lainmukainen. Säilöönottoyksikön rakenteelliset ratkaisut eivät mahdollista 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 pikselöinnin eli sumentamisen teknisesti. Tästä tullaan tiedottamaan erilleen sijoitettaville asiakkaille. Talousarvioon oli varattu rahaa uudistuksen toteuttamiseen.

KORONAPANDEMIAN VAIKUTUS SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖIDEN TOIMINTAAN JA OLOSUhteISIIN

Molemmissa säilöönottoyksiköissä oli koronapandemian aikana rajoitettu säilöön otettavien määrää. Helsingin säilöönottoyksikön paikkamäärä oli 20. Vähimmillään yksikössä oli ollut pandemian aikana vain 3 asiakasta ja enimmillään 25 asiakasta. Joutsenon säilöönottoyksikössä pandemian aikana oli ollut 15–20 asiakasta.

Helsingin säilöönottoyksikön asiakkailla ei ollut todettu tarkastusajankohtaan mennessä koronavirustartuntoja. Säilöönottoyksikössä oli oma osasto uusille maahan tulleeille ja säilöön otetuille asiakkaille, jossa he asuivat 10 päivää muista erillään. Erillään asumisen aikana heille järjestettiin mahdollisuus ulkoiluun, tupakointiin ja kuntosalilla käyntiin. Säilöönottoyksikössä ei ole ollut mahdollista saada koronarokotusta, mutta jos asiakas halusi, niin hänellä oli mahdollisuus saada rokotus julkisen terveydenhuollon kautta.

Koko koronapandemian aikana Joutsenon säilöönottoyksikössä oli ollut tarkastusajankohtaan mennessä vain yksi positiivinen koronatestitulos. Yksikössä oli kaksi karanteeniosastoa. Tarkastuspäivänä kolme asiakasta oli sijoitettu karanteenin kaltaisiin olosuhteisiin omalle osastolleen.

Yksiköissä noudatettiin Maahanmuuttoviraston pandemiaan liittyviä ohjeistuksia. Alkuvaiheessa, ennen ohjeistusta, uudet säilöön otetut olivat 14 päivää vapaaehtoisessa karanteenissa omissa huoneissaan. Maahanmuuttoviraston ohjeiden jälkeen noudatettiin käytäntöä, jonka mukaan jokainen säilöönottoyksikköön tuleva asetetaan karanteeniin omiin huoneisiinsa. Suomesta tulleet asetettiin karanteeniin 10 päiväksi ja ulkomailta tulleet 14 päiväksi. Karanteenin aikana on oikeus päivittäiseen ulkoiluun. Uusille säilöön otetuille ei järjestetä koronatestiä, jos henkilö on oireeton. Karanteenissa oleville tehdään terveydenhuollon alkutarkastus työturvallisuussyistä vasta karanteenin päättymisen jälkeen. Karanteenissa oleva on kuitenkin saanut apua akuutteihin terveysongelmiin myös karanteenin aikana.

Joutsenon säilöönottoyksikössä ei ole sallittu ulkopuolisia vierailuja koronapandemian aikana. Tämä on perustunut säilölakiin ja Maahanmuuttoviraston ohjeistukseen. Vierailu on sallittu ainoastaan jostain inhimillisestä syystä.

Ulkopuoliset vierailut säilöönottoyksikköön aloitettiin jälleen vuoden 2021 kesäkuun alussa. Asiakkailla on oikeus käyttää omaa puhelinta. Myös aktiviteetit ovat olleet koronapandemian aikana keskeytettyinä.

Koronapandemian vaikutuksista ulkomaalaisasioihin kerrotaan enemmän vuosikertomuksen jaksossa 4.2.6.

3.5.13 SOSIAALIHUOLLON LASTEN JA NUORTEN YKSIKÖT

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

Oikeusasiamiehen tarkastusten jälkeen useat lastensuojelulaitokset ovat muuttaneet käytäntöjään ja sääntöjään tarkastuspöytäkirjoissa edellytetyllä tavalla. Tarkastushavainnot ovat myös saaneet paljon huomiota julkisuudessa, ja laitoksiin sijoitettujen lasten tietoisuus oikeuksistaan on lisääntynyt. Lasten mahdollisuuksia kannella sijaishuollon epäkohdista oikeusasiamiehelle on helpotettu niin, että lapsille on tarjottu mahdollisuus olla myös suullisesti yhteydessä oikeusasiamiehen kansliaan asian saamiseksi vireille.

Lastensuojelulaitoksiin tehdyt tarkastukset, kantelumenettelyn helpottaminen ja jäljempänä selostettava tiedottamistyö on näkynyt selvänä lasten tekemien kanteluiden määrän kasvuna. Lapset kirjoittivat tai olivat puhelimitse yhteydessä oikeusasiamiehen kansliaan ja arvostelivat kohteluaan sijaishuoltopaikassa, lastensuojelulaitosten kasvatuskäytäntöjä, käytettyjä rajoitustoimenpiteitä, oman sosiaalityöntekijänsä passivisuutta sekä sijaishuoltoa koskevan päätöksenteon puutteita.

Sijaishuollossa olevia lapsia koskeviin kanteluihin annettuja ratkaisuja on selostettu lapsen oikeuksia koskevassa osiossa (kohta 5.12.3).

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 1.1.2020 lukien siten, että aluehallintoviraston on oman tarkastuksensa yhteydessä varattava sijoitetuille lapsille mahdollisuus henkilökohtaiseen keskusteluun.

CPT:N KÄYNNIT KAHTEN VALTION KOULUKOTIIN

Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea (CPT) kävi Suomessa syyskuussa 2021. CPT vieraili tällöin Suomessa ensimmäistä kertaa myös kahdessa valtion koulukodissa. Oikeusasiamiehen kansliasta oli tehty helmikuussa 2020 kolme päivää kestänyt tarkastuskäynti toiseen CPT:n vieraillemista koulukodeista.

CPT:n laatimasta raportista ilmenee, että oikeusasiamiehen kanslian tarkastamassa koulukodissa oli joissakin asioissa ryhdytty AOA:n edellyttämiin toimenpiteisiin. Tästä esimerkkinä velvollisuus laatia jokaiselle lapselle hoito- ja kasvatussuunnitelma. CPT:n havaintojen mukaan koulukodissa oli laadittu jokaiselle nuorelle yksilölliset suunnitelmat ja niitä oli säännöllisesti päivitetty. CPT:n raportissa oli myös erikseen mainittu, että koulukodissa oli otettu vain kaksi viikkoa ennen komitean vierailua käyttöön nuorten vapaampi liikkuminen.

Tätä ennen laitoksessa oli ollut liikkumisen suhteen tiukempi käytäntö, jota AOA oli kesäkuussa 2020 valmistuneessa pöytäkirjassaan pitänyt lakiin perustumattomana. Toisaalta CPT:n raportissa todettiin, että sellaisilla nuorilla, jotka oli sijoitettu erityisen huolenpidon yksikköön, oli koko ajan liikkumisvapauden rajoitus päällä. CPT:n saaman tiedon mukaan nämä lapset saivat toisinaan käydä ulkona vain noin puoli tuntia päivässä. CPT totesi, että nuorille tulisi tarjota päivittäin vähintään kaksi tuntia ulkoilua. Komitea suositti, että koulukodin johto ryhtyisi toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että tämä toteutuu käytännössä.

LASTEN TIETOISUUDEN LISÄÄMINEN KORONAPANDEMIA AIKANA

Oikeusasiamiehen kansliassa on pidättäydytty kaikilla hallinnonaloilla paikan päällä tehtävistä tarkastuksista koronapandemian aikana, koska tarkastusten terveysturvallisuutta ei ole voitu taata riittävästi. Lastensuojeluyksiköihin tehtävien tarkastusten yhtenä tärkeänä osana ovat olleet sijoitettujen lasten kanssa käytävät keskustelut kahden kesken. Tätä ei ole mahdollista korvata etäyhteyden kautta tapahtuvilla kuulemisilla tai asiakirjojen tarkastamisella. Tämän vuoksi kertomusvuonna ei tehty myöskään etätarkastuksia lastensuojeluyksiköihin.

Tarkastusten sijaan oikeusasiamiehen kansliassa otettiin käyttöön uusia tiedottamistapoja, joiden tavoitteena on ollut lisätä lasten tietoisuutta omista lakiin perustuvista oikeuksistaan sijaishuollossa. Lasten aloitteesta järjestettiin yhdessä koulukodissa etäyhteydellä kesällä ja syksyllä kaksi keskustelutilaisuutta. Niihin osallistui koulukotiin sijoitettuja lapsia, laitoksen henkilökuntaa sekä lasten sosiaalityöntekijöitä. Oikeusasiamiehen kanslian edustajat vastasivat lasten oikeusasiamiehelle esittämiin kysymyksiin, jotka koskivat lapsen oikeuksia ja oikeusturvaa sijaishuollossa. Ensimmäiseen tilaisuuteen osallistui myös AOA. Oikeusasiamiehen kanslian edustaja on lisäksi osallistunut neljään virtuaalichat-tilaisuuteen. Kolmen tilaisuuden järjestäjinä toimi sosiaalisessa mediassa vaikuttavia sosiaalityöntekijöitä ja jokaisessa niissä oli yli 3 000 kävijää. Lisäksi SOS-Lapsikylän vaikuttajanuoret järjestivät chat-tilaisuuden, jossa oli yli tuhat kävijää. Kaikissa näissä tilaisuuksissa vastattiin lasten ja nuorten kysymyksiin sekä kerrottiin heille kuuluvista oikeussuojakeinoista. Samalla esiteltiin oikeusasiamiehen toimintaa ja ratkaisukäytäntöä.

Oikeusasiamiehellä on lapsille tarkoitetut verkkosivut, joiden sisällön uudistaminen aloitettiin kertomusvuonna. Uudistustyöhön on otettu mukaan lapsia ja nuoria sekä lastensuojelun kokemusasiantuntijoita.

Koronapandemian vaikutuksista lapsen perusoikeuksien rajoittamiseen lastensuojeluyksiköissä selostetaan vuosikertomuksen jaksossa 4.2.7.

3.5.14 SOSIAALIHUOLLON VANHUSTEN YKSIKÖT

Vanhusten yksiköihin tehtävät kansallisen valvontaelimen tarkastuskäynnit kohdistetaan ensisijaisesti muistisairaille henkilöille ympärivuorokautista hoitoa tarjoaviin suljettuihin yksiköihin ja psykogeriatrisiin yksiköihin. Näistä yksiköistä tehdään vain vähän kanteluja, minkä vuoksi tarkastusten merkitys korostuu. Koronapandemian aikana vanhusten asumispalveluyksiköissä korostunut tavoite elämän suojelemiseen on nostanut esiin kysymyksiä muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. AOA:n kannanotot, jotka ovat koskeneet muistisairaiden vanhusten kohtelua hoito- ja hoivayksiköissä sekä omaisten ja läheisten vierailukieltoja ovat ohjanneet voimakkaasti yksiköiden toimintaa ja niitä on käsitelty paljon julkisuudessa.

Vanhusten yksiköihin tehtävillä tarkastuksilla kiinnitetään erityistä huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Perustuslain mukaan rajoitustoimenpiteiden tulee perustua lakiin. AOA on korostanut tarvetta lainsäädännön uudistamiseen. AOA on myös korostanut, että rajoittaminen ei ole sallittua, jos tavoite on muilla keinoin saavutettavissa.

Tässä jaksossa käsitellään ainoastaan kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa. Oikeusasiamiehen mandaatilla tehtäviä tarkastuksia vanhusten sosiaalihuollon yksiköihin ja vanhusten terveydenhoitoon on esitelty vanhusten oikeuksia koskevassa vuosikertomuksen jaksossa 5.13. Koronapandemian aikaisesta vanhustenhuoltoon kohdistuvasta valvonnasta kerrotaan tarkemmin vuosikertomuksen jaksossa 4.2.10.

HENKILÖSTÖN VÄHIMMÄISMITOITUS VOIMAAN

Vuoden 2021 alusta tuli voimaan vanhuspalvelulain muutos, joka koski henkilöstön vähimmäismitoitusta. Muutos koskee sekä julkisia että yksityisiä palveluja. Mitoitus nousee asteittain. Tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti 1.4.2023 mennessä. Mitoituksen on oltava korkeampi, jos asiakkaiden toimintakyky ja palvelutarve sekä palvelujen laadun varmistaminen sitä edellyttävät.

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna vanhustenhuollon ympärivuorokautisiin yksiköihin tehtiin yksi tarkastus kansallisen valvontaelimen mandaatilla. Tarkastuksen taustalla oli laillisuusvalvonnan yhteydessä saatu tieto, jonka mukaan tietyissä yksiköissä olisi koronaepidemian aikana ollut käytössä menettely, joka muistutti eristämistä. Siinä uusi asukas, sairaalasta kotiutuva asukas taikka asukas, joka käy kaupassa tai ulkoilee omaisen kanssa ilman maskia, voidaan määrätä niin sanottuun huonehoitoon. ”Huonehoito” tarkoittaa, että asukas pidetään 10–14 vuorokautta omassa huoneessa, jonne hän saa tarvitsemansa palvelut. Tiedossa ei ollut, millä tavoin on varmistettu, että 1) asukas pääsee halutessaan huoneesta pois, 2) hänellä on riittävä valvonta, 3) hänen toimintakykyään ylläpidetään ja että 4) hänen oikeuttaan vuorovaikutukseen muiden ihmisten kanssa ylläpidetään.

Asian tutkimiseksi AOA päätti ottaa omana aloitteena tutkittavaksi ns. huonehoidon toteuttamisen vanhustenhuollon toimintayksiköissä koko Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymän (Keu-sote) alueella (3360/2021*). Osana tätä tutkintaa tehtiin tarkastus KESKI-UUDENMAAN SOTE-KUNTAYHTYMÄN JAMPANKAAREN PALVELUPIHAN TEHOSTETUN PALVELUASUMISEN YKSIKÖIHIN 21.6.2021 (4060/2021*). Tarkastus tehtiin käyttäen suojattua etäyhteyttä ja pyytämällä tarkastuskohteesta asiakirjoja. Lisäksi 15 asukkaan omaiselle lähetettiin yhteydenottopyyntö. Yhteensä viisi omaista otti yhteyttä tarkastajiin.

APULASIOIKEUSASIAMIEHEN KANNANOTOT NS. HUONEHOIDON KÄYTÖSTÄ VANHUSTENHUOLLOSSA

Jampankaaren palvelupihan tehostetun palveluasumisen yksiköissä oli pyritty välttämään koronavirustartunnan leviämistä siten, että uusi asukas oli asetettu kahden viikon tai päivitetyn ohjeen mukaan kymmenen päivän karanteeniin, joka on sittemmin nimetty huonehoidoksi. AOA totesi, että Jampankaareissa on toimittu virheellisesti ja lainvastaisesti. Käytössä ollut menettely on saattanut olla tehokas taudin leviämisen ehkäisemiseksi, mutta se ei ole perustunut voimassa olevaan lainsäädäntöön.

AOA:n mukaan ratkaiseva merkitys on sillä, miten kahden viikon erillään olo toteutetaan. Varotoimet voidaan toteuttaa ennen yksikköön siirtymistä esimerkiksi siten, että muistisairas henkilö on voinut asua kotonaan ja liikkua sekä sisätiloissa että ulkona omaisten kanssa ilman, että hänen liikkumistaan rajoitetaan.

Tällöin kyseessä ei ole AOA:n mukaan henkilön perusoikeuksien rajoittaminen. Jos varotoimet sen sijaan toteutetaan siten, että henkilö siirretään uuteen palveluasumisyksikköön ja hänen edellytetään pysyvän vain omassa huoneessaan, menettely vastaa AOA:n mielestä eristämistä. Tällaisen rajoitustoimen käyttö tartuntatautiin perustuen on sallittu vain tartuntatautilaissa tarkasti määritellyissä tilanteissa ja laissa säädettyä päätöksentekomenettelyä käyttäen. Hoivakodin henkilökunnalla ei ole oikeutta tehdä tartuntatautilain mukaisia päätöksiä.

Tarkastushavaintojen perusteella lainvastaiseen ja virheelliseen menettelyyn on johtanut myös se, ettei johdolla ole ollut tietoa siitä, miten hoitohenkilökunnalla on ollut käytännössä mahdollisuus toteuttaa annettuja ohjeita. AOA totesi, että henkilökunta oli menetellyt oikein, kun se ei estänyt muistisairaana henkilön liikkumista silloin kun hän on itse päässyt huoneestaan ulos. Menettely on ollut virheellistä, kun asukkaalle ei ole annettu tarvittavaa apua terveysturvalliseen liikkumiseen tai liikkumista ei ole sallittu. AOA korosti, että johto on vastuussa siitä, että henkilökuntaa on riittävästi, jotta se voisi suoriutua tehtävistään. Johto vastaa myös siitä, että ohjeet ovat lainmukaiset ja ettei niitä voi käytännön työssä tulkita virheellisesti siten, että lakia rikotaan.

AOA edellytti, että yksikössä huolehditaan siitä, että johdon ja työntekijöiden lainsäädännön tuntemusta lisätään. AOA piti myönteisenä sitä, että hoivayksikössä on sittemmin huolehdittu siitä, että työntekijöillä on tieto velvoitteesta tehdä ilmoitus havaitsemistaan epäkohdista sosiaalihuoltolain 48 §:n mukaisesti. AOA suosittelee myös, että henkilökunnalla on mahdollisuus antaa palautetta työhön liittyvistä epäkohdista nimettömästi.

VIRANOMAISILLE TEHDYT ESITYKSET

AOA on ratkaisuisaan (3115/2020* ja 4180/2020*) esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle, että se ryhtyisi viipymättä valmistelemaan iäkkäiden henkilöiden oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä. AOA on pitänyt välttämättömänä, että iäkkäisiin henkilöihin kohdistettavista rajoituksista ja rajoittamisen edellytyksistä sekä rajoittamisesta noudatettavista menettelyistä säännellään laissa. Jo ennen lainsäädännön valmistumista AOA on pitänyt tarpeellisena, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) ohjeistavat valtakunnallisesti niistä keinoista, joiden avulla iäkkäiden henkilöiden perusoikeuksien rajoittamista voidaan välttää. Ohjeistuksen avulla olisi myös mahdollista käydä läpi yleisten rajoitusperiaatteiden soveltamista käytännön tilanteissa.

AOA on myös 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.

3.5.15 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN YKSIKÖT

Vammaisten henkilöiden laitoshoidon ja asumispalveluyksiköiden tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön sekä niihin liittyvään päätöksentekoon ja kirjaamiseen. Tarkastuksilla käydään myös läpi sitä, miten vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeus ja yksityisyys otetaan huomioon sekä onko yksikkö riittävästi resursoitu. Koronapandemian aikana on myös haluttu selvittää, miten pandemia on vaikuttanut yksikön toimintaan ja asiakkaiden olosuhteisiin.

YK:n vammaissopimuksen ratifiointin 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 (Vammaisten henkilöiden oikeudet). Lisäksi koronapandemian aikaisesta vammaisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuvasta valvonnasta kerrotaan vuosikertomuksen jaksossa 4.2.11.

Koronapandemian aikana vammaisten henkilöiden asumisyksiköihin ei ole tehty lähitarkastuksia. Vammaisilla henkilöillä on kohonnut riski sairastua vakavasti koronavirustartunnan seurauksena. Tästä johtuen kansallinen valvontaelin on pidättäytynyt tekemästä lähitarkastuksia vammaisten henkilöiden yksiköihin. Pandemian aikana tarkastukset on tehty etänä pääasiassa asiakirjatarkastuksina. Tämän lisäksi koronapandemian aikana on tehty tarkastusten yhteydessä aiempaa enemmän asiakkaiden sekä heidän laillisten edustajien ja omaisten kuulemisia puhelimitse. Asiakirjatarkastuksista saatu kokemus on osoittanut, että joskus asioiden selvittäminen on tarkoituksenmukaisempaa paikan päällä tehtävällä tarkastuksella. Tällaisessa tapauksessa on pidetty tärkeänä, että yksikköön tehdään lähitarkastus epidemian väistyttyä (4128/2021* Rekolan ryhmäkoti).

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin tarkastukset kahteen kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluyksikköön ja hengityshalvauksyksikköön, joka on terveydenhuollon yksikkö. Kaikki kolme tarkastusta toteutettiin asiakirjatarkastuksina. Tarkastuskohteet olivat:

- Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystalokuntayhtymän Soiten kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten henkilöiden asumisyksiköt (erityisesti Kokkolassa sijaitseva Maria-Katariina talo) 16.6.–7.4.2022 (3995/2021)
- Purohovin kehitysvammaisten asumispalveluyksikkö, Vaasan kaupunki 16.6.–17.12.2021 (3996/2021*)
- HUS Sydän- ja keuhkosairauksien hengityshalvauksyksikkö, Rekolan ryhmäkoti 16.6.–13.12.2021 (4128/2021*)

Lisäksi saatettiin loppuun kuusi vuonna 2020 aloitettua asiakirjatarkastusta seuraaviin tarkastuskohteisiin. Nämä tarkastukset toteutettiin asiakirjatarkastuksina ja joihinkin tarkastuksiin sisältyi myös kuulemistilaisuus asiakkaille ja heidän omaisilleen. Tarkastuskohteet olivat:

- Rinnekoti, Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö 1.6.2020–11.6.2021 (3649/2020*)
- Vaalijalan kuntayhtymä, Savon erityishuoltopiiri 1.6.2020–16.6.2021 (3650/2020*)
- Antinkartanon kuntoutuskeskus, Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä 1.6.2020–11.6.2021 (3651/2020*)
- Kehitysvammaisten asumisyksikkö Pajukoti, Lopen kunta 1.6.2020–15.6.2021 (3652/2020*)
- Pietarsaaren kaupungin kehitysvammaisten henkilöiden laitos- ja asumispalvelut 22.6.2020–27.9.2021 (3653/2020*, ratkaisu verkossa vain ruotsiksi)
- Lahden Validia-talo, Validia Oy:n asumispalvelut 1.6.2020–15.6.2021 (3654/2020*)

RAJOITUSTOIMENPITEET

Mikäli vammaisen henkilön henkilökohtaiseen vapauteen tai itsemääräämisoikeuteen joudutaan kohdistamaan rajoituksia, on aina varmistuttava siitä, ettei muita vähemmän rajoittavia keinoja ole käytettävissä. Rajoittaa ei saa enempää eikä pidempää aikaa kuin on välttämätöntä. Oikeusasiamies on myös pitänyt tärkeänä, että rajoitustoimenpiteiden käyttöä seurataan.

Tarkastetuissa yksiköissä oli asiakkaisiin kohdistettu rajoitustoimenpiteiden mukana erilaisia kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalaki) mukaisia rajoitustoimenpiteitä:

- lyhytaikainen erillään pitäminen (3649/2020* Rinnekoti / Majakkayksikkö, 3650/2020* Vaalijala / Maininki ja Kaisla)

- turvahuoneen käyttäminen (3650/2020* Vaalijala / Satama)
- poistumisen estäminen (3650/2020* Vaalijala / Kaisla)
- kiinnittäminen (3649/2020* Rinnekoti / Majakkayksikkö, 3650/2020* Vaalijala / Kaisla)
- välttämättömän terveydenhuollon antaminen vastustuksetta riippumatta (3650/2020* Vaalijala / Kaisla, 3652/2020* Pajukoti, 3996/2021* Purohovi)
- rajoittavien välineiden ja asusteiden käyttö päivittäisissä toiminnoissa (3650/2020* Vaalijala / Kaisla, 3653/2020* Pietarsaari, 3995/2021 Soite, Kokkola/ Maria-Katariina)
- rajoittavien välineiden tai asusteiden toistuva käyttö vakavissa vaaratilanteissa (3650/2020* Vaalijala / Kaisla, 3995/2021 Soite, Kokkola/ Maria-Katariina)
- valvottu liikkuminen (3649/2020* Rinnekoti / Majakkayksikkö, 3650/2020* Vaalijala / Kaisla, 3653/2020* Pietarsaari, 3995/2021 Soite, Kokkola/ Maria-Katariina)
- aineiden ja esineiden haltuunotto (3649/2020* Rinnekoti / Majakkayksikkö, 3650/2020* Vaalijala / Kaisla, 3653/2020* Pietarsaari, 3996/2021* Purohovi, 3995/2021 Soite, Kokkola/ Maria-Katariina)
- asiakkaiden sängynlaidan nostaminen yön ajaksi (3996/2021* Purohovi)

Joskus asiakkaan kanssa on voitu sopia sängynlaitojen ylös nostamisesta. OA on ottanut kantaa suostumuksen merkitykseen kehitysvammaisten erityishuollossa. Hän on todennut, että tilanteessa, jossa asiakas kykenee ymmärtämään asian merkityksen, hän voi antaa pätevän suostumuksensa rajoittavan välineen (kuten sängynlaidan) tai asusteen käyttöön taikka omaisuuden haltuunottoon. Kysymyksessä ei ole tällöin rajoitustoimenpide. Jos asiakas ei kuitenkaan kykene tekemään hoitoaan ja huolenpitoaan koskevia ratkaisuja eikä ymmärtämään käyttäytymisensä seurauksia, hän ei voi oikeudellisesti pätevällä tavalla antaa suostumustaan rajoitteiden käyttöön. Tällöin kyseessä on rajoitustoimenpide ja asiakkaalle on aina tehtävä kehitysvammalain mukainen ratkaisu. Jos käyttö on säännönmukaista ja pitkäkestoista, tulee tehdä kirjallinen päätös (3653/2020* Pietarsaari).

Kehitysvammalakiin tuli vuonna 2016 yksityiskohtaiset säännökset rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä ja menettelytavoista rajoitustoimenpiteitä käytettäessä. Tästä huolimatta tarkastuksilla joudutaan kiinnittämään yksiköiden huomiota siihen, että niiden menettely ei vielääkään täytä kaikkia lain vaatimuksia. **OA on esittänyt muun muassa seuraavia rajoitustoimenpiteisiin liittyviä kannanottoja** tarkastetuille yksiköille:

- Rajoitustoimenpidepäätöksissä tulee kuvata rajoitustoimenpiteen käytön yleisten edellytysten toteutumisen lisäksi se, miten rajoitustoimenpiteen erityiset edellytykset toteutuvat päätöksen kohteena olevan asiakkaan kohdalla. Ainoastaan yleisten edellytysten täyttyminen ei oikeuta käyttämään rajoitustoimenpiteitä. Esimerkiksi aineiden ja esineiden haltuunotto edellyttää, että päätöksessä ilmenee, miten haltuun otettu aine tai esine ominaisuuksiensa puolesta vaarantaa vakavasti asiakkaan terveyttä tai turvallisuutta taikka merkittävästi vahingoittaa omaisuutta (3995/2021 Soite, Kokkola/ Maria-Katariina).
- Kaupungin sosiaali- ja terveystoimella ei ole ollut ennen kevättä 2021 valmiuksia tehdä päätöksiä rajoitustoimenpiteistä. Kehitysvammalain edellyttämän niin sanotun asiantuntijatiimin osalta menettely ei vielääkään täyttänyt lain vaatimuksia (3996/2021* Purohovi).
- Rajoitustoimenpiteistä on tehtävä huolelliset, lain edellyttämät kirjaukset (3650/2020* Vaalijala / Kaisla, 3996/2021* Purohovi).
- Joidenkin rajoitustoimenpiteiden käyttö edellyttää määrittelyä siitä, kuinka pitkän ajan rajoittavaa välinettä tai asustetta voidaan kerrallaan enintään käyttää. Samalla on korostettu, että päätöksestä tulee ilmetä, miksi muut keinot eivät ole soveltuneet ja olleet riittäviä (3995/2021 Soite, Kokkola/ Maria-Katariina).
- Kehitysvammalain mukaisesta rajoitustoimenpiteestä tehtävään päätökseen tulee liittää lainmukainen muutoksenhakuohjaus (3996/2021* Purohovi).

OA on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että yhdelle henkilölle tehty rajoitustoimenpidepäätös ei saa rajoittaa muiden asiakkaiden oikeuksia, kuten liikkumisvapautta. Tästä esimerkkinä tilanne, jossa yksikön omavalvontasuunnitelmassa todetaan, että keittiön jääkaapissa on aina ruokaa, josta voi saada syötävää. Asiakirjoista kuitenkin ilmeni, että yhden asiakkaan vuoksi keittiön ovi oli lukittu (3995/2021 Soite, Kokkola/ Maria-Katariina).

Kehitysvammalaki edellyttää, että jokaista rajoitustoimea seuraa jälkiselvittely, joka tulee kirjata. Tarkastushavaintojen perusteella jälkiselvittelyä ja sen kirjaamista ei ole aina toteutettu yksikössä asianmukaisesti (3996/2021* Purohovi).

ASiantuntijatiimin rooli

Yhtenä edellytyksenä rajoitustoimenpiteiden käytölle on, että tehostetun palveluasumisen yksiköllä ja laitoksella on käytettävissään riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seuranta varten. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että kehitysvammalaissa ei sinänsä edellytetä asiantuntijoiden jatkuvaa läsnäoloa toimintayksikössä, mutta asiantuntijaryhmän tulee lain tavoitteiden saavuttamiseksi seurata ja arvioida suunnitelmallisesti ja säännöllisesti rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja vaihtoehtoisia keinoja toimintayksikössä.

OA on todennut myös, että niin sanotun asiantuntijatiimin jäsen ei voi toimia rajoitustoimenpidepäätöksen tekijänä. Tämä johtuu siitä, että sama henkilö ei voi sekä tiimin jäsenenä arvioida rajoitustoimenpiteiden tarvetta että tehdä sen tarpeesta päätöstä. Asiantuntijatiimin hankkimisesta vastaa yksikkö (3649/2020* Rinnekoti).

Turvallisuus

OA kiinnitti yksikön huomiota asiakkaiden lääketurvallisuuden varmistamiseen ja siihen, että asiakkaiden lääkehoidossa on noudatettava erityistä huolellisuutta. Asiakirjojen valossa lääkepoikkeamat näyttivät johtuvan monissa tapauksissa henkilökunnan huolimattomuudesta (3650/2020* Vaalijala / Kaisla, 3651/2020* Satakunnan erityishuoltopiiri / Antinkartanon kuntoutuskeskus, 3654/2020* Validia).

Potilas- ja työturvallisuutta vaarantavista tilanteista ja haittatahtumista tehdyistä ilmoituksista (HaiPro) kävi ilmi, että yksikössä esiintyi paljon väkivaltatilanteita, joissa asiakkaat saattavat kohdistaa väkivaltaa itseensä, toisiin asiakkaisiin tai henkilökuntaan. Yksikön henkilökunnan kirjaamien ilmoitusten perusteella syntyi kuva, että yksikössä oli koko ajan käsillä väkivallan uhka. OA piti tilannetta huolestuttavana (3650/2020* Vaalijala / Kaisla). Toista yksikköä koskevassa pöytäkirjassa OA piti tärkeänä, että väkivallan uhkaa pyritään jatkuvasti vähentämään ja kaikki väkivaltatilanteet käsitellään perusteellisesti yksikön omavalvontasuunnitelmassa kuvatulla tavalla (3651/2020* Satakunnan erityishuoltopiiri / Antinkartanon kuntoutuskeskus).

Erästä työturvallisuusilmoituksesta ilmeni, että yksikön henkilökunnalla ei ollut riittävästi (turva)puhelimia työkäytössä. Ilmoituksessa kuvatussa tilanteessa asiakasta oli lähdetty etsimään ulos, mutta hoitaja ei voinut hälyttää apua tai pyytää muuta henkilökuntaa turvaamaan tilannetta, koska yksikön molemmat työpuhelimet olivat muussa käytössä. Ilmoituksen mukaan omien henkilökohtaisten puhelimien käyttö oli kielletty työaikana. Ilmoituslomakkeeseen kirjatun toimenpiteen mukaan jatkossa turvallisuussyistä voi luvan kanssa käyttää omaa (henkilökohtaista) puhelinta. OA:n näkemyksen mukaan laitos- ja asumisyksiköissä tuli olla riittävä määrä työpuhelimia henkilökunnan käytettävissä asiakkaiden ja henkilökunnan turvallisuuden takaamiseksi (3650/2020* Vaalijala / Kaisla).

OMAVALVONTA JA PALVELUJEN LAADUN VARMISTAMINEN

OA on esittänyt useilla tarkastuksilla yleisenä kannanottonaan, että vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja tehokas täytäntöönpano asumispalveluissa edellyttää jatkuvaa keskustelua, kehittämistyötä ja valvontaa.

Sosiaalihuoltolaissa edellytetään, että sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajina toimivien henkilöiden on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävässään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa.

OA on suosittanut asumispalveluyksiköjä täydentämään ja täsmentämään niiden omavalvontasuunnitelmia muun muassa siten, että niistä ilmenee selkeästi henkilökunnan ilmoitusvelvollisuus ja sen käyttöön liittyvät asiat (3653/2020* Pietarsaari, 3995/2021 Soite, Kokkola/Maria-Katariina, 3996/2021* Purohovi).

OA piti yksikön asiakirjoista ilmeneviä avun saannin odotusaikoja vaikeavammaisten asiakkaiden näkökulmasta kohtuuttoman pitkinä. OA kiinnitti yksikön huomiota siihen, että vaikeavammaisten asiakkaiden oikeus hyvään hoitoon ja huolenpitoon edellyttää, että palveluntuottaja kykenee turvamaan kohtuullisessa ajassa riittävän avun päivittäisistä toiminnoista suoriutumisessa. OA:n näkemyksen mukaan ei voitu pitää hyväksyttävänä, että asiakas joutuu odottamaan esimerkiksi wc:hen pääsyä yli tunnin. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaan henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden. OA totesi, että riittävällä henkilöstömäärällä mahdollistetaan oikea-aikainen, yksilölliseen tarpeeseen perustuva avunsaanti. Liian pitkät odotusajat voivat johtaa terveydellisiin haittoihin, potilasturvallisuuden vaarantumiseen ja vaikeavammaisen henkilön osallistumismahdollisuuksien vähentymiseen sekä elämänlaadun heikentymiseen (3654/2020* Validia).

Ryhmäkodissa yli kolmen vuoden aikana kerätystä palautteesta ilmeni jonkin verran tyytymättömyyttä, joka koski hoidon toteuttamista, vierailukäytäntöjä korona-aikana ja yksityisyyden suojaa sekä kommunikaation toteuttamista ja kommunikaatioon liittyvien laitteiden toimintaa. OA piti tärkeänä, että ryhmäkoti kuulee asiakkaita ja kerää heiltä säännöllisesti hoitoa ja yksikön toimintaa koskevaa palautetta. OA korosti, että saatujen palautteiden huolellinen analysointi kuuluu olennaisesti yksikön toiminnan laadun arviointiin (omavalvonta) ja on merkittävä osa hoidon kehittämistyössä (4128/2021* Rekolan ryhmäkoti).

VUOSITEEMA

Oikeusasiamiehen kanslian vuositeemana oli ”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”. OA on muun muassa todennut, että erityishuollon toimintayksikössä on oltava sen toimintaan ja erityishuollossa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä ja muuta henkilökuntaa (3653/2020* Pietarsaari, 3996/2021* Purohovi). Vuositeemaan liittyviä havaintoja ja kannanottoja esitellään vuosikertomuksen jaksossa 3.8.

ITSEARVIOINTITYÖKALU KEHITYSVAMMAISTEN ASUMISPALVELUJEN JÄRJESTÄJILLE JA TUOTTAJILLE

Ihmisoikeuskeskus (IOK) ja EOA ovat tuottaneet itsearviointityökalun tukemaan erityishuollon toimijoiden toimenpiteitä asiakkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi. Itsearviointityökalu koostuu kysymyksistä, jotka ohjaavat erityishuoltoa järjestäviä toimijoita omatoimisesti arvioimaan, miten hyvin asumispalveluyksiköiden toiminta ja omaksutut toimintatavat tukevat ja vahvistavat asiakkaiden itsemääräämisoikeutta.

Itsearviointityökalun käyttöönottoaminen on helppo sovittaa olemassa oleviin rakenteisiin ja omavalvonnan (omavalvontasuunnitelman) yhteyteen.

OA on suosittanut yleisesti, että kehitysvammaisten asumispalvelujen järjestäjät ja tuottajat käyttäisivät itsearviointityökalua omavalvonnan tukena. Itsearviointityökalu on laitettu kansallisen valvontaelimen tarkastuspöytäkirjan liitteeksi ja sen on voinut ladata IOK:n verkkosivuilta. Verkkosivuilla on myös ohjeet itsearviointityökalun käyttöön (3996/2021* Purohovi).

KORONAPANDEMIAN VAIKUTUS ASUMISYKSIKÖIDEN TOIMINTAAN JA ASIAKKAIDEN OIKEUKSIIN

OA on korostanut tarkastusten yhteydessä, että vammaisten henkilöiden ryhmäasumisessa tulee kaikissa olosuhteissa ensisijaisesti turvata jokaisen asiakkaan terveys ja turvallisuus. Tästä huolimatta poikkeuksellissakaan olosuhteissa, kuten koronapandemia, asiakkaiden liikkumista, yhteydenpitoa ja muita perus- ja ihmisoikeuksia ei voida rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta tai muutoin ylimitoitetusti.

Kaikissa tarkastetuissa yksiköissä oli ainakin koronapandemian alkuaikana rajoitettu vierailuja asumisyksikköön. Joissakin yksiköissä vierailut oli kielletty kokonaan. Sen sijaan yksikön ulkopuolella tapahtuvia vierailuja tai asiakkaiden kotilomia oli joissakin yksiköissä sallittu. OA kiinnitti tältä osin yksiköiden huomiota siihen, että vammaisten asumisyksiköissä tulee koronapandemian jatkuessa muuttuvissa olosuhteissa yksilöllisesti ja jatkuvasti arvioida, miten ja missä laajuudessa esimerkiksi vierailut ja asiakkaan oikeus yhteydenpitoon toteutetaan lainmukaisesti. Vierailukiello tai kehoitus välttää vierailuja asumisyksikössä on voinut johtaa lainvastaiseen rajoittamiseen (3649/2020* Rinnekoti, 3650/2020* Vaalijala / Kaisla, 3651/2020* Satakunnan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, 3652/2020* Pajukoti, 3653/2020* Pietarsaari).

AOA on vanhusten oikeuksia koskeissa ratkaisuissa (esim. 3232/2020*) katsonut, että STM:n poikkeusolojen aikana (keväällä 2020) antama ohjeistus on ollut virheellistä ja johtanut siihen, että vierailut terveyden- ja sosiaalihuollon asumisyksiköihin on kielletty tai niitä on rajoitettu lainvastaisesti. Poikkeusolojen päätyttyä 16.6.2020 STM:n ja THL:n ohjeita ja suosituksia on päivitetty pandemiatilannetta paremmin vastaaviksi.

OA on puolestaan korostanut vammaisten henkilöiden asumis- ja laitousyksikköjä koskeissa tarkastuksissa ja ratkaisuissa (esim. 3602/2020*), että vastuu yksittäisestä vierailusta ja yhteydenpidosta tehtävästä ratkaisusta on asumisyksikön johdolla tai muulla toimivaltaisella viranhaltijalla tai työntekijällä. Toiminnasta vastaavan tahon on tunnettava omaa alansa koskeva lainsäädäntö ja noudatettava perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Toiminnasta vastuussa olevan johdon on aina huolehdittava ja varmistuttava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja että ohjeiden perusteella henkilökunta voi ja osaa toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Hallintotuomioistuimien oikeuskäytännön mukaan asumisyksikön vierailu- ja yhteydenpidonrajoituksia koskeva asia (päätös tai toimintaohje) on mahdollista saattaa valituksena hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Näin ollen yksittäisissä tapauksissa tuomioistuin ratkaisee viime kädessä sen, onko tilanteessa rajoitettu lainvastaisesti vierailuja tai esimerkiksi asiakkaan yhteydenpitoa läheisiinsä.

Asiakkaiden ja omaisten kuulemisen yhteydessä ilmeni, että koronapandemian alkuvaiheissa keväällä 2020 omaiset olisivat toivoneet täsmällisempää ja oikea-aikaisempaa tietoa. Omaisten mukaan tieto tuli aina myöhässä. Epäselvyyttä oli siitä, mikä vaikutus koronaviruksella oli yksikköjen ja palvelujen toimintaan. OA totesi yleisesti, että etenkin keväällä ja kesällä 2020 oli havaittavissa, että asumisyksiköiden tiedotus tuli usein hieman viiveellä, koska eri viranomaiset ja muut tahot antoivat – osin ristiriitaisiakin – ohjeita ja suosituksiaan, joiden pohjalta asumisyksiköiden piti reagoida muuttuvaan tilanteeseen. Kriisiaikana täsmällisellä tiedolla ja tiedotuksen onnistumisella on korostunut merkitys (3650/2020* Vaalijala / Kaisla).

Vammaisille henkilöille on myös poikkeuksellisten olosuhteiden aikana järjestettävä yksilöllisen tarpeen perusteella myönnetty lakisääteiset palvelut ja tukitoimet (3651/2020* Satakunnan erityishuoltopiiri / Antinkartanon kuntoutuskeskus, 3653/2020* Pietarsaari, 3996/2021* Purohovi). OA totesi, että asiakkaiden ulkoilua ja asiointia olisi pitänyt arvioida yksilökohtaisesti eikä rajoittaa kategorisesti. Selvityksen mukaan asiointi ei ollut kenellekään mahdollista, mikä viittasi siihen, ettei asiakkaille ollut tehty yksilöllistä arviointia (3652/2020* Pajukoti).

Asiakkaiden ja omaisten kuulemisessa nousi esille, että osa asiakkaista oli kokenut keväällä 2020, että heidän liikkumistaan oli rajoitettu. Eräässä yksikössä kerrottiin olleen kaksi kertaa päivässä ”hiljainen tunti” eikä tuolloin ollut mahdollista mennä ulos. Keskusteluissa esitettiin myös huolta erilaisten päiväaikaisten toimintojen ja aktiviteettien vähentämisestä koronan aikana. OA totesi, että sellaista asiakasta, joka ei asu tehostetussa palveluasumisessa tai laitossyksikössä, voidaan estää poistumasta yksiköstä tartuntataudin leviämisen estämiseksi vain, jos kyseessä on tartuntatautilain perusteella määrätty karanteeni ja eristys (3649/2020* Rinnekoti).

Koronapandemia ja siihen liittyvät asiat ovat aiheuttaneet joissakin asiakkaissa ahdistusta ja pelkoa. Lisäksi henkilökunnan käyttämät suojamaskit ovat vaikeuttaneet kommunikointia. Esimerkiksi suojamaski on estänyt kuulovammaista asiakasta lukemaan huulilta. Myös autismikirjon asiakkailla on henkilökunnan suojamaskien käyttö aiheuttanut hämmennystä. Lasten yksiköissä on ollut tilanteita, joissa lapsi on pyrkinyt riisumaan työntekijän maskin kasvoilta, koska ne ovat aiheuttaneet pelkoa ja lapsen on ollut vaikea lukea aikuisen ilmeitä (3650/2020* Vaalijala / Kaisla).

Tarkastuksella on käsitelty myös rokotesuojaa. Yhden hengityshalvauksyksikön potilaan henkilökohtaisella avustajalla oli koronavirustartunta, minkä vuoksi kyseinen potilas joutui altistumisen vuoksi karanteeniin. Selvityksestä ei käynyt ilmi, oliko avustajalla tai altistuneella potilaalla ollut rokotesuojaa (4128/2021* Rekolan ryhmäkoti). AOA on antanut 30.4.2021 ratkaisun kanteluasiassa (1291/2021*), joka koski eräässä toisessa yksikössä olevan hengityslaittepotilaan avustajaa, joka kieltäytyi rokotuksesta. AOA:n näkemyksen mukaan kenenkään korkeaan riskiryhmään kuuluvan ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa hän olisi pakotettu hyväksymään sen, että häntä avustavalla henkilöllä ei olisi parasta tarjolla olevaa suojaa hengenvaarallista tautia vastaan. AOA katsoi, että julkisen vallan velvollisuus suojella jokaisen henkeä ja terveyttä edellyttää siitä huolehtimista, että välttämättömät palvelut voidaan järjestää vaarantamatta niistä riippuvaisen henkilön terveyttä tai henkeä.

Koronapandemian vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksiin käydään läpi myös vuosikertomuksen jaksossa 4.2.11.

ERIKSEEN SELVITETTYJEN ASIOIDEN RATKAISUJA

OA antoi kaksi ratkaisua asioissa, jotka oli otettu kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla tehtyjen havaintojen perusteella erikseen selvittäväksi. Molemmissa oli kyse rajoitustoimenpiteiden käyttämisestä:

OA totesi omana aloitteena tutkitussa asiassa, että kehitysvammahuollon laitos- ja asumispalveluyksiköihin tehdyillä kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla on yleisenä havaintona ollut, että rajanveto normaaliin lasten kasvatukseen kuuluvan toimenpiteen ja rajoitustoimenpiteen välillä ei ole aina selkeä. Näiden tunnistamisessa on ilmennyt ongelmia sekä julkisen että yksityisen palveluntuottajan yksiköissä. OA totesi myös, että kehitysvammalaissa ei säädetä alaikäisten osalta poikkeuksia rajoitustoimenpiteiden käytössä. Mikäli yksittäistapauksessa arvioidaan, että alaikäisen henkilön kohdalla on kysymys kehitysvammalaissa säädetyn rajoitustoimenpiteen käytöstä, tulee tällöin tehdä samat lain edellyttämät menettelytoimet kuin täysi-ikäiselle henkilölle. Näitä ovat esimerkiksi palvelu- ja hoitosuunnitelmat, asiakaskirjaukset, ratkaisut/päätökset sekä tiedoksiannot ja jälkiselvittelyt.

Poikkeuksena tästä on se, että kehitysvammalain mukaan rajoitustoimenpiteitä käytettäessä alaikäiseen on otettava huomioon lapsen etu sekä hänen ikänsä ja kehitystasonsa. Lasten kuulemisesta ja edustamisesta on myös muissa laeissa erityissääntelyä.

Lisäksi OA korosti, että jos erityistä tukea tarvitsevaa tai vammaista lasta ei pidetä erityishuollon tarpeessa olevana (kehitysvammaisena), eikä hänelle tämän vuoksi laadita yksilöllistä erityishuolto-ohjelmaa, ei häneen voida myöskään kohdistaa kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä. Kehitysvammalaissa on myös rajattu rajoitustoimenpiteiden käyttöalaa siten, että niitä ei saa käyttää esimerkiksi koulussa eikä koululaisten aamupäivä- tai iltapäiväkerhotoiminnassa (5030/2018*).

Toinen itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskeva erillinen tutkinta sai alkunsa siitä, että kansallisen valvontaelimen tarkastuksella todettiin, että lasten liikkumista rajoittavia toimia ei ollut yhtenkään lapsen kohdalla katsottu kehitysvammalain mukaisiksi rajoitustoimenpiteiksi (valvottu liikkuminen). Yksikössä oli katsottu rajoitusten liittyvän lapsen tavanomaiseen huolenpitoon ja valvontaan. Valvotusta liikkumisesta ei ollut tehty kirjallisia lain edellyttämiä päätöksiä. Tämä johtui siitä, että kaikkien lasten kanssa toteutettavista menettelyistä ja noudatettavista periaatteista oli yksilöllisesti sovittu tilaajakunnan ja omaisten kanssa.

- Tarkastuksen jälkeen palveluntuottaja ilmoitti, että yksikön johtaja tekee jatkossa päätöksen valvotusta liikkumisesta jokaiselle asiakkaalle erikseen (2757/2019*).

3.5.16 TERVEYDENHUOLTO

Koronapandemia on johtanut siihen, että kansallisen valvontaelimen ja oikeusasiamiehen tarkastukset terveydenhuollon yksiköihin ovat olleet kokonaan tai osittain keskeytyneinä vuosina 2020 ja 2021. Oikeusasiamies ei ole pitänyt terveysturvallisena sellaisten yksiköiden tarkastamista, joissa on paljon riskiryhmiin kuuluvia henkilöitä. Terveydenhuollon kanteluiden määrän voimakas kasvu, mikä on osaltaan johtunut koronavirukseen liittyvistä kanteluista, on myös osaltaan vaikuttanut siihen, ettei tarkastuksia ole juurikaan tehty.

Koronapandemian vaikutuksista terveydenhuoltoon ja potilaiden perusoikeuksiin kerrotaan enemmän vuosikertomuksen kohdassa 4.2.8.

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin kaksi etätarkastusta valtion oikeuspsykiatriisiin sairaaloihin lähettämällä samansisältöiset selvityspyynnot Niuvanniemen sairaalaan (3565/2021) ja Vanhan Vaasan sairaalaan (3566/2021). Selvitysten tavoitteena oli saada tietää koronapandemian vaikutuksista potilaiden oikeuksiin ja kohteluun.

Tartuntatautilain mukaan henkilön karanteenista voidaan tehdä päätös enintään yhden kuukauden ajaksi ja se voidaan tehdä myös henkilön tahdosta riippumatta. Eristämisestä voidaan tehdä päätös enintään kahden kuukauden ajaksi, jos taudin leviämisen vaara on ilmeinen ja jos taudin leviämistä ei voida estää muilla toimenpiteillä. Päätöksen tehneen lääkärin on annettava eristettävälle henkilölle ja häntä hoitaville työntekijöille tartunnan leviämisen ehkäisemiseksi välttämättömät ohjeet. Päätös voidaan tehdä myös henkilön tahdosta riippumatta. Karanteeni- ja eristyspäätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Selvityspyynnöissä pyydettiin selvitystä muun muassa rajoitustoimenpiteiden käyttämisestä, perusoikeuksista huolehtimisesta ja niiden turvaamisesta sekä tiedonkulusta. Sairaalat ovat antaneet selvityksensä, mutta niiden käsittely on vielä tätä kirjoitettaessa kesken, eikä käytettävissä ole AOA:n kannanottoja. Seuraavassa kuitenkin joitakin huomioita annetuista selvityksistä.

Koronaviruksen torjunta

Myönteistä on ollut se, että koronavirusepidemian torjunta on onnistunut hyvin, koska toistaiseksi kukaan psyykkisen sairautensa vuoksi hoidossa olevista ei ole sairastunut kummassakaan sairaalassa koronainfektiioon. Rokotuskattavuus potilaiden keskuudessa on Vanhan Vaasan sairaalassa noin 90 % ja Niuvanniemen sairaalassa noin 70–80 %. Kummassakaan sairaalassa potilaita ei painosteta ottamaan rokotusta.

Vanhan Vaasan selvityksessä todetaan, että sairaalassa on ollut pitempiaikainen pyrkimys tarjota mahdollisimman monelle potilaalle yhden hengen huone. Pandemiatilanteessa pyrittiin nopeasti saamaan käyttöön lisää yhden hengen huoneita. Sairaalan alueelle perustettiin ns. parakkiosasto, jossa oli 8 potilaalle yhden hengen huone ja riittävästi hoitohenkilökuntaa. Lisäksi yhdestä tilasta, joka on aiemmin ollut potilasosastona, tehtiin uusia osastotiloja siten, että siellä sijainnut taloushallinto väisti toisiin tiloihin. Näillä toimenpiteillä valtaosa sairaalan potilaista on saanut oman huoneen.

Tartuntatautilain mukaiset karanteenit ja eristykset

Molemmissa sairaaloissa on jouduttu asettamaan potilaita karanteeniin. Niuvanniemen sairaalassa on myös eristetty potilaita tartuntatautilain nojalla. Kummassakin sairaalassa karanteenien kestot ovat olleet selvästi alle sen, mitä tartuntatautilaki sallii. Niuvanniemen sairaalassa toteutetut tartuntalain mukaiset eristykset ovat selvityksen mukaan kestäneet yleensä noin vuorokauden eli ajan, jonka testaustuloksen valmistuminen on edellyttänyt. Niuvanniemen sairaalan mukaan potilaiden ulkoilu järjestetään karanteenissa ja tartuntalain mukaisessa eristyksessä samoin periaattein kuin mielenterveyslain (MTL) perusteella eristettyjen potilaiden kohdalla. Tämä tarkoittaa sitä, että sairaala pyrkii päivittäisiin ulkoiluihin, ottaen kuitenkin huomioon potilaan fyysinen terveydentila, mikä voi olla vasta-aihe ulkoilun toteuttamiseen. Vanhan Vaasan sairaalan selvityksessä todetaan, että mikäli karanteeni on jouduttu toteuttamaan tartuntatautilain mukaisesti ovet lukittuna, on seuranta sovittu järjestettävän kuten MTL:n mukaisessa eristyksessä. Tätä varten on laadittu erillinen seurantalomake.

Mielenterveyslain mukaiset rajoittamistoimenpiteet pandemian aikana

Vanhan Vaasan sairaalassa eristämiset ja sitomiset eivät ole selvityksen mukaan lisääntyneet pandemiasta johtuen. Vaihtelu määrässä tai kestossa selittyy yksittäisen tai yksittäisten hoitoisuudeltaan erityisten haasteellisten potilaiden tilanteella, ei pandemialla. Niuvanniemen sairaalassa eristämiset ja sitomiset ovat jokin verran lisääntyneet pandemian aikana verrattuna edeltäviin vuosiin, mutta määrät ovat osittain palautuneet pandemiaa edeltävälle tasolle kesän 2021 aikana.

Aktiviteetit ja toiminnot pandemian aikana

Selvitysten perusteella vaikuttaisi siltä, että pandemia ei ole estänyt kummassakaan sairaalassa potilaille tarjottavia aktiviteetteja ja toimintoja. Vanhan Vaasan sairaalan mukaan toimintaa on pyritty jatkamaan ja turvaamaan erilaisilla järjestelyillä sekä järjestämään korvaavaa toimintaa. Esimerkiksi ryhmäkokoja on pienennetty ja sisäliikunnasta on siirrytty ulkona tapahtuvaan liikuntaan. Niuvanniemen sairaalan selvityksen mukaan muutokset toiminnassa ovat koskeneet ennen kaikkea ryhmämuotoisia toimintoja, mutta myös niitä on jatkettu ja pyritty huolehtimaan, että tartuntariski pysyy vähäisenä.

Vierailut ja yhteydenpito läheisiin pandemian aikana

Vierailujen peruuttamisia tai rajoittamisia on Vanhan Vaasan sairaalassa jonkin verran tapahtunut vakavan tautitilanteen takia tai esimerkiksi tilanteessa, jolloin vierailijalla on ollut infektio-oireita. Osa vierailuista on yhteisymmärryksessä siirretty epidemiatilanteen kannalta rauhallisempaan ajankohtaan. Niuvanniemen sairaalassa rajoitettiin vierailuja potilaiden luo varsinkin epidemian alkuvaiheessa keväällä 2020. Selvityksen mukaan tuolloin tulkittiin viranomaisohjeistoa mahdollisesti virheellisesti siten, että vierailuja ei tulisi sallia lainkaan. Alaikäisten potilaiden kohdalla vierailuja on kuitenkin pyritty aktiivisesti järjestämään käyttäen siirrettävää tilaa ("tapaamiskontti").

Molemmissa sairaaloissa on pyritty järjestämään erilaisia mahdollisuuksia potilaiden ja heidän läheistensä yhteydenpitoon. Vierailuille on varattu erillisiä väljempiä tiloja ja rajoitettu yhdellä kertaa sairaalaan saapuvien vierailijoiden määrää (Vanha Vaasa). Ainakin vaikeimmissa pandemian vaiheissa painopistettä yhteydenpidossa on siirretty etäyhteyksiin ja muutenkin potilaita on kannustettu pitämään läheisiinsä yhteyttä etänä.

Potilaiden lomia ja vierailuja sairaalan ulkopuolelle on pystytty toteuttamaan huolellisesti suunniteltuna ja yksilöllistä harkintaa käyttäen molemmissa sairaaloissa. Tällöin on otettu huomioon myös se, mikä on potilaan toiminta- ja harkintakyky ja valmius suojautua koronavirusinfektiolta. Vanhan Vaasan sairaalan potilaille on pyritty järjestämään lomille kyytejä omaisten toimesta tai sairaalan autokuljetuksin, jotta potilaan ei tarvitse käyttää julkisia kulkuneuvoja. Niuvanniemen sairaalassa rokotteen ottamista ei ole pidetty ehtona esimerkiksi sairaalasta poistumiselle, mutta rokotteen ottaminen on ollut yksi kokonaisarvioon vaikuttava seikka. Niuvanniemen sairaalan mukaan potilaan lomailu ei ole johtanut mihinkään rutiininomaiseen karanteeniin, vaan potilas palaa lomansa jälkeen pääsääntöisesti normaaliin sairaalarutiiniin, ellei hänellä tiedetä merkittävää altistumisriskiä.

Koronaan liittyvä tiedottaminen

Molemmissa selvityksissä todetaan, että potilaita on eri tilanteissa informoitu koronaan liittyvistä asioista. Tietoa on annettu pääsääntöisesti suullisesti. Sen sijaan kumpikaan sairaala ei ole aktiivisesti tiedottanut potilaiden omaisille tai läheisille koronaviruksen vaikutuksista potilaan oikeuksiin tai esimerkiksi yhteydenpitoon. Informointi järjestelyistä on tapahtunut joko omahoitajan tai luontaisten yhteydenottojen yhteydessä.

Henkilöstöresurssit

Pandemia ei ole juurikaan vaikuttanut kummankaan sairaalan henkilöstöresursseihin. Henkilöstöä on riittänyt myös toimintoihin. Vanhan Vaasan sairaalan väliaikaisen osaston perustaminen vaati kuitenkin lisäresursseja hoitohenkilökunnan osalta. Pandemia-ajan todetaan olleen henkilökunnalle henkisesti raskasta ja vaativaa aikaa, mikä on sairaaloissa tunnistettu. Pandemiatilanne on vaatinut eri ammattiryhmiltä laaja-alaista perehtymistä osittain oman keskeisen osaamisalueen ulkopuoliseen tietoon, käytäntöihin ja säädöksiin. Henkilökunnan jaksamista on pyritty tukemaan muun muassa mahdollisimman selkeillä ohjeilla. Henkilökunnan on ollut mahdollista osallistua työnohjaukseen ja koulutukseen etänä. Niuvanniemen sairaala järjesti sisäisesti ns. huolilinjan eli päivystävän puhelimen, johon henkilökunnalla oli mahdollisuus ottaa yhteyttä pandemiaan liittyvissä kuormittavissa asioissa. Huolilinja kuitenkin lakkautettiin, koska yhteydenottoja ei tullut lainkaan.

Erityisiä haasteita

Molemmat sairaalat ovat selvityksessään todenneet haastavana pandemian alkuvaiheessa valtakunnalliset viranomaisohjeet. Niitä pidettiin ristiriitaisina ja ne aiheuttivat hämmennystä toimintaa suunniteltaessa ja ohjeistettaessa. Pandemian alkuvaiheessa oli myös huolta suojavarusteiden saatavuudesta ja riittävydestä.

Pandemian alkuvaiheessa oli myös suuria haasteita saada järjestettyä asianmukainen koronavirustestaus sekä potilaille että henkilökunnalle (Vanha Vaasa). Selvityksen mukaan pandemian aikana on syntynyt vaikutelma, että haavoittuvassa asemassa oleva, vakavista psyykkisistä sairauksista kärsivä potilasryhmä saattaa jäädä päätöksenteossa ja suunnittelussa riittävästi huomioimatta, jos heidän tarpeistaan ja oikeuksistaan ei erikseen huolehdita (Vanha Vaasa). Valtion oikeuspsykiatrisilla sairaaloilla todettiin olleen aktiivinen rooli siinä, että THL:n määrittelemiin riskiryhmiin sisällytettiin myös psykoosipotilaat.

Myös rokotteen saaminen potilaille osoittautui aluksi erittäin haastavaksi ja vaati paljon selvitystyötä ja neuvotteluja ennen kuin rokotteiden toimittamisesta vastuullinen taho selvisi ja rokotuksissa päästiin alkuun (Vanha Vaasa). Sairaalassa on koettu, että esimerkiksi henkilöstön rokottamiseen nähden sairaalan henkilökunta on ollut eriarvoisessa asemassa verrattuna muun muassa Kuopion yliopistollisen sairaalan henkilöstöön tai samaisen sairaalan psykiatrisen alan henkilöstöön. Sairaalaan oli perustettu yksikkö, joka varautui hoitamaan koronavirusinfektioon sairastuneet sairaalan potilaat ja sinne onnistuttiin saamaan henkilöstölle ryhmänä rokotesuoja. Sen sijaan sairaalan muulle henkilöstölle, kuten päivystäville lääkäreille, ei yrityksistä huolimatta saatu rokotesuojaa (Niuvanniemen sairaala).

VIRANOMAISILLE TEHDYT ESITYKSET

Kertomusvuonna OA pyysi yhtenä kanteluratkaisun toimenpiteenä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira) selvittämään, mikä on psykiatrisen sairaalan vastuu hoitoon määrätystä potilaasta silloin, kun potilas on luvatta poistunut sairaalasta. AOA esitti, että Valvira harkitsee selvityksensä perusteella valtakunnallisen ohjeen antamista sairaalan velvollisuuksista ja toimenpiteistä tällaisessa tilanteessa (4702/2020*).

AOA teki 27.5.2021 sosiaali- ja terveysministeriölle esityksen mielenterveyslain täydentämisestä. Esitykseen oli koottu AOA:n mielenterveyslaissa havaitsemia ongelmia, joihin hän pyysi ministeriötä kiinnittämään huomiota lainsäädäntöä kehitettäessä. Havainnot oli tehty potilaiden kanteluiden ja psykiatriin sairaaloihin tehtyjen oikeusasiamiehen ja kansallisen valvontaelimen tarkastuksien perusteella. Esityksessään AOA muun muassa piti tärkeänä, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden oikeus ulkoiluun turvataan laissa. AOA kiinnitti myös huomiota potilaan oikeussuojakeinojen kehittämiseen CPT:n kannanottojen perusteella. Osa esityksistä oli tehty ministeriölle jo aikaisemmin, mutta ne eivät vielä olleet johtaneet toimenpiteisiin. AOA totesi myös sen, että asiakkaan perusoikeuksien rajoittamisesta somaattisessa terveydenhuollossa tai vanhustenhuollossa ei ole lainsäädäntöä.

Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan tämänkaltaisten toimenpiteiden on perustuttava lakiin, joka on riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen sekä sisältää asianmukaiset oikeussuojakeinot. AOA:n mielestä kaikkein kiireellisintä olisi saattaa voimaan lainsäädäntöä niillä sektoreilla, joista se puuttuu kokonaan (164/2021*).

- Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti 30.9.2021 päivätyssä vastauksessaan, että se tulee hyödyntämään AOA:n esitystä valmistelun pohjana kehittäessään lainsäädäntöä. Lainsäädännön valmistelua on kuitenkin tarkoitus vaiheistaa, koska asiakokonaisuus on hyvin laaja. Lisäksi lainvalmistelutyö on ministeriössä koronapandemian aikana ruuhkautunut ja ministeriön valmisteluresurssit on jouduttu suuntaamaan muualle. Tästä johtuen asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua pystytään ministeriössä tosiasiallisesti jatkamaan vasta lokakuussa 2021. Tässä yhteydessä tullaan arvioimaan, onko AOA:n esittämien kiireellisimpien muutosten valmistelu mahdollista sisällyttää 2022 annettavaan ensimmäisen vaiheen hallituksen esitykseen.

Todettakoon, että hallituksen lainsäädäntösuunnitelmassa on syksyille 2022 suunniteltu annettavaksi hallituksen esitys, jonka tavoitteena on korjata lainsäädännössä olevat puutteet koskien tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon yhteydessä potilaan tahdosta riippumatta annettuun lääkkitykseen liittyviä oikeussuojakeinoja. Suunnitelmassa myös todetaan, että asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksiä koskevan lainsäädännön valmistelua jatketaan hallitusohjelman mukaisesti myös muilta osin.

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 tyypillisistä tai pitkään jatkuneista puutteista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa. Perustuslakivaliokunnan toimomuksesta (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 tyypillisiä 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 yksityissektorilla 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. Jatkuvasti tulee ilmi ravinnon, hygienian, vaippojen vaihdon, kuntoutuksen, sosiaalisen vuorovaikutuksen ja ulkoilun puutteita. Puutteita on havaittu myös lääkärin käyntien tiheydessä, lääkehoidossa ja hammashoidossa. Puutteet johtuvat usein henkilökunnan riittämättömästä määrästä tai johtamisen puutteista.

Vanhusten hoidossa ja hoivassa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin edelleen 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.

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 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.

Kunnat eivät valvo riittävästi palvelujen laatua ja yksityisen hoivakodin ongelmat voivat jatkua pitkään ennen kuin tilanteeseen puututaan. Aluehallintoviranomaisten toimintaohjeita ei aina noudateta tai asioiden korjaaminen kestää kohtuuttoman kauan. Kunnilla ei ole usein keinoja järjestää korvaavia palveluja vakavissakaan ongelmatilanteissa.

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 vielä kukaan 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 toimitilojen esteettömyydessä, asiainnin saavutettavuudessa ja kohtuullisten mukautusten toteuttamisessa.

Laitoshoidossa itsemääräämisoikeuden rajoittamiskäytännöt vaihtelevat. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain rajoitustoimenpiteitä koskenut muutos (381/2016) on parantanut tilannetta, mutta lain käytännön soveltamisessa on 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 aiheuttomasti.

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.

ULKOMAALAISASIOIDEN PITKÄT KÄSITTELYAJAT JA NS. PAPERITTOMIEN TURVATTOMUUS

Maahanmuuttovirasto ei pysty noudattamaan ulkomaalaislaissa säädettyjä turvapaikkahakemusten, perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten ja työperäisten oleskelulupahakemusten käsittelyn määräaikoja. Eräät uudet määräajat ovat pidentäneet entisestään niiden vanhempien hakemusten käsittelyaikoja, joihin uusia määräaikoja ei sovelleta. OA on antanut Maahanmuuttovirastolle lukuisia huomautuksia asioiden käsittelyn lainvastaisesta viivästyisestä, mutta käsittelyaikatilanne on jatkunut edelleen huonona.

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

VANKIEN JA TUTKINTAVANKIEN OLOJEN JA KOHTELUN EPÄKOHDAT

Monien vankien kohdalla ongelmana on toimintojen vähäisyys. Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean CPT:n suositusten mukaan vangeilla tulisi olla sellin ulkopuolista aktiivista aikaa vähintään kahdeksan tuntia vuorokaudessa. Suljetuilla osastoilla sellin ulkopuolinen aika jää monissa tapauksissa alle kahdeksan tunnin. Joissain laitoksissa sellien ulkopuolisen ajan lisäämiseen ja osittain sen aikaisiin toimintoihinkin on alettu kiinnittää enemmän huomiota, ja tilanne on näissä laitoksissa parantunut.

Vankeja asuinosaistoille sijoitettaessa ei aina noudateta lain lähtökohtaa tutkintavankien ja rangaistusta suorittavien vankien sijoittamisesta erilleen. Lain mukaan myös alaikäiset pitäisi vankilassa sijoittaa erilleen aikuisista, mikä pääosin ei toteudu. Rikosseuraamuslaitoksen tulostavoitteissa vuosille 2022–2025 on kuitenkin sovittu uusien osastojen perustamisesta alaikäisille ja nuorille vangeille.

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.

Myönteistä kehitystä on ollut myös siinä, että hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2022.

TERVEYSPALVELUIDEN SAATAVUUDEN JA LAINSÄÄDÄNNÖN PUUTTEET

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

Terveydenhuoltoa koskevia vakavia perusoikeuspuutteita on hoitoon pääsyssä ja yhteydensaannissa (pääsy lääkärin arvioon, hoitojonot ja hoitovelka). Uutena puutteena on tullut esiin sukupuoli-identiteettitutkimuksen resurssitilanne sekä HYKS:ssä että TAYS:ssa.

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 ei aina toteudu. Koulujen keinot havaita ja puuttua kiusaamiseen eivät aina ole riittäviä, ja oppilaitoksissa esiintyy sisäilmaongelmia.

Opetuksen järjestäjien ja koulujen oikeudellisessa osaamisessa, hallinnollisessa menettelyssä ja päätöksenteossa on oikeussuojaongelmia aiheuttavia puutteita. Esimerkiksi muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä ei aina tehdä, ne eivät perustu lakiin tai täytä hallintolain vaatimuksia.

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 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. Oikeusministeriön asettamassa Rikosprosessin tehostamishankkeessa (OM46:00/2020) on arvioitu keinoja tehostaa rikosprosessia ja nopeuttaa rikosasioiden käsittelyä sekä esitutkintalain muutostarpeita. Hanke on päättynyt 31.12.2021.

Oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi estää oikeusturvan toteutumista.

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.

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. Näihin liittyviin ongelmiin puututaan kanteluasioiden käsittelyssä usein myös oma-aloitteisesti.

Kertomusvuonna esille nousivat muun muassa kohtuuttoman pitkät (16–18 kk) henkilöasiakkaiden tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyajat Verohallinnossa. Sukuselvitysten toimitusajat ja holhoustoimen edunvalvontaan liittyvien asioiden käsittelyajat Digi- ja väestötietovirastossa olivat myös usein kohtuuttoman pitkiä. Asioiden käsittelyn viivästymistä tapahtuu myös monissa muissa viranomaisissa.

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

Esiin on tullut myös puutteita digitaalisten asiointipalveluiden tarjoamisessa erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Suomi.fi -portaalissa valtuutuspalvelun käyttö esimerkiksi vanhuksen tai vammaisen henkilön puolesta asioivalle ei ole ollut mahdollista, jos valtuutusta ei ole voinut antaa vahvaa tunnistautumista käyttäen. Myös ulkomaalaisten oikeudet ovat voineet toteutua puutteellisesti, jos heillä ei ole ollut vahvan tunnistautumisen tunnuksia käytettävissään.

OA:n laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden talouden hallinnan ongelmien käsittelyyn kunnissa, kuntayhtymissä, talous- ja velkaneuvonnassa sekä ulosotossa. Ongelmia on ollut laskutukseen ja perintään liittyvässä päätöksenteossa ja asiakkaiden oikeuksista tiedottamisessa. Esimerkiksi terveydenhuollossa ei riittävästi tunneta mahdollisuutta huojeennuksiin tai maksun poistamiseen toimeentulotukeen turvautumisen sijasta. Velkojayhteisöt eivät aina ole valvoneet riittävästi yksityisten perintäyhtiöiden menettelyä maksujen perinnässä. Tästä on voinut olla seurauksena lisävelkaantumista erityisesti runsaasti terveydenhuollon palveluja käyttäville.

Kunnissa on ongelmia siinä, että toimielimet käsittelevät asioita salassa. Kunnan tulee julkaista yleisessä tietoverkossa toimielinten käsittelyyn tulevat asiat salassa pidettäviä asioita lukuun ottamatta. Asioista tulee julkaista yleisen tiedonsaannin kannalta tarpeellisia tietoja.

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. Kertomusvuonna oikeusministeriö on asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää, miten julkisyhteisön ja julkista valtaa käyttävän vahingonkorvausvastuuta tulisi uudistaa ja valmistella siitä tarvittavat säädösmuutokset.

Työryhmän on erityisesti selvitettävä, tuleeko julkisyhteisön toiminnassa aiheutuneen perus- tai ihmisoikeuden loukkauksen korvaamisesta ottaa lakiin nimenomaiset säännökset. Lisäksi työryhmä selvittää, tulisiko julkisyhteisön virheellisestä tai laiminlyödyistä neuvonnasta aiheutunut vahinko korvata nykyistä useammissa tapauksissa. Työryhmän toimikausi on 17.8.2021–31.5.2022.

3.6.2 **ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ**

OA:n kertomuksissa vuosilta 2009–2014 on tässä jaksossa esitetty hallinnonaloittain eräitä esimerkkejä tapauksista, joissa OA:n kannanoton tai siinä tehdyn esityksen johdosta taikka muutoin on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tapahtunut myönteistä kehitystä. Esimerkit ovat kuvanneet myös OA:n toiminnan vaikuttavuutta. Kertomuksen tähän jaksoon ei enää ole sisällytetty näitä tapauksia, koska ne löytyvät kertomuksen jaksosta 5 ”Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin”.

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. Kahdessa jälkimmäisessä mietinnössään valiokunta piti hyvänä kehitystä, jossa oikeusasiamiehen toiminnan painopiste on siirtynyt yhä selvemmin viranomaisten toiminnan valvonnasta ihmisten oikeuksien edistämiseen. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa (s. 88 ja s. 71).

Kertomusvuonna tehtiin 16 oikeusasiamiehen hyvitysesitystä. Myös kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Esimerkiksi kertomusvuonna poliisi otti kantelun myötä asian uudelleen arvioitavaksi 15 tapauksessa ja aloitti esitutkinnan ainakin kuudessa tapauksessa, osassa tapauksia harkinta on vielä kesken. Monissa muissa ratkaisuissa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

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 kertomusvuonna se antoi 1 319 päätöstä valtion yleiseen vahingonkorvausvelvollisuuteen perustuviin vaatimuksiin. Päätösten määrä nousi huomattavasti, sillä edellisenä vuonna 2020 Valtiokonttori antoi 837 päätöstä. Myös maksettujen korvausten määrä oli vuonna 2021 suuri eli yhteensä 5 604 200 euroa, kun se vuonna 2020 oli yhteensä 753 220 euroa. Merkittävä osa maksetuista korvauksista perustui Liikenne- ja viestinviraston neuvontaan henkilöautojen romutuspalkkioista. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla korvauksia maksettiin yhteensä 4 230 000 euroa ja esitettyjä korvausvaatimuksia oli 329. Seuraavaksi eniten korvauksia maksettiin puolustusministeriön (480 000 euroa), sisäministeriön (440 000 euroa) ja oikeusministeriön (315 000 euroa) hallinnonaloilla.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVIRASTO oli ajoilla 1.12.2020–4.1.2021 sekä 18.1.–25.1.2021 antanut neuvontaa, jonka mukaan yhden auton hankintaan voi hyödyntää useampia romutusautopalkkioita. Eräässä suurimpiin korvauksiin kuuluvassa ratkaisussa asiakas oli romuttanut 33 autoa ja hakenut niistä romutuspalkkiota Liikenne- ja viestintävirastolta, joka maksoi palkkion vain yhdestä autosta. Valtiokonttori viittasi korvausvaatimukseen antamassaan päätöksessä muun ohella vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ään, jonka mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käyttäessään virheen tai laiminlyönnin johdosta vahingon. Säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin, vain milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomion ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvaus käsittää hyvityksen henkilö- tai esinevahingosta sekä 4 a ja 6 §:ssä säädettyin edellytyksin kärsimyksestä. Valtiokonttorin päätöksen mukaan viraston neuvonta ja tiedottaminen, joka koski useamman romutuspalkkion käyttämistä yhden auton hankintaan, oli ollut 25.1.2021 saakka virheellistä. Lisäksi oli selvää, että vaatimuksen tekijä oli romuttanut useamman auton ja niistä oli vaadittu romutuspalkkioita. Päätöksen mukaan vahingonkorvaukselle oli esitetty peruste ja vaatimuksen mukaisesta taloudellisesta määrästä oli esitetty uskottava selvitys. Valtiokonttori suoritti asiakkaalle hänen vaatimuksensa mukaisen 64 000 euron korvauksen. Muissa Valtiokonttorin ratkaisuissa maksetun korvauksen määrä vaihteli muutamasta tuhannesta eurosta useampiin kymmeniin tuhansiin euroihin.

PUOLUSTUSMINISTERIÖN HALLINNONALALLA Valtiokonttori maksoi vahingonkorvauksia muun ohella esinevahingoista, joita aiheutui ajoneuvoille lentosotaharjoitusten aikana lentokoneiden suihkuvirtauksista tai helikopterien roottorin ilmapirrasta. Merivoimien ohjusveneen peräaalot olivat puolestaan aiheuttaneet rannassa laiturissa olleelle veneelle vaurioita. Korvauksia maksettiin myös Puolustusvoimien aiheuttamasta taloudellisesta vahingosta, joka johtui kertausharjoitusten peruuttamisesta vuoden 2020 lopulla ja vuonna 2021. Harjoitukset oli peruutettu vallitsevasta COVID-19-pandemiasta johtuen. Korvausvaatimuksissa vaadittiin reserviläispalkkaa ja päivärahaa vastaavaa korvausta. Hakijat olivat hakeneet ja saaneet työnantajaltaan palkatonta vapaata kertausharjoitusten ajaksi. Valtiokonttori maksoi korvaukset vaatimusten mukaisesti.

SISÄMINISTERIÖN HALLINNONALALLA Valtiokonttori maksoi perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta johtuvaa hyvitystä kahdessa asiassa oikeusasiamiehen tekemän esityksen perusteella. Hyvitystä maksettiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 17.9.2020 Suomelle antaman langettavan tuomion (Kotilainen ym. v. Suomi) perusteella. Siinä oli kysymys Kauhajoella 2008 tapahtuneeseen kouluampumiseen syyllistyneen nuoren miehen ampuma-aselupaan liittyneistä menettelyistä ja laiminlyönneistä paikallisessa poliisissa ennen tekoa. Tuomion nojalla Valtiokonttori maksoi hyvitystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan loukkaamisesta 22 valittajalle ja kotitaloudelle aineettomasta vahingosta eli kärsimyksestä. Lisäksi korvattiin valittajien oikeudenkäyntikulut.

Valtiokonttorissa tuli kertomusvuonna vireille 543 OIKEUSMINISTERIÖN HALLINNONALAA koskevaa vahingonkorvausvaatimusta. Suuri vireille tulneiden asioiden määrä johtui erityisesti valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoja koskevista vahingonkorvausvaatimuksista. Niiden perusteella annettiin korvausratkaisuja, joissa maksetut summat vaihtelivat muutamien eurojen suuruisista laskujen ja verojen viivästysmaksuista useisiin tuhansiin euroihin. Näissä jälkimmäisissä korvauksen perusteena olivat hakematta jääneet hoito- ja asumistuet taikka vanhuuseläke tai esimerkiksi lakkauttamatta jäänyt puhelinliittymä. Myös rikosseuraamusalalla esitettiin vahingonkorvausvaatimuksia. Niissä oli suurelta osin kysymys vankilassa kadonneista tai rikkoutuneista esineistä ja vaatteista.

Eräässä Valtiokonttorin ratkaisussa oli kysymys VANKILAN menettelyn johdosta vaaditusta korvauksesta. Korvausvaatimuksen perusteena olivat AOA:n ratkaisut 23.3.2018 ja 30.10.2018. Ensimmäisessä ratkaisussa AOA oli pitänyt vankilan vartijoiden menettelyä lainvastaisena, kun nämä olivat lattialle asetetun peilin avulla tarkastaneet vangin nivusalueen. Jälkimmäisessä ratkaisussa apulaisoikeusasiamies oli pitänyt virheellisenä vangin sitomista käsirautoihin kuljetuksen ajaksi päihdenäytteenottotiloihin. Valtiokonttorin päätöksen mukaan asiassa oli kysymys siitä, perustiko vankilan menettely asiakkaalle oikeuden vahingonkorvaukseen kärsimyksestä tai muusta vahingosta. Valtiokonttorin mukaan peilin käyttämistä nivusten tarkastamiseen ei ollut syytä arvioida toisin kuin AOA oli arvioinut. Kun asiassa ei ollut riittäviä edellytyksiä henkilökatsastukseen, siinä oli rikottu toimelle tai tehtävälle kohtuudella asetettavia vaatimuksia. Asiassa oli näin ollen peruste vahingonkorvaukselle. Sen sijaan päätöksen mukaan päihdevalvonnalle oli ollut perusteet, ja sitominen oli kestänyt vain viisi minuuttia. Kysymys ei tältä osin ollut sellaisesta loukkauksesta, jonka voisi katsoa muodostavan perusteen aineettoman vahingon korvaamiselle perus- tai ihmisoikeusloukkauksen johdosta. Valtiokonttori katsoi oikeudenmukaiseksi korvaukseksi hakijalle aiheutuneesta aineettomasta vahingosta 500 euroa. Lisäksi hakijalle korvattiin viivästyskorko ja hakemuskulut.

3.7.2 HYVITYSESITYKSET

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

OIKEUS HENKILÖKOHTAISEEN KOSKEMATTOMUUTEEN JA VAPAUTEEN

Potilaan kohtelu ja lääkitys vastoin hänen tahtoaan

Kantelija oli tuotu ambulanssilla poliisiin virka-avun turvaamana päivystykseen. Kantelija oli tarkoitus siirtää Vantaalle ja hän joutui odottamaan siirtokuljetusta Turun yhteispäivystyksen tiloissa. Päivystyksessä päivystävä lääkäri oli antanut luvan turvaerion käyttöön konsultaatiopuhelun perusteella, koska kantelija oli ollut kiihtynyt ja arvaamaton ja vaarantaisi vakavasti omaa turvallisuuttaan. Kantelija kertoo kutsuneensa hoitajia ja pyytäneensä wc-paperia turvaeriossa ollessaan, mutta kantelijan mukaan hänelle ei vastattu. Asiassa ei ole saatu selvitystä siitä, millä tavoin turvaeriossa olleen potilaan yhteydenpito hoitohenkilökuntaan oli järjestetty, ja minkä vuoksi kantelijan kutsuihin ei ole vastattu. AOA ei saamansa selvityksen perusteella voinut vakuuttua siitä, että kantelijan oikeus hyvään hoitoon ja ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun turvaeriossa oli toteutunut potilaan asemasta ja oikeudesta annetussa laissa (potilaslaki) edellytetyllä tavalla.

Eristämisen seurantalomakkeen mukaan eristyksen aikana potilas kuljeskeli huoneessa, istui patjalla ja kuljeskeli edestakaisin. Hänelle annettiin Serenase-lääke. Tyks Akuutin turvallisuusilmoituksen merkintöjen mukaan järjestyksenvalvojat turvasivat aggressiivisen, hoitovastaisen potilaan lääkittämistä. Kirjausten mukaan potilas oli sekavuutensa vuoksi täysin yhteistyökyvytön ja vastusti hoitoa fyysisesti muun muassa patjaa apuna käyttäen. Järjestyksenvalvojat olivat joutuneet kaatamaan potilaan patjalle ja pitämään potilasta kiinni lääkityksen mahdollistamiseksi. AOA:n mukaan potilasasiakirjoista tai saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, millä tavoin lääkäri oli tutkinut potilaan ennen lääkkeen antamista. Potilasasiakirjamerkinnöistä tai muusta selvityksestä ei voitu todentaa perusteita lääkityksen antamiselle tai sellaisen pakkotilan olemassaoloa, mikä oikeuttaisi antamaan lääkityksen vastoin potilaan tahtoa. AOA katsoi Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin menetelleen lainvastaisesti antaessaan kantelijalle lääkityksen vastoin hänen tahtoaan.

Kantelijan oikeus ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun hänen ollessaan eristettynä turvaeriossa ei toteutunut. Kantelija oli yli kolme tuntia turvaeriossa, hänellä ei ollut mahdollisuutta olla yhteydessä hoitohenkilöstöön eikä hänelle toimitettu wc-paperia. Kantelijalle oli annettu lääkitystä vastoin hänen tahtoaan. Vastoin henkilön tahtoa annettu lääkitys, jonka antamiseen ei ollut sen oikeuttavia perusteita, loukkasi kantelijan oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. AOA esitti, että Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri harkitsee, millä tavoin se voi hyvittää kantelijalle häneen kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset (8349/2020*).

- Sairaanhoitopiirin ilmoituksen mukaan se on muistuttanut henkilöstöä tarkkojen potilasasiakirjamerkintöjen tekemisestä erityisesti toimenpiteissä, joissa rajoitetaan potilaan perusoikeuksia. Sairaanhoitopiiri on ilmoittanut tarkentavansa ohjeistusta rajoitustoimenpiteiden käytöstä ja niiden tarkemmasta kirjaamisesta. Erityistä huomiota tullessa kiinnittämään tahdonvastaisen lääkityksen käyttöön ja eristystilanteiden kirjaamiseen. Sairaanhoitopiiri pahoitteli kantelijan epäoikeudenmukaista kohtelua. Lisäksi sairaanhoitopiiri katsoi kohtuulliseksi, että kantelijalle hyvitetään rahallisena korvauksena 200 euroa hänen perus- ja ihmisoikeuksiensa loukkauksesta.

Itsemääräämisoikeuden rajoittaminen sairaanhoitajakson aikana

Potilas sairasti muun muassa Alzheimerin tautia ja verisuoniperäistä muistisairautta ja hän käytti liikkueessaan apuvälineenä rollaattoria. Hän asui palvelukodissa tehostetussa palveluasumisessa ja palasi sinne sairaalahoitajakson jälkeen. Sairaanhoitajakson aikana potilaan itsemääräämisoikeutta rajoitettiin. Hoitajakson aikana potilaan sekavuuden taustalla oli todennäköisesti delirium, äkillinen sekavuustila, jonka altistavina tekijöinä oli muistisairaus, sairaalaympäristö sekä infektio. Saadun selvityksen mukaan fyysiseen rajoittamiseen turvauduttiin vasta viimeisenä keinona ja sitä jatkettiin, koska potilas kaatui osastolla toistuvasti. Selvityksessä todettiin, että rajoittamisessa noudatettiin sairaalan toimintaohjetta potilaan fyysisestä rajoittamisesta.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että koska potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta ei ole lainsäädäntöä, niiden käyttäminen saattaa olla mahdollista oikeuttaa pakkotilana tai hätävarjeluna, joista on säädetty rikoslaissa. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tämä tarkoittaa, että perusoikeuden rajoitus voi olla sallittu vain, jos hyväksyttävä tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvilla keinoin. Rajoittamisen perusteita ja toisin toimimisen mahdollisuutta tulee arvioida erikseen joka kerta kun rajoittamista tapahtuu. Rajoitustoimenpiteiden käytön valvonnan ja osapuolten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että toimenpiteitä koskevat kirjaukset tehdään huolella.

AOA:n mukaan potilaan liikkumisvapautta ja itsemääräämisoikeutta oli rajoitettu useita kertoja. Joissain tilanteissa rajoitustoimia oli käytetty laajemmin, kuin rajoituspäätös olisi mahdollistanut. Vaikkakin pakkotila voi oikeuttaa rajoitustoimen käyttöön kiireellisessä tilanteessa, asiassa oli tullut esiin potilaan rajoittamistilanteita, joita ei voitu oikeuttaa pakkotilalla. Lisäksi henkilökunnan kiire tai vähäisyys ei voi olla syynä rajoitustoimen, kuten esimerkiksi haaravyön käytölle. Rajoittaminen tulisi kirjata potilasasiakirjoihin sellaiseen näkymään, josta se on luettavissa osana sairauskertomusta ja josta se siirtyy myös potilastiedon arkistoon. Perustelut ja keskustelut potilaan ja omaisten kanssa on kirjattava. Päätöksenteossa ei kaikilta osin noudatettu kaupungin ohjeistusta. Rajoitusten aikamäärät olivat suositeltua pidemmät ja potilaaseen oli käytetty erittäin raskaita liikkumisen rajoitusmuotoja. Potilasasiakirjoista ei pääsääntöisesti löytynyt merkintää rajoittamistoimen aloittamis- tai lopettamisajankohdista eikä perusteluja rajoitustoimen tarpeelle. Magneettivytöä oli käytetty useampana yönä, vaikka merkintöjen mukaan potilas oli nukkunut rauhallisesti.

AOA:n mukaan kaupunki oli menetellyt lainvastaisesti rajoittaessaan potilaan perusoikeutena turvattua itsemääräämisoikeutta ja liikkumisvapautta. Tämän vuoksi hän esitti, että kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan harkitsee, miten se voi hyvittää potilaalle virheellisen ja lainvastaisen menettelynsä aiheuttaman oikeuksien loukkauksen (4180/2020*).

- Sosiaali- ja terveystoimialan yksikön päällikkö viranhaltijapäätöksellään päätti korvata kantelijalle 700 euroa hyvityksenä kärsimyksestä, joka hänelle oli aiheutunut liikkumisvapauden rajoittamisesta hoidon aikana sairaalassa. Lisäksi kantelijalle esitettiin pahoittelu tästä hänelle aiheutetusta kärsimyksestä.

Tahdonvastainen tutkimusjakso sairaalassa

Lähes 89-vuotias kantelija on itsenäisesti asuva näkövammaisen henkilö, joka saa vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista apua. Avustaja käy hänen luonaan kerran viikossa. Lisäksi hänellä on turvaranneke. Kauppa-asioissa häntä auttavat omaiset. Kantelija katsoi olleensa tahtonsa vastaisesti sairaalahoidossa 31.7.-14.8.2020. Kantelun mukaan hänelle ei kerrottu syytä hoitoon tai lääkitykseen, eikä mitään päätöksiä hoidosta tehty. Kantelija arvosteli myös muun muassa olosuhteita sairaalassa. Kotiin tultua kantelijalle tuli yli 600 euron lasku sairaalajaksolta. Kantelija koki, että hän ei ollut sairas eikä ollut sairaalahoidon tarpeessa.

Saadun selvityksen mukaan kantelija oli 27.7.2020 ilmaissut olevansa suostuvainen selvittely- ja tutkimusjaksolle kaupunginsairaalan tutkimusosastolle, mutta hän ei ollut halukas menemään lääkärin vastaanotolle. Tämän vuoksi lääkäri oli laatinut lähetteen tutkimusjaksolle. Selvityksen mukaan hoitojakson alkaessa 31.7.2020 kantelija oli ollut haluton lähtemään sairaalaan, mutta hänet oli saatu suostumaan hoitojaksoon. Kantelijalla oli epäilty muistisairautta ja hän oli halunnut lääkärinlausunnon palveluasumiseen hakemista varten.

Käsiteltävänä ollut asia oli haasteellinen eikä potilasta hoidettu nimenomaisesti tahdonvastaisesti, vaan potilasta oli pyritty hoitamaan yhteisymmärryksessä hänen kanssaan, mutta se oli vaatinut suostuttelua. Kantelijalle ei tehty päätöstä tahdonvastaisesta hoidosta, koska hän ei ollut mielenterveyslain mukaisessa tahdonvastaisessa hoidossa, eikä sellaista voi kaupunginsairaalassa järjestää. Tutkimusjakson loppupuolella kantelija oli ollut sairaalassa vastoin tahtoaan. Merkintöjen perusteella kantelija oli kokenut, että sairaalassaolo oli perustunut pakkoon, eikä hänellä ollut tosiasiallista mahdollisuutta päästä sairaalasta pois ilman apua.

AOA piti myönteisenä sitä, että kantelijan kannanotot oli kirjattu, mutta merkintöjen perusteella ne oli toistuvasti sivuutettu. Mahdollisesta kognition heikkenemisestä huolimatta henkilöllä on oikeus tehdä myös sellaisia päätöksiä, jotka terveydenhuollon ammatillisen henkilöstön näkemyksen mukaan eivät vastaisi hänelle itselleen edullisinta päätöstä asiassa. Osastonlääkärin esittämän näkemyksen mukaan kantelijan kotiuttaminen ilman hänen tarvitsemiaan apuja olisi täyttänyt heitteillejätön kriteerit. Sairaalan tutkimusjakson aikana oli selvitetty kantelijan palveluntarvetta vanhuspalvelulaissa tarkoitetun mukaisesti ja pyritty sitä kautta varmistamaan kantelijalle riittävien palvelujen saanti häntä kotiutettaessa. Tätä taustaa vasten voisi ajatella, että tutkimusjakson loppupuolella sairaalassa oloa oli jatkettu henkilön tahdosta riippumatta, jotta potilaalle voitaisiin turvata kotiuttamista varten riittävät sosiaalipalvelut. Kotiutumisen jälkeen tehtyjen asiakirjamerkintöjen mukaan kantelija oli kieltäytynyt päästämästä kotihoitoon työnteekijöitä asuntoonsa ja oli jatkanut entisen avun ja tuen käyttämistä. Sairaalan tutkimusjakso tai sen pituus eivät siten vaikuttaneet siihen, mitä palveluja kantelija oli ollut halukas ottamaan vastaan heti kotiutumisen jälkeen.

AOA:n mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö asiassa ei toteutunut. Kantelijan edun mukaista ei ollut, että häntä oli pidetty vastoin omaa tahtoaan sairaalahoidossa, jotta hänelle voitaisiin järjestää hänen toiveidensa mukaisia palveluja, joiden tarve oli ollut sosiaalitoimen tiedossa jo ennen sairaalan tutkimusjaksoa.

AOA:n mukaan kaupungin hyvinvointipalvelut oli toiminut virheellisesti pitäessään kantelijaa kaupunginsairaalan tutkimusosastolla jakson loppupuolella vastoin hänen tahtoaan ilman siihen oikeuttavaa laissa säädettyä perustetta. Virheellisen menettelyn moitittavuutta vähensi se, että työntekijät olivat pyrkineet toimimaan kantelijan edun mukaisesti. Sairaalassa tehtyjen tutkimusten tarkoituksena oli ollut tuottaa tietoa sekä kantelijan terveydenhuoltoon että sosiaalipalvelujen toteuttamista varten. AOA esitti, että kaupungin hyvinvointipalvelut harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijalle virheellisen menettelynsä aiheuttaman oikeuksien loukkauksen (7866/2020*).

Hakijan tunnistaminen maahanmuuttoviraston asiakaspalvelussa

Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelupisteessä virkailijalle oli tunnistautumistilanteessa tapahtunut virhe. Tämä johtui muun muassa siitä, että palvelupisteessä asioineella hakijalla oli sama nimi ja kansalaisuus kuin UMA-järjestelmästä löytyneellä toisella henkilöllä. Maahanmuuttoviraston virheen takia hakija vietiin poliisiasemalle, jossa hän joutui olemaan noin kaksi ja puoli tuntia.

Asioiden asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu yleinen huolellisuusvelvollisuus, eli se, että työtehtävät hoidetaan huolellisesti ja virheettömästi. Koska tapahtunut virhe oli johtanut asiakkaan perustuslaissa turvattu henkilökohtaisen vapauden loukkaukseen, oli virhe OA:n mukaan tahattomana huolimattomuusvirheenäkin vakava. Maahanmuuttoviraston tulee huolehtia asiakaspalvelunsa työmenetelmistä ja henkilöstön koulutuksesta siten, että tapahtuneen kaltaisia vakavia virheitä ei tapahdu. Tässä asiassa asian käsittelyn asianmukaisuus ei toteutunut ja hakija vietiin Maahanmuuttoviraston virheen takia poliisiasemalle vääränä, rikoksiin syyllistyneenä henkilönä. OA piti selvänä, että tapahtumat olivat aiheuttaneet asianosaisille ahdistusta ja vääräkokemuksia. Hän esitti, että hakijalle hyvitetään Maahanmuuttoviraston virheestä johtunut henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden loukkaus (5732/2020*).

- Valtiokonttori hyvitti hakijalle yksityisyyden ja vapauden loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä 200 euroa ja matkakuluista 200 euroa, eli yhteensä 400 euroa. Valtiokonttori hylkäsi erillisen 2 000 euron suuruisen korvauksen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden loukkauksesta 200 euroa ylittävältä osin.

YKSITYISELÄMÄN SUOJA

Turvakieltoasiakkaan laskujen lähettäminen

Kantelijan mukaan hän ei vuoden 2016 jälkeen, kun hänelle oli myönnetty osoitteen turvakielto, saanut perusturvan laskuja uuteen turvakiellon alaiseen kotiosoitteeseensa kuin joissain tapauksissa viivästyneenä, jolloin laskujen eräpäivät olivat jo kuluneet. Pieksämäen kaupungin potilastietojärjestelmän ja laskutusjärjestelmien ominaisuuksista johtui, että järjestelmästä ei ollut enää tarkistettavissa, mihin osoitteeseen laskut olivat ennen vuotta 2020 postitettu ja oliko kantelija siis saanut laskut ajoissa tietoonsa. Sitten laskutustietojärjestelmä oli päivitetty kesäkuussa 2020 niin, että perusturvan laskuttajat aina tarkastavat turvakiellossa olijan osoitteen ennen laskun lähettämistä. Käytännössä laskuttajat kysyvät osoitetiedon tietosuojavastaavalta, joka varmistaa väestötietojärjestelmäkyselyin ajantasaisen osoitetiedon.

Kantelijalta oli tiedusteltu mahdollisuutta perua turvakielto, koska kotihoidossa kantelijan laskutustiedot eivät näkyneet. Turvakiellossa olevan asiakkaan tiedot eivät olleet siirtyneet potilastietojärjestelmästä kotihoidon toiminnanohjausjärjestelmään, koska turvakieltoasiakkaalla ei näkynyt potilastietojärjestelmän perustiedoissa osoitetietoa.

AOA totesi, että turvakielto myönnetään vain terveyteen ja turvallisuuteen kohdistuvan uhkan vuoksi ja siksi viranomaisen tehtävänä on käsitellä osoitetietoa sen vaatimalla huolellisuudella. Hänen mielestään oli selvää, ettei viranomaistoiminnan asianmukaisuusvaatimuksen mukaista ole, että asiakasjärjestelmien toimimattomuuden vuoksi edes tiedustellaan mahdollisuutta luopua osoitteen turvakiellostä. Kaupungin oli huolehdyttävä siitä, että sen tietojärjestelmät ovat asianmukaiset, jotta asiakas saa tiedon laskuistaan oikea-aikaisesti.

Pieksämäen kaupunki oli vastuussa siitä, että asiakkaat saavat laskunsa oikeaan osoitteeseen oikea-aikaisesti. Saadun selvityksen perusteella oli kuitenkin ilmeistä, että kantelija ei ollut saanut asianmukaisesti tietoa kaikista laskuista turvakiellon alaiseen osoitteeseensa. AOA esitti, että kantelijalle hyvitetään hänelle tapahtuneesta virheestä aiheutunut haitta ja asian selvittämisestä aiheutuneet kulut (4582/2020).

- Pieksämäen kaupungin selvityksen mukaan, toisin kuin aikaisemmassa vastauksessa ilmoitettiin, väärään osoitteeseen menneiden laskujen määrä oli selvitetty. Virhe koski 32 laskua, joista 25 oli mennyt ulosottoon perittäväksi. Tapahtuneesta virheestä aiheutuneita kuluja oli yritetty selvittää kantelijan kanssa ja määritellä niistä kohtuullinen korvaus. Lisäksi kantelijalle oli maksettu 300 euroa asian aiheuttamasta haista ja vaivasta.

OIKEUS RIITTÄVIIN SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUIHIN

Terveysaseman menettely ajan varaamisessa

Helsingin kaupungin terveysasema oli vastannut kantelijan ajanvarauspyyntöön, että terveysasemalla arvion luomen poistamisesta tekee lääkäri ja sillä hetkellä vapaita luomennäyttöaikoja ei ollut. Kantelijaa oli suositeltu ottamaan yhteyttä uudelleen. Terveyskeskuksen sähköisen asiainnin järjestelmä ei mahdollista tässä tilanteessa potilaan asettamista jonoon.

Potilaslain mukaan potilaalle on ilmoitettava hoitoon pääsyn ajankohta. Jos ilmoitettu ajankohta muuttuu, uusi ajankohta ja muutoksen syy on ilmoitettava potilaalle välittömästi. Säännös merkitsee sitä, että potilasta ei voida jättää odottamaan hoitoon pääsyä epämääräiseksi ajaksi. Kun hoitoon pääsyn ajankohta ilmoitetaan, saadaan siten myös selville, täytyykö potilaalle mahdollisesti hankkia hoitoa muilta palveluntuottajilta. AOA:n mukaan Helsingin kaupunki menetteli lainvastaisesti, koska kaupunki ei ilmoittanut potilaalle hoitoon pääsyn ajankohtaa. Jos tarkkaa hoitoon pääsyn ajankohtaa ei ollut mahdollista ilmoittaa, tuli antaa arvio hoitoon pääsyn ajankohdasta. Koska tästä lainvastaisesta menettelystä aiheutui kantelijalle kustannuksia yksityislääkärillä käynnistä, AOA esitti, että kaupunki harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijan oikeuksien loukkauksen (6217/2020).

- Helsingin kaupungin vastauksen mukaan kantelijalle oli lähetetty kirje, jossa häntä pyydettiin esittämään kuitit tai vastaavat tositteet yksityislääkärillä käynneistä. Kantelija ei vastannut kirjeeseen. Oikeuden loukkauksesta johtuen oli 20.9.2021 tehty päätös maksaa rahallisena korvauksena 500 euron hyvitys.

Terveyskeskuslääkärin menettely näön tutkimisessa

Kantelija hakeutui terveyskeskuslääkäri A:n vastaanotolle. Kantelija kertoi huolensa heikentyneestä näöstään ja pyysi lähetettävä erikoissairaanhoidon. Terveyskeskuslääkäri A ei tutkinut tai tutkituttanut kantelijan näköä, vaan kehotti tätä hakeutumaan yksityiselle silmälääkärille. Valviran lausunnon mukaan kantelijalla oli kaihin leikkaushoidon arvioon lähettämisen kriteerit täyttävä oirekuva.

AOA:n mukaan terveyskeskuslääkäri A menetteli lainvastaisesti jättäessään kantelijan näön tutkimatta tai tutkituttamatta, jättäessään lähetteen erikoissairaanhoidon laatimatta ja ohjatessaan kantelijan yksityiselle silmälääkärille tämän omalla kustannuksella.

A:n menettely johti siihen, että kantelijalle aiheutui ylimääräisiä kustannuksia yksityisellä silmälääkärillä käynnistä. Kantelijan oikeudet perustuslaissa tarkoitettuihin riittäviin terveyspalveluihin ja potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon eivät toteutuneet.

AOA esitti, että Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijan oikeuksien loukkauksen (5303/2020*).

- Etelä-Karjalan sairaanhoitopiiri korvasi päätöksellään 21.12.2021 kantelijalle yksityisen silmälääkärikäynnin kustannuksen 167,50 euroa toimitetun laskukopion mukaisesti.

Syvääivostimulaatiohoidon (DBS) keskeyttäminen

Kantelijan oirekuva oli ollut vaikea-asteinen ja heikentänyt merkittävästi hänen toiminta- ja työkykyään pitkäaikaisesti annetuista psykiatrisista hoidoista, psykoterapeuttisista ja muista hoito- ja kuntoutusmenetelmistä tai lääkityksistä huolimatta. DBS-hoitoon soveltuvuuden arviointia varten Tampereen yliopistollisen sairaalan (TAYS) apulaisylilääkäri kirjasi tutkimus- ja hoitosuunnitelman, jossa otettiin huomioon kantelijan oirekuva kokonaisuudessaan. Tehtyjen tutkimusten perusteella hoitojaksolla otettiin kantaa myös kantelijan lääkehoitoon ja kuntoutustarpeeseen, ja tehtiin yhteistyötä kantelijan psykiatrisesta avohoidosta vastanneen hoitoryhmän kanssa Tampereen kaupungin psykiatrian poliklinikalla.

Apulaisylilääkärin irtisanouduttua tehtävästään ilmeni kesäkuussa 2018, että neuro- ja vanhuspsykiatrian poliklinikalla ei enää ollut DBS-hoidosta vastaavaa lääkäriä eikä leikkauksen jälkeinen psykiatrinen jatkoseuranta siten ollut toteutettavissa. Apulaisylilääkäri laati kantelijaa koskevan loppulausunnon polikliinisestä hoitojaksosta 19.2.–25.7.2018 potilasasiakirja-asetuksen vastaisesti viipeellä vasta 13.9.2018. Loppulausuntoa ei lähetetty kantelijalle eikä jatkohoidosta vastaavalle taholle. Apulaisylilääkäri merkitsi kantelijaa koskeviin potilasasiakirjoihin arviointijakson päätöskäynnin polikliinisena käyntimerkintänä eikä hoitojakson päättävänä loppuarviona, niin kuin hänen olisi tullut potilasasiakirja-asetuksen mukaan menetellä. Koska apulaisylilääkäri ei toimittanut kantelijalle loppulausuntoa, kantelija ei saanut tietää hoitonsa päättämisestä. Myöskään kantelijan jatkohoidosta vastaava taho ei saanut tätä tietoa eikä selkeitä ja yksityiskohtaisia ohjeita kantelijan seurannan ja jatkohoidon toteuttamiseksi. Koska kantelijalle ei lähetetty loppulausuntoa, hän jäi edelleen siihen käsitykseen, että hänen DBS-hoitonsa jatkui.

Kantelija ei ollut saanut potilaslain mukaista riittävää ja asianmukaista informaatiota hänelle suunnitellun DBS-hoidon kokeellisesta luonteesta, hoidon perusteluista ja mahdollisista haitoista sekä sen vaihtoehtoista. Koska kyse oli kokeellisesta hoidosta, kantelijan tiedonsaantioikeudella oli korostuneen tärkeä merkitys. Hän ei myöskään saanut riittävää ja asianmukaista informaatiota DBS-hoidon tosiasiallisista toteuttamismahdollisuuksista eikä niiden muutoksista hoidon eri vaiheissa. Kantelijalla oli myös oikeus saada tietää, kuka oli kulloinkin DBS-hoidosta ja sitä koskevista hoitopäätöksistä vastaava lääkäri. Näiltä osin potilasasiakirjamerkinnot olivat epäselvät.

Kantelijalla ei ollut oikeutta saada sellaista hoitoa, jota hänelle ei voitu lain mukaan antaa: Ilman CE-merkintää olevaa ladattavaa DBS laitetta ei voinut käyttää pakko-oireisen häiriön hoitoon ilman kliinistä laitetutkimusta, josta tuli ilmoittaa Valviralle ennen tutkimuksen aloittamista. Poikkeuslupaa ladattavalle laitteelle ei voinut saada, koska vastaavalla lataamattomalla laitteella on CE-merkintä.

AOA:n mukaan kyse oli perustuslain vastaisesta menettelystä. Kantelijan asiaa ei käsitelty asianmukaisesti eikä palveluperiaatteen mukaisesti. Kantelijaa ei informoitu hänen DBS-hoitonsa lopettamisesta, minkä vuoksi hän oli yhdeksän kuukauden ajan siinä virheellisessä käsityksessä, että hänen DBS-hoitonsa TAYS:ssa edelleen jatkui. Kantelijan tiedonsaantioikeutta potilaana loukattiin. Pirkanmaan sairaanhoitopiirin toimialuejohtaja ja vastuualuejohtaja olivat kantelijan muistutukseen antamissaan vastauksissa jo pahoitelleet kantelijalle tapahtunutta.

AOA esitti sairaanhoitopiirin kuntayhtymän arvioitavaksi, miten se voi pahoittelun lisäksi muutoin hyvittää kantelijalle perusoikeuden loukkauksen, hänelle aiheutuneen kärsimyksen ja yksityisten terveyspalveluiden käyttämisestä hänelle aiheutuneet ylimääräiset kustannukset (3744/2020).

- Tampereen yliopistollisen sairaalan ilmoituksen mukaan johtajaylilääkärin toimistosta oli oltu yhteydessä kanteliijaan ja pahoiteltu tapahtunutta. Kantelija oli toimittanut sairaanhoitopiirille korvausvaatimuksen 26.1.2022. Sairaanhoitopiiri tulee käsittelemään kantelijan korvausvaatimuksen ja tarkoitus on hyvittää kantelijaa apulaisoikeusasiamiehen ohjauksen mukaisesti.

Hoitotarvikkeiden jakelun laiminlyönti

A:n kaupungin viranomaiset olivat päätyneet siihen, että kantelijalle korvataan rahana hankittujen vaippojen kustannukset siltä ajalta, jolloin hänen puolisonsa oli lain mukaan ollut oikeutettu saamaan vaipat ilmaiseksi, mutta hänelle kieltäydyttiin niitä antamasta hoitavan lääkärin arviosta huolimatta. Korvauksen maksamista oli alettu pohtia vasta sen jälkeen, kun oikeusasiamiehen kansliasta 19.8.2020 lähetettyä selvityspyyntöä oli alettu käsitellä. AOA:n mukaan asia olisi tullut ottaa käsittelyyn välittömästi sen jälkeen, kun A:n kaupunki oli saanut Etelä-Suomen aluehallintoviraston 6.3.2018 päivätyn päätöksen, jossa todetaan A:n kaupungin ohjeiden ja menettelyn virheellisyys.

AOA:n mukaan oikeus tarpeen mukaiseen laadultaan hyvään terveyden- ja sairaudenhoitoon olisi edellyttänyt, että asiakasta olisi neuvottu, ohjeistettu ja autettu viimeistään silloin, kun A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala oli saanut oikeusasiamiehen kansliasta lähetetystä selvityspyynnöstä tiedon siitä, ettei kantelijan vaimon käyttöön ollut toimitettu lainkaan vaippoja. AOA piti erityisen moitittavana sitä, ettei A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan taholta oltu yhteydessä kanteliijaan, vaikka eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta lähetetyssä selvityspyynnössä pyrittiin ohjaamaan kaupungin virkamiehiä toimimaan asiassa asianmukaisesti. A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimen toimiala oli menettänyt virheellisesti ja lainvastaisesti. Kantelija oli kokenut tulleen väärin kohdelluksi, ja hän oli hankkinut omalla kustannuksellaan pitkälti ajalta hoitotarvikkeita, jotka hänen puolisonsa olisi ollut oikeutettu saamaan ilmaiseksi. Näiden ylimääräisten kustannusten lisäksi kantelijan työ omaishoitajana vaikeutui ja hänelle oli aiheutunut tarpeetonta mielihäpeää. AOA esitti, että A:n kaupungin sosiaali- ja terveystoimen toimiala harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijalle virheellisen ja lainvastaisen menettelynsä (3279/2020*).

- Sosiaali- ja terveystoimialan yksikön päällikkö viranhaltijapäätöksellään päätti korvata kantelijalle ja tämän puolisolalle 6 000 euroa hyvityksenä. Kantelijan laskelman mukaan hänelle oli aiheutunut vaippojen hankkimisesta kustannuksia yhteensä 5 216 euroa. Tämän asian hoitamisesta kantelijalle aiheutunut työ huomioon ottaen päätöksessä pidettiin 6 000 euron suuruisa hyvitystä kohtuullisena.

OIKEUSTURVA JA HYVÄ HALLINTO

Elatussopimusta koskevan virka-avun käsittely

Kantelijan lapsen elatussopimusta koskeva virka-apuasia tuli Espoon kaupungin Perheoikeudellisiin palveluihin 20.2.2020. Kantelija oli soittanut lastenvalvojalle 21.4.2020, jolloin tämä oli kertonut, että asioissa on vähintään kolmen kuukauden jonot, mutta oli luvannut kiirehtiä asiaa. Kantelun ja selvityksen mukaan toinen vanhempi oli käynyt allekirjoittamassa sopimuksen 30.4.2020. Lastenvalvoja oli käynyt 26.5.2020 tarkistamassa, oliko sopimus allekirjoitettu. Koska sopimus oli nähtävästi ollut allekirjoittamattomien mapissa, hän oli päätellyt, ettei vanhempi ollut vielä käynyt allekirjoittamassa sitä. Tämä tieto oli annettu kantelijalle hänen soitettuaan Perheoikeudellisiin palveluihin 27.5.2020.

Kantelijan pyynnöstä lapsen toinen vanhempi oli käynyt uudelleen Perheoikeudellisissa palveluissa 28.5.2020, jolloin sopimus löytyi allekirjoitettuna 30.4.2020.

AOA totesi, että Espoon kaupungin Perheoikeudellisten palveluille annettu virka-aputehtävä viivästyi aiheuttomasti COVID-19 pandemian aiheuttamasta syystä, koska muuttuneessa tilanteessa allekirjoituksista huolehtineen toimipisteen toimintaedellytyksistä ei ollut huolehdittu tarpeeksi. Virka-apuasiasia oli Espoon kaupungin Perheoikeudellisissa palveluissa käsiteltävänä ainakin 20.2.–28.5.2020 välisen ajan. Asiassa ei ole tiedossa tarkalleen, milloin 28.5.2020 allekirjoitettuna löydetty sopimus lähetettiin kantelijan kotikuntaan. Kantelijan lapsi jäi joka tapauksessa ilman elatusapua tai elatustukea asian viipymisen vuoksi. Täysimääräinen elatustuki oli vuonna 2020 ollut 167,01 euroa kuukaudessa. Tämän vuoksi AOA esitti, että Espoon kaupungin Perheoikeudelliset palvelut suorittaa kantelijalle hyvitystä aiheuttoman viipymisen vuoksi saamatta jääneen lapsen elatuksen johdosta (3817/2020).

- Espoon kaupungin ilmoituksen mukaan perusturvajohtaja oli 24.9.2021 päättänyt maksaa kantelijalle 334,02 euroa virka-avun viipymisen johdosta saamatta jääneen lapsen elatusavun vuoksi.

Lastenvalvojien palvelujen jonotusaika

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän (Kymsote) lastenvalvojien ajanvaraus oli ollut pahasti ruuhkautunutta ja aikaa oli voinut joutua odottamaan jopa kuusi kuukautta. AOA:n mukaan vanhemmat tarvitsevat lastenvalvojien talveluita tavallisimmin perheiden erotessa, jolloin kysymykset lasten huollosta, asumisesta ja tapaamisoikeudesta sekä elatuksesta tulevat ajankohtaisiksi. Sopimuksia on usein tarpeen tarkistaa, kun lapsen tai vanhemman olosuhteisiin tulee muutoksia tai muutos tulee muusta syystä aiheelliseksi. Vaikka lastenvalvojien talveluiden järjestämisestä ei ole voimassa olevassa lainsäädännössä säädetty tarkemmin, kysymys on lasten oikeuksien toteutumisen kannalta niin olennaisista talveluista, että niiden tulee ilman erityisiä velvoittavia säännöksiäkin olla saatavilla kohtuullisessa ajassa.

Kantelija oli varannut lokakuun alkupuolella ajan uuden määräaikaisen elatussopimuksen tekemistä varten. Edellinen sopimus päättyi vuoden 2020 lopussa, ja uuden sopimuksen vahvistaminen oli tärkeää perheen talouden kannalta. Uuden sopimuksen vahvistamisen viivästyminen vaikutti suoraan lapsiperheen taloudelliseen asemaan, koska Kelan elatustuen maksamisen edellytyksenä ollut vahvistettu elatussopimus lakkasi olemasta voimassa eikä uutta voitu vahvistaa.

AOA:n mukaan Kymsote oli menetellyt lainvastaisesti laiminlyödessään lastenvalvojien talveluiden järjestämisen lasten ja lapsiperheiden oikeuksia ja tarpeita vastaavalla tavalla. Kantelija oli tästä syystä kärsinyt ilmeisen aineellisen vahingon. AOA esitti, että Kymsote harkitsisi, miten se voi hyvittää kantelijalle hänen oikeuksiensa loukkauksesta aiheutuneen menetyksen ja vaivan (602/2021*).

- Kuntayhtymä Kymsote ilmoitti määräajassa, että hyvityksenä se oli pahoitellut pitkää jonotusta kantelijalle kirjeitse. Kantelijan lapsen elatuksesta olivat vanhemmat kuitenkin myöhemmin kysyneet sopimaan niin, ettei katkosta ollut syntynyt. Samalla Kymsote selosti lastenvalvojien ajanvaraukseen ja muihin järjestelyihin tehtyjä uudistuksia sekä lisäyksiä voimavaroihin, joiden tuloksena myös tilanne ajanvarauksessa oli parantunut huomattavasti.

Sijaishuollossa olleelle lapselle maksetut käyttövarat

Kun lapsi tai nuori on sijoitettu kodin ulkopuolelle avohuollon tukitoimena tai sijaishuoltoa tai jälkihuoltoa koskevien säännösten mukaisesti, kunnan on huolehdittava, että hänen opintojaan ja harrastuksiaan tuetaan tarvittaessa taloudellisesti. Taloudellisen tuen lisäksi lapselle tai nuorelle on hänen omaan käyttöönsä henkilökohtaisia tarpeita varten annettava kalenterikuukaudessa käyttövaroja iästä ja kasvuympäristöstä riippuen.

AOA:n sijaisen Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntasuostumalta Kymenlaakson saamasta selvityksestä oli pääteltävissä, että kaikille sijoitetuille lapsille maksettiin 500 euroa vuodessa vaaterahan nimellä. Selvityksestä myös ilmeni, että rahaa voitiin käyttää myös muihin tarkoituksiin. Ilmeisesti lapsille edellä kuvatulla tavalla maksettava vaateraha oli viimekädessä ollut osa sijoittajakunnan suorittamaa sopimuksen mukaista korvausta palveluntuottajalle. Kymenlaakson selvityksessä oli vain todettu, että kantelijalle on suoritettu vaaterahaa 649,50 euroa sijoituksensa aikana.

AOA:n sijaisen mukaan Kymenlaakson tulisi hyvittää kantelijalle saamatta jääneet käyttövarat ja myös selvittää se, miten kantelijalle mahdollisesti kuuluvien saamatta jääneiden vaaterahojen osalta tulisi toimia (2742/2020*).

- Kymenlaakson selvityksen mukaan sen näkemys oli, että kantelija oli saanut kaikki hänelle kuuluneet käyttövarat hänen ollessa sijoitettuna sijaishuoltopaikkaan.

Verohallinnon menettely veron määräämisessä ennakkokannossa

Kantelija oli edunvalvoja. Kantelijan päämies omisti yhdessä kahden muun henkilön kanssa kiinteistön. Päämies myi yhdessä toisen osanomistajan kanssa 4.3.2020 heidän osuutensa kiinteistöstä kolmannelle omistajalle. Myynnin jälkeen tämä omisti kiinteistön yksin. Verohallinto määräsi kantelijan päämiehelle kiinteistön myynnistä ennakkovero.

Kantelijalle lähetetyn Verohallinnon selvityspyynnön laskelman mukaan luovutusvoiton määrä oli runsaat 3 000 euroa. Tämän jälkeen Verohallinto antoi päätöksen, jossa luovutusvoiton määräksi ilmoitettiin runsaat 13 000 euroa. Verohallinnon viimeisimmässä päätöksessä luovutusvoiton määrä oli runsaat 9 000 euroa. Näissä kahdessa jälkimmäisessä päätöksessä ei ollut laskelmaa luovutusvoiton laskemisen perusteista eikä kantelijaa myöskään siten asianmukaisesti kuultu niiden johdosta. Huolimatta kantelijan lukuisista kirjallisista Verohallintoon lähettämistä vaatimuksista, joissa hän kiisti Verohallinnon laskelmat ja päätökset ennakkoverosta ja vaati veron poistamista, sekä hänen useista puheluistaan, joissa hän toisti vaatimuksensa, kantelijalle ei annettu muutoksenhakukelpoista päätöstä eikä asianmukaista selvitystä luovutusvoiton laskemisen perusteista. Verohallinnon selvityksistä ei ilmene, miksi ja millä perusteella kantelijan lähettämät selvitykset ja vaatimukset jätettiin käsittelemättä eikä hänelle annettu niihin vastauksia.

Kantelija sai Verohallinnolta virheellistä ja puutteellista selvitystä luovutusvoiton laskennan perusteista ja sen määrästä eikä hän saanut asianmukaista ohjausta ja neuvontaa. Verotusyksikön selvityksen mukaan kantelijan kanssa oli käyty läpi puhelimitse useita kertoja kyseessä oleva luovutusvoiton laskentatapa ja ennakkoverojen määräytymisessä kuuleminen oli toteutettu puhelimitse. Kantelija oli kuitenkin esittänyt uusia kirjallisia vaatimuksia ja ollut uudestaan puhelimitse yhteydessä Verohallintoon. Tästä huolimatta hänelle ei annettu asianmukaista ohjausta eikä muutoksenhakukelpoista päätöstä, johon hän olisi voinut hakea oikaisua ja pyytää määrätyn veron täytäntöönpanon kieltämistä. Vasta kantelijan oikeusasiamiehelle tekemän kantelun johdosta Verohallinto lähetti kantelijalle laskelman luovutusvoiton laskentaperusteista ja antoi hänelle muutoksenhakukelpoisen päätöksen.

AOA:n mukaan kantelija sai Verohallinnolta virheellistä ja puutteellista selvitystä luovutusvoiton laskennan perusteista ja sen määrästä eikä hän saanut asianmukaista ohjausta ja neuvontaa.

Verohallinnon menettely veron määräämisessä ennakkokannossa ei täyttänyt perustuslaissa turvatun oikeusturvan eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. AOA:n mukaan asiassa oli tapahtunut selvä virhe ja kantelijan perusoikeuksien loukkaus. Tämän vuoksi hän esitti, että Verohallinnon jollakin tavalla hyvittäisi kantelijalle tällä lainvastaisella menettelyllään aiheuttamansa haitan ja vaivan sekä huolen (6936/2020*).

Ajokieltoasian käsittely

Sakkoasian käsittelyn viivästyminen oli johtunut sakkovaatimuksen käsittelyssä tapahtuneesta virheestä poliisilaitoksella. Viivästymisen aiheuttanut virhe oli tapahtunut siinä, että sakkovaatimuksen tiedoksiannosta ei tehty merkintää poliisin järjestelmään, minkä vuoksi sakkovaatimus ei edennyt syyttäjälle tarkastettavaksi rangaistusvaatimuksen antamista varten. Käytettävissä olleen aineiston perusteella kantelija oli ollut väliaikaisessa ajokiellossa noin yhdeksän kuukautta. Kun ajokieltoasian ratkaisemisen edellytyksenä ollut rangaistusmääräys oli annettu, ajokielto oli katsottu kokonaan kärsityksi väliaikaisen ajokiellon pituuden vuoksi.

Poliisihallituksen rikosperusteisen ajokieltoasian käsittelyä koskevan ohjeen mukaan ensikertalaisen ollessa kyseessä normaali ajokielto rattijuopumuksesta olisi noin 5 kuukautta. Kokonaisajokiellon pituus oli siten tässä asiassa selvästi yli ohjeen mukaisen liukuman. OA:n mukaan sakkoasian käsittelyn viivästyksen vuoksi kantelija oli tosiasiallisesti joutunut olemaan perusteettoman pitkään ajokiellossa. Ajokielto oli poliisihallituksen ohjeen perusteella muodostunut noin 3–5 kuukautta liian pitkäksi. Kantelijan mukaan hän oli ”menettänyt työpaikkoja” viivästyksen vuoksi.

OA:n mielestä vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta tässä tapauksessa edellyttää, että kantelijalla on oikeus asianmukaiseen hyvitykseen huolellisuuden laiminlyönnin aiheuttamasta haitasta. OA lähetti päätöksensä Valtiokonttorille ja pyysi olemaan sopivalla tavalla yhteydessä kantelijaan ja ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (3814/2020*).

- Valtiokonttori ilmoitti maksaneensa kantelijalle 350 euroa, koska hänen ajokieltonsa oli muodostunut selvästi pidemmäksi kuin mitä poliisihallituksen ohje olisi edellyttänyt.

Lastensuojelun jälkihuollon laiminlyönti

Lastensuojelulain mukaan huostaanotetut ja sijaishuollossa olleet lapset ja täysi-ikäistyneet nuoret ovat huostaanoton päätyttyä oikeutettuja jälkihuoltoon. Sama koskee vähintään puoli vuotta avohuollon tukitoimin sijoitettuina olleita lapsia. Sijoittajakunta on velvollinen järjestämään jälkihuoltoa viisi vuotta sijaishuollon jälkeisen lastensuojelun asiakkuuden päättymisestä alkaen kuitenkin enintään siihen asti, kun nuori täyttää 25 vuotta. Kantelijan oikeus jälkihuoltoon jatkuu vuoteen 2025 siihen asti, kun hän täyttää 25 vuotta.

Lastensuojelun jälkihuollon tulee huolehtia siitä, että lapsi tai nuori saa tarvitsemansa palvelut myös muilta viranomaisilta ja tahoilta. AOA:n mukaan myös jälkihuollossa olevan nuoren raskaus ja vanhemmuus tulee nähdä tästä näkökulmasta. Jälkihuollon tehtävänä on siten varmistaa se, että lasta odottava jälkihuollossa oleva nuori saa myös kaikki tarvitsemansa lapsen odotukseen ja vanhemmuuteen liittyvät palvelut, tuet ja etuudet. Jälkihuollon tuen kohteena on siten ennen muuta jälkihuollossa oleva nuori vanhempi, eikä hänen syntynyt tai syntynyt lapsensa, jolle on luonnollisesti tarvittaessa järjestettävä oma erityinen tuki tavanomaisten palveluiden lisäksi. Jälkihuollossa olevan lapsen tai nuoren raskaus ja vanhemmuus ei voi siten missään tapauksessa olla osaksikaan perusteena lapsen jälkihuollon tarpeen päättymiselle, vaan sen tulee päinvastoin merkitä nuoren jälkihuollossa erityisen aktiivista vaihetta.

Kantelijan sosiaalityöntekijä ei ollut ilmeisesti pitänyt kantelijan raskautta sellaisena asiana, jolla olisi merkitystä jälkihuollolle. Kantelijan mukaan sosiaalityöntekijä oli ehdottanut jälkihuoltosopimuksen purkamista. Perusteena oli, ettei kantelija tarvitse jälkihuoltoa. AOA:n mukaan kuntayhtymä oli laiminlyönyt nuorelle kuuluvia tukitoimia ja muun ohessa sellaisen selvityksen antamisen, johon nuorella oli oikeus. Hän esitti, että kuntayhtymä harkitsisi, miten se voisi hyvittää tapahtuneet taloudelliset menetykset ja oikeudenloukkaukset nuorelle (2723/2020*).

- Kuntayhtymän ilmoituksen mukaan kantelijalta oli pyydetty anteeksi hänen saamaansa ja kokemaansa huonoa kohtelua. Lisäksi hänelle oli sovittu maksettavaksi hyvityksenä jäljellä ollut opintolainan määrä noin 3 000 euroa.

Aiheeton maksuhäiriömerkintä ulosoton toiminnan seurauksena

Kantelijan työnantajana olleille kahdelle eri yhtiölle oli annettu maksukielto. Kantelijan työsuhde kumpaankin yhtiöön oli kantelijan ollessa ulosoton asiakkaana päättynyt. Toiselta näistä yhtiöistä ei ollut tullut ulosottoon lainkaan tilityksiä sinä yli yhdeksän kuukauden aikana, jona ulosmittaus oli ollut voimassa. Toinen yhtiö oli puolestaan suorittanut tilitykset toukokuulle saakka, jolloin tilitykset kyseiseltä työnantajalta olivat päättäneet. Tämän jälkeen maksukielto oli ollut voimassa yli neljä kuukautta niin, ettei tilityksiä ollut tullut.

AOA:n mukaan maksukieltojen seurannassa olisi tullut huomioida ulosottokaaren edellyttämä asianmukaisuuden vaatimus ja ulosottomiesten olisi tullut olla yhteydessä maksukieltojen saajiin sillä tavoin, että työsuhteiden oikea tila olisi selvinnyt. Kantelijan vastaavien ulosottomiesten vaihtuessa kantelijan työsuhteiden tilanne olisi tullut selvittää ainakin maksukieltojen seurannan kautta. Nyt maksukiellot olivat olleet kantelijan uusien vastaavien ulosottomiesten aikana voimassa kumpainkin noin neljä kuukautta ilman, että niistä olisi tullut ulosottoon tilityksiä. Kantelijan vastaavan ulosottomiehen vaihtuminen oli mahdollisesti vaikuttanut toiselle yhtiölle annetun maksukielton seurantaan, kun aiemman ulosottomiehen työnantajayhtiölle lähettämän selvityspyynnön jälkeen maksukielton seuraamiseksi ei ollut tehty toimenpiteitä. Puute maksukielton seuraamisessa oli tässä johtanut siihen, että maksukielto oli ollut aiheettomasti voimassa huomattavan pitkän ajan. Yhtiölle annetulla maksukiellolla oli myös ollut vaikutusta pitkäkestoisen ulosoton luototietomerkitöihin.

Maksukieltojen valvonnan lisäksi asiassa oli kysymys siitä, miten ulosottovirastossa olleiden kantelijan työsuhteiden päättymistä koskevan tiedon suhteen oli menetelty. Kantelijan esittämää siitä, että hän oli ilmoittanut ulosottovirastoon työsuhteensa päättymisestä toiseen kysymyksessä olleista yhtiöistä tai että tieto hänen työsuhteensa päättymisestä toiseen näistä yhtiöistä oli ollut ulosottovirastossa, ei ollut kiistetty. AOA:n mukaan asian asianmukainen käsittely edellytti, että ulosotosta tarvittaessa tarkistetaan velallisen työsuhteen tilanne viipymättä, mikäli ulosottoon tuli tieto velallisen työsuhteen päättymisestä. Näin oli esimerkiksi silloin, kun velallinen ilmoitti työsuhteensa päättymisestä. Se, miksi näin ei ollut kantelijan ilmoituksen johdosta tehty, oli jäänyt selvittämättä.

AOA esitti valtakunnanvoudin kanslian harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle ulosottoviraston menettelystä aiheutuneen haitan (978/2020).

- Valtakunnanvoudin kanslian ilmoituksen mukaan kohtuusperusteella ulosotossa tapahtuneen virheen johdosta se harkitsee oikeaksi maksaa hyvityksenä asian hoitamisesta aiheutuneina kuluina kaksisataa (200) euroa. Suuremman korvauksen maksamiselle ei valtakunnanvoudin kanslian mukaan ollut perusteita. Kantelijan vaatimus 5 000 euron hyvityksestä ja 300 euron puhelin-, kopio- ja muina kuluina asianmukaisine viivästyskorkoineen tätä ylittävältä osin hylättiin.

3.7.3 SOVINNOLLISEEN RATKAISUUN JOHTANEITA ASIOITA

Lukuisissa asioissa kantelun käsittelyn aikana OA:n kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Oikeusasiamies voi myös tehdä viranomaiselle esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Seuraavassa selostetaan eräitä esimerkkejä tällaisista asioista.

OPPIVELVOLLISUUDEN SUORITTAMISEN VALVONTA

Kantelijan lapsi oli erityisopetuksessa perusopetuksen päättänyt oppilas, joka oli perusopetuksen lisäopinnoissa kymppiluokalla. Opinnot olivat alkaneet 19.8.2021. Opettaja oli 31.8.2021 ilmoittanut huoltajalle, ettei lapsi käy koulua. Koulusta oli 2.9.2021 uudelleen oltu huoltajaan yhteydessä ja kerrottu, ettei lapsi ole koulussa. Lapsi oli tuolloin ilmoittanut huoltajalleen, ettei aio mennä kouluun. Huoltajan saamien tietojen mukaan lapsi oli osallistunut syyslukukauden opintoihin ehkä kahtena päivänä. Syyskuussa oppilaitoksessa oli ollut asiaan liittyvä tapaaminen huoltajan ja koulun edustajien kanssa. Tapaamisessa oli keskusteltu muun muassa siitä, mihin opintoihin lapsi voisi siirtyä. Tapaamisessa oli sovittu siitä, että lapsi voi käydä tapaamassa oppilaitoksen psykologia. Huoltajalla ei ollut tietoa siitä, oliko tämä toteutunut. Huoltaja oli laittanut opinto-ohjaajalle viestin 1.11.2021 tiedustellakseen, mitä asiassa on tapahtunut. Hän ei saanut viestiinsä vastausta 11.11.2021 mennessä.

Kantelun johdosta asian esittelijä otti 15.11.2021 yhteyttä opiston opinnonohjaajaan. Keskustelussa kävi ilmi, että opinnonohjaajan edeltäjä oli siirtynyt virkavapaalle ja asiat ovat siirtyneet tälle virkajärjestelyjen vuoksi viiveellä. Saatuaan tietää lapsen asiasta opinnonohjaaja lupasi selvittää tilannetta ja olla yhteydessä kantelijaan viipymättä. Asian esittelijä kertoi soittavansa asiasta seuraavaksi kantelijalle, ja mikäli kantelijalle sopisi, ehdottavansa kanteluasian sovinnollista ratkaisua siten, että lapsen oppivelvollisuuden suorittamisen valvontaa jatketaan oppilaitoksen toimesta yhteistyössä lapsen ja kantelijan kanssa, ja kanteluasiaan annetaan tässä vaiheessa asian käsittelyn päättävä ratkaisu. Kantelija hyväksyi esitetyn menettelyn.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Säännöksen nojalla oikeusasiamies voi tehdä viranomaiselle esityksen myös asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi. Asiassa puhelimitse saadun alustavan selvityksen ja kantelijan suostumuksen perusteella AOA:n sijainen esitti enempiin toimenpiteisiin tässä yhteydessä ryhtymättä, että opisto selvittäisi oppivelvollisen läsnäoloa, opintojen suorittamista ja tukitoimia, sekä toimisi yhteistyössä huoltajan kanssa oppilaan oppivelvollisuuden valvonnan turvaamiseksi viivytyksettä. Sovintoesitys ei estä kantelijaa uudistamasta kanteluaan, mikäli siihen myöhemmin on aihetta.

AOA:n sijainen saattoi esittämänsä sovinnollisen ratkaisun opiston tietoon. Samalla hän saattoi opiston tietoon vastaukseen koottuja oppivelvollisuuden valvontaa koskevia oikeusohjeita (7783/2021).

KOULUKIUSAAMISEN PUUTTUMINEN

Lapsi lähetti eduskunnan oikeusasiamiehelle kirjeen, jossa hän kertoi kiusaamisesta kaupungin yläkoulussa. Lapsen mukaan häntä ja hänen sisaruksiaan oli jo monta vuotta kiusattu koulussa. Kirjeen mukaan koulussa oli yritetty saada kiusaaminen loppumaan, mutta se ei onnistunut, koska rehtori oli kääntänyt selkensä tilanteelle.

Lapsen kirjeestä ei tarkemmin ilmennyt milloin ja miten kiusaamista oli tapahtunut tai miten koulussa asiaa oli selvitetty. Kirjeen perusteella asiaa oli siten vaikea ryhtyä selvittämään.

AOA:n mukaan asiaa olisi hyvä ensi sijassa ja edelleen selvittää koulussa ja kaupungissa. Tämä vuoksi asian esittelijä oli yhteydessä kaupungin opetuksen vastuurehtoriin. Hänen kanssaan sovittiin, että lapsi voi soittaa vararehtorin tai opetus- ja kasvatusjohtajan vastauksessa kerrottuihin puhelinnumeroihin saadakseen apua tilanteen selvittämiseen. Kaupungin vastuurehtori piti erittäin tärkeänä, että kaikissa kaupungin kouluissa puututaan kiusaamiseen riittävästi.

Asia ei näin ollen johtanut ainakaan tässä vaiheessa muihin AOA:n toimenpiteisiin. Vastauksen mukaan, mikäli kiusaaminen edelleen jatkuu, lapsi voi kirjoittaa oikeusasiamiehelle uudelleen ja kertoa tapahtumista tarkemmin. AOA painotti vielä lopuksi, että perusopetuslain mukaan opetukseen osallistuvalla on oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Säännös velvoittaa koulun huolehtimaan muun muassa siitä, etteivät oppilaat joudu väkivallan tai muun kiusaamisen kohteiksi koulussa tai muussa koulun toiminnassa. Käytännössä säännös edellyttää, että opettajat ja rehtori ryhtyvät toimivallansa oleviin tarpeellisiin toimenpiteisiin asian selvittämiseksi ja korjaamiseksi (6117/2021).

KOULUN REHTORIN MENETTELY

Kantelija kertoi olevansa huolissaan siitä, kuinka hänen lapsensa asioita hoidetaan jatkossa koulussa. Hän kertoi myös luottamuspulasta koulun rehtoria kohtaan. Perehdyttyään asiaan AOA katsoi, että siinä oli kyse tapahtumista ja menettelystä, joiden selvittäminen olisi perusteltua suorittaa ensisijaisesti viranomaisen sisäisessä hallinnossa.

Kirjeen johdosta asian esittelijä oli puhelimitse yhteydessä kaupungin kasvun ja oppimisen palvelualueen perusopetuspäällikköön. Perusopetuspäälliköt toimivat kaupungissa koulujen rehtorien esimiehinä. Perusopetuspäällikön mukaan hänellä oli valmius selvittää asiaa kantelijan kanssa sovittavalla tavalla esimerkiksi hänen johdollaan. Kantelijalla oli halutessaan mahdollisuus kääntyä suoraan perusopetuspäällikön puoleen, puhelimitse tai sähköpostitse. Tässä yhteydessä kantelija saattoi esittää ne seikat, jotka hän toi oikeusasiamiehen tietoon, ja yhteistyössä kaupungin perusopetuksen kanssa keskustella, esittää näkemyksiään ja saada selvitystä asiassa.

Asiaa ei tässä vaiheessa ryhdytty tutkimaan kanteluna. Kantelija voi kuitenkin myöhemmin kirjoittaa oikeusasiamiehelle uudelleen, mikäli hän katsoi olevan siihen edelleen aihetta. Kantelijalle annetusta vastauksesta lähetettiin jäljennös tiedoksi kaupungin kasvun ja oppimisen palvelualueen perusopetuspalveluille (1740/2021).

BINGEL-PALVELUT KOULULAISILLE

Kantelijan mukaan Bingel-palvelun käytössä oli ollut esteitä syyslukukaudella. Kantelija halusi varmistaa, että palvelu olisi kevätlukukaudella esteettä kantelijan lasten käytettävissä. AOA:n mukaan oikeusasiamiehellä ei ole lain mukaan oikeutta tutkia yksityisten yritysten, kuten kantelijan arvosteleman SanomaPro Oy:n menettelyä. Oikeusasiamies voi kuitenkin arvioida sitä, onko opetuksen tarjoaja eli kaupunki pyrkinyt asianmukaisesti selvittämään tilannetta, mikäli bingel-palvelun käyttö on olennainen osa koulujen käyttämää opetusmateriaalia.

Kaupungin kasvun ja oppimisen palvelualueen tietohallintopäällikkö oli asiasta tiedusteltaessa kertonut, ettei turvakiellon pitäisi olla esteenä bingel-palvelun käyttämiselle, sillä oppilas voidaan yksilöidä hänelle erikseen tehdyn numerosarjan perusteella. Kantelijan kirjoituksen mukaan asiaa olikin jo pyritty selvittämään koulun ja it-tuen toimesta. Tietohallintopäällikkö totesi ottavansa asian vielä varmistettavakseen, että opetuksessa käytetty materiaali on tasavertaisesti kaikkien saatavilla. AOA:n mukaan, koska kaupunki oli pyrkinyt selvittämään asiaa, ainakaan tässä vaiheessa sitä ei ryhdytä tutkimaan enempää (8308/2020).

POLIISIN MENETTELY

Kantelija kertoi entisen vuokralaisensa uhanneen häntä ampumisella. Uhkaukset oli tehty puhelimesta ja tekstiviestein. Rikoskomisario oli tehnyt asiassa päätöksen, ettei asiassa ole syytä epäillä rikosta eikä esitutkintaa näin ollen toimiteta. OA pyysi poliisilaitokselle lähettämässään selvityspyynnössä ottamaan kantaa rikoskomisarion menettelyyn päätyä katsomaan, ettei asianomistajalla olisi perusteltua syytä pelätä henkilökohtaisen turvallisuutensa olevan vaarassa, kun uhkaus oli esitetty muulla tavoin kuin kasvokkain. Selvityspyynnön mukaan, mikäli poliisilaitos katsoi, että asiassa oli syytä ryhtyä joihinkin toimenpiteisiin, niihin tulee viivytyksen välttämiseksi ryhtyä heti odottamatta kanteluasian ratkaisua.

Kantelija ilmoitti kirjeellään peruuttavansa oikeusasiamiehelle osoittamansa kantelun, koska poliisi oli aloittanut asiassa esitutinnan. Tämän vuoksi kantelun käsittely oikeusasiamiehen kansliassa voitiin lopettaa (8491/2020).

POLIISIN TAKAVARIKOIMIEN AUTOJEN SÄILYTYS

Kantelijan mukaan Sisä-Suomen poliisilaitos säilyttää takavarikoimiaan ajoneuvoja yleisellä teialueella ilman, että niistä olisi maksettu pysäköintimaksua. Poliisilaitokselta hankitun alustavan selvityksen mukaan kantelussa yksilöity ajoneuvo ei ollut takavarikoituna. Ajoneuvoon oli poliisin toimesta tehty paikanetsintä ja sen jälkeen ajoneuvo oli mitä ilmeisemmin siirretty kadulle odottamaan omistajan toimenpiteitä. Alustavan selvityksen mukaan ajoneuvojen säilytykseen liittyvät käytännöt oli kantelussa kyseenalaistettu, ilmeisestikin ensimmäistä kertaa. Poliisilaitos ilmoitti selvittävänsä asiaa yhteistyössä Tampereen kaupungin kanssa ja antavansa tarvittaessa asiaan liittyvää lisäohjeistusta.

OA katsoi, että käytettävissä olevan aineiston perusteella asiassa ei ollut kyse sellaisesta menettelystä, johon hänen olisi syytä ainakaan toistaiseksi enempää puuttua. OA pyysi Sisä-Suomen poliisilaitosta ilmoittamaan, mihin konkreettisiin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asian suhteen (3859/2021).

- Sisä-Suomen poliisilaitoksen ilmoituksen mukaan poliisilaitos oli siirtänyt haltuunotetut tai takavarikossa olleet ajoneuvot Tampereella Sorinkadulle odottamaan sitä, että omistaja noutaa ajoneuvon. Tampereen kaupunki on muuttamassa Sorinkadun pysäköintijärjestelyitä ja tässä yhteydessä poliisille tultaneen varaamaan pysäköintipaikkoja, joita se voi käyttää luovuttaessaan omistajalle hallussaan olleen ajoneuvon. Poliisi oli ilmoittanut tarvitsevänsä kolme pysäköintipaikkaa. Sorinkadulla on tällä hetkellä käynnissä laajamittainen katutyö ja uudet pysäköintikäytännöt tultaneen ottamaan käyttöön työn valmistumisen yhteydessä.

VAMMAISPALVELUA KOSKEVAN HAKemuksen Käsittely

Kantelija oli tyytymätön kaupungin henkilökohtaisen avun lisätuntien myöntämistä koskevaan päätöksentekoon. Kantelija oli saanut sosiaalityöntekijältä viestin, jonka mukaan päätös hänen hakemistaan lisätunneista tulee olemaan kielteinen, koska hänen avun tarpeensa oli juuri hiljattain arvioitu. Kantelija mielestä hänen oikeusturvansa ei toteudu.

Asian esittelijä selvitti puhelimitse tilannetta kantelijan sosiaalityöntekijältä. Saadun selvityksen mukaan kantelija oli hakenut lisätunteja seuraavien päivien tarpeisiin. Selvityksen mukaan näin nopeassa aikataulussa viranhaltijan päätöstä ei valitettavasti ehditty tehdä. Tämän vuoksi kantelijaa oli ohjattu keskustelemaan avustajatuntien järjestelämisestä henkilökohtaisen avun palveluntuottajan kanssa. Sosiaalityöntekijän arvion mukaan oikaisuvaatimuskelpoinen viranhaltijan päätös tullaan tekemään noin viikon kuluessa, jonka jälkeen päätös postitetaan kantelijalle.

OA:n mukaan saadun selvityksen valossa asiassa ei ollut aihetta epäillä viranomaisen lainvastaista menettelyä. Mikäli kantelija ei saa viranhaltijan päätöstä kohtuullisessa ajassa, hän voi kääntyä uudelleen oikeusasiamiehen puoleen (681/2021).

OMAISEN TOIMIMINEN HENKILÖKOHTAISENA AVUSTAJANA

Kantelija oli tyytymätön siihen, että Espoon vammaispalvelut oli tulkinut kantelijan peruuttaneen hakemuksen, jossa hän vaati omaisen toimimista henkilökohtaisena avustajana. Kanteluasian esittelijä oli ollut yhteydessä Espoon vammaispalveluihin. Saadun tiedon mukaan Espoon vammaispalvelupäällikkö oli ohjeistanut sosiaalityötä ottamaan kantelijan hakemuksen uudelleen vireille. Kantelija tulee saamaan asiassa oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen.

OA:n mukaan kantelijan kirjoitus ei tässä vaiheessa edellyttänyt hakemusasian osalta enempiä toimenpiteitä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Mikäli kantelija ei saa kaupungin vammaispalveluilta oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä lain edellyttämässä ajassa (ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmessa kuukaudessa), hän voi kääntyä uudelleen oikeusasiamiehen puoleen (763/2021).

YMPÄRISTÖLAUTAKUNNAN PÖYTÄKIRJAN HENKILÖTIETO

Kunnan ympäristölautakunnan kokouksen 7.10.2020 §:ssä 68 käsiteltiin virkasuhteen purkamista koeajalla. Kuntalain oikeusohjeiden mukaan kunnan toimielinten esityslistat ja pöytäkirjat on julkaistava yleisessä tietoverkossa, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. AOA:n sijainen totesi, että ympäristölautakunnan pöytäkirjasta 7.10.2020 § 68 ei ilmene salassapitoa koskevia säännöksissä tarkoitettua salassa pidettävää tietoa. Pöytäkirjassa oli kuitenkin kantelijaa koskevia henkilötietoja. Kuntalain mukaan pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot ja ne on poistettava yleisestä tietoverkosta oikaisuvaatimus- tai valitusajan päättyessä.

AOA:n sijaisen mukaan asiassa ei ilmennyt aihetta epäillä salassa pidettävien tietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa eikä hänellä kantelun johdosta ollut myöskään aihetta epäillä, etteivät julkaistut henkilötiedot olisi olleet tiedonsaannin kannalta välttämättömiä henkilötietoja. Asiassa ei siten tältä osin ilmennyt aihetta epäillä hänen toimenpiteitään edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

AOA:n sijainen totesi kuitenkin, että koska pöytäkirjan kantelijaa koskevia henkilötietoja ei näyttäisi olevan poistettu yleisestä tietoverkosta oikaisuvaatimus- ja valitusajan päättyessä, hän saattoi ratkaisunsa kunnan tietoon ja otettavaksi huomioon kuntalaissa edellytetyllä tavalla. Hän pyysi kuntaa ilmoittaman ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asiassa on ryhdytty (1810/2021).

Kunta ilmoitti samana päivänä, että AOA:n sijaisen ratkaisun johdosta henkilötiedon sisältävä ympäristölautakunnan pöytäkirjan 7.10.2020 § 68 oli poistettu julkaisusta eikä näin ollen enää ole nähtävillä yleisessä tietoverkossa.

3.8

Vuoden 2021 erityisteema: Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi

3.8.1

YLEISTÄ VUOSITEEMASTA

Oikeusasiamiehen kanslian vuositeemana oli suunnitelluin tavoin jo toista vuotta ”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”. Vuositeemaan liittyviä näkökulmia painotettiin kanteluiden käsittelyssä ja harkittaessa omia aloitteita sekä myös tarkastustoiminnassa, joka kuitenkin pandemian vuoksi jäi suhteellisen vähäiseksi.

Vuositeema liittyy useaan perustuslailla turvattuun oikeuteen. Perustuslaissa turvataan jokaisen oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (21 §). Edelleen perustuslain mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §) ja julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin (2 §).

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa viranomaisten resurssien riittävyyttä. Jos resurssitilanne kuitenkin johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen, esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen on vaikeutunut, viivästynyt tai käynyt jopa mahdottomaksi riittämättömien resurssien vuoksi, ei laillisuusvalvonnassakaan voida ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Vuositeemaan liittyvät näkökohdat ja punninnat nousivat esille erityisesti viivästyksiä koskeneiden kanteluiden käsittelyssä. Laillisuusvalvontakäytännössä on perinteisesti katsottu, ettei viranomainen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädettyistä velvoitteistaan. Hyväksyttävänä syynä asioiden viipymiselle ei yleensä ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan on todettu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Viime vuosina on kuitenkin havaittu, että mainitut keinot eivät välttämättä aina riitä vaan kysymys voi olla viranomaisten toiminnalle laissa asetettujen vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

Laillisuusvalvonnan kannalta on olennaista, että viranomaiselle annetut resurssit vastaavat lainsäätäjän viranomaisten toiminnalle asettamaa tilausta. Vuositeeman mukaisesti painottuvassa laillisuusvalvonnassa kysymys on sen arvioinnista, onko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä, ainakin normaalioloissa, mahdollista. Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja realistisiin toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden moittimisen ja syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta.

Tilanteessa, jossa laissa asetettua tilausta ei annettujen resurssien puitteissa voida täyttää, on joko lisättävä resursseja tai pienennettävä tilausta lakia muuttamalla. Esimerkiksi oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät rikosprosessin menettelylliset vaatimukset ovat tiukentuneet merkittävästi viime vuosikymmeninä. Kun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tunnusmerkkeihin kuuluu menettelyllisten vaatimusten ohella myös käsittelyn joutuisuus, ei kaikkien vaatimusten samanaikaiseen toteuttamiseen ole niukkojen resurssien toimintaympäristössä ollut mahdollisuutta.

Käytettävissä olleet resurssit eivät ole vastanneet tilausta, joten lainsäätäjän on ollut pakko säätää lakeihin helpotuksia ja oikoteitä kuten kirjallinen rikosprosessi käräjäoikeudessa, jatkokäsittelylupajärjestelmä hovioikeuksissa, syyteneuvottelun käyttöönotto ja hallinnollisen sakkomenettelyn laajentaminen.

Ennakoimattomissa poikkeusolosuhteissa saattaa olla väistämätöntä, ettei jonkin viranomaislohkon toiminta sille varattujen resurssien puitteissa voi vastata poikkeukselliseen kysynnän kasvuun, joka sen tuottamiin palveluihin kohdistuu. Pandemiaolosuhteissa on aiheellisesti kannettu huolta erityisesti sairaanhoidon ja varsinkin tehohoidon kantokyvystä. Tartuntatautilääkäreiden hallinnolliset resurssit ovat poikkeusolosuhteissa ajoittain osoittautuneet riittämättömiksi eikä esimerkiksi tartuntatautilain edellyttämiä eristys- ja karanteenipäätöksiä enää toimintavuoden lopussa ehditty tehdä. Vuositeema ei kuitenkaan lähtökohtaisesti liity poikkeusolosuhteisiin vaan ennen muuta resurssivaikutusten arvioinnin osalta epäonnistuneisiin tavanomaisiin lainsäädäntöhankkeisiin ja säännösten voimaantulon jälkeen havaittuihin resurssivajeisiin, joiden korjaamiseksi ei ole ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin. Pandemian aikana on kuitenkin voitu todeta, että kun esimerkiksi terveydenhuollolle asetetut vaatimukset on normaalioloissakin viritetty käytettävissä olevien resurssien äärirajoille, suhteellisen pienikin ennakoimaton lisäkuormitus vaikeuttaa ja hidastaa järjestelmän toimintaa pitkäksi aikaa.

Viranomaistoiminnan riittävä henkilöresursointi on perusoikeuksien suojan kannalta ensiarvoisen tärkeää. Mikäli henkilöstövoimavarat jo alun alkaen ovat niukat, esimerkiksi henkilöstön yllättävistä sairauspoissaoloista aiheutuu huomattavia ongelmia viranomaistoiminnan sujuvuuteen. Myös ammattitaitoisen henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat ovat varsin ajankohtaisia monella hallinnonalalla.

3.8.2

PITKÄT KÄSITTELYAJAT JA MUITA VUOSITEEMAAN LIITTYVIÄ HAVAINTOJA

Toimintavuoden aikana ja jo sitä ennen tehtyjen havaintojen perusteella TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTON JA KULUTTAJARIITALAUTAKUNNAN toiminnan jatkuvissa viivästyksissä on kysymys tilanteesta, jossa viranomaisten riittämätön resursointi vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen.

Tietosuojaavaltuutetun toimistossa käsiteltävänä olevien asioiden määrä on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) soveltamisen alkamisen (25.5.2018) johdosta viime vuosina lisääntynyt huomattavasti eikä kehitystä ole täysin kyetty ennakoimaan. Uuden lainsäädännön edellyttämä päätösten tekeminen vaatii huomattavasti enemmän henkilöresursseja kuin aiempi ohjauksen antaminen. Tietosuojaavaltuutetun toimiston käsittelyajat ovat olleet liian pitkiä ja kirjaamo on ollut pahasti ruuhkautunut. Asiaa ei ole pystytty käsittelemään perustuslain ja hallintolain säännösten edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt 27.12.2021 antamassaan ratkaisussa (OKV/123/70/2020), että OM viimeistään 31.5.2022 ilmoittaa apulaisoikeuskanslerille, miten tietosuojaavaltuutetun toimiston resurssit asioiden lainmukaisen käsittelyn varmistamiseksi aiotaan turvata.

Kuluttajariitalautakunnan pitkät käsittelyajat ovat nousseet esille useassa kantelussa. Kysymys on pidempiaikaisesta ongelmasta, johon OA, AOA ja apulaisoikeuskansleri ovat useita kertoja kiinnittäneet huomiota. Pitkät käsittelyajat johtuvat viime kädessä kuluttajariitalautakunnan työmäärään ja menettelyyn nähden riittämättömistä resursseista.

Kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 17 a § edellyttää, että lautakunnan ratkaisusuositus perusteluineen on annettava kirjallisesti viimeistään 90 päivän kuluttua siitä, kun lautakunnan käytettävissä on ollut kaikki asian ratkaisemiseksi tarpeellinen aineisto. Erittäin monimutkaisissa riita-asioissa lautakunta voi harkintansa mukaan pidentää 90 päivän määräaika. Mainittu määräaika tulee Euroopan parlamentin ja neuvoston antamasta direktiivistä 2013/11/EU kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta (ADR-direktiivi). Lautakunta ei kykene noudattamaan kyseistä määräaika.

Sekä OA että apulaisoikeuskansleri ovat viime vuosina saattaneet kuluttajariitalautakunnan puutteellista resursointia koskeneet käsityksensä OM:n tietoon sekä pyytäneet ilmoituksia toimenpiteistä, joilla lautakunnan käsittelyajat saadaan laissa säädetyn mukaiseksi. OM on laatinut toimenpidesuunnitelman, jossa on kehittämisehdotuksia ongelman ratkaisemiseksi. OM:n ja kuluttajariitalautakunnan tulosneuvotteluissa kaudelle 2020–2023 on sovittu tavoitteista, joiden toteutumista seurataan puolivuositain. Tilannetta lieenee osaltaan helpottanut se, että kuluttajariitalautakuntaan saapui vain 5 694 uutta ratkaisupyyntöä vuonna 2021. Edellisenä vuonna luku oli 6 872 ja vuonna 2019 ratkaisupyyntöjä tehtiin 6 944.

AOA tekee kuluttajariitalautakuntaan tarkastuskäynnin vuoden 2022 kuluessa.

DIGI- JA VÄESTÖTIEOVIRASTON käsittelemien asioiden viivästymisestä on niin ikään kanneltu usein. Viivästysten keskeisenä syynä ovat olleet viraston eri tehtäviin varattujen resurssien niukkuus. AOA moitti viraston menettelyä erityisesti sukuselvitysten ja virkatodistusten antamisen viivästymisen johdosta (ks. tarkemmin jaksossa 5.27.2).

AOA totesi useissa ratkaisuissaan, että henkilöasiakkaiden tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat VEROHALLINNOSSA eivät edelleenkään täyttäneet perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Kysymys on vuositteeman mukaisesta resurssien niukkuudesta ja resurssien kohdentamisesta (ks. tarkemmin jaksossa 5.20.3).

OA on useina peräkkäisinä vuosina kiinnittänyt kertomuksissaan huomiota LASTENSUOJELUN rakenteellisiin ongelmiin yhtenä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen puutteista. Tässä yhteydessä on toistuvasti kiinnitetty huomiota resurssien puutteisiin kuntien lastensuojelussa ja lastensuojelun sijaishuollon valvonnassa. Vuonna 2021 eduskunnan tarkastusvaliokunta (TrVL 1/2021 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVM 16/2021 vp), joka otti huomioon myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiasta lausuman (StVL 8/2020 vp), kiinnittivät huomiota lastensuojelun voimavarojen puutteisiin käsitellessään OA:n kertomusta vuodelta 2019. Valiokunnat nostivat kertomuksen pohjalta erityisesti esille sijaishuollon valvonnan voimavarojen puutteet ja kuntien lastensuojelun yleiset voimavarojen puutteet sekä erityisesti sosiaalityöntekijöiden suuren vaihtuvuuden ja vaikeudet pätevien sosiaalityöntekijöiden saatavuudessa.

AOA:n omana aloitteena (2472/2020) käynnistämä HOVIOIKEUKSIA koskeva selvitys siitä, ovatko puutteelliset resurssit tai muut rakenteelliset seikat vaikuttaneet siihen, että hovioikeuksissa tuomion antaminen viivästyy OK 24 luvun 17 §:n 2 momentissa tarkoitetusta 30 päivän määräajasta, oli toimintavuoden päättyessä edelleen vireillä samoin kuin hallinto-oikeuksia koskeva selvitys (8164/2020) siitä, missä määrin lainsäätäjän hallinto-oikeuksille asettama tavoite käsitellä tiettyjen asiaryhmien asiat kiireellisinä käytännössä toteutuu. Tuomioistuinviraston 14.5.2021 edellä mainitussa hallinto-oikeuksia koskevassa asiassa antaman selvityksen mukaan kiireellisiksi säädettyjen asioiden osuus hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden kokonaismäärästä oli noin puolet.

POLIISIN osalta resurssikysymykset nousivat jälleen esille useiden kanteluiden käsittelyssä. Resurssikysymyksiä on poliisin osalta käsitelty myös jaksossa 5.3.

Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen rikostutkintaa koskeneessa AOA:n ratkaisussa (5275/2020*) todettiin, että yhdellä tutkinnanjohtajalla saattaa olla yhtä aikaa hoidettavanaan jopa 1 000 juttua. Tilannetta ei voitu pitää tyydyttävänä. AOA:n käsityksen mukaan esitutkintatilanne Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella johtaa sellaisiin tutkintojen viipymisiin, että niillä on jo vaikutusta ihmisten oikeusturvaan. AOA:n saama selvitys ei kuitenkaan sinällään sulkenut pois sitä, ettei työn aktiivisemmalla ohjauksella, henkilöresurssien suuntaamisella ja juttujen tarkemmalla priorisoinnilla olisi saavutettavissa nyt ilmennyttä parempia tuloksia poliisilaitoksen yleisen tutkintatilanteen kohentamiseksi.

RIKOSSEURAAMUSALALLA henkilöresurssien puutteet vaikuttivat muun muassa vankien mahdollisuuksiin olla yhteydessä lähiomaisiinsa sekä mahdollisuuksiin hoitaa omaisuuteensa liittyviä asioita.

Vangin ja lähiomaisten toteutumatta jääneitä vankeuslaissa ja sen esitöissä tarkoitettuja Skype-tapaamisia koskeneessa kantelutapauksessa Turun vankilan johtaja totesi antamassaan selvityksessä, että Skype-tapaamisten määrällinen lisääminen olisi hänenkin mielestään hyvin toivottavaa, mutta vallitsevassa resurssitilanteessa vankilalla ei ollut mahdollisuuksia siihen. Skype-laitteiden määrä sekä henkilöstöresurssit eivät mahdollistaneet useampien tapaamisten järjestämistä. AOA totesi ratkaisussaan (6911/2020), että vankilan käytössä olevia henkilöstöresursseja oli vähennetty varsin merkittävästi. Selvityksen mukaan vankilan resurssitilanne ei mahdollistanut Skype-tapaamisten määrällistä lisäämistä, mutta vankilassa tehtiin kuitenkin kehitystyötä tapaamisten lisäämiseksi.

AOA kiinnitti Turun vankilaa koskeneessa ratkaisussaan (6268/2020*) huomiota vankilan huolestuttavaan henkilöresurssitilanteeseen. Kahden kuukauden pituista odotusaikaa vastaanotto-osastolle asioimaan pääsemiseksi voitiin pitää erittäin ongelmallisena ja kohtuuttoman pitkänä. Kantelija ei tuona aikana ollut saanut mahdollisuutta toisesta vankilasta siirretyn omaisuutensa tarkastamiseen ja haltuun saamiseen.

AOA totesi Turun vankilaa koskeneessa ratkaisussaan (7996/2020), että vankilan kiinteistönhuollon ja valvonnan henkilöresursseja oli vähennetty ja kiinteistöhuoltoa oli ulkoistettu osakeyhtiölle. Resurssien niukkuudesta ja kiinteistöhuoltotehtävien priorisoinnin ongelmista johtuen sellin WC:n lampun vaihtamiseen oli kulunut aikaa noin kaksi viikkoa.

Turun vankilan vapaa-ajan WC-tilojen lukitsemista koskeneessa AOA:n ratkaisussa (8240/2020*) oli niin ikään ainakin osaksi kysymys henkilöresursseista. AOA totesi, ettei hänellä ollut syytä epäillä henkilökunnan vähäisen määrän asettamien rajoitteiden vaikutuksia vankien vapaa-ajantoimintoihin. AOA piti vangin halventavana kohteluna sitä, ettei vanki tarvittaessa pääse ulkoilusta tai vapaa-ajan toiminnan yhteydessä WC-tiloihin.

Pyhäselän vankilan henkilöstöresurssit eivät turvallisuussyistä muutettujen käytäntöjen jälkeen riittäneet kaikkien aikaisempien ilta-aikaisten toimintojen järjestämiseen. AOA:lla ei ollut perusteita epäillä vankilan johtajan kertomaa siitä, että vankilan henkilökuntaresurssit eivät uudessa tilanteessa enää mahdollistaneet aikaisemman laajuista sellien ilta-aikaista aukioloa. AOA piti ratkaisussaan (6885/2020) ongelmallisena, että voimavarojen puute selvästi heikentää vankilan mahdollisuuksia järjestää vangeille ilta-ajan toimintoja.

Pyhäselän vankilaa koskeneessa ratkaisussaan (1419/2021) AOA totesi, ettei laillisuusvalvojan tehtävänä ole valvoa viranomaisten resurssien riittävyttä. Resurssikysymys saa kuitenkin laillisuusvalvonnallisia ulottuvuuksia, jos tilanne johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen. AOA piti ongelmallisena sitä, jos voimavarojen puute vaikuttaa vankilan mahdollisuuksiin vankien liikuntojen järjestämiseen ja siten myös sellin ulkopuolella järjestettävän toiminnan määrään. AOA piti ylipäätään hyvin huolestuttavana laillisuusvalvonnan kautta toistuvasti esille tulevia selviä havaintoja rikosseuraamusalan resurssien osin merkittävästikin heikkoudesta ja suoranaisesta riittämättömyydestä laissa turvattujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Kaikissa kantelutapauksissa viranomaisten selitykset riittämättömistä resursseista eivät kuitenkaan tulleet hyväksytyiksi seikkoina, jotka olisivat poistaneet viranomaiseen itseensä kohdistuneen moitearvostelun tai vähentäneet sitä.

OA katsoi ratkaisussaan (2490/2021*), että kantelukirjoituksessa mainittuja SOSIAALIHUOLLON yksilöasioita ei ollut käsitelty sosiaalihuoltolaissa ja hallintolaissa edellytetyllä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Henkilökunnan vähäisyys ei kyseisessä tapauksessa oikeuttanut palveluja koskevien hakemusten tai muiden asioiden käsittelyn viivästyksiin. Kunta ei ollut esittänyt hyväksyttäviä perusteita sosiaalihuoltoa ja vammaispalvelua koskevien asioiden käsittelyn viivästykselle. Sosiaalihuollon asioiden käsittelyn toistuvat viivästykset saattoivat vaarantaa sosiaalihuollon asiakkaan (esimerkiksi vammaisen henkilö) välttämättömän huolenpidon ja riittävien palvelujen saamisen. Tästä syystä OA piti kunnan sosiaalitoimen menettelyä vakavasti moitittavana.

OA katsoi myös, että sosiaalityöntekijä oli menetellyt asiassa hallintolain vastaisesti, koska kantelijan yhteydenottoihin ei ollut vastattu hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti. Kunnan sosiaalitoimen ja sosiaalityön resursointia koskien OA korosti yleisesti, että julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että viranomaisen on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädetystä tehtävästä. Toimenpiteenään OA antoi kunnan sosiaalitoimelle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisista viivästyksistä päätöksenteossa ja toistuvista laiminlyönneistä yhteydenottoihin vastaamisessa.

OA korosti ratkaisussaan (488/2021*), että puutteelliset resurssit eivät olleet pätevä syy olla tarjoamatta asiakkaalle palvelua hänen valitsemallaan kielellä. Kaupunki katsoi lausunnossaan järjestäneensä lapsen erityishuollon parhaalla mahdollisella tavalla huolimatta puutteellisista resursseistaan. Asiayhteydestä oli OA:n mukaan pääteltävissä, että puutteelliset resurssit olivat kohdistuneet nimenomaisesti ruotsinkielisen palvelun järjestämiseen ja että suomenkieliselle lapselle palvelu olisi pystytty järjestämään.

AOA antoi huomautuksen Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymälle (Kymsote), joka oli menetellyt lainvastaisesti laiminlyödessään lastenvalvojien palveluiden asianmukaisen järjestämisen (602/2021* ja 6380/2020*). Lastenvalvojille pääsy oli ollut niin ruuhkautunut, että asiakkaan olisi tullut varata aika jo elokuun 2020 alussa, jotta elatussopimus olisi ollut mahdollista vahvistaa ennen vuoden 2021 alkua. AOA pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan 28.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt asian korjaamiseksi.

Helsingin hovioikeutta koskeneessa ratkaisussaan (1952/2020*) AOA totesi, että HO:n ratkaisu olisi raiskauksen yritystä koskeneessa asiassa tullut antaa 30 päivän kuluessa 12.3.2019 toimitetusta pääkäsittelystä, mutta se oli annettu vasta 20.1.2020. Selvityksen mukaan tuomion antamisen viipymiseen oli vaikuttanut ennen kaikkea valmistelusta vastaavan jäsenen työtilanne.

TERVEYDENHUOLLON osalta resurssikysymykset nousivat jälleen esille useiden kanteluiden käsittelyssä.

AOA katsoi HUS:n tehtävänä olevan huolehtia siitä, että Apuvälinekeskuksella on voimavarat lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseen, so. lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden käyttöön luovuttamiseen. Voimavarat tulee osoittaa paitsi yhtenäisissä kiireettömän hoidon perusteissa 2019 tarkoitettuihin välttämättömiin apuvälineisiin myös muihin tarpeellisiin lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineisiin (3129/2020*).

AOA kiinnitti toistamiseen huomiota sukupuolen muuttamiseen tähtäävän tutkimuksen ja hoidon puutteellisiin resursseihin HYKS:ssa ja TAYS:ssa, joihin tällainen tutkimus ja hoito on keskitetty valtakunnallisesti. Resurssien puutteellisuus on johtanut kohtuuttoman pitkiin odotusaikoihin, mikä vaarantaa vakavasti potilaiden oikeuksia. AOA:n päätöstä 2119/2020* selostetaan jaksossa 5.11.

Koska tartuntatautilain mukaisissa eristämis- ja karanteenipäätöksissä on kysymys yksilön vapauden merkittävästä rajoittamisesta, Vantaan ja Oulun kaupunkien olisi tullut osoittaa riittävät voimavarat päätösten laatimiseen ja postittamiseen siten, että päätökset olisi voitu antaa viipymättä tiedoksi asianosaisille. AOA:n päätöksiä 3535/2020* ja 8324/2020* selostetaan jaksossa 4.2.8.

3.8.3

TARKASTUKSILLA TEHTYJÄ RESURSSIEIHIN LIITTYVIÄ HAVAINTOJA

Varuskuntien etätarkastuksilla havaittiin eräitä varusmiesten terveydenhuoltoon liittyviä resurssivajauksia (8002/2021* ja 8003/2021*).

Kannanotoissaan vankiterveydenhuollon yksikköön kohdistetun tarkastuksen (1185/2021*) johdosta AOA korosti VTH:n operatiivisen johdon ja toiminnanohjauksen vastuuta toiminnan järjestämisestä ja resurssien riittävydestä. AOA ei pitänyt hyväksyttävänä, että vankien lääketieteellisten tarpeiden mukainen terveyden- ja sairaanhoito voi jäädä toteutumatta vartijaresurssien puuttumisen takia. AOA esitti myös huolensa naisvankien somaattisen sairaanhoidon resurssien riittävydestä ja käytettävissä olevien tilojen asianmukaisuudesta.

Psykiatriseen vankisairaalaan kohdistuneessa tarkastuksessa (6762/2021) nousi esiin useita resurssikysymyksiä. AOA ottaa terveydenhuollon resurssien vaikutukseen potilasturvallisuuteen kantaa lopullisessa pöytäkirjassa saatuaan VTH:n ja Psykiatrisen vankisairaalan näkemykset asiaan.

Hämeenlinnan kaupungin iäkkäiden asiakasohjaukseen kohdistuneen tarkastuksen (3143/2021) yhteydessä AOA totesi yleisellä tasolla, että resurssien vähäisyydellä ei voida perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia, kuten viivästyksiä tai laiminlyöntejä. Huomiota tuli henkilöstöresurssin oikean kohdentamisen lisäksi kiinnittää myös henkilöstön saatavuuteen, pysyvyyteen sekä työhyvinvointiin liittyviin tekijöihin.

3.9

Perusoikeuskannanottoja

Seuraavassa selostetaan eräitä OA:n laillisuusvalvonnassa tehtyjä perusoikeuskannanottoja. Jaksossa selostetaan vain yksittäisiä ratkaisuja, joissa on jossakin suhteessa uudenlainen tai periaatteellisesti merkittävä perusoikeuskannanotto. Niitä sisältyy myös jaksoon 3.7, jossa on selostettu OA:n hyvitysesitykseen johtaneita ratkaisuja, ja jaksoon 4, jossa on koronapandemiaan liittyviä asioita. Tiettyä hallinnonalaa tai asiaryhmää koskevat perusoikeuskannanotot löytyvät jaksosta 5.

3.9.1 RATKAISUJA

YHDENVERTAISUUS DIGITAALISISSA PALVELUISSA (PL 6 §)

Yhdenvertaisuuden toteutuminen digitaalisissa palveluissa oli kertomusvuonna esillä useassa asiassa. Suomi.fi valtuudet -palvelun käyttöä koskevassa ratkaisussa AOA totesi, että vaikka lailla digitaalisten palvelujen tarjoamisesta pyritään edistämään viranomaisten asiointipalveluissa digitaalisten palvelujen ensisijaisuutta, ei hallinnon palveluperiaatteen tai yhdenvertaisuuslain mukaista ole, ettei yksilöllisissä olosuhteissa pyritä tarjoamaan palveluita muita hallintolain mukaisia yhteydenottotapoja noudattaen. Asiointimahdollisuuksien on vastattava mahdollisimman hyvin erityisryhmien, kuten vanhusten ja vammaisten tarpeisiin (3665/2020*).

Tulliselvityksen tekemistä koskevassa asiassa AOA esitti, että vaikka suoraan sovellettavassa EU:n tullikodeksissa sähköinen asiointi on nimenomaisesti säädetty tässä tapauksessa ainoaksi asiointimuodoksi, on kysymystä arvioitava perusoikeuksien toteutumisen lähtökohdasta. Näin ollen viranomaisen on järjestettävä palvelut siten, että kaikilla on mahdollisuus saada asiansa viranomaisen käsiteltäväksi yhdenvertaisin edellytyksin riippumatta siitä, onko hänellä ollut mahdollisuus käyttää niitä vahvan tunnistautumisen välineitä, jotka viranomainen on sähköiseen asiointiin hyväksynyt (4892/2020*).

LAPSEN OIKEUS SOSIAALIPALVELUIHIN RUOTSIN KIELELLÄ (PL 6, 17, 19 JA 22 §)

Yhdenvertaisuus, oikeus omaan kieleen, oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen olivat esillä asiassa, jossa oli kyse siitä, ettei Helsingin kaupunki ollut pystynyt järjestämään helsinkiläiselle lievästi kehitysvammaiselle ja psykiatrisia haasteita omaavalle erityistä tukea tarvitsevalle ruotsinkieliselle lapselle tutkimusjakson aikana erityishuoltoa (ohjausta asumisyksikössä) hänen omalla äidinkielellään.

OA katsoi, että menettely asumisyksikössä oli ollut sosiaalihuoltolain vastainen ja loukannut lapsen perustuslaissa turvattuja yhdenvertaisuutta ja sosiaalisia sekä kielellisiä oikeuksia.

OA korosti, että erityistä tukea tarvitsevan lapsen itsemääräämisoikeuden ja muiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta on erityisen tärkeää, että hänen oikeutensa saada palvelua valitsemallaan kielellä toteutuu. Käytettävällä kielellä on suuri merkitys lapsen kohtaamisessa ja asioiden molemminpuolisessa ymmärryksessä.

OA korosti, että puutteelliset resurssit eivät ole pätevä syy olla tarjoamatta asiakkaalle palvelua hänen valitsemallaan kielellä. OA:n mielestä kaupungin olisi pitänyt palvelun järjestäjänä ja palvelun ostajana ryhtyä ajoissa tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta lapsen oikeus ruotsinkieliseen erityishuoltoon olisi toteutunut yhdenvertaisesti suomenkielisten lasten kanssa.

OA korosti, että perusoikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien toteutumiselle. Tämä tarkoittaa käytännössä jatkuvia toimenpiteitä palvelun järjestäjältä tilanteesta, jossa järjestetty palvelu ei toteuta asiakkaan perusoikeuksia (488/2021*).

TUTKINTAVANGIN YKSITYISELÄMÄN SUOJA (PL 7 JA 10 §)

OA:n ratkaisussa oli kyse tutkintavangin valvotun yhteydenpidon toteutumatta jäämisestä ja siitä, olisiko yhteydenpidon valvonta kuulunut vankilalle vai esitutkintaviranomaiselle, ja mikä olisi ollut valvonnan sisältö.

Vangitsemispäätöksessä olleiden yhteydenpitorajoitusten perusteella jäi epäselväksi, miten tutkintavankina olleen kantelijan tapaamisten ja puheluiden valvonta olisi tullut järjestää. Yhteydenpito estyi poliisin ja vankilaviranomaisten näkemyserosta siitä, kummalle valvonta kuului.

OA totesi, että tutkintavangin yhteydenpidon rajoittamisella puututaan merkittävästi tutkintavangin vapauteen ja yksityiselämän suojaan, joista on säädetty muun muassa perustuslain 7 ja 10 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 ja 8 artiklassa. Yhteydenpidon rajoittamista koskevan sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Lisäksi tuomioistuimen määrittämien yhteydenpitorajoitusten tulee olla sisällöllisesti niin selkeitä, että ne ovat yksiselitteisesti täytäntöönpantavissa. Yhteydenpitorajoitusten sisällön ja selkeyden kannalta on olennaista, että myös rajoituksia koskevat pidättämiseen oikeutetun virkamiehen tai vankilan johtajan esitykset ovat yksilöityjä ja selkeitä (7510/2020*).

YHDENVERTAISUUS, SANANVAPAAUS, RASISMIN VASTUSTAMINEN (PL 6,12,22 §)

OA:lle tehtiin 17 kantelua, kun kaksi Black Lives Matter -mielenosoitusta valvonutta poliisimiestä meni valokuvuihin pidellen mielenosoituskylttejä. OA piti tätä poliisilta sen tehtävien luonteen vuoksi vaadittavan korostetun puolueettomuuden kannalta ongelmallisena.

OA:n mukaan mielenosoitusta valvomassa olevan poliisimiehen ei tule ottaa kantaa mielenosoituksen puolesta tai sitä vastaan, vaan hänen on pysyttävä neutraalina. Tässäkin tapauksessa poliisit olivat virkapuvussa olleet paitsi turvaamassa kokoontumisvapauden käyttämistä nimenomaan myös valvomassa, että järjestäjä täyttää lain mukaiset velvollisuutensa. OA korosti, että kysymys ei ole siitä, mikä mielenosoituksen aihe oli ja kuinka yleisesti kannatettavana sitä mahdollisesti pidetään. Vaikka poliisin velvollisuuksiin kuuluu rasismien vastustaminen, ei tämä oikeuta poliisimiehiä poikkeamaan puolueettoman valvojan roolista. Poliisin tulee toimia niin, että toiminta myös ulospäin näyttää puolueettomalta.

Selvytyksen vuoksi OA korosti, että rasismien vastustaminen on poliisin velvollisuus. OA viittasi muun muassa siihen, että Suomi on sitoutunut kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 37/1970), jonka mukaan sopimusvaltiot tuomitsevat rotusyrjinnän ja sitoutuvat kaikkiin asianmukaisiin keinoin viipymättä ryhtymään rotusyrjinnän poistamiseen sen kaikissa ilmenemismuodoissa sekä kaikkien rotujen välisen ymmärtämyksen edistämiseen, ja muun muassa vastustamaan kaikkea, mikä on omiaan vahvistamaan rotuerottelua (4428/2020*, ks. jakso 5.3).

YKSITYISELÄMÄN SUOJA VAKUUTUSTUTKINNASSA (PL 10 §)

AOA selvitti vakuutuslaitosten harjoittaman vakuutustutkintatoiminnan oikeudellista perustaa ja toiminnan luonnetta. Vakuutustutkintaa käytetään muun muassa epäiltyjen vakuutuspetosten selvittämisessä.

Tutkinnassa joko laitoksen palveluksessa oleva vakuutustutkija tai ulkopuolinen vakuutusetsivä saattaa esimerkiksi seurata ja valokuvata vakuutettua julkisilla paikoilla varmistuakseen hänen toimintakyvystään.

Työtapaturma- ja ammattitautilaissa sekä liikennevakuutuslaissa on säännökset vakuutuslaitosten velvollisuudesta hankkia asioihin riittävä selvitys. Laitosten harjoittamasta vakuutustutkinnasta ei sen sijaan ole nimenomaista sääntelyä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön mukaan vakuutusetsivän toiminnan katsotaan kuuluvan valtion vastuulle tilanteissa, joissa vakuutusyhtiö toteuttaa valtion vakuutusjärjestelmää. Yksityiselämän suojaan puuttuessa asiasta on säädettävä lakitasolla ja riittävän täsmällisesti.

AOA:n mukaan myös Suomessa tulee arvioida voimassa olevia säädöksiä ja niiden muutostarvetta vakuutettujen yksityisyyden suojan kannalta. Arvioitavaksi tulisivat edellytykset, joiden täyttyessä voidaan vakuutustutkinnan keinoin puuttua vakuutetun yksityisyyden suojaan. Lisäksi arvioitavaksi tulisivat päätöksentekoprosessi, sovellettavat menettelykeinot ja toimenpiteiden laajuus sekä myös hankitun tiedon säilyttäminen.

AOA katsoi myös, että vakuutustutkijoiden toiminta näytön ja selvitysten hankkimisessa lakisääteiseen pakolliseen liikenne- tai tapaturmavakuutusasiaan on julkisen tehtävän hoitamista ja kuuluu sekä Finanssivalvonnan että OA:n valvontavaltaan (1672/2019*, ks. jakso 5.15).

- STM ilmoitti 17.12.2021 alustavana näkemyksenään, että työtapaturma- ja ammattitautilakiin ja liikennevakuutuslakiin on tarpeen lisätä säännökset, joiden perusteella vakuutustutkintatoimi organisoidaan vakuutusyhtiöissä. Ministeriö ilmoitti pyrkivänsä käynnistämään lainsäädäntövalmistelun mahdollisimman pikaisesti.

USKONNON JA OMANTUNNON VAPAAUS PALVELUTALOSSA (PL 11 §)

Kantelija arvosteli sitä, että vammaisten palvelutalon asuntoihin ”pakkosyötettiin” keskusradion kautta evankelis-luterilaisen seurakunnan jouluhartaus. OA totesi, että perustuslain 11 §:n viimeinen virke ”kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen” täsmentää eräitä ns. negatiivisen uskonnonvapauden ulottuvuuksia. Säännöksen perusteluiden mukaan tämä tarkoittaa, että ketään ei voida velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen. Virkkeen tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää muiden ihmisten positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta.

OA ei pitänyt hyväksyttävänä järjestelynä sitä, että vammaisten palvelutalon henkilökunta siirtää uskonnollisiin tilaisuuksiin osallistumattomat asukkaat tuoksi ajaksi muihin tiloihin pois omista kodeistaan. OA perusteli näkemystään EIT:n ratkaisukäytännöllä ja sillä, että sosiaalihuollon ja vammaispalvelujen palveluasumisessa vammaiset henkilöt nauttivat kotirauhan ja yksityiselämän suojaa asuessaan omissa vuokra-asunnoissaan.

OA katsoi, että mikäli palvelutalon yleisen keskusradion kautta lähetetään uskonnollisia tilaisuuksia, tulisi asukkaalla olla – omasta asunnostaan käsin – mahdollisuus sulkea keskusradio tai vaihtaa keskusradion kanavaa (8265/2020*, ks. jakso 3.4).

OMAISUUDEN SUOJA TAKAVARIKOIMISESSA (PL 15 §)

Arvioidessaan poliisin menettelyä pankkitilin takavarikoimisessa OA totesi, että takavarikolla kuten muillakin pakkokeinoilla puututaan epäiltyjen perusoikeuksiin. Pakkokeinolainsäädännön tuleekin olla täsmällistä ja tarkkarajaista. OA korosti, että perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suoja vesittyy, jos niihin puuttumisen mahdollistavien pakkokeinojen käytön edellytyksiä ei tulkita asianmukaisen tiukasti. Laajentavat tulkinnat ovat hyvin ongelmallisia. Tähän liittyen OA totesi, että edellytysten täyttyessä poliisi voi tarvittaessa käyttää vakuustakavarikkoa; takavarikon käyttöalaa ei pidä ulottaa alueelle, johon vakuustakavarikko on tarkoitettu (7777/2020*).

ALKUPERÄISKANSA SAAMELAISTEN KOHTELU SISÄRAJAVALVONNASSA (PL 17.3 §)

Sisärajavälönnon väliaikaiseen palauttamiseen liittyneet rajanylityspaikkojen sulkeminen ja rajanylityslupamenettely olivat kanteluiden mukaan estäneet ja haitanneet saamelaiden poronhoitoa ja yleisesti saamelaiskulttuuria perustuslain vastaisesti.

Kysymys oli siitä, ovatko saamelaisille perustuslaissa turvatut oikeudet edellyttäneet rajavartioloitoksesta toteutuneeseen nähden laajempia toimenpiteitä saamelaiden aseman huomioimiseksi ja saamelaiden elinkeinojen turvaamiseksi. Perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista johtuu saamelaiskulttuurin heikentämiskielto, eli viranomaisten toimenpiteet eivät saa heikentää alkuperäiskansana saamelaisille kuuluvia oikeuksia harjoittaa ja ylläpitää kulttuuriaan.

AOA:n mukaan sisärajavälönnon väliaikaisen palauttamisen myötä rajanylityksiä koskeneet rajoittamistoimenpiteet vaikuttivat saamelaisiin erityisesti saamelaiden elinkeinojen harjoittamiseen heijastuvina haittoina, mutta myös kokonaisvaltaisemmin saamelaisyyhteisöön ja -kulttuuriin. Toisaalta rajoittamistoimenpiteiden vaikutukset eivät kohdistuneet ainoastaan saamelaisiin vaan muihinkin rajanylittäjiin. Saamelaisiin kohdistuneet vaikutukset olivat kuitenkin katsottavissa jossain määrin kokonaisvaltaisemmiksi.

AOA:n mukaan kysymys rajanylityksiin kohdistuvasta valvonnasta ja lupamenettelystä on ollut tartuntataudin torjunnasta johtuva muutos, jota ei voitu pitää sillä tavoin laajakantoisena tai merkittävänä toimenpiteenä, joka voisi välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaiden asemaan alkuperäiskansana ja huomattavasti saamelaiskulttuuria heikentävällä tavalla. Alkuperäiskansan oikeus terveyteen ja elämään tulee turvata, mutta samalla tähän liittyvissä toimenpiteissä oli huomioitava, että vakavan tartuntataudin leviämistilanne vaihtelee eri valtioiden eri alueiden välillä. Nämä seikat huomioiden ennakkolisella rajanylityslupien edellyttämisellä rajanylityspaikkojen ulkopuolisiin rajanylityksiin ei ollut loukattu saamelaisia koskevia perustuslain säännöksiä. Kysymys oli ollut ainoastaan rajanylitysten kontrolloimisesta ja menettelystä rajanylitysten sallimiseksi tai kieltämiseksi (5597/2020*, ks. jakso 4.2.3).

PSYKIATRISEN POTILAAN OIKEUS HOITON JA MAHDOLLISUUS ULKOILUUN (PL 7, 19 §)

OA otti kantaa tahdosta riippumattomasta hoidosta luvatta poistuneen potilaan tahdosta riippumattoman hoidon päättämiseen ja uloskirjauskäytäntöön sekä potilaan ulkoiluun järjestämiseen turvallisesti.

OA korosti sairaalan velvollisuutta turvata sairautensa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle potilaalle riittävät terveyspalvelut perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu tavoin sekä potilaan oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon potilaslain mukaisesti. OA katsoi, että HUS:n tulisi täydentää ohjeistustaan luvottomasti sairaalasta poistuneen potilaan uloskirjaamisesta. OA:n mielestä asia edellyttäisi myös valtakunnallista ohjeistusta.

OA katsoi myös, että sairaala oli menetellyt virheellisesti myöntäessään ulkoiluluvan ja toteuttaessaan ulkoiluun omaisen kanssa. Tällä menettelyllään sairaala oli vaarantanut potilaan turvallisuuden sekä hoidon jatkuvuuden ja oikeuden tarvitsemaansa hoitoon (4702/2020*, ks. jakso 5.11).

OIKEUS SUKUPUOLEN MUUTTAMISEEN TÄHTÄÄVÄÄN HOITON (PL 19 JA 22 §)

Sukupuolen muuttamiseen tähtäävä tutkimus ja hoito on valtakunnallisesti keskitetty kahteen yliopistolliseen keskussairaalaan (HYKS ja TAYS). Sukupuolen muuttamiseen tähtäävä tutkimus oli ruuhkautunut tavalla, joka vaaransi vakavasti potilaiden oikeuksia. Tässä tilanteessa AOA piti tarpeellisena saattaa toiminnan resurssien tilanteen tiedoksi STM:lle. Hän pyysi STM:tä ilmoittamaan 31.12.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta.

AOA antoi HUS:lle huomautuksen vastaisen varalle lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnistä (2119/2020*, myös 8482/2020*, ks. jakso 5.11).

- STM ilmoitti 24.1.2022 selvittäneensä ajankohtaisen hoitoon pääsyn ja resurssitilanteen sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikoilla HYKSissä ja TAYSissa, ja käynnistäneensä 11/2021 poikkihallinnollisen ohjelman sosiaali- ja terveysalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi. Lisäksi STM:ssä valmistellaan translaainsäädännön uudistusta.

VALITUSOSOITUKSEN PUUTTUMINEN (PL 21 §)

Pelastusopiston oikaisu- ja kurinpitolautakunta ei ollut liittännyt päätökseensä opiskelijan määräämiskäytännön erottamisesta valitusosoitusta. AOA totesi, että oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on yksi oikeusturvan elementeistä. Lain edellyttämän valitusosoituksen puuttuminen voi pahimmillaan tosiasiallisesti jättää kansalaisen vaille mahdollisuutta muutoksenhakuun ja siten estää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen (6492/2020, ks. jakso 5.3.11).

MÄÄRÄAIKOJEN NOUDATTAMINEN (PL 21 §)

Oikeudenkäyntiin valmistautuvan rikoksesta epäillyn avustajan esitutkintapöytäkirjaa koskevan tietopyynnön käsittely oli viivästynyt. OA totesi, että menettelysäännösten asianmukainen noudattaminen on turvattava myös vuosilomien tai muiden poissaolojen aikana. Lomat, kiire, työpaineet ja epäselvät sijaiskäytännöt eivät oikeuta poikkeamaan laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta tai asian muusta asianmukaisesta käsittelemisestä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta on ongelmallista, jos asianosaisella ei ole oikeudenkäyntiin valmistautuessaan käytössään kaikkea sellaista aineistoa, mikä vaikuttaa tai voi vaikuttaa hänen asemaansa oikeudenkäynnissä (2374/2020).

Useassa AOA:n ratkaisussa kiinnitettiin Digi- ja väestötietoviraston huomiota asioiden viivytyksettömyyden käsittelyyn. Erityisesti sukuselvitysten toimitusajat olivat kohtuuttoman pitkiä ja aiheuttivat merkittävää haittaa kuolinpesän asioiden hoitoon (5591/2020*).

KUULEMISPERIAATE (PL 21 §)

Oikeus tulla omassa asiassaan kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä turvatuista hallinnon keskeistä oikeusturvaperiaatteista. Kuulemisperiaatteesta poikkeamisen tulee perustua lakiin ja silloinkin se on kyettävä hyväksyttävästi perustelemaan. AOA katsoi, että kuulemisperiaate ja oikeus saada perusteltu päätös koskevat Suomen ortodoksisen kirkon piispainkokouksen päätöksentekoa silloinkin, kun asiaa arvostellaan ja asiallisesti ratkaistaan vain kanonisten sääntöjen perusteella (8366/2020*)

3.10

Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä

Vuonna 2021 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 91 uutta valitusta (edellisenä vuonna 120). Suomen hallitukselta pyydettiin vastaus kolmessa (5) tapauksessa. Vuodenvaihteessa vireillä oli 16 (35) 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 2021 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 109 (103) Suomea koskevassa tapauksessa. Vuonna 2021 EIT antoi yhden Suomea koskevan tuomion (yhden vuonna 2020 ja kaksi vuonna 2019).

Ainoa vuonna 2021 annettu Suomea koskeva tuomio koski Suomen 14.11.2019 saamaa langettavaa ratkaisua (N.A. v. Suomi, 25244/18). Jutussa oli kysymys turvapaikanhakijan palauttamisesta Irakiin, jossa hänen väitettiin tulleen surmatuksi, mutta sittemmin on ilmennyt, ettei tieto pitänyt paikkaansa. EIT otti asian Suomen pyynnöstä uudelleen arvioitavaksi ja hylkäsi valittajan valituksen valitusoikeuden väärinkäyttönä. EIT katsoi, että valittaja oli esittämillään virheellisillä tosiseikoilla tietoisesti johtanut harhaan tuomioistuinta. Jos tiedot olisivat tulleet tuomioistuimen tietoon ennen asian ratkaisemista, valittajan valitus olisi jätetty tutkimatta EIS:n 35 artiklan 3(a) kohdan nojalla.

Vuoden 2020 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 142 langettavaa tuomiota. Määrä sisältää myös edellä mainitun sittemmin uudelleen arvioidun ratkaisun. Oikeudenkäynnin kestoon tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin puutteisiin liittyneitä langettavia tuomioita näistä on ollut 99. Viime vuosina langettavien tuomioiden määrä on ollut vuosittain hyvin pieni.

3.10.1 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

EN:n ministerikomitea valvoo EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa. EIT:n tuomioiden täytäntöönpanosta on määräykset EIS:n 46 artiklassa. Sen mukaan tuomioistuimen lopullinen tuomio toimitetaan EN:n ministerikomitealle, joka valvoo sen täytäntöönpanoa. Tuomiot pysyvät ministerikomitean valvonnassa, kunnes tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanemiseksi on tehty. Tämän jälkeen täytäntöönpanon valvonta päätetään päätöslauselmalla. Käytännössä ministerikomitean suorittama valvonta kohdistuu kolmeen eri asiaan: hyvityksen maksaminen, yksilölliset toimenpiteet ja yleiset toimenpiteet tuomion johdosta. Valvonnan keinot ovat ensisijaisesti diplomaattisia.

EIT antoi 17.9.2020 Suomelle tuomion kouluampumiseen liittyneessä asiassa Kotilainen ja muut v. Suomi (nro 62439/12). Tuomio on EIS 44 artiklan mukaan tullut lopulliseksi 17.12.2020. Suomen valtionasiamies toimitti 17.6.2021 ministerikomitealle sen menettelytapojen mukaisen toimintaraportin (action report), jossa hallitus ilmoitti ministerikomitealle niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt edellä mainitun tuomion johdosta.

Ministerikomitea totesi 8.12.2021 hyväksymässään päätöslauselmassa tutkineensa hallituksen toimintaraportin ja katsovansa, että tarvittavat toimenpiteet tuomion täytäntöönpanemiseksi on tehty. Ministerikomitea päätti tuomion täytäntöönpanon valvonnan.

Kertomusvuonna ei tullut vireille uusia valvonta-asioita. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille 18 Suomea koskevaa tuomiota (edellisenä vuonna 31). Kyse on tapauksista, joissa valtaosassa kansalliset täytäntöönpanotoimet on toteutettu, mutta joiden toimintaraportit eivät ole kaikilta osin valmiita. Kaikissa tapauksissa maksettavaksi määrätty hyvitys on asianmukaisesti maksettu.

Merkittävä edelleen valvonnassa oleva tapaus on X. v. Suomi (34806/04), joka koskee tahdonvastaiseen psykiatriseen hoitoon määräämistä koskevaa menettelyä sekä tahdosta riippumatta tehtäviä hoitotoimenpiteitä, erityisesti pakkolääkitystä. EIT katsoi 3.7.2012 antamassaan tuomiossa EIS:n 5 artiklan mukaista oikeutta vapauteen ja 8 artiklan mukaista oikeutta yksityiselämään loukatun. Samaan aihepiiriin liittyen EIT:ssä on vireillä Suomea vastaan uusi valitusasia, E.S. v. Suomi (23903/20), joka koskee niin ikään pakkolääkitystä. Tuomion X. v. Suomi (34806/04) täytäntöönpano on ollut vireillä jo yli yhdeksän vuotta. Asia on siirretty ministerikomitean tehostettuun täytäntöönpanon valvontaan.

4 KORONAVIRUKSEEN LIITTYVÄT ASIAT



4.1 Yleiskuvaus

4.1.1 Kuvaus tilanteesta



Joulukuussa 2019 todettiin Kiinassa

keuhkokuumeetapauksia, joiden aiheuttajaksi

varmistui uusi koronavirus SARS-CoV-2. Viruksen aiheuttama tauti COVID-19 alkoi leviää maailmalla nopeasti. Maailman terveysjärjestö WHO julisti 11.3.2020 COVID-19-epidemian pandemiaksi.

Koronavirusepidemia alkoi Suomessa maaliskuussa 2020 ja jatkui edelleen koko kertomusvuoden ajan. Kertomusvuonna COVID-19-tautitapausten määrä ja ilmaantuvuus kohosivat helmikuun alun jälkeen erittäin nopeasti, ja valtioneuvosto päätti 1.3.2021, että maassa vallitsivat poikkeusolot. Epidemiatilanteen rauhoittuttua poikkeusolot todettiin päättyneiksi 27.4.2021. Hallitus katsoi, että edelleen jatkuva koronavirusepidemia oli hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Epidemiatilanne paheni uudelleen loppukesällä sekä syksyn rauhallisemman tilanteen jälkeen jälleen joulukuussa hyvin herkästi leviävän koronavirusepidemian omikronin myötä.

Koronavirusepidemia on jatkunut jo pari vuotta ja sillä on ollut maailmanlaajuisesti valtavia terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia. Kaikilta osin vaikutukset ja niiden laajuus ja vakavuus eivät välttämättä ole edes vielä tiedossa. Vaikka Suomi on kansainvälisessä vertailussa selvinnyt pandemiasta hyvin, on taudilla ollut myös Suomessa erittäin suuria vaikutuksia hyvin monella tasolla.

COVID-19-epidemia on asettanut yhteiskunnan ja viranomaistoiminnan ennennäkemättömään tilanteeseen. Epidemian alussa tilanne eteni nopeasti, ja vakavien uhkien torjunta edellytti viranomaisilta ripeitä toimenpiteitä väestön hengen ja terveyden suojelemiseksi. Viranomaisille jäi hyvin niukasti aikaa epidemian edellyttämien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Päätöksiä ja ohjeistuksia oli myös tehtävä tilanteessa, jossa tutkimustieto sairaudesta ja sen leviämisestä oli vähäistä ja puutteellista. Epidemian kuluessa tutkimustietoa, kokemusta ja ohjausta on kertynyt lisää, ja viranomaisilla on ollut ajan myötä paremmat edellytykset päätöksentekoon ja toimintansa suunnitteluun. Toisaalta epidemiatilanteen nopeat muutokset ovat aiheuttaneet epävarmuutta, esimerkiksi siitä syystä, että uusien virusmuunnosten leviäminen ja niiden aiheuttaman taudin vakavuus eivät ole olleet tiedossa.

Luonteensa ja viruksen tartuntamekanismin puolesta epidemia on edellyttänyt voimakasta puuttumista ihmisten elämään ja perusoikeuksiin. On ollut tarpeellista rajoittaa muun muassa liikkumisvapautta ja elinkeinovapautta ennennäkemättömällä tavalla. Viranomaisilta on edellytetty toiminnassaan perusoikeuksien rajoittamisen edellytysten arviointia sekä vaativaa punnintaa eri perusoikeuksien välillä. Viranomaisilla on ollut tehtävässään tässäkin tilanteessa käytössään vain lakiin perustuvat toimivaltuudet, vaikka monet muut keinot olisivat voineet olla tehokkaita epidemian torjumiseksi.

Epidemian kuluessa osoittautui, että lainsäädäntö ei ollut kaikilta osin tyydyttävä eikä se mahdollistunut parhaalla tavalla epidemian torjumiseksi tarpeellisia toimenpiteitä. Lainsäädäntöä onkin epidemia-ajan kuluessa muutettu ja kehitetty monilta osin ja moneen otteeseen. Pyrkimyksenä on ollut, että epidemia on hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Laillisuusvalvonnassa havaittiin epidemian alkuvaiheessa, että viranomaisten antamien ohjeiden, suositusten ja määräysten oikeudellinen luonne jäi toisinaan epäselväksi, minkä vuoksi niiden sitovuus aiheutti epätietoisuutta sekä kansalaisissa että muissa viranomaisissa. Tältä osin tilanteen voidaan arvioida epidemian kuluessa parantuneen.

Epidemian alkuvaiheessa elämän ja terveyden suojeleminen korostui usein muiden perusoikeuksien kustannuksella erityisesti vanhusten ja vammaisten henkilöiden kohdalla. Epidemian jatkuessa yhteiskunnassa on ryhdytty monipuolisemmin punnitsemaan eri perusoikeuksia sekä niiden rajoituksista aiheutuvia hyötyjä ja haittoja.

4.1.2

VAIKUTUS OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN TOIMINTAAN

COVID-19-taudin aiheuttama tilanne on ollut myös oikeusasiamiehen kansliassa ja laillisuusvalvonnassa poikkeuksellinen. Epidemiasta on aiheutunut suuria muutoksia käsiteltäviin asioihin ja työtapoihin. Epidemian alusta alkaen oikeusasiamiehelle alkoi tulla kanteluita viranomaisten toiminnasta. Epidemiatilanne antoi myös aihetta asioiden selvittämiseen oma-aloitteisesti. COVID-19-epidemiaan liittyviä asioita on tullut käsiteltäväksi jatkuvasti koko epidemian ajan, ja kanteluiden määrä on pysynyt varsin tasaisena ja korkeana.

Epidemiaan liittyvien asioiden lisäksi kansliassa oli käsiteltävänä luonnollisesti muunkinlaisia, ns. tavallisia laillisuusvalvonta-asioita. Kaikkiaan oikeusasiamiehelle saapui kertomusvuonna ennätysellinen määrä kanteluita, ja viimeisen kolmen vuoden aikana kanteluiden määrä on noussut yli 38 prosentilla.

Koko COVID-19-epidemian aikana (2020–2021) käsiteltäväksi on tullut yli kaksituhatta epidemiaan liittyvää laillisuusvalvonta-asiaa (kantelua tai omaa aloitetta). Koko aikana eniten on tullut vireille terveydenhuoltoa, ylämpiä valtioelimiä ja opetusta koskevia asioita.

vireille	ratkaistu	toimenpide- ratkaisut	toimen- pide%
2 046	1 806	335	18,54

COVID-19-epidemiaan liittyvät laillisuusvalvonta-asiat 2020–2021 (kantelut+omat aloitteet).

Kertomusvuonna tuli käsiteltäväksi yli tuhat (1 120) laillisuusvalvonta-asiaa, jotka liittyivät tavalla tai toisella COVID-19-epidemiaan. Asiat olivat hyvin moninaisia ja sisälsivät lähes kaikkiin hallinnonaloihin kytkeytyviä kysymyksiä.

vireille	ratkaistu	toimenpide- ratkaisut	toimen- pide%
1 120	1 082	226	18,91

COVID-19-epidemiaan liittyvät laillisuusvalvonta-asiat 2021 (kantelut+omat aloitteet)

Koronaepidemia ja sen edellyttämät rajoitustoimenpiteet ovat synnyttäneet laillisuusvalvonnassa uudenlaisia ja haastavia oikeudellisia kysymyksenasetteluja. Monet epidemian torjumiseksi asetetut rajoitukset, kuten liikkumisrajoitukset ja erilaisten laitosten vierailukiellot, ovat vaikuttaneet olennaisesti ihmisten perusoikeuksiin. Rajoitukset ovat myös usein vaikuttaneet eniten haavoittuvimmassa asemassa oleviin ihmisryhmiin, kuten vanhuksiin tai vammaisiin henkilöihin, vaikeuttamalla heidän asemaansa entisestään.

Näissä olosuhteissa laillisuusvalvonnan merkitys on ollut korostuneen tärkeä. Laillisuusvalvonnassa painopiste on pyritty epidemiaan liittyvissä valvonta-asioissa asettamaan niihin asioihin, joissa perus- ja ihmisoikeuksien vaarantumisen mahdollisuus oli suuri. Tavoitteena oli tunnistaa tällaiset tilanteet sekä puuttua niihin ripeästi.

Koska koronavirusepidemia on koskettanut koko yhteiskuntaa hyvin laajasti, se on edellyttänyt usealla hallinnonalalla tavanomaista enemmän tietojen vaihtoa, yhteistyötä ja työnjaosta sopimista eri viranomaisten välillä. Oikeusasiamiehen kanslia on osallistunut myös kansainväliseen yhteistyöhön, jossa on pohdittu muun muassa epidemiatilanteen valvonnalle aiheuttamia haasteita ja tarkastuksissa käytettäviä toimintatapoja.

Oikeusasiamiehen kanslian asiakaspalvelua on rajoitettu koronavirustilanteen vuoksi siten, että asiakkaiden henkilökohtaisia tapaamisia ei ole kertomusvuonna järjestetty. Asiakirjoja on otettu vastaan, ja asiakkaita palveltu muutoin normaalisti. Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta työskenteli kertomusvuoden aikana edelleen laajalti etätyössä. Etätyö sujui teknisesti ja tuloksellisesti hyvin.

4.1.3 KANTELUT

COVID-19-epidemiaan liittyviä kanteluita saapui kertomusvuonna 1106. Kertomusvuonna tai edellisenä vuonna vireille tulleita epidemiaan liittyviä kanteluasioita ratkaistiin 1178. Kanteluista lähes puolet (501) kohdistui terveydenhuollon hallinnonalan toimintaan. Seuraavaksi eniten kanneltiin ylimpien valtionelinten ja rikosseuraamusalan toiminnasta. Kanteluita kohdistui kuitenkin lähes kaikkiin hallinnonaloihin. Kanteluiden sisältöä ja erityispiirteitä eri hallinnonaloilla selostetaan tarkemmin sektorikohtaisesti kohdassa 4.2.

4.1.4 OMAT ALOITTEET

COVID-19-epidemia on antanut aihetta selvittää useita kysymyksiä oikeusasiamiehen omasta aloitteesta. Omia aloitteita otettiin kertomusvuonna eri hallinnonaloilla yhteensä 14, ja niitä ratkaistiin 17. Omasta aloitteesta käsiteltyjä asioita selostetaan tarkemmin sektorikohtaisesti kohdassa 4.2.

4.1.5 TARKASTUKSET

Tarkastukset ovat tärkeä osa laillisuusvalvontaa. Epidemiatilanne vaikutti olennaisesti oikeusasiamiehen kanslian tarkastustoimintaan. Kertomusvuonna tehtiin 39 tarkastusta, kun epidemiaa edeltävänä vuonna 2019 niitä tehtiin yli sata.

Tarkastuskohteiden ja tarkastajien turvallisuuden vuoksi mahdollisuudet tarkastuskohteissa vierailamiseen olivat koko kertomusvuoden ajan rajalliset. Joitakin tarkastuksia pystyttiin kuitenkin toimittamaan paikan päällä tarkastuskohteissa. Tällaisia lähitarkastuksia oli seitsemän, joista kaksi kohdistui poliisivankilaan ja kaksi säilöönottoyksikköön. Näissä tilanteissa kiinnitettiin erityistä huomiota tarkastuksen turvalliseen toteuttamiseen. Tarkastuksia toteutettaessa pyrittiin huomioimaan huolellisesti turvavälit, kasvomaskien käyttö ja muut epidemian torjunnan kannalta tarpeelliset käytännön seikat. Tarkastajat kävivät ennen tarkastusta koronavirustestissä tai tekivät ns. kotitestin.

Hallinnonala	Vireille	Ratkaistu
Terveys	501	383
Ylimmät valtioelimet	167	162
Rikosseuraamusala	112	115
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	75	198
Poliisi	62	78
Kunnallishallinto	60	59
Sosiaalihuolto	39	68
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	26	21
Puolustusministeriön hallinnonala	20	27
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	11	34
Muut hallinnonalat	10	9
Sosiaalivakuutus	8	8
Valtiovarainministeriön hallinnonala	5	4
Lainkäyttö	2	3
Oikeusministeriön hallinnonala	2	1
Ulosotto	2	2
Sisäministeriön hallinnonala	4	1
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	3	1
Ulkoministeriön hallinnonala	2	3
Verotus	1	1
Yhteensä	1 106	1 178

COVID-19-epidemiaan liittyvät kantelumäärät hallinnonaloittain 2021.

Epidemiatilanne on ohjannut pohtimaan mahdollisuuksia tarkastusten toteuttamiseen muulla tavalla kuin perinteisellä tavalla tarkastuskohteessa fyysisesti vierailemalla. Joitakin tarkastuksia toteutettiin etäyhteyksien välityksellä, tarvittaessa suojattua videoyhteyttä käyttäen. Tietoja hankittiin myös puhelimitse tai kirjallisesti tarkastuskohteilta tai erilaisilta sidosryhmiltä, kuten vanhusasiakkaiden omaisilta.

Tarkastustoimintaa lisätään jatkossa siinä määrin ja siinä aikataulussa kuin se on turvallisesti mahdollista. Vaihtoehtoisten ja turvallisten tarkastusmenetelmien kehittäminen jatkuu edelleen, ja kehittämisessä hyödynnetään myös kansainvälisiä kokemuksia.

Toteutunutta tarkastustoimintaa selostetaan tarkemmin sektorikohtaisesti jaksossa 4.2. Tarkastustoimintaa kuvataan myös jaksossa 3.5 (Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin).

4.1.6 LAUSUNNOT

OA antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (HE 39/2021 vp) perustuslakivaliokunnalle (2226/2021) ja hallintovaliokunnalle (2228/2021). OA piti ongelmallisena sitä, että ehdotetulla sääntelyllä kiellettäisiin jotakin muuta (liikkumista ja oleskelua) kuin sitä, mitä tosiasiasa halutaan kieltää (kokoontumisia ja lähikontakteja). Kieltoalueilla kaikki muu paitsi ehdotetussa laissa erikseen sallittu liikkuminen ja oleskelu olisi kiellettyä. Tästä sääntelyrakenteesta seuraa, että kielletyksi tulee myös sellaista liikkumista ja oleskelua, jossa ei ole tartunnan vaaraa ja joka ei muutoinkaan ole moitittavaa. Siitä huolimatta tällainenkin liikkuminen ja oleskelu olisi rangaistavaa. OA:n mielestä nämä tilanteet olivat ongelmallisia sekä perusoikeuksien rajoitusedellytysten että kriminalisointiperiaatteiden kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 12/2021 vp) lakiehdotusta ei voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotusta oli muutettava muun muassa siten, että kielto kohdistetaan kaiken liikkumisen asemesta esityksen perusteluissa mainittuihin tartunnanlähteisiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta hallitus peruutti lakiesityksensä 31.3.2021.

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen kansliasta annettiin myös kaksi muuta COVID-19-epidemiaan liittyvää lausuntoa.

4.2

Koronavirukseen liittyvät asiat asiaryhmittäin

4.2.1

TUOMIOISTUIMET

Pandemia vaikutti tuomioistuinten toimintaan edelleen merkittävästi vuonna 2021. Asioiden käsittely ruuhkautui jo keväällä 2020 erityisesti kärjäoikeuksissa, joissa valtaosa asioista käsitellään suullisissa istunnoissa. Vireillä olevien asioiden määrä kasvoi, koska toimenpiteet viruksen leviämisen estämiseksi ja terveysturvallisuuden varmistamiseksi rajoittivat suullisten istuntojen järjestämistä. Tuomioistuinvirasto julkaisi muutaman kuukauden välein päivittyvää tilastoa pandemian takia keskeytetyistä asioista, jotka olivat edelleen vireillä. Vuoden 2021 lopussa tällaisten juttujen kokonaismäärä oli kärjäoikeuksissa 700 asiaa, hovioikeuksissa 11 asiaa ja hallintotuomioistuimissa 9 asiaa. Erityisesti kärjäoikeuksissa vireillä olevien rikosasioiden määrä oli huomattavasti tavanomaista suurempi. Vuoden 2021 lopussa kärjäoikeuksissa oli vireillä 27 256 (20 381 vuonna 2019) rikosasiaa.

Pandemian vaikutukset näkyivät tuomioistuimissa myös etäyhteyksien lisääntyneenä käyttönä sekä turvavälien ja maskien käyttöön liittyneinä prosessinjohtollisina toimenpiteinä ja suosituksina.

Pandemia mainittiin tavalla tai toisella muutamassa tuomioistuimiin kohdistuneessa kantelussa, mutta keskeisesti se oli esillä vain tapauksessa, jossa kärjäoikeuden puheenjohtaja oli edellyttänyt asianosaisen ja tämän avustajan noudattavan istuntosalissa turvavälejä, jolloin avustaja ja päämies eivät olleet voineet kuiskutella keskenään käsittelyn aikana sekä tapauksessa, jossa kantelijan mukaan hallinto-oikeuden olisi pitänyt ratkaista aluehallintoviraston tartuntatautilain 58 §:n nojalla tekemään rajoituspäätökseen kohdistunut valitus päätöksen kolmiviikkoisen voimassaolon aikana. Kummassakaan tapauksessa ei AOA:n mukaan ollut aiheutta epäällä tuomioistuimen lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Istuntojen peruutuksilla ja siirtämisillä havaittiin kuitenkin olleen negatiivinen vaikutus tuomioistuinten käsittelyaikoihin, mikä on osaltaan johtanut viivästyksiä koskevien kantelujen määrän lisääntymiseen.

4.2.2

POLIISI

Koronaepidemiaan liittyviä kanteluja poliisin toiminnasta tehtiin kuutisenkymmentä. Lähes kaikki kantelut koskivat poliisin toimintaa koronarajoitusten valvonnassa ja erityisesti mielenosoituksissa, joita aika ajoin koskivat hyvinkin tiukat rajoitukset. Yksittäisiä kanteluja tehtiin myös asioinnin vaikeutumisesta. Vain osa asioista ehdittiin ratkaista kertomusvuoden aikana. Useita kanteluita siirrettiin syyttäjän arvioitavaksi, koska kantelija katsoi poliisin syyllistyneen rikokseen.

Poliisin kohdistuvaan laillisuusvalvontaan vaikutti eniten se, ettei tarkastuksia voitu tehdä paikan päällä. Näin ollen keskeinen osa tarkastuksia eli poliisivankilatarkastukset siirtyivät pääosin tulevaisuuteen. Tosin epidemian hieman hellittäessä kesällä 2021 tarkastettiin Pasilan ja Vantaan poliisivankilat (näistä ks. jakso 3.5). Itä-Suomen poliisilaitoksen ja poliisihallituksen tarkastukset tehtiin asiakirjatarkastuksena ja videoyhteydellä. Tarkastuksilla käytiin läpi muun muassa sitä, miten koronaepidemiaan oli varauduttu ja miten se oli vaikuttanut toimintoihin. OA:n saamien tietojen mukaan poliisi oli varsin hyvin pystynyt hoitamaan tehtävänsä koronasta huolimatta muun muassa toimintoja eriyttämällä ja muulla varautumisella. Poliisin tilojen peruskorjaukset ovat osin viivästyneet koronan vuoksi.

Pandemialla on nähty olleen yleisempää vaikutusta poliisin tehtäviin: esimerkiksi vuonna 2020 henkikirikosten ja niiden yritysten määrä lisääntyi lähes 15 % ja kotihälytykset 26 %.

Itä-Suomen poliisilaitoksen tarkastuksella kävi ilmi, että Kuopion poliisivankilassa oli jouduttu osin rajoittamaan vapautensa menettäneiden ulkoilua. OA:n mukaan koronalle altistuneita tulisi pyrkiä ulkoiluttamaan sellaisina aikoina, jolloin yleisissä tiloissa ei ole muita henkilöitä. Joka tapauksessa tulisi huolehtia ulkoilun järjestämisestä ainakin sellaisten altistuneiden vapautensa menettäneiden osalta, joiden vapaudenmenetys kestää useamman vuorokauden.

POLIISIN TOIMINTA MIELENOSOITUKSESSA

Oikeusasiamiehelle tehtiin 17 kantelua poliisin menettelystä sallia maaliskuussa 2021 Helsingissä satojen ihmisten koronarajoitusten vastainen mielenosoitus, vaikka tuolloin olennaisesti rikottiin aluehallintoviraston kokoontumisrajoituksia (enimmäismäärä kuusi henkilöä). OA katsoi päätöksessään 3994/2021*, ettei poliisi ollut ylittänyt harkintavaltaansa, kun se ei ryhtynyt käyttämään voimakeinoja, vaan ensin määräsi mielenosoituksen keskeytettäväksi, mutta salli kuitenkin paikalle saapuneiden puhujien pitää puheensa. Poliisi katsoi tämän tarkoituksenmukaisimmaksi keinoksi saada satojen ihmisten väkijoukko hajaantumaan. OA painotti, että mielenosoituksissa on kyse kokoontumisvapauden ydinalueesta ja poliisin tulee antaa järjestäjille mahdollisuus korjata tilanne lainmukaiseksi. Ensisijaisesti tulee käyttää neuvoja ja kehotuksia sekä ylipäätään noudattaa suhteellisuusperiaatetta. OA käsitteli päätöksessään myös tartuntatautilain ja kokoontumislain yleisiä kokouksia koskevien säännösten suhdetta. Hän totesi muun muassa, että vaikka yleinen kokous keskeytetään tai päätetään tartuntatautilain nojalla, tulee myös kokoontumislaki ottaa huomioon.

POLIISIN TOIMINTA BLACK LIVES MATTER -MIELENOSOITUKSESSA

Oikeusasiamiehelle tehtiin 17 kantelua, kun kaksi Black Lives Matter -mielenosoitusta valvonutta poliisimiestä meni valokuvii pidellen mielenosoituskylttejä. Poliisia arvosteltiin samalla myös siitä, ettei se puuttunut mielenosoitukseen, vaikka aluehallintoviraston osanottajarajoitusta rikottiin (4428/2020*).

Kesäkuussa 2020 pidettyyn mielenosoitukseen osallistui ainakin 3 000 ihmistä, kun tuolloiset kokoontumisrajoitukset olisivat sallineet vain 500 osallistujaa. Sekä poliisi että mielenosoituksen järjestäjä näyttivät joutuneen yllättävään tilanteeseen, kun paikalle tulikin moninkertaisesti enemmän ihmisiä kuin oli odotettu. Poliisin toimenpiteet kokouksen päättämiseksi eivät OA:n mukaan viipyneet tavalla, joka olisi antanut hänelle aihetta toimenpiteisiin. Muilta osin tästä OA:n päätöksestä ks. jakso poliisi 5.3.

4.2.3

MAANPUOLUSTUS JA RAJAVARTIOINTI

KARANTEENIIN MÄÄRÄÄMINEN SOTILASKÄSKYLLÄ

Kriisinhallintatehtävistä koronapandemian takia Irakista Suomeen komennetut henkilöt oli asetettu suljetuihin ja valvotuisiin olosuhteisiin puolustusvoimien tiloissa toteutettuun kaksi viikkoa kestäneeseen karanteeniin maavoimien antamalla sotilaskäskyllä. Perusteena menettelylle oli Suomen osallistuminen kriisinhallintaoperaatioon ja siitä aiheutuvat velvoitteet olla operaation käytettävissä.

Asiassa tuli arvioitavaksi, soveltuuko sotilaskäsky joukon määräämiseksi karanteeniolosuhteisiin, vai onko kysymys tartuntatautilain soveltamisalaan kuuluvasta toimenpiteestä, jota ei voida määrätä sotilaskäskyllä.

Tartuntatautilain mukaan karanteenipäätöksen voi tehdä ainoastaan kunnan tai sairaanhoitopiirin virkasuhteinen tartuntataudeista vastaava lääkäri ja puolustusvoimien osalta tartuntatautilain ja puolustusvoimien sisäisen ohjauksen nojalla puolustusvoimien ylilääkäri. Karanteenipäätös perustuu yksilölliseen, tapauskohtaiseen, henkilökohtaiseen arviointiin lääkärin toimesta.

Tällaista terveydenhuollon ammattihenkilön karanteenipäätöstä ei ollut kantelun tarkoittamassa tapauksessa tehty mainittujen viranhaltijoiden taholta kantelijoihin kohdistuvana. Sinällään oikeusvaikutukset kantelijoille olivat olleet tartuntatautilain karanteenia vastaavat. Noudatettua sotilaskäskyn käyttämistä puolsivat selvityksistä ilmenevät kriisinhallintaoperaation operatiiviset tarpeet. Toisaalta kyse ei ollut karanteenista sanan oikeudellisessa merkityksessä. Tämä oli luonnollisesti ollut omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja olosuhteet näihin karanteeninomaisiin oloihin määrätyn joukon henkilöillä olivat tosiasiallisesti vastanneet karanteeniin määrätyn olosuhteita ollen jopa jossain määrin ankarampia, koska mahdollisuutta olla kotona karanteeninomaisen järjestelyn aikana ei ollut vaan kyseinen jakso tuli toteutettavaksi puolustusvoimien osoittamassa ja valvomassa tilassa.

AOA:n arvion mukaan kriisinhallintatehtävissä oleva henkilö tai joukko oli voitu määrätä sotilaskäskyllä palvelussuhteen keston aikana karanteeninomaisiin oloihin, jos sillä voidaan osoittaa olevan kiinteä yhteys palvelustehtävään tai tehtävästä suoriutumiseen. Saadun selvityksen perusteella puheena olevassa tapauksessa oli ollut kysymys tällaisesta tilanteesta.

Puolustusvoimissa – koko organisaationa – on kuitenkin huomattava määrä erilaisia tehtäviä, myös yksin varusmiespalveluksen ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen puitteissa. Tartuntatautilaissa on nimenomaisesti säädetty siitä, että puolustusvoimat vastaa tartuntatautilain mukaisten viranomaispäätösten tekemisestä; puolustusvoimien sisäisen ohjauksen nojalla päätökset tekee puolustusvoimien ylilääkäri. Tartuntatautilain säännöksen olemassaolo viittaa siihen, että lainsäätäjä on tarkoittanut tartuntatautilain mukaisille karanteeni- ja eristämispäätöksille sijaa myös puolustusvoimissa. AOA:n näkemyksen mukaan puolustusvoimien puitteista voi hyvinkin olla löydettävissä tilanteita, joissa kyse ei ole sillä tavalla kiinteästä yhteydestä palvelustehtävästä suoriutumiseen, etteikö nimenomaan tartuntatautilain mukainen karanteeni, siihen kuuluvine oikeusturvatekijöineen, olisi oikeudellisesti asianmukaisempi vaihtoehto kuin asian hoitaminen kaikenkattavasti suoraviivaisen sotilaskäsky-instituution kautta. Laillisuusvalvojan ei ole mahdollista pyrkiä tällaisten tehtävien erittelyyn; kyse on puolustusvoimille kuuluvasta tehtävästä (396/2021*). Apulaisoikeusasiamies pyysi puolustusministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään ratkaisun johdosta.

- Puolustusministeriö ilmoitti Pääesikunnan perustelevan tartuntataudin leviämisvaaraa palveluksissa olevien osalta sotilaskäskyn erityisesti toiminnallisista näkökohdista, muun muassa sillä, että varusmiesten varuskunnassa viettämä palvelusaika on koko ajaltaan sotilaallista toimintaa ja sitä ohjataan sotilaskäskyllä. Sotilaskäsky-instrumenttia pidetään ketteränä ja nopeana ja tartuntatautilaki tulee siinä säädetyn mukaisesti sovellettavaksi viimesijaisena toimenpiteenä, kun muut keinot eivät riitä. Pääesikunta edellyttää, että tilanteen salliessa tarkastellaan mahdollisia tarpeita muuttaa käytännön toimintaa. Puolustusministeriö piti näitä toimia tässä vaiheessa riittävinä.

SAAMELAISTEN KOHTELU SISÄRAJAVALVONNASSA

Sisärajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen liittyneet rajanylityspaikkojen sulkeminen ja rajanylityslupamenettely olivat oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden mukaan estäneet ja haitanneet saamelaisten poronhoitoa ja yleisesti saamelaiskulttuuria perustuslain vastaisesti.

Kysymys oli siitä, ovatko saamelaisille perustuslaissa turvatut oikeudet edellyttäneet rajavartiolaitokselta toteutuneeseen nähden laajempia toimenpiteitä saamelaisten aseman huomioimiseksi ja saamelaisten elinkeinojen turvaamiseksi. Perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista johtuu saamelaiskulttuurin heikentämiskielto, eli viranomaisten toimenpiteet eivät saa heikentää alkuperäiskansana saamelaisille kuuluvia oikeuksia harjoittaa ja ylläpitää kulttuuriaan.

AOA:n mukaan sisärajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen myötä rajanylityksiä koskeneet rajoittamistoimenpiteet vaikuttivat saamelaisiin erityisesti saamelaisten elinkeinojen harjoittamiseen heijastuvina haittoina, mutta myös kokonaisvaltaisemmin saamelaisyhteisöön ja -kulttuuriin. Toisaalta rajoittamistoimenpiteiden vaikutukset eivät kohdistuneet ainoastaan saamelaisiin vaan muihinkin rajanylittäjiin. Saamelaisiin kohdistuneet vaikutukset olivat kuitenkin katsottavissa jossain määrin kokonaisvaltaisemmiksi.

AOA:n mukaan kysymys rajanylityksiin kohdistuvasta valvonnasta ja lupamenettelystä on ollut tartuntataudin torjunnasta johtuva muutos, jota ei voitu pitää sillä tavoin laajakantoisena tai merkittävänä toimenpiteenä, joka voisi välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja huomattavasti saamelaiskulttuuria heikentävällä tavalla. Alkuperäiskansan oikeus terveyteen ja elämään tulee turvata, mutta samalla tähän liittyvissä toimenpiteissä oli huomioitava, että vakavan tartuntataudin leviämistilanne vaihtelee eri valtioiden eri alueiden välillä. Nämä seikat huomioiden ennakkolisella rajanylityslupien edellyttämällä rajanylityspaikkojen ulkopuolisiin rajanylityksiin ei ollut loukattu saamelaisia koskevia perustuslain säännöksiä. Kysymys oli ollut ainoastaan rajanylitysten kontrolloimisesta ja menettelystä rajanylitysten sallimiseksi tai kieltämiseksi (5597/2020*).

4.2.4 RIKOSSEURAAMUSALA

Koronavirusepidemia on vaikuttanut laajasti Rikosseuraamuslaitoksen (Rise) toimintaan. Vankeja ja tutkintavankeja koskevassa lainsäädännössä ei ollut varauduttu pandemian kaltaisiin tilanteisiin. Säädöspohja korjaantui 7.6.2021, jolloin tuli voimaan väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta annettu laki (452/2021), joka oli voimassa 31.10.2021 asti. Laissa säädettiin mahdollisuudesta poiketa tietyiltä osin vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksistä. Vankiloiden toimintoja, tapaamisia ja poistumislupia voitiin päättää rajoittaa tai keskeyttää siltä osin kuin se oli välttämätöntä, jos muut vankilassa covid-19-epidemian leviämisen estämiseksi toteutetut toimenpiteet eivät olleet riittäviä. Toimivalta tehdä rajoittamis- ja keskeyttämis päätöksiä oli Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköllä (Rise/keha).

Vankiloiden toimintaa pyrittiin helpottamaan myös siten, että eräiden lyhyempien vankeusrangaistusten täytäntöönpanon aloittamista lykättiin määräajaksi. Täytäntöönpanon lykkäämisellä pyrittiin vähentämään vankilassa olevien vankien määrää ja siten tartuntariskiä.

Yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanon aloittamista oli mahdollista rajoittaa edellä mainitun väliaikaisen lain nojalla annettavalla oikeusministeriön (OM) asetuksella, jos se oli yhdyskuntaseuraamusten asianmukaisen täytäntöönpanon turvaamiseksi välttämätöntä. Kyse oli tilanteista, joissa yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpano oli estynyt tai kohtuuttomasti vaikeutunut koronavirusepidemian vuoksi. OM rajoitti asetuksella yhdyskuntapalvelun ja valvontarangaistuksen täytäntöönpanon aloittamista.

Koronavirusepidemian vuoksi alkuvuonna ei tehty tarkastuksia vankiloihin. Kesäkuussa tarkastettiin Naarajärven vankila etätarkastuksena. Tarkastushavainnot perustuivat vankilasta ennakolta pyydettyyn asiakirja-aineistoon ja kysymyslomakkeisiin, joihin vankien ja henkilökunnan oli mahdollisuus vastata nimettömänä, sekä vankilan johdon kanssa etäyhteydellä käytyyn keskusteluun. Marraskuussa tarkastettiin Kuopion vankila paikan päällä käyden. Tarkastuksia käsitellään tarkemmin jaksossa 3.5.

Risen koronavirustoimia koskevia kanteluja saapui kertomusvuonna 95 (66 vuonna 2020). Edellä kohdassa 4.1.3 mainitut Rikosseuraamusalaa koskevat luvut 112 (vireille) ja 115 (ratkaistu) sisältävät myös ne kantelut, jotka kohdistuivat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvaan Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiseen Vankiterveydenhuollon yksikköön (VTH). Edellä mainitun väliaikaisen lain voimassa olon päätyttyä 1.11.2021 saapui kertomusvuoden loppuun mennessä vain kaksi Risen koronavirustoimia koskenutta kantelua.

Rikosseuraamuslaitoksen koronavirustoimia koskevia kanteluja ei suurimmaksi osaksi joko ryhdytty tutkimaan tai ne siirrettiin Risen käsiteltäviksi. Näin meneteltiin ennen väliaikaisen lain voimaantuloa 7.6.2021 koskevaan aikaan kohdistuvien kantelujen osalta sen takia, että AOA jo tutki rajoitusten lainmukaisuutta omana aloitteena (2606/2020). Yksittäisten kantelujen erillinen käsittely ei siten olisi ollut tarkoituksenmukaista. Väliaikaisen lain tultua voimaan kanteluissa oli pääosin kyse siitä, sovelsivatko vankilat Rise/kehan tekemiä em. lakiin perustuvia rajoituspäätöksiä siten kuin keha oli tarkoittanut. Tällaisten kantelujen arvioinnin katsottiin soveltuvan ensisijaisesti kehalle, jonne ne siirrettiin. Kehän rajoitus- ja keskeytyspäätöksistä puolestaan oli mahdollista hakea muutosta hallintotuomioistuimilta, eikä EOA vakiintuneesti tutki kantelua asiasta, johon voi hakea muutosta.

AOA käsitteli kuitenkin muutamia yksittäisiä kanteluja, lähinnä sellaisia, joissa esiin tulleet asiat eivät sisältyneet omaan aloitteeseen.

AOA arvosteli ohjeistusta, jonka mukaan koronavirukselle altistuneet samassa sellissä asuneet vangit voisivat jatkaa yhdessä asumista. VTH:n päätöksellä tartuntatautilakiin perustuen karanteenin määrättyjä vankeja ei tulisi missään tilanteessa asuttaa samaan selliin, vaan yksinään. On mahdollista, että kaikki altistuneet eivät ole saaneet tartuntaa, jolloin tartunnan saanut voisi yhdessä asuessa tartuttaa muut (7933/2020).

AOA antoi heinäkuussa 2021 ratkaisun Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan koronavirusepidemian aikana koskevaan omaan aloitteeseen. Omassa aloitteessa esitetyt oikeudelliset kannanotot soveltuvat aikaan ennen 7.6.2021, jolloin edellä mainittu laki väliaikaisista toimista tuli voimaan. AOA totesi menettelyn olleen virheellistä seuraavilta osin.

Vankien tapaamisoikeuden osalta meneteltiin lainvastaisesti, kun valvotut tapaamiset keskeytettiin. Vangeilla ja tutkintavangeilla on lakiin perustuva oikeus ottaa vastaan vieraita valvotusti. Laissa ei eräitä yksittäisiä tilanteita koskevia poikkeuksia lukuun ottamatta ole säännöstä, jonka perusteella tämä oikeus voitaisiin evätä. Erityisen ongelmallista oli alaikäisten ja heidän vanhempiansa välisten tapaamisten lopettaminen. Sen sijaan valvomattomien tapaamisten osalta AOA piti mahdollisena, että pandemiatilanne voi olla lain tarkoittama peruste evätä valvottoman tapaaminen.

Poistumislupaharkinnassa oli AOA:n mukaan mahdollista ottaa huomioon epidemian mahdollisesta leviämisestä vankilaan aiheutuva riski turvallisuudelle ja terveydelle. Koronavirusepidemiaa oli siten voitu käyttää kielteisten poistumislupapäätösten perusteena. Menettely ei ollut lainvastainen. Poistumislupaharkinta olisi kuitenkin tullut tehdä vanki- ja poistumislupakohtaisesti, lupaa puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja punniten (2606/2020*).

AOA tutki omana aloitteena myös VTH:n menettelyä koronavirusepidemian aikana ja totesi, että hänellä ei ollut aihetta toimenpiteisiin asiassa (2736/2020).

4.2.5

TALOUDellinen TOIMINTA, MAKSUHÄIRIÖT JA ULOSOTTO

Oikeusasiamiehen kansliaan oli maaliskuun 2020 jälkeen saapunut yli kolmekymmentä kantelua koskien Covid-19-pandemian vuoksi valtion lisätalousarvioiden määrärahan turvin ja tarvittavan sääntelyn perusteella myönnettäväksi tulleita yritystukia. Pääosa kanteluista koski Business Finlandia, jolla tässä tarkoitetaan avustukset myöntänyttä Business Finland oy:tä (jäljempänä yhtiö) ja toimintaa ohjannutta ja valvonutta Innovaatorahoituskeskus Business Finlandia (jäljempänä Rahoituskeskus). Huhtikuussa 2021 annetussa ratkaisussa selvityksen pohjaksi oli otettu kolme näistä kanteluista. Selvitystä oli kuitenkin pyydetty oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisistä kysymyksistä laajemminkin. Kantelut koskivat myös ELY-keskusten, Valtiokonttorin ja kuntien myöntämiä tukia. Kaikkiin kanteluihin annetaan aikanaan ratkaisu.

Hakemusten käsittelyssä ei ollut osoitettu yhtiön menetelleen hallinnon luottamuksen suojan periaatteen vastaisesti, kun hakemukset oli käsitelty niiden julkaistujen ehtojen mukaisesti, jotka olivat olleet voimassa hakemusta jätettäessä. Koska Rahoituskeskuksen tehtävät tarkastuksessa, oikaisumenettelyssä ja takaisinperinnässä ajoittuvat osin myöhempään aikaan kuin yhtiön tehtävät ja olivat selvityksenantoajankohtana vielä kesken, ei AOA:lla ollut tuolloin aihetta yksityiskohtaisemmin selvittää resurssitilannetta. Ministeriön teettämien selvitysten valossa viranomaistoimintaan varattujen resurssien riittävydestä oli kuitenkin herännyt huolta. AOA kiinnittikin yleisellä tasolla Business Finlandin huomiota viranomaisen lakisäätteisten tehtävien riittävään resursointiin. ELY-keskusten osalta AOA totesi, ettei asiassa ole osoitettu viranomaisen tai virkamiehen menetelleen tukihakemuksen käsittelyssä siten lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuttaan, että hänen laillisuusvalvojana tulisi siihen puuttua (2273/2020*).

AOA puuttui sittemmin kantelujen johdosta eräisiin erityisesti tuensaajiin liittyviin kysymyksiin. Säätiöiden ja yhdistysten oikeutta häiriörahoitustukeen koskevassa asiassa kantelijan mukaan sen jäsenyhdistykset eivät jättäneet häiriörahoitushakemuksia Business Finlandille, koska se ilmoitti muun muassa kotisivuillaan, että muun muassa yhdistykset ja säätiöt eivät olleet tukeen oikeutettuja. AOA saattoi Innovaatorahoituskeskus Business Finlandin ja työ- ja elinkeinoministeriön tietoon käsityksensä siitä, että säätiöiden ja yhdistysten jättäminen häiriörahoituksen ulkopuolelle ei ollut valtionavustuslain mukaista, sekä Business Finlandin tietoon käsityksensä siitä, että valtionavustuslain mukaisen tuen edellytykseksi ei voi asettaa voiton tavoittelua. EU:n valtiontukisääntelyn vakiintuneen tulkinnan mukaan taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen tarjoamista markkinoilla toimijan oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta riippumatta. Tässä sääntelyssä ei ole asetettu voitontavoitteluun liittyvää kriteeriä määriteltäessä tuen luonnetta valtiontukea. Business Finland oli silti asettanut lisäkriteerejä yhdistyksille ja säätiöille myönnettävälle tuelle. Erityisen ongelmallinen oli voitontavoittelua koskeva kriteeri, joka ei perustu lakiin tai muihin säädöksiin, ja vaatisi täsmällisen käsitteen määrittelyn (3843/2020*).

Häiriörahoitustuen myöntämistä turkistarhaajille koskevassa asiassa AOA arvioi SEUT 38 artiklassa mainittua maatalouden alkutuotantoa määrittävää liitettä 1. Kantelija oli kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaiset olivat tulkinneet liitteen mukaisia käsitteitä eri tavoin siten, että Business Finland ei ollut pitänyt turkistarhausta maatalouden alkutuotantona miltään osin, jos eläimet myytiin kuolleina, toisin kuin muut mainitut valtiontukea myöntävät. Business Finland ei sitä koskevan sääntelyn mukaisesti myöntänyt tukea maatalouden alkutuotannon harjoittajille. Kun liitteen 1 luokittelussa eläinten myymistä elävänä tai kuolleena ei ole asetettu eri asemaan (vrt. ryhmä 1 ja 5), oli Business Finlandin tulkinta AOA:n mielestä virheellinen. Tukea myönnettäessä olisi vaadittava tuen kohteena olevien toimintojen eriyttämistä de minimis -asetuksen mukaisesti. Saadun selvityksen valossa tuen kohteena oleva elinkeinon kehittäminen oli ollut vain yleisellä tasolla yksilöity.

Ainakaan selvityksen perusteella ei toimintojen eriyttämistä ollut tehty. AOA katsoi, että Business Finland Oy:n ja sen toimintaa ohjaavan Innovaatiokeskus Business Finlandin olisi tullut arvioida valtiontuen maksamisen edellytyksiä toisin kuin se on arvioinut. AOA saattoi tämän käsityksen myös Business Finlandin toimintaa ohjaavan ja valvovan työ- ja elinkeinoministeriön tietoon (6493/2020*).

4.2.6 ULKOMAALAISIASIAT

Joutsenon ja Helsingin säilöönottokeskuksiin kertomusvuonna tehtyjen tarkastusten aikana kiinnitettiin huomiota siihen, kuinka koronatilanne on vaikuttanut säilöönottoyksiköiden toimintaan. Joutsenon säilöönottokeskuksessa oli tarkastusajankohtana kesäkuussa 2021 kolme asiakasta sijoitettu karanteenin kaltaisiin olosuhteisiin omalle osastolleen. Koronapandemian aikana säilöönottoyksikössä oli ollut vain yksi positiivinen koronatestitulos.

Tarkastuksen aikana kävi ilmi, että Maahanmuuttoviraston antamien ohjeiden mukaan jokainen säilöönottoyksikköön tuleva asetetaan karanteeniin (omiin huoneisiin). Suomesta tulleet asetettiin karanteeniin 10 päiväksi ja ulkomailta tulleet 14 päiväksi. Karanteenin aikana on oikeus päivittäiseen ulkoiluun. Yksikössä on kaksi karanteeniosastoa. Uusille säilöön otetuille ei tarkastusajankohdan ohjeiden mukaan järjestetty koronatestiä, jos henkilö oli oireeton. Sekä henkilökunta että asiakkaat käyttivät maskia (4149/2021*).

Helsingin säilöönottoyksikössä ei marraskuussa tehdyn tarkastuksen aikana saatujen tietojen mukaan ollut ollut asiakkaiden koronatartuntoja. Muutama henkilökuntaan kuuluva oli sairastanut taudin. Helsingin säilöönottokeskuksessa on oma osasto uusille maahan tulleille ja säilöön otetuille asiakkaille, jossa he asuvat kymmenen päivää muista erillään. Erillään asumisen aikana heille järjestettiin esimerkiksi ulkoilumahdollisuus, tupakointimahdollisuus sekä mahdollisuus käydä kuntosalilla. Säilössä ei ollut mahdollista saada rokotusta, mutta jos asiakas halusi, niin hän sai rokotuksen julkisen terveydenhuollon kautta (7238/2021*).

OA otti vuonna 2020 omana aloitteenaan tutkittavaksi sekä poliisin että Rajavartiolaitoksen toiminnan liittyen ulkomaalaisten säilöön ottamiseen ja säilössä pitämiseen. Hän kysyi edellä mainituilta viranomaisilta: 1) Mikä merkitys koronapandemialla on ollut poistamistoimenpiteille, 2) Onko koronapandemian aikana yksilöllisen arvioinnin perusteella varmistettu se, että jokaisen ulkomaalaisen säilössä pitäminen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ja 3) Jos ulkomaalaisen säilössä pitämisen jatkaminen on poliisin näkemyksen mukaan ollut edelleen välttämätöntä ja oikeasuhtaista, onko säilöön otetulle ja hänen avustajalleen ilmoitettu mahdollisuudesta saattaa asia olosuhteiden muuttumisen takia käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

OA katsoi poliisin toimintaa koskeneessa päätöksessään, että pandemia oli otettu huomioon myös ulkomaalaisten säilöön ottamisessa. Maaliskuusta 2020 lähtien Helsingin poliisilaitos oli varmistanut, että jokaisen ulkomaalaisen säilössä pitämiselle löytyy tässä muuttuneessa tilanteessa edellytykset. Tämä tarkoitti sitä, että käytännössä säilöönottokynnystä oli nostettu ja pääosiltaan vain yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavat ulkomaalaiset oli otettu säilöön.

Helsingin poliisilaitos kuitenkin katsoi, että yksinomaan vallitseva koronapandemia ei ollut sellainen merkittävä olosuhteen muutos, joka velvoittaisi viranomaista ilmoittamaan kategorisesti säilöön otetulle mahdollisuudesta saattaa asia käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi ulkomaalaislain 128 §:n 2 momentin mukaisesti. Kaakkois-Suomen poliisilaitos oli ilmoittanut kaikkien säilöön otettujen avustajille mahdollisuudesta saattaa asia muuttuneiden olosuhteiden ja palautuksen viivästymisen takia uudelleen käsiteltäväksi käräjäoikeuteen. Poliisi oli toimittanut tällaisen viestin Joutsenon säilöönottoyksikön henkilökunnan kautta myös kaikille säilöön otetuille.

OA:n käsityksen mukaan Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen toimintatapa vastasi ulkomaalaislain tarkoitusta. Hän katsoi, että koronapandemia ja tästä johtuva palautuksen viivästyminen on sellainen olosuhteiden muutos, josta tulee ilmoittaa säilöön otetuille ja heidän avustajilleen. Hän totesi, että oli selvää, että poliisin velvollisuutena on jatkuvasti arvioida sitä, ovatko säilössä pitämisen edellytykset olemassa, ja mikäli niin ei poliisin oman arvion mukaan ole, poliisin on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi. OA:n käsityksen mukaan ulkomaalaislain 128 §:n tarkoitus on se, että muuttuneiden olosuhteiden vaikutus säilössä pitämisen edellytyksiin ei jää pelkästään poliisin oman arvion varaan, vaan olosuhteiden muutoksesta ilmoitetaan säilöön otetulle ja hänen avustajalleen, jotta nämä voivat itse harkita tarvetta saattaa asia uudelleen käräjäoikeuden arvioitavaksi. OA piti tärkeänä ja ulkomaalaislain mukaisena, että säilössä oleva ulkomaalainen ja hänen avustajansa saavat tiedon kaikista sellaisista olosuhteiden muutoksista, jotka saattavat vaikuttaa säilössä pitämisen edellytyksiin ja siten antaa aiheen asian uudelleenkäsitelyyn käräjäoikeudessa, vaikka poliisin oman arvion mukaan niin ei olisikaan (2615/2020*).

Rajavartiolaitosta koskeneessa päätöksessään OA totesi, että saadun tiedon mukaan Suomenlahden merivartiosto oli suorittanut uuden yksilöllisen tapauskohtaisen harkinnan jokaisen säilöön otetun ulkomaalaisen osalta muuttuneessa tilanteessa ja varmistanut säilössä pitämisen edellytysten täyttymisen. Säilössä olevia ulkomaalaisia oli vapautettu, jos maasta poistaminen ei ollut onnistunut. Rajavartiolaitos oli myös ilmoittanut säilöön otettujen avustajille, että he voivat viedä säilöön ottopäätöksen muuttuneiden olosuhteiden takia uudelleen käsiteltäväksi käräjäoikeuteen. Tällaisen viesti oli toimitettu Joutsenon säilöönottoyksikön henkilökunnan kautta myös kaikille säilöön otetuille. OA:n mielestä säilöön otetun tiedonsaanti oli Rajavartiolaitoksessa hoidettu asianmukaisesti (2807/2020).

4.2.7 SOSIAALIHUOLTO

Sosiaalihuollossa tuli vireille kaikkiaan 39 COVID-19-epidemiaan liittyvää kantelua. Tässä jaksossa käsitellään lastensuojelua, toimeentulotukea ja asunnottomuutta koskevia laillisuusvalvonta-asioita. Sosiaalihuoltoon lukeutuvia asioita sisältyy myös jäljempänä selostettuihin lapsen oikeuksia, vanhusten oikeuksia ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeviin jaksoihin (4.2.9, 4.2.10 ja 4.2.11).

LASTENSUOJELU

Huomattava osa sosiaalihuollon alalla vuonna 2021 ratkaisuista laillisuusvalvonta-asioista liittyi lapsen oikeuksiin (578/1321). Näissä ratkaisuissa pandemia on näkynyt verrattain vähän. Tähän on todennäköisesti vaikuttanut se, että jo pandemian alkuvaiheessa, 1.4.2020, sosiaali- ja terveysministeriö vahvisti antamallaan ohjeella sen periaatteen, jonka mukaan koronapandemia ei yksin oikeuta lapsen perusoikeuksien rajoittamiseen lastensuojelun sijaishuollon yksiköissä. Samaan aikaan julkaistiin myös asiaa koskeva AOAS:n ratkaisu (2130/2020*). Periaate on myöhemmin vahvistettu Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valviran) sekä aluehallintovirastojen ohjeistuksessa. Tarpeen mukaan sijaishuollon yksikössä asuva lapsi on voinut pitää yhteyttä läheisiinsä myös muulla tavoin kuin vieraillemalla heidän luonaan. Sama periaate on koskenut myös lasten ja vanhempien välistä tapaamisoikeutta.

Vuonna 2021 ratkaistiin sosiaalihuollon asiaryhmässä kuitenkin 24 sellaista laillisuusvalvonta-asiaa, jotka sisälsivät väitteitä koronapandemian vaikutuksista lasten oikeuksien toteutumiseen.

Väitteet liittyivät useimmiten lasten ja heidän läheistensä yhteydenpitoon tai lasten liikkumisvapauden toteutumiseen lastensuojelun sijaishuollossa. Kanteluista viisi johti toimenpiteisiin, jotka sisälsivät myös kannanottoja pandemiaan liittyen.

Kanteluiden johdosta kiinnitettiin huomiota esimerkiksi maskien käyttöön sijaishuollon yksiköissä. Sijoitetuilla lapsilla ja nuorilla on oikeus turvalliseen kasvuympäristöön sijaishuollossa, ja maskien käytöllä huolehditaan omasta ja muiden turvallisuudesta. Vaikka maskipakkoa ei olekaan, sijaishuollon yksikön tulee huolehtia siitä, että sekä sijoitetuilla lapsilla että työntekijöillä on mahdollisuudet käyttää sellaisia suojavälineitä, joiden käyttö on kunkin yksilölliset tarpeet ja edellytykset huomioiden mahdollista (2296/2021, 2266/2021, 3212/2020*). AOA kiinnitti myös sijaishuollon yksikön ja sijoittajakunnan huomiota hyvään tiedottamiseen pandemiaan liittyvistä kysymyksistä (3212/2020*).

TOIMEENTULOTUKI

Vireille tulleet kantelut (12) koskivat toimeentulotuen päätöksentekoa poikkeusoloissa, väliaikaisen epidemiakorvauksen maksamista.

Kahdessa ratkaisussa oli kysymys poikkeusoloissa ongelmista asioida Kelassa.

AOA piti välttämättömänä sitä, että Kelan palvelut erityisesti viimesijaisen toimeentulotuen osalta järjestetään asiakkaalle saavutettavalla tavalla. Vaikeus asiointissa ei saa estää tai vaarantaa henkilölle kuuluvien oikeuksien toteutumista. Lisäksi Kelan tulee informoida asiakasta riittäväällä tavalla palveluistaan ja eri mahdollisuuksista asioida Kelassa (1945/2021).

Kantelija arvosteli Kelaa siitä, että toimeentulotuen asiakkaat eivät päässeet ajanvarauksella mihinkään Kelan Vantaan toimistoista. Asiakkaat pystyvät varaamaan Kelan ajanvarausjärjestelmässä vain puhelinaikoja. AOA katsoi Kelan laiminlyöneen neuvontavelvollisuutensa. Virheellinen neuvonta ja vaikeus asiointissa esti kantelijalle kuuluvien oikeuksien toteutumisen oikea-aikaisesti. AOA korosti Kelan velvollisuutta ja vastuuta varmistaa palvelujen saavutettavuus ja niiden käytettävyys erilaisten asiakasryhmien haasteet, kyvyt ja tarpeet huomioon ottaen (3496/2020).

ASUNNOTTOMUUS

AOA päätti ottaa omana aloitteenaan tutkittavaksi kuntien toiminnan asunnottomuuden vähentämiseksi sekä asunnottomien henkilöiden sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi poikkeustilan aikana.

Koronaviruksen aiheuttaman covid-19-pandemian aikana asunnottomien henkilöiden tilanne on ollut vaikea, kun päiväaikaisia palveluja on suljettu ja asunnottomien on samalla ollut entistä vaikeampi löytää tilapäismajoitusta. Asunnottomilla on myös ollut muita suurempi riski sairastua.

Sekä selvitysten että saatujen kantelujen perusteella, varotoimenpiteiden käyttämisestä huolimatta tilapäismajoitusten asumisolosuhteet ovat muodostaneet selkeän riskin tartunnan saamiselle. Riski kasvaa, kun todennäköisyys ihmisten välisiin kontakteihin kasvaa. AOA piti tästä syystä todennäköisenä, että pandemian jatkuessa myös uudet tarttuvammat virusmuunnokset aiheuttavat asunnottomille henkilöille muita suuremman vaaran.

Oikeutta asuntoon ei ole turvattu perustuslaissa yksilöllisenä oikeutena. Perustuslain 19 §:n 1 momentti asettaa kuitenkin julkiselle vallalle velvollisuuden turvata jokaiselle välttämättömän huolenpidon. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

AOA korosti, että pandemian aikana asunnottomuuden vähentäminen on ensisijainen keino jokaisen terveysturvallisuuden parantamiseksi. Vaikka kunnat olivat asettaneet asunnottomuuden vähentämisen tavoitteeksi, AOA ei pitänyt saavutettuja tuloksia riittävinä. Pitkäaikaisasunnottomien määrä oli edelleen korkea. AOA piti toisaalta myönteisenä sitä, että kunnissa oli mietitty keinoja myös asunnottomuuden ennaltaehkäisyyn erityisesti pandemian aikana.

Tilapäisasumisessa asumisolosuhteiden aiheuttama suurentunut riski saada tartuntatauti tulisi AOA:n mielestä ottaa huomioon rokotusjärjestystä määritettäessä. Erityisesti näin tulisi tehdä tilanteissa, joissa henkilö ei kykene itse vaikuttamaan tilanteeseensa ja asunnottomuuteen yhdistyy sairaus, joka olennaisesti heikentää henkilön vastustuskykyä ja kykyä suojautua sairastumiselta. AOA katsoi, että sama koskee kaikkia henkilöitä, joiden pysyvä tai tilapäinen hoito- tai huolenpito joudutaan toteuttamaan olosuhteissa, joissa kontaktien määrä väistämättä nousee.

Saaduissa vastauksissa mainittiin asumisyksiköiden osalta myös pandemian aikana käytetty valtakunnalliseen ohjeistukseen perustunut vierailukiello. AOA totesi yleisellä tasolla, että jos tilapäismajoituksessa on käytössä järjestysääntöjä, joihin sisältyvät rajoitukset eivät perustu voimassa oleviin oikeusnormeihin, on kunnan huolehdittava siitä, että henkilöllä on halutessaan tosiasiallinen mahdollisuus yöpyä muualla.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että asunnottomien tilanteen parantaminen edellyttää myös lainsäädännön ja ohjeistuksen kehittämistä sekä hallitusohjelman mukaisen asunnottomien yhteistyöohjelman toimeenpanon seuranta (2446/2020*).

4.2.8 TERVEYDENHUOLTO

Koronaepidemiaan liittyviä terveydenhuollon kanteluita tuli kertomusvuonna vireille 501. Kanteluita ratkaistiin 383. Kantelut koskivat muun muassa koronastrategiaa, koronapassin käyttöönottoa, koronatodistuksia, karanteeniin ja eristämiseen määräämistä, maskipakkoa, koronarokotteiden turvallisuutta ja haittavaikutuksia, koronarajoituksia, alaikäisten rokottamista, kiireettömien leikkausaikojen siirtämistä, ns. sovellettua karanteenia ja työhön määräämistä, koronajäljittäjien menettelyä, tukihenkilön läsnäolon rajoittamista synnytyksessä ja perhevalmennuksen keskeyttämistä sekä vierailukieltoja sairaaloiden akuuttiosastoilla ja terveyskeskuksen vuodeosastoilla.

ESITYKSET

AOA teki kaksi esitystä sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) lainsäädännön täydentämiseksi. AOA totesi, että rajoittamalla isien tai tukihenkilöiden läsnäoloa synnytyksen yhteydessä puututaan merkittäväällä tavalla niin synnyttäjän, isän tai äidin kuin lapsenkin oikeuksiin, erityisesti itsemääräämisoikeuteen sekä yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Toisaalta huomioon on otettava myös näiden henkilöiden sekä muiden potilaiden ja henkilökunnan oikeus elämään ja turvallisuuteen sekä riittäviin terveyspalveluihin.

AOA totesi, että perusoikeudet eivät järjesty suhteessa toisiinsa hierarkkisesti tai minkään ennalta määrätyn etusijajärjestyksen mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että jos ratkaisutilanteessa eri perusoikeudet tai eri henkilöiden perusoikeudet näyttäisivät osoittavan eri suuntiin, on pyrittävä löytämään ratkaisu, joka toteuttaa mahdollisimman hyvin kaikkien henkilöiden kaikkia perusoikeuksia. Jos jonkun henkilön perusoikeutta joudutaan rajoittamaan toisen henkilön perusoikeuksien suojaamiseksi, tulee aina arvioida myös sitä, merkittisikö rajoitus puuttumista perusoikeuden ydinalueeseen.

Lisäksi on arvioitava, onko rajoittaminen välttämätöntä vai olisiko löydettävissä muu toimintatapa, joka rajoittaisi perusoikeutta vähemmän. Rajoittamisen kohteeksi joutuneelle on tarjottava myös riittävät oikeusturvakeinot.

Perusoikeuksien välisen punninnan tekeminen kuuluu kuitenkin ensisijaisesti lainsäätäjälle. AOA:n mielestä vierailujen rajoittamisen tai kieltämisen edellytyksistä ja oikeusturvasta tuli siksi säätää lailla. AOA oli jo ratkaisussaan (3232/2020*) esittänyt, että STM:ssä aloitetaan viipymättä huolellinen lainsäädännön muutosten valmistelu vanhuksiin kohdistuvien rajoitusten osalta. Hän piti tarpeellisenä, että laissa säädettäisiin nimenomaisesti myös siitä, millä edellytyksillä vierailuja voi rajoittaa tai kieltää terveydenhuollon toimintayksiköissä. Lainsäädäntötoimenpiteet olisivat tarpeellisia myös, kun on kyse tukihenkilön läsnäolosta synnytyksessä. Laissa olisi niin ikään säädettävä riittävästä oikeusturvakeinoista (7771/2020* ja 2463/2020*).

- HUS laajensi 24.2.2022 julkaisemansa uutisen mukaan tukihenkilöiden läsnäoloa naistentautien ja synnytysten yksikössä.

OMA ALOITE

Rokottamisjärjestys ja rokotusten toteuttaminen koronapandemian aikana

Useiden kanteluiden ja yhteydenottojen vuoksi AOA otti omana aloitteena tutkittavakseen koronarokotusten toteuttamiseen ja rokottamisjärjestykseen liittyviä mahdollisia epäkohtia.

AOA:n mukaan olisi ollut perusteltua tarkistaa vapaaehtoisista Covid-19-rokotuksista annetun asetuksen mukaista rokottamisjärjestystä terveydenhuoltolaissa tarkoitetun kotisairaanhoidon, sosiaalihuoltolaissa tarkoitetun kotipalvelun ja kotihoidon sekä vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa tarkoitetun henkilökohtaisen avun tehtävissä työskentelevien henkilöiden osalta. Perustuslaissa julkiselle vallalle säädetyn väestön terveyden edistämismääräyksen ja yhdenvertaisuuden kannalta oli pidettävä välttämättömänä, että lainsäädäntöä täydennetään mainittuja ammattiryhmiä koskevin osin.

Vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista annetun asetuksen perustelumuistiossa todetaan seuraavaa:

”Tartuntatautilain 7 §:n mukaan THL tartuntatautien kansallisena asiantuntijalaitoksena ohjaa ja tukee tartuntatautien torjuntatyötä kunnissa.

THL täsmäntäisi ohjeistuksessaan väestöryhmien tarkempaa määrittelyä alaryhmiin iän, riskitekijöiden, vakavalle taudille alttiuden tai muiden asiaan vaikuttavien tekijöiden perusteella lääketieteellisen näytön ja rokotteiden hyväksytyjen käyttöaiheiden mukaisesti. Lisäksi priorisointisuositusta tulisi tarvittaessa muuttaa sen mukaan missä aikataulussa ja minkälaisia määriä rokotteita maahan saadaan.

Rokotusjärjestyksessä voitaisiin tarvittaessa joustaa paikallisten olosuhteiden mukaan, jotta voitaisiin varmistaa sujuva toiminta ja estää rokotehävikki. Esimerkiksi iäkkäät samassa taloudessa asuvat voitaisiin rokottaa yhtä aikaa tarkoista ikärajoista riippumatta, tai järjestyksessä peräkkäin olevien ryhmien rokotuksia voitaisiin toteuttaa limittäin, jos paikallisesti olisi arvioitu sen olevan tarkoituksenmukaista ja rokotushävikkiä vähentävää.”

AOA:n mukaan perustelumuistion tekstiä oli pidettävä tulkinnanvaraisena. Siitä syntyi vaikutelma, jonka mukaan ”rokotusjärjestyksellä” tarkoitettiin viitata asetuksessa tarkoitettuun rokottamisjärjestykseen, missä tapauksessa kappaleessa sanotun voitiin katsoa olevan ristiriidassa asetustekstin kanssa. Asetuksessa ei säädetä mahdollisuudesta joustaa rokottamisjärjestyksestä. AOA totesi, että perustelumuistiolla säätäminen ei ole asianmukaista. Säädöksen soveltajalle mahdollisesti osoitetun liikkumavaran tulee ilmetä itse säädöksestä.

Jos taas jälkimmäisessä kappaleessa mainitulla ”rokotusjärjestyksellä” oli tarkoitus viitata riskiryhmien koronarokotusten järjestystä koskevaan THL:n ohjeeseen, asia olisi tullut ilmaista yksiselitteisesti siten, ettei se olisi antanut aihetta väärinkäsityksiin.

Vapaaehtoisista Covid-19-rokotuksista annetussa asetuksessa tarkoitettujen väestöryhmien täsmällisen määrittelyn jättämistä THL:n antamien ohjeiden varaan oli AOA:n mukaan pidettävä sinänsä ymmärrettävänä ratkaisuna poikkeuksellisissa olosuhteissa. Koronaviruspandemiasta johtuvassa tilanteessa oli koko yhteiskuntaan vaikuttavat ratkaisut tehtävä viivytyksettä. Lisäksi koronavirustaudin eteneminen ja rokotteiden saatavuus olivat vaikeasti ennakoitavissa, mistä syystä oli odotettavissa, että asetuksen säännöksiin olisi tehtävä muutoksia hyvinkin nopeasti. AOA totesi, että asetuksessa säädetyn rokottamisjärjestyksen täsmentäminen viranomaisohjein ei kuitenkaan ole perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta aivan ongelmatonta.

Vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista annetun asetuksen perustelumuistiossa THL:lle annetun toimeksiannon ala oli varsin laaja ja osin avoin (”muut asiaan vaikuttavat tekijät”). Lisäksi rokottamisjärjestyksen asiallinen merkitys kytkeytyi perustuslaissa säädettyyn yhdenvertaisuuteen, oikeuteen elämään ja julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen edistää väestön terveyttä.

AOA:n mukaan päätökset rokottamisjärjestyksestä ovat merkityksellisiä useiden perusoikeuksien kannalta. Perustuslain lähtökohtana on, että yksilön oikeuksien perusteista on säädettävä lailla. Vapaaehtoisista Covid-19-rokotuksista annettu asetus perustuu tartuntatautilaissa olevaan asetuksenantovaltuutukseen. Asetuksen perustelumuistiossa todetaan, että THL täsmentäisi ohjeistuksessaan väestöryhmien tarkempaa määrittelyä alaryhmiin ja tarvittaessa muuttaisi priorisointisuositusta sen mukaan, missä aikataulussa ja minkälaisia määriä rokotteita maahan saadaan. AOA korosti sitä, että asetuksen perustelumuistiossa esitetty ei kuitenkaan ole oikeusnormi, jonka voisi asettaa viranomaisen toiminnan perustaksi.

Koska päätökset rokottamisjärjestyksestä olivat merkityksellisiä useiden perusoikeuksien kannalta, olisi valtiosääntöoikeudellisesti ollut AOA:n mukaan perusteltua, että rokottamisjärjestyksestä olisi säädetty tyhjentävästi asetuksella. Valtioneuvoston tehtävänä oli asetusta antaessaan arvioida, onko rokottamisjärjestyksellä sellaisia vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen, että asiasta olisi säädettävä lailla.

THL:n 22.12.2020 julkaiseman, rokottamisjärjestystä koskevan ohjeen jälkeen kävi ilmi, että osassa sairaanhoitopiirejä rokotukset painottuivat vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista annetun asetuksen vastaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöön siten, että ikääntyneiden ja riskiryhmiin kuuluvien henkilöiden rokotuskattavuus jäi tarkoitettua matalammaksi. Havaittuaan mainitun seikan rokotusrekisterin aineiston perusteella THL antoi 19.2.2021 aluehallintovirastoille, sairaanhoitopiireille ja maakuntakeskuskaupunkien terveysjohdolle ohjeen, jonka mukaan uusien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökuntaan kuuluvien ryhmien rokottaminen oli keskeytettävä. Rokotteet oli annettava ikääntyneille ja lääketieteellisille riskiryhmille, joilla riski vakavaan tautiin on suurin. THL:n mukaan tarve ohjeen antamiseen johtui myös siitä, että rokotteita oli saatu odotettua vähemmän ja hitaammin, jolloin rokotusten tarkalla kohdentumisella oli tuolloin vallinneessa tautitilanteessa ennakoitua suurempi merkitys.

Sillä seikalla, että THL pyrki ohjeellaan oikaisemaan vääristynyttä rokotustilannetta niin, että tilanne tosiasiallisesti vastaisi sitä, mitä vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista annetulla asetuksella oli tarkoitettu, ei AOA:n mukaan ollut ratkaisevaa merkitystä asiaa oikeudellisesti arvioitaessa. THL:n käytettävissä olisi ollut sille tartuntatautilaissa säädetty toimivalta ohjata rokottamisjärjestyksestä poikenneita kuntia ja sairaanhoitopiirejä.

AOA katsoi THL:n ylittäneen toimivaltansa, koska se antoi ohjeen, joka oli ristiriidassa valtioneuvoston asetuksessa säädetyn kanssa. AOA saattoi käsityksensä menettelyyn liittyvistä puutteista valtioneuvoston, STM:n sekä THL:n tietoon (1043/2021*).

TARKASTUKSET

AOA lähetti selvityspyynnöt Niuvanniemen ja Vanhan Vaasan sairaaloihin. Tarkoituksena oli selvittää Covid-19-epidemian vaikutuksia potilaiden asemaan ja oloihin sekä sairaaloiden toimintaan. Selvityspyynnöt ja saatuja selvityksiä selostetaan Opcat-jaksossa (jakso 3.5).

RATKAISUJA

THL:n suositukset lentoyhtiöille sekä kuljetusyhtiöille ja varustamoille

Oikeusasiamiehen kansliaan saapui 12 kantelua, joissa arvosteltiin THL:n kuljetusyhtiöille ja varustamoille antamaa suositusta toimista, joilla torjuttiin SARS-CoV-2-viruksen ja sen herkästi leviävien muunnosten leviämistä. Kanteluissa katsottiin menettelyn loukkaavan perustuslaissa turvattua Suomen kansalaisen oikeutta saapua maahan.

THL antoi 22.1.2021 kaikille lentoyhtiöille suosituksen, jossa se suositteli uuden virusmuunnoksen aiheuttaman merkittävän uhkan torjumiseksi painokkaasti, että lentoyhtiöt edellyttäisivät kaikilta Suomeen tulevilta matkustajilta negatiivista koronavirustestitodistusta ennen lennolle nousua. THL antoi Suomeen liikennöiville kuljetusyhtiöille ja varustamoille uuden suosituksen 17.2.2021, jonka mukaan todistusta ei tarvinnut vaatia, jos matkustajalla oli esittää todistus sairastetusta mutta jo parantuneesta covid-19-taudista. THL antoi 10.6.2021 uuden suosituksen, jonka mukaan matkustaja voi esittää vaihtoehtoisesti myös todistuksen covid-19-rokotuksesta.

AOA totesi, että tartuntatautien torjunnalla julkinen valta toteuttaa perustuslaissa julkiselle vallalle säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvaa yksilön oikeutta henkeen ja terveyteen ja niiden tehokkaaseen suojeluun. THL:lla on tartuntatautilaissa tarkoitettuna viranomaisena velvollisuus toimia tartuntatautien torjumiseksi.

AOA katsoi, että THL:n suosituksesta ilmeni sen oikeudellinen luonne eli se, että kyse ei ollut velvoittavasta määräyksestä, vaan viranomaisen suosituksesta. Suositus oli kohdistettu yksityisille yrityksille eli kuljetusyhtiöille, joilla on mahdollisuus itse määritellä kuljetusehtonsa. Kyseessä olevan suosituksen perusteella viranomaiset eivät estäneet Suomen kansalaisen saapumista maahan tai maasta poistumista.

Huomioon ottaen muun muassa asiakirjan luonne, epidemian torjuntaan liittyvä hyväksyttävä tarkoitus sekä Suomen kansalaisen mahdollisuus matkustaa todistuksen esittämällä, AOA katsoi, että hänellä ei ollut aihetta epäillä, että THL olisi suositusta antaessaan ylittänyt sille tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena kuuluvan harkintavallan tai menettelyt muutoin oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävällä tavalla lainvastaisesti tai velvollisuuksiaan laiminlyöden.

AOA totesi kuitenkin, että maahan saapumiseen liittyvät kysymykset ovat hyvin merkityksellisiä usean perusoikeuden kannalta ja katsoi, että kysymyksessä oleva suositus ei ollut perusoikeutena turvattun liikkumisvapauden kannalta täysin ongelmaton. Vaikka suosituksissa ei ole ollut kyse viranomaisen suorittamasta maahan saapumisen estämisestä tai siihen velvoittavasta määräyksestä, suosituksen seurauksena Suomen kansalaisen saapuminen Suomeen on voinut tosiasiasa estyä tai ainakin merkittävästi vaikeutua sen myötä, että hän ei ole päässyt kuljetusvälineeseen matkustajaksi ilman vaadittua todistusta.

AOA:n mielestä tämänkaltaisista henkilöiden liikkumiseen ja perusoikeuksiin tosiasiallisesti ja merkittävästi vaikuttavista rajoituksista on kaikkien osapuolten oikeusturvan kannalta perusteltua säätää lailla (esim. 1022/2021). Laki tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta (701/2021) tuli voimaan 12.7.2021.

Eristämis päätöksen tekeminen ja tiedoksianto

AOA katsoi Vantaan kaupungin tartuntatauti- ja hygieniayksikössä menetellyn lainmukaisesti suullisen eristämispäätöksen tekemisessä ja sen tiedoksi antamisessa kantelijalle. Hallintolain mukaan suullinen päätös on kuitenkin annettava viipymättä myös kirjallisena. Määräaika muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista.

Tartuntataudeista vastaava lääkäri teki 5.5.2020 kirjallisen viranhaltijapäätöksen kantelijan eristämisestä tartuntatautilain perusteella yleisvaaralliseksi määritellyn tartuntataudin (covid-19) vuoksi 30.4.2020 - 13.5.2020 tartunnan leviämisen estämiseksi. AOA totesi, että kirjallinen päätös tehtiin vasta neljäntenä päivänä suullisen päätöksen antamisesta.

AOA katsoi, että kirjallinen eristämispäätös olisi tullut antaa tapahtunutta nopeammin. Kirjallisen päätöksen antaminen takaa sen, että ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen tuomioistuimen tutkittavaksi. Sääntelyn taustalla ovat erityisesti perustuslain muutoksenhakuoikeutta koskevat säännökset.

AOA totesi, että hallintolain mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle. Säännös sisältää yleisen ajallisen tehosteen, jonka mukaan viranomaisen on ryhdyttävä tiedoksiantoa edellyttäviin toimenpiteisiin viipymättä sen jälkeen, kun se on tehnyt asiassa päätöksen. Tällä pyritään varmistamaan, ettei päätöksen tekemisen ja tiedoksiannon välinen aika pitkity aiheuttomasti. Vaikka perustuslain 21 §:n 1 momentti ei suoranaisesti aseta vaatimuksia muulle kuin asian vireilläolon pituudelle, tähän voidaan katsoa liittyvän läheisesti vaatimus siitä, että myös päätöksen kohteena olevan henkilön kannalta olennainen tiedoksianto toimitetaan viivytyksettä.

Kantelijan eristämistä koskeva viranhaltijapäätös postitettiin vasta 11.5.2020. Viipeet päätösten postittamisessa johtuivat päätösten suuresta määrästä keväällä 2020 koronaviruspandemian nopeasti edetessä.

AOA totesi, että julkiselle vallalle perustuslaissa säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen merkitsee sitä, että perusoikeuksien, kuten oikeuden oikeusturvaan, toteutumisen turvaamiseen tulee osoittaa riittävät voimavarat. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että organisaatioon ja resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida pätevästi perustella lakisääteisistä velvollisuuksista poikkeamista.

AOA ymmärsi, että kaupunki ei ollut voinut etukäteen varautua pandemian aiheuttamaan tarpeeseen organisoida toimintoja ja osoittaa riittäviä henkilöstövoimavaroja muun ohella kirjallisten eristämispäätösten tekemiseen ja postittamiseen. Koska kuitenkin kysymys on yksilön vapauden merkittävästä rajoittamisesta, AOA katsoi, että Vantaan kaupungin olisi tullut poikkeusoloista huolimatta osoittaa riittävät voimavarat eristämispäätösten postittamiseen siten, että päätökset olisi voitu antaa viipymättä tiedoksi asianosaisille. Kantelija sai kirjallisen eristämispäätöksen tiedokseen vasta eristämisyksikön päätyttyä. Näin ollen kantelijan perusoikeus oikeusturvaan ei käytännössä toteutunut; muutoksenhaku eristämispäätökseen olisi ollut tosiasiallisesti vaikutuksetonta.

AOA saattoi käsityksensä Vantaan kaupungin ja tartuntataudeista vastaavan lääkärin tietoon. Covid-19-epidemian edelleen jatkuessa AOA pyysi Vantaan kaupunkia antamaan hänelle selvityksen siitä, miten kirjallisten päätösten toimittaminen nyttemmin tapahtuu (3535/2020*).

- Vantaan kaupunki ilmoitti 31.1.2022 seuraavaa. Covid-19-pandemian aikana päivittäisten tautitapausten määrä on vaihdellut huomattavasti epidemian aaltomaisesta luonteesta johtuen. Terveystieteiden tutkimuksessa on jouduttu hoitamaan pandemiaan liittyvien tehtävien ohella terveydenhuoltolain määrittämiä velvoitteita. Tämän vuoksi muun lainsäädännön määrittämän toiminnan kärsimättä ei ole voitu kohdentaa jokaiseen tartuntahuipun ajankohtaan sellaista henkilöstömäärää, jolla kirjalliset eristämispäätökset olisi saatu toimitettua asianosaisille viiveettä. Tämän vuoksi olemme kehittäneet toimintaamme niin, että tartunnan saanut saa viiveettä tiedon sairastumisestaan ja jatkotartuntojen ehkäisemiseksi ohjeet eristäytymisestä tekstiviestitse.

- Olemme tietoisia, että tämä tekstiviesti ei ole oikeudellisesti velvoittava eli jos joku on kieltäytynyt sen perusteella jäämästä eristykseen, ei hänelle ole koitunut asiasta rikosoikeudellisia seuraamuksia. Oikeudellisesti velvoittava suullinen tiedoksianto eristyksestä on annettu puhelimitse. Tuon tiedoksiannon jälkeen tartuntatautilääkäri on tehnyt kirjallisen päätöksen mahdollisimman pian, pääsääntöisesti 1-2 päivän kuluessa. Tartuntatautilääkärin kirjallinen päätös on lähtenyt samana päivänä e-kirjeenä eristykseen määrätyille. Mikäli eristykseen määrätty on toivonut päätöksen saamista nopeammin, olemme tarvittaessa lähettäneet sen hänelle hänen luvallaan salatun sähköpostin liitteenä.
- Joulukuussa 2021 koronatartuntojen määrä kääntyi nopeaan nousuun. Tämän kehityksen seurauksena viiveet tartunnan jäljityksessä venyivät kohtuuttomiksi ja tartunnan jäljitys osoittautui tehottomaksi tavaksi rajata epidemiaa. Tästä syystä Vantaa monien muiden kuntien tavoin ei enää määrää koronavirustautiin sairastuneita eristykseen kuin poikkeustapauksissa eli lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä. Näille eristykseen määrättyille lääkäri tekee kirjallisen päätöksen useimmiten samana tai viimeistään seuraavana päivänä ja se lähtee vielä samana päivänä e-kirjeenä eristykseen määrätyille.
- Vantaalla on tapausmäärien nopean moninkertaistumisen vuoksi useita tuhansia tammikuussa tartunnansaaneita, jotka on tekstiviestitse ohjattu jäämään eristykseen. Vaikka tuo ohjaus ei ole oikeudellisesti velvoittava, teemme heille takautuvasti eristämispäätökset turvataksemme heidän oikeutensa tartuntatautipäivärahaan.

Tartuntatautilain mukaisten päätösten antaminen ja neuvonta

AOA totesi Oulun kaupungin menetelleen lainvastaisesti, kun se ei laatinut ja antanut tiedoksi tartuntatautilain mukaisia karanteenipäätöksiä. Kaupungin käytäntönä oli, että kirjallinen päätös laadittiin ainoastaan eristykseen määrättyille. Karanteeniin määrättyille ei tehty kirjallista päätöstä, ellei henkilöä ollut pidätetty työstä tai opiskelusta. Näissä tapauksissa todistuksen karanteenista sai vain erikseen pyytämällä.

AOA totesi, että kirjallisen päätöksen antamatta jättäminen esti käytännössä perus- ja ihmisoikeutena turvautuneen muutoksenhaun karanteenipäätöksiin. Menettelytavan vuoksi karanteeniin määrättyllä ei myöskään ollut mahdollisuutta tehdä muutoksenhaun yhteydessä muutoksenhakuviranomaiselle vaatimusta päätöksensä täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä. Kaupunki perusteli menettelyään tartuntatautilain mukaisten päätösten suurella määrällä. AOA totesi, että koska tartuntatautilain mukaisissa eristämisen- ja karanteenipäätöksissä on kysymys yksilön vapauden merkittävästä rajoittamisesta, kaupungin olisi tullut osoittaa riittävät voimavarat karanteeni- ja eristämispäätösten laatimiseen ja postittamiseen siten, että päätökset olisi voitu antaa viipymättä tiedoksi asianosaisille. AOA viittasi päätökseensä 3535/2020* joka koski kirjallisen eristämispäätöksen antamisen viivästymistä.

Lisäksi AOA kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että karanteeniin ja eristykseen määrättyille henkilöille tulee antaa selkeät ohjeet päätösten merkityksestä sekä yhteystiedot, josta on mahdollista saada lisätietoja.

AOA piti huolestuttavana sitä, ettei kaupunki tunnistanut loukanneensa kantelijan perusoikeutta oikeusturvaan. AOA antoi kaupungille huomautuksen vastaisen varalle. Hän pyysi kaupunkia ilmoittamaan 28.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt hänen päätöksensä johdosta (8324/2020*).

- Oulun kaupunki ilmoitti 28.2.2022 seuraavaa. Oulun kaupunki on muuttanut eristykseen määräämisen ja tartunnan jäljityksen käytäntöjään helmikuussa 2022 STM:n ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin ohjeistuksen mukaisesti, minkä vuoksi karanteeni- ja eristämispäätöksiä tehdään aiempaa vähemmän. Kaikki hallintopäätökset annetaan tiedoksi myös kirjallisena muutoksenhakuohjeineen.

Perhevalmennusten järjestäminen

Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymä peruutti keväällä 2020 koronapandemian vuoksi kaikki perhe- ja synnytysvalmennusryhmät, myös ensisynnyttäjiltä.

AOAS totesi, että valmiuslaissa säädettiin toimivaltuuksista, joita voitiin ottaa käyttöön poikkeusoloissa ja niiden käyttöön ottamisessa noudatettavista menettelytavoista. Lain mukaan kunta voi luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä. Säännöstä sovellettiin 18.3.–15.6.2020 välisenä aikana (valtioneuvoston asetukset 127/2020, 197/2020, 363/2020 ja 444/2020).

Valtioneuvoston asetusten perusteella kunta voi luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä poikkeusoloissa ajalla 18.3.–15.6.2020, jos se oli välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaarantanut potilaan terveyttä. AOAS:n mukaan asetuksilla säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä koskevat lakisääteiset vaatimukset olivat voimassa myös poikkeusoloissa.

Tämä merkitsi sitä, että myös poikkeusoloissa kunnan oli järjestettävä sen tehtäväksi terveydenhuoltolaissa säädetyt neuvolapalvelut ja niihin sisältyvänä vanhemmuuden ja perheen muun hyvinvoinnin tukeminen. Neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan ensimmäistä lastaan odottavalle perheelle on järjestettävä moniammatillisesti toteutettua perhevalmennusta, johon sisältyy vanhempainryhmätoimintaa.

Hyvinvointikuntayhtymä peruutti koronaviruspandemian vuoksi perhevalmennusryhmät ryhmätoiminnan kieltävän kansallisen ohjeistuksen mukaisesti. AOAS totesi, että THL ei ohjeistanut lopettamaan ryhmämuotoista toimintaa tai antanut tällaisen toiminnan kieltävää ohjeistusta.

THL antoi 18.3.2020 ohjeen ryhmämuotoisten tapaamisten, kuten perhevalmennusten, järjestämisestä ainoastaan digipalveluina. THL antoi tämän ohjeensa tilanteessa, jossa tartuntamäärät kasvoivat nopeasti eikä uutta tautia vielä juurikaan tunnettu. Muun muassa taudin vaarallisuudesta raskaana oleville ja syntymättömille lapsille olivat tuossa vaiheessa hyvin puutteellisia. Ohjeiden antaminen fyysisten tapaamisten turvalliseen järjestämiseen oli tuolloin vaikeaa, koska vielä oli niukasti tietoa siitä, miten virus tarttuu, sekä tietoa erilaisten tartuntoja ehkäisevien keinojen tehosta. Myös suojaamista ja muista tarpeista oli maailmanlaajuinen pula. THL päivitti ohjeensa 18.5.2020 ja totesi, että poikkeustilanteessakin asiakkaila on oikeus kaikkiin lakisääteisiin ehkäiseviin palveluihin. Lisäksi THL totesi seuraavaa: ”Ryhmämuotoiset tapaamiset, kuten perhevalmennus, muut vanhempainryhmät ja opiskeluhuollon ryhmämuotoinen tuki, suositellaan järjestettäväksi ensisijaisesti virtuaalisesti. Mikäli ryhmä kokoontuu samaan tilaan, huomioidaan yleiset kokoontumisia koskevat ohjeet: tapaamiseen ei saa tulla sairaana, ei edes lieväoireisena, ja noudatetaan turvavälejä.”

AOAS totesi, että THL:n päivitettyssä ohjeessa huomioitiin mahdollisuus ryhmän kokoontumisesta samaan tilaan ja todettiin yleisten kokoontumista koskevien ohjeiden noudattaminen. Ohjeen antaminen kuului THL:n lakisääteisiin tehtäviin.

AOAS totesi Päijät-Hämeen hyvinvointikuntayhtymän jättäneen lakisääteisen velvollisuutensa täyttämättä peruuttaessaan perhevalmennusryhmät. AOAS piti kuitenkin asianmukaisena menettelyä sitä, että peruutettuaan perhevalmennusryhmät hyvinvointikuntayhtymä tehosti terveydenhoitajien työskentelyä vastaanottokäynneillä, ja sitä, että tarjolla oli yksittäisiä virtuaalipalvelukokonaisuuksia. AOAS saattoi käsityksensä lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnistä hyvinvointikuntayhtymän tietoon (3021/2020*).

Kiirettömään hammashoittoon pääseminen

AOAS totesi, että valtioneuvoston asetusten (127/2020, 197/2020, 363/2020 ja 444/2020) perusteella kunta voi luopua terveydenhuoltolaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä poikkeusoloissa 18.3.–15.6.2020 välisenä aikana, jos se oli välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaarantanut potilaan terveyttä. Asetuksilla säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta sosiaali- ja terveystieteiden järjestämistä koskevat lakisääteiset vaatimukset olivat voimassa myös poikkeusoloissa.

Tämä merkitsi sitä, että myös poikkeusoloissa oli sovellettava potilaslain 4 §:n säännöstä hoitoon pääsyn ajankohdan ilmoittamisesta potilaalle. Säännös tarkoittaa sitä, että potilaan pitää saada tietää, milloin hän pääsee hoitoon eikä häntä enää voida jättää odottamaan hoitoon pääsyä epämääräiseksi ajaksi. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on pidetty riittävänä hoitoon pääsyn ajankohdan ilmoittamista potilaalle kuukauden tarkkuudella.

AOAS katsoi, että Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän (Kymsote) suun terveydenhuollon olisi tullut potilaslain 4 §:n mukaisesti ilmoittaa kantelijalle suun ja hampaiden tarkastukseen ja hoitoon pääsyn ajankohdat eikä jättää häntä odottamaan tarkastukseen ja hoitoon pääsyä epämääräiseksi ajaksi.

AOAS saattoi Kymsoten tietoon käsityksensä lakisääteisestä velvollisuudesta ilmoittaa kantelijalle suun ja hampaiden tarkastukseen ja hoitoon pääsyn ajankohdat. Hän saattoi Kymsoten tietoon myös näkemyksensä vaihtoehtoisesta toimintatavasta ajan varaamisessa kantelijalle. Hyvään hoitoon kuuluvana ei voitu pitää sitä, että jäätin odottamaan kantelijan hoidon tarpeen muuttumista kiireelliseksi. Kantelijalle annettu hoito-ohje väliaikaisen paikkamateriaalin hankinnasta ja käytöstä ei ollut asianmukainen erityisesti, koska kantelija oli 78-vuotias, iäkäs henkilö (3335/2020*).

4.2.9

LAPSEN OIKEUDET

Koronapandemia on tunnetusti vaikeuttanut lasten elämää monella tavalla. Vuoden 2020 oikeusasiamiehen kertomuksessa viitattiin Lapsistrategian koronatyöryhmän asiaa koskevaan arvioon ja esityksiin lapsen oikeuksien toteuttamiseksi Lapset, nuoret ja koronakriisi (Valtioneuvoston julkaisu 2021:2). Siinä todettiin, että koronapandemia oli vaikuttanut vakavasti lasten ja nuorten hyvinvointiin. Pandemian arvioitiin vaikeuttaneen erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja perheiden asemaa.

Kertomusvuonna on julkisuudessa toistuvasti tuotu esiin huolta koronapandemian vaikutuksista lapsiin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on julkaissut vuonna 2021 tutkimustuloksia, jotka ovat huolestuttavia. Keväällä 2021 tehdyssä kouluterveyskyselyssä teini-ikäisistä tytöistä noin 30 % ja pojista noin 8 % oli kertonut kokeneensa kohtalaista tai vaikeaa ahdistuneisuutta. Ahdistuneisuus oli lisääntynyt vuoden 2019 kyselystä sekä pojilla että tytöillä, mutta tytöillä nousu oli ollut voimakkaampaa. Noin kymmenes pojista ja neljännes tytöistä kertoi myös kokeneensa yksinäisyyttä melko usein tai jatkuvasti. Yksinäisyyden kokemukset olivat vuoden 2019 kyselyn jälkeen yleistyneet. (PANDEMIA JA NUORTEN MIELENTERVEYS, Kouluterveyskysely 2021, THL 55/2021). Samaan kouluterveyskyselyn aineistoon perustui myös toinen tutkimus, joka koski erityisesti kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten ja nuorten koulunkäyntiä ja hyvinvointia (KODIN ULKOPUOLELLE SIOJITETTUIJEN LASTEN JA NUORTEN KOULUNKÄYNTI JA HYVINVOINTI KORONAN VARJOSSA VUONNA 2021, THL 72/2021). Sen hälyttävien tulosten oli, että 40 %:lla sijoitetuista teini-ikäisistä oli ollut itsetuhoisia ajatuksia, yli kolmannes (35 %) oli vahingoittanut itseään ja 14 % oli edeltäneen vuoden aikana ajatellut monta kertaa itsemurhaa. Pienet sijoitetut lapset olivat tutkimuksen mukaan olleet myös huolissaan, eniten siitä, että heidän läheisensä saivat koronavirustartunnan.

Kuntien lastensuojelun asiakasmäärät olivat kasvaneet 40 %:ssa ja lastensuojeluilmoitukset 47 %:ssa kuntia, mikä ilmeni kuntien lastensuojelulle suunnatusta kyselystä. Lastensuojeluilmoitusten kasvu oli yleisimmin koskenut koulutointa (51 %). Saman kyselyn perusteella todettiin, että syksyyn 2020 verrattuna lastensuojelun asiakkaiden oli ollut entistä haastavampaa saada tarvitsemaansa sosiaali- ja terveyspalveluita. Erityisen hankalaa oli ollut saada koulutoimen tai oppilashuollon palveluita (56 %:ssa kuntia) sekä lasten- ja nuorisopsykiatrian palveluita (62 %:ssa kuntia, KORONAN VAIKUTUKSET LASTENSUOJELUUN OSA 2, THL 16/2021).

Tutkimuksissa todetut vakavat puutteet lasten hyvinvoinnissa ja lapsille tarkoitetuissa palveluissa eivät ole – ainakaan välittömästi – heijastuneet sanottavasti oikeusasiamiehen kansliaan saapuneisiin kanteluihin. Koronapandemiaan liittyneet kantelut eri asiaryhmissä ovat jääneet lukumääriltään verrattain vähäisiksi, eivätkä ne esimerkiksi näyttäisi selittävän lisääntymistä lapsen oikeuksiin liittyneiden kanteluiden määrissä. Ei voida kuitenkaan sulkea pois sitä mahdollisuutta, että koronapandemian vaikutukset lasten ja lapsiperheiden pahoinvoinnin lisääntymiseen ovat lisänneet myös tyytymättömyyttä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, ja näin syntynyt tyytymättömyys olisi yhtenä tekijänä ollut vaikuttamassa myös kantelumäärien kasvuun.

Koronapandemian suoria vaikutuksia lasten oikeuksien toteutumiseen on kuitenkin arvioitu myös vuoden 2021 ratkaisuihin. Ratkaisuja on selostettu tämän koronapandemiaa koskevan jakson hallinnonalakohtaisissa asiaryhmissä esimerkiksi lastensuojelun osalta kohdassa 4.2.7 (Sosiaalihuolto) ja perusopetukseen liittyen jaksossa 4.2.16 (Opetus ja kulttuuri). Rikosseuraamusalaa koskevassa jaksossa 4.2.4 on selostettu myös AOA Pölösen omana aloitteena tutkimaan asiaa, joka koski Rikosseuraamuslaitoksen koronaepidemian vuoksi tekemiä rajoitustoimia. Rajoitukset vaikeuttivat myös lasten mahdollisuuksia tavata vankilassa olevia vanhempiaan (2606/2020*). Terveyspalveluita koskevan jakson 4.2.8 ratkaisuseloste perhevalmennusryhmien peruuttamisesta koronapandemian vuoksi (3021/2020*) liittyy myös lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 24 artikla turvaa oikeutta asianmukaiseen terveydenhoitoon paitsi lasten itsensä osalta myös odottavien ja synnyttäneiden äitien osalta (24 art. d) kohta). Artikla turvaa myös kaikkien ja erityisesti vanhempien ja lasten oikeutta perustietoihin lapsen terveydestä sekä esimerkiksi rintaruokinnan eduista, ympäristöhygieniasta ja onnettomuuksien ehkäisystä (24 art. e) kohta).

4.2.10 VANHUSTEN OIKEUDET

Koronapandemian aikana ylimpien valtiotelinten julkisesti asettamana tavoitteena on ollut terveydenhuollon resurssien riittävyyden turvaaminen ja erityisesti riskiryhmien suojaaminen tartunnalta. Vanhustenhuollossa korostunut tavoite elämän suojelemiseen on nostanut esiin kysymyksiä muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Koronapandemian vaikutuksista tehdyt selvitykset tuovat esille vanhusten yksinäisyyden kokemukset ja ulkoilun vähäisyyden. THL:n vanhustenhuollon kotihoidon ja ympärivuorokautisen hoidon asiakkaille suunnatun asiakastytyväisyyskyselyn (Kehusmaa S, Siltanen S, Leppäaho S, 2021, Hyvinvointi korona-aikana – tuloksia vanhuspallvelujen asiakastytyväisyys-kyselystä.) mukaan noin puolet vastaajista raportoi tavanneensa läheisiään vähemmän kuin olisi halunnut tai ei lainkaan korona-aikana. Vastanneista vanhuspallvelujen asiakkaita monet elivät elämänsä kokonaan sisätiloissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen alkuvuodesta 2021 teettämä yli 70-vuotiaita koskeva kysely osoittaa, että kaikkien kotihoitoon liittyvien palvelujen käyttö oli kasvanut vastaajilla koronapandemian aikana verrattuna aikaan ennen koronapandemiaa. Sitä vastoin kaikkien muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttö oli vähentynyt. Eniten oli vähentynyt terveysaseman lääkäripalvelujen, suun terveydenhoidon ja kuntoutus- ja apuvälinepalvelujen käyttö. Vain alle viidesosalle oli tarjottu kunnasta koronapandemian vuoksi apua, esimerkiksi kauppa-asiointiin.

Vanhuksia koskevia koronapandemiaan liittyviä kanteluita saapui lähinnä sosiaalihuollon ja terveydenhuollon hallinnonaloille yhteensä noin 110. Kertomusvuonna ratkaistiin 116 vanhuksia koskevaa pandemiaan liittyvää kantelua. Koronapandemiaan liittyneistä kanteluista suurin osa koski koronarokotuksia. Esimerkiksi sellaisia kanteluja, jotka koskivat 65–69-vuotiaiden rokottamista ainoastaan AstraZenecan koronarokotteella ratkaistiin 61 kappaletta. Kanteluja, jotka koskivat vierailujen rajoittamista sosiaali- tai terveydenhuollon yksiköissä, ratkaistiin 27.

Pandemiaan liittyviä tarkastushavaintoja on selostettu jaksoissa 3.5. ja 5.13.

Pandemiaan liittyviä vanhuksia koskevia omia aloitteita ratkaistiin neljä. Aloitteet koskivat keskeisiä laillisuusvalvonnassa esiin nousseita epäkohtia.

RATKAISUJA

AstraZenecan koronarokotteen käytön rajaaminen 65–69-vuotiaisiin

AOA katsoi, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) 24.3.2021 julkaisema tiedote johti 65–69-vuotiaiden ikäluokkaan kuuluvien henkilöiden itsemääräämisoikeutta loukkaavaan ja muita epäsuotuisampaan kohteluun. Tiedote oli harhaanjohtava ja puutteellinen, mikä johti siihen, että monet kunnat noudattivat sitä ikään kuin se olisi ollut kuntia velvoittava päätös tai määräys. Näin toimineiden kuntien menettely oli AOA:n mukaan virheellistä. Kunnan toimielinten ja virkamiesten tulee vastata toimivaltansa puitteissa tekemiensä päätösten ja muiden toimenpiteiden lainmukaisuudesta.

THL toimi vastoin perustuslaissa säädettyjä hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vaatimuksia, kun se laiminlöi oikeudellisen arvion tekemisen valmistellessaan AstraZenecan koronarokotteen käyttöä koskevia ohjeita.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) laiminlöi sille lailla säädetyn vastuun ohjata ja valvoa alaistaan laitosta varmistaakseen, että THL ottaa ohjeita valmistellessaan huomioon sen, mitä perustuslaissa säädetään.

AOA antoi THL:lle ja STM:lle huomautuksen vastaisen varalle niiden lainvastaisesta menettelystä. Hän saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä Espoon, Helsingin, Lahden, Tampereen ja Vantaan kaupunkien sekä Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymän tietoon (3432/2021*).

- STM on ilmoittanut, että se arvioi yhdessä THL:n kanssa, miten julkaistavien ohjeiden lainmukaisuus varmistetaan tulevaisuudessa vastaavissa tilanteissa. THL on ilmoittanut arvioivansa AOA:n ratkaisua ja ryhtyvänsä tarvittaviin korjaaviin toimiin muun ohella muotoilemalla ohjetekstejään uudelleen. THL:n mukaan sen antamat ohjeet ovat suositusluonteisia, eivät määräyksiä, minkä pitää käydä niistä selvästi ilmi.

Omaishoidon toteuttaminen koronapandemian aikana

Koronavirusepidemian aikana kunnat vähensivät osana omaishoidon tukea toteutettuja palveluja kuten päivätoimintaa ja lyhytaikaisia hoitajaksoja. Tarkastuksella (EOAK/1389/2020*) saatujen tietojen mukaan korvaavia palveluja ei ole ollut riittävästi. AOA totesi, että palvelujen sulkeminen on saattanut aiheuttaa omaishoidon tuen perheille kohtuuttomia tilanteita yhteisvaikutuksena sen vuoksi, että osalle omaishoidon tuen asiakasperheistä on voinut kertyä palvelutarpeita jo ennen korona-aikaa hoito- ja palvelusuunnitelman pitkän päivittämisen aikavälin vuoksi. AOA korosti, että myös poikkeusolojen aikana kuntien ja kuntayhtymien on järjestettävä tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja asiakkaalle jo myönnetyt palvelut on järjestettävä. (3372/2020).

Laitos- ja palveluasumisen laadun valvonta koronavirusepidemian aikana vanhustenhuollossa

AOA selvitti omana aloitteenaan (4944/2019*) vuosina 2019 ja 2020, miten kunnat voisivat ennaltaehkäisevästi varmistaa sen, ettei yksittäinen muistisairas vanhus joudu kaltoinkohdeksi. AOA piti perusteltuna ottaa omana aloitteena selvitettäväksi, miten selvityksessä mukana olleet kunnat olivat muuttaneet toimintaansa koronaviruspandemian aikana.

AOA korosti kuntien vastuuta haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden palvelujen valvonnassa. Palvelujen järjestämisestä vastaavalla kunnallisella viranomaisella on ensisijainen vastuu siitä, ettei epäkohtia pääse syntyään. Kuntien toiminnan merkitys on korostunut poikkeusolojen aikana, kun omaisten ja läheisten on ollut tavanomaista vaikeampi havainnoida muistisairaana vanhuksen saamaa hoivaa ja hoitoa.

Kuntien vanhustenhuoltoa koskevat toimintakäytännöt ovat olleet osin virheelliset koronaepidemian aikana. Toiminnan avulla on välttytty joukkokuolemilta, mutta elämän ja terveyden suojelemisen korostaminen on johtanut erityisesti muistisairaiden henkilöiden kohdalla muiden perusoikeuksien ylimitoitettuun ja lakiin perustumattomaan kaventamiseen. Nopeasti vaihtuvat ja puutteelliset ohjeistukset sekä lainsäädännön puutteet ovat vaikeuttaneet sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten toimintaa. Puutteita on ollut myös voimassa olevien oikeusnormien tuntemisessa ja soveltamisessa.

Uusien valtakunnallisten korjattujen ohjeiden antamisesta huolimatta AOA piti edelleen riskinä sitä, että vanhustenhuollon yksiköissä rajoitetaan vanhusten oikeuksia tarpeettomasti terveysturvallisuuden perusteella.

AOA totesi, että voimassa olevaa lainsäädäntöä noudattamalla ja ottamalla käyttöön parhaita eri kuntien käytäntöjä on ollut mahdollista vahvistaa vanhusten oikeuksien toteutumista. Laillisuusvalvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella on kuitenkin arvioitava, miltä osin lainsäädäntöä olisi syytä jatkossa selkiyttää ja täydentää, jotta elämän ja terveyden suojeleminen ei tulevaisuudessa aiheuttaisi haavoittuvassa asemassa oleville iäkkäille henkilöille tarpeetonta kärsimystä.

Suomessa laitoksissa ja palveluasumisyksiköissä pyrkimys asukkaiden terveyden suojelemiseen on käytännössä tarkoittanut erilaista rajoittamista niin toimintojen kuin muunkin kanssakäymisen osalta. Tämän vuoksi AOA pitää erittäin tärkeänä, että suurten asumisyksiköiden lisäksi on olemassa myös muita vaihtoehtoisia tapoja asumisen järjestämiselle. Useassa selvityksessä korostetaan kuitenkin myös suurten yksiköiden pyrkimystä välttää rajoittamista sekä yksilöllisten tilanteiden huomioon ottamista. Kohtaamia omaisten kanssa on pyritty edistämään erilaisin teknisin ratkaisuin ja elämään sisältöä tuovia palveluja on järjestetty etäpalveluin tai oman henkilökunnan toimesta.

AOA korostaa, että kunnissa on jatkossakin osana omavalvontaa huolehdittava siitä, että henkilökunta tuntee voimassa olevat, työssään noudatettavat oikeusnormit. Valtakunnallisista tiedotteista huolimatta AOA on havainnut ilmiön, jossa paikalliset toimintakäytännöt ovat muodostuneet lainvastaisiksi joko siten, että ohjeistus on ollut alun perin lainvastainen tai tulkinnanvarainen taikka siten, että johto ei ole seurannut, mihin ohjeistuksen noudattaminen on käytännössä johtanut (2688/2020*).

Vanhusten tapaamisten ja liikkumisen toteuttaminen hoivayksiköissä koronapandemian aikana

Saadun selvityksen mukaan useissa kunnissa oli annettu ohjeistusta, jota oli edellytetty noudatettavan ehdottomasti. Tämä oli joko todettu nimenomaisesti tai se kävi ilmi annetusta selvityksestä siten, että puhuttiin luvista, joita voidaan myöntää harkinnanvaraisesti tai esimerkiksi kotilomien tai asukkaan huoneessa käyntien sallimisesta tietyin edellytyksin.

AOA totesi, että ohjeiden ja suositusten sijaan kyse on ollut määräyksistä, joita ei ole voinut olla noudattamatta. Tällaiset määräykset ovat lainvastaisia.

AOA totesi, ettei tartuntatautilaissa ole säännöstä, joka oikeuttaisi tehostetun palveluasumisen yksikössä rajaamaan ennaltaehkäisevästi tartunnan estämiseksi esimerkiksi kaikkien asukkaiden tapaamisten kestoa, kieltämään tapaamiset asukkaan omassa huoneessa taikka edellyttämään henkilökunnan läsnäoloa tapaamisissa.

AOA piti ymmärrettävänä, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos oli pyrkinyt terveydellisiin perustein antamaan ohjeistusta, jonka avulla koronaviruksen leviämistä voidaan tehokkaasti ehkäistä. Ohjeistuksilla voidaan myös arvioida olleen suuri merkitys sen kannalta, että hoivayksiköissä on voitu välttyä tartunnoilta ja kuolemantapauksilta.

AOA korosti kuitenkin, ettei yksiköillä ole oikeutta määrätä asukkaita tai heidän omaisiaan noudattamaan rajoituksia, jotka eivät perustu lakiin. Hyvä noudatettu toimintatapa on se, että asukkaille ja heidän läheisilleen annetaan tietoa käytettävissä olevista keinoista tapaamisten toteuttamiseen turvallisesti sekä mahdollisuus toteuttaa keinoja käytännössä. Asukkaille voidaan myös antaa tiedoksi tätä koskevia suosituksia.

AOA totesi, että siltä osin, kuin terveysturvallisuuden asiantuntijat arvioivat, että käytössä ollutta ohjeistusta tulisi tietyin edellytyksin ehdottomasti noudattaa, jotta henki ja terveys voitaisiin turvata tartuntatautilanteissa, tulisi tarvittavat muutokset tehdä lainsäädäntöteitse.

Kunnissa ei ole noudatettu laissa säädettyä velvoitetta pitää huolta siitä, että laitoksessa tai palveluasumisyksikössä olevalla muistisairaalla vanhuksella on nimettynä omatyöntekijäksi kunnan viranhaltijana toimiva ammattihenkilö. Koronaepidemian aikana epäkohta on näkynyt siten, että omaiset ovat kokeneet jääneensä yksin tilanteessa, jossa yksittäistilanteissa palveluasumisyksikön toiminta on ollut lainvastaista ja/tai heidän on ollut tavanomaista vaikeampaa valvoa läheisen saaman hoivan ja hoidon laatua (5463/2020*).

- Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen (HE 231/2021 vp.), jossa ehdotetaan omatyöntekijän tehtävien täsmentämistä vanhuspalvelulaissa.

Omaisien yhteydenpidon toteuttaminen

Kantelija arvosteli Tampereen yliopistollisen sairaalan (Tays) infektio-osaston menettelyä yhteydenpidon toteuttamisessa koronaan sairastuneen puolisonsa kanssa. Kantelija itse oli karanteenissa koronavirusaltistuksen johdosta eikä katsonut mahdolliseksi vierailla sairaalassa. Kantelijan puoliso menehtyi osastolla koronavirukseen.

Vakavasti sairas potilas tai hänen omaisensa eivät välttämättä sairauden akuutissa vaiheessa tule huomioineeksi sitä, että heillä olisi mahdollisuus keskustella keskenään puhelimesta, ja että tätä tulisi nimenomaisesti osata pyytää. Mikäli potilaan ennuste toipumiselle on heikko, AOA piti potilaan perhe-elämän kunnioittamisen kannalta tärkeänä sitä, että hoitohenkilökunta tiedustelisi myös oma-aloitteisesti potilaalta, mikäli potilaan tilanne sen sallii, halukkuutta ottaa yhteyttä omaiseen tai hänelle läheiseen ihmiseen. Vastaavasti myös omaiselta, hänen ottaessaan yhteyttä hoitohenkilökuntaan, tulisi AOA:n näkemyksen mukaan tiedustella tätä, erityisesti silloin, jos tiedossa on, että omaisella tai läheisellä itsellään on erityisiä haasteita päästä tapaamaan potilasta sairaalaan. Lisäksi AOA katsoi, että saattohoidossa olevan potilaan omaiselle tai läheiselle tulisi kertoa vierailumahdollisuudesta, kun sellainen on ja siten, että hän ymmärtää siihen mahdollisesti liittyvät menettelytavat (1531/2021).

4.2.11

VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUDET

Kertomusvuonna ratkaistiin 50 vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa laillisuusvalvonta-asiaa, jotka liittyivät koronaepidemiaan. Suurin osa ratkaisuista koski sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonaloja. Kaikkiaan 22 ratkaisussa oli aihetta OA:n toimenpiteisiin, joista 7 ratkaisussa viranomaisen katsottiin menetelleen lainvastaisesti.

Ratkaistuista asioista merkittävä määrä liittyi vammaisten henkilöiden asumisyksiköiden vierailu- ja liikkumisrajoituksiin tai puutteisiin palveluiden turvaamisessa. Varsinkin epidemian alussa viranomaiset ja vammaisten asumisyksiköiden toiminnasta vastaavat tahot tekivät kategorisesti rajoittavia ratkaisuja, jotka vaikuttivat suoraan vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi viranomaiset eivät muutoinkaan aina huolehtineet riittävästi yksittäisen asiakkaan oikeudesta saada hänelle myönnettyjä palveluja (esimerkiksi päivätoimintaa). Yksittäiset kantelut koskivat muun muassa koronapassia, tartuntatautipäivärahaa, maskin käyttöä ja tiedottamista.

AOA antoi ulkoministeriölle lausunnon (7992/2020) koskien Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisesti Suomea vastaan tehtyä järjestökantelua, jossa väitettiin Suomen loukanneen asumisyksiköissä asuvien vammaisten henkilöiden oikeuksia covid-19-pandemian leviämisen estämiseksi asetetuilla rajoituksilla, mukaan lukien vierailukielloilla.

RATKAISUJA

Vierailuja koskevat rajoitukset vammaisten asumispalveluyksikössä

Ratkaisussaan 5944/2020* OA korosti, että vammaispalvelujen ryhmäasumisessa tulee kaikissa olosuhteissa ensisijaisesti turvata jokaisen asukkaan terveys ja turvallisuus. Tästä huolimatta poikkeuksellisissa olosuhteissa (covid-19) asukkaiden liikkumista, yhteydenpitoa ja muita perus- ja ihmisoikeuksia ei voida rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta tai muutoin ylimitoitetusti. Vastuu yksittäistä tilannetta ja asukasta koskevasta arvioinnista ja ratkaisun tekemisestä on vallitsevan pandemian aikana muuttuvissa olosuhteissa asumisyksikön johdolla tai muulla toimivaltaisella viranhaltijalla tai työntekijällä. OA korosti lisäksi yleisesti, että toiminnassa vastuussa olevan johdon on aina huolehdittava ja varmistuttava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja että ohjeiden perusteella henkilökunta voi ja osaa toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Asia ei johtanut tässä yhteydessä OA:n puolelta muuhun, koska kantelijalla oli oikeuskäytännön mukaan mahdollisuus saattaa asumisyksikön vierailurajoituksia koskeva asia (päätös tai toimintaohje) valituksena hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Hoitokodin karanteenimääräykset

OA katsoi päätöksessään 6353/2020* hoitokodin johdon menetelleen lainvastaisesti, koska asukas oli velvoitettu 2 viikon karanteeniin tai omaehtoiseen karanteeniin sen vuoksi, että hän oli käynyt asumisyksikön ulkopuolella tavaten muita kuin asumisyksikössä asuvia ihmisiä syksyllä 2020. OA katsoi, että karanteeniin velvoittaminen ei ollut tartuntatautilain mukaista ja menettelyllä oli puututtu asukkaan perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin.

OA korosti, että asukas voidaan eristää tai asettaa karanteeniin vain tartuntatautilain mukaisen virkasuhteisen tartuntataudeista vastaavan lääkärin tekemällä päätöksellä.

Asukkaiden liikkumisvapautta tai muita perus- ja ihmisoikeuksia ei ole oikeutta rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta eikä ohjeeseen perustuva karanteeni tai muu eristäminen ole siten laillista.

Samassa tapauksessa OA katsoi epäasianmukaiseksi menettelyksi kategorisen linjauksen siitä, että omahoitaja toteuttaa asukkaan kauppa-asioinnin. OA:n mukaan hoitokodissa olisi tullut yksilöllisesti arvioida sitä, onnistuisiko asukkaan itsensä toteuttama kaupassa-asointi terveysturvallisesti.

Henkilökohtaisen avustajan käyttö poikkeusolojen aikana

Asiassa 4247/2020* AOA saattoi perusturvan tietoon käsityksensä siitä, että se oli menetellyt moitittavasti rajoittaessaan asiakkaan oikeutta henkilökohtaisen avustajaan keväällä 2020, vaikka asiakkaan mahdollisuus osallistua virkistys- ja päivätoimintaan oli turvattu muulla tavoin. Henkilökohtainen avustaja ei ollut päässyt asumisyksikköön eikä hän ollut voinut osallistua toimintaan myöskään ulkona. Tapahtuneen johdosta AOA kiinnitti perusturvan huomiota siihen, että poikkeuksellisten olojen aikana on vammaiselle henkilölle järjestettävä ne palvelut, jotka hänelle on yksilöllisen tarpeen perusteella myönnetty. Toiminnasta vastuussa olevan johdon on aina huolehdittava ja varmistuttava siitä, että henkilökunnalle annetut ohjeet ovat lainmukaisia ja että ohjeiden perusteella henkilökunta voi ja osaa toimia lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

AOA korosti lisäksi yleisellä tasolla, että vammaisten henkilöiden asumisyksiköissä tulee koronaviruspandemian aikana muuttuvissa olosuhteissa yksilöllisesti ja jatkuvasti arvioida, miten ja missä laajuudessa asiakkaan oikeus palveluihin ja yhteydenpitoon on lainmukaisesti toteutettavissa. AOA painotti, että asukkaan perus- ja ihmisoikeuksia, kuten yhteydenpitoa ja liikkumista, ei voida rajoittaa ilman laissa, kuten tartuntatauti- tai kehitysvammalaissa, säädettyä perustetta tai muutoin ylimitoitusti.

Rokotuksesta kieltäytyvä avustaja hengityslaitetilaalle

AOA:n näkemyksen mukaan kenenkään korkeimpiin riskiryhmiin kuuluvan ei tulisi joutua tilanteeseen, jossa hän olisi pakotettu hyväksymään sen, että häntä avustavalla henkilöllä ei olisi parasta tarjolla olevaa suojaa hengenvaarallista tautia vastaan. Julkisen vallan velvollisuus suojella jokaisen henkeä ja terveyttä edellyttää siitä huolehtimista, että välttämättömät palvelut voidaan järjestää vaarantamatta niistä riippuvaisen henkilön terveyttä tai henkeä. AOA piti välttämättömänä, että lainsäädäntöä täydennetään tältä osin 1291/2021*.

- Lainsäädännön muutos toteutettiin lisäämällä tartuntatautilakiin 48 a §, joka tuli voimaan 1.1.2022 ja se on voimassa 31.12.2022 saakka.

MITA RATKAISUJA

Asiassa 3882/2020* asukkaan kaupassa-asointia oli rajoitettu tahdosta riippumattomassa erityishuollossa. OA korosti yleisellä tasolla, että vammaisten henkilöiden asumisyksiköissä tulee koronaviruspandemian aikana muuttuvissa olosuhteissa yksilöllisesti ja jatkuvasti arvioida, miten ja missä laajuudessa asiakkaan oikeus liikkumiseen on lainmukaisesti toteutettavissa ja tarvittaessa kehitettävä vaihtoehtoisia tapoja asioinnin mahdollistamiseksi. Muilta osin tästä päätöksestä ks. jakso vammaisten henkilöiden oikeudet 3.14.

Asiassa 6781/2020 OA saattoi vammaispalvelujen tietoon esittämänsä näkökohdat vammaisten henkilöiden palvelujen turvaamisvelvollisuudesta ja yksilöllisen palveluntarpeen selvittämisestä poikkeuksellisten olosuhteiden aikana. Vammaiselle henkilölle on järjestettävä – tarkoituksenmukaisessa muodossa – hänelle myönnettyä päivätoimintaa siitä huolimatta, että koronapandemian vuoksi kaikki palvelut eivät ole olleet käytettävissä terveysturvallisuussyiden vuoksi.

Tapauksessa 4628/2020* kantelijan lääkinällinen kuntoutus (allasterapia) jäi toteutumatta johtuen poikkeusoloista keväällä 2020. Tämän jälkeen Kela katsoi, että sen ei tarvitse enää järjestää kantelijalle kuntoutusta hänen täytettyänsä 65 vuotta.

Asiaa jälkeenpäin arvioitaessa AOAS:n mielestä olisi ollut perusteltu menettely, että Kela olisi antanut kantelijalle hänen vaatimukseensa muutoksenhakukelpoisen ratkaisun kuntoutusasiassa huolimatta siitä, että Kelan mielestä laissa esitetty ikäraja ei salli tapauskohtaista harkintaa eikä koronaviruspandemialla siten olisi merkitty arvioitaessa oikeutta kuntoutukseen. AOAS:n mielestä Kelan olisi tullut vähimmillään menettelyllisen neuvontavelvoitensa puitteissa tiedustella kantelijalta, haluaaako hän laittaa asian Kelan mahdollistamalla tavalla suullisesti uudelleen vireille.

Muita vammaisia henkilöitä (kuten muistisairaita) koskevia ratkaisuja on selostettu tämän jakson hallinnonalakohtaisissa asiaryhmissä kuten 4.2.10 (Vanhusten oikeudet) ja 4.2.8 (Terveydenhuolto).

TARKASTUKSET

Kertomusvuonna saatettiin loppuun edellisenä vuonna aloitetut etätarkastukset, joissa kohteina oli vaikeavammaisten asumisyksikkö ja viisi kehitysvammaisten laitos- ja asumispalveluyksikköä (3649-3654/2020*). Näissä pääasiassa asiakirjoihin perustuvissa tarkastuksissa OA selvitti, miten koronavirusepidemia oli vaikuttanut toimintayksiköiden toimintaan sekä asukkaiden kohteluun ja olosuhteisiin epidemian aikana.

Kertomusvuoden tarkastuskohteina olivat Vaasan kaupunki (Purohovin asumisyksikkö) 3996/2021*, Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveystalvelukuntayhtymä Soite 3995/2021* ja Rekolan hengityshalvausyksikkö 4128/2021*.

Edellä mainittuja tarkastuksia käsitellään tarkemmin jaksossa 3.5.

OA teki ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia kahdeksan eri kunnan kuntavaalien ennakkoäänestyspaikkaan Etelä-Suomen alueella. Tarkastuksilla arvioitiin koronasta johtuvien poikkeusjärjestelyjen sujuvuutta äänestyspaikoilla. Havaintojen mukaan äänestyspaikoilla oli otettu asianmukaisesti huomioon vallitseva koronatilanne ja siihen liittyvät terveysturvallisuusasiat 3250/2021*. Ratkaisussaan 5758/2021* OA piti yleisellä tasolla tärkeänä, että kuntien keskusvaalilautakunnat, järjestäessään tulevia vaalilautakuntien ja -toimikuntien koulutuksia, kiinnittäisivät erityistä huomiota terveysturvallisuusasioihin (covid-19) ja muihin tavanomaisista poikkeaviin äänestysjärjestelyihin.

4.2.12 EDUNVALVONTA

Kertomusvuonna ei tullut vireille yhtään koronapandemiaan liittyvää edunvalvonta-asiaa. Tällaisia asioita ratkaistiin yksi, eikä se johtanut toimenpiteisiin. Kyse oli edunvalvojan vuositilien jättöajan pidentämisestä koronatilanteen vuoksi (4479/2020).

4.2.13 SOSIAALIVAKUUTUS

COVID-19-pandemian vaikutus sosiaalivakuutusalan kantelumäärään on ollut koko ajan hyvin pieni, kertomusvuonna sektorilla käsiteltiin alle 10 poikkeusoloihin liittyvää kantelua. Arvostelun kohteena niissä oli etupäässä Kela. Ratkaisussa 3933/2021 Kela oli ilmoittanut siirtäneensä kantelijan asumistukiasian ratkaisua voidakseen ottaa siinä huomion työttömyysetuuden suojaosan korotusta koskevan poikkeuslain säännöksen. Tämä johti siihen, että kantelijan asumistukiasiaa laissa käsittelylle säädetty enimmäismääräaika ylittyi. Kela oli päätenyt menettelyyn oman ratkaisutoimintansa sujuvuuden kannalta, ja ilmoitti harkitsevansa tarkoin, kenen asiassa poikkeuslain voimaantuloa jäätin odottamaan. AOA muistutti kuitenkin Kelaa laissa säädetyn määräjän noudattamisesta.

Alkukevällä 2021 Kelaan saapuvien tartuntatautipäivärahakemusten määrä alkoi kasvaa voimakkaasti. Niiden osalta saapui vain muutama kantelu, jotka eivät johtaneet toimenpiteisiin. Tartuntatautipäiväraha-asioiden Kelassa vaatima työmäärä oli kuitenkin olennaisesti vaikuttamassa siihen, että sairauspäiväraha-asioiden käsittely ehti ruuhkautua pahasti ennen kuin Kela sai toukokuussa palkattua uusia työntekijöitä. Sairauspäiväraha-asioiden käsittelyaikoja koskeviin kanteluihin AOA antoi joulukuussa ratkaisunsa, jota on selostettu sosiaalivakuutusjaksossa 5.15.

4.2.14 TYÖVOIMA JA TYÖTTÖMYYSTURVA

Vuonna 2021 työttömien työnhakijoiden määrä laski selvästi ollen vuoden lopulla lähes samalla tasolla kuin ennen pandemiaa. Asiaryhmään kuuluvia kanteluja tuli vireille viisi ja ratkaistiin viisi. Kolme ratkaisusta koski TE-toimistojen menettelyä, yksi kaupungin työllisyyspalvelujen menettelyä ja yksi työsuojeluviranomaisen menettelyä. Kanteluihin annetuista ratkaisuksista kaksi johti AOA:n toimenpiteisiin; molemmissa oli kyse työttömyysetuusasian käsittelyajasta TE-toimistossa. Asiaryhmän kantelujen määrä laski selvästi vuodesta 2020, jolloin kanteluja ja ratkaisuja oli 44.

4.2.15 YLEISET KUNNALLISASIAT

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen kansliaan saapui lukuisia, runsaat 70 kantelua, joissa arvosteltiin kuntien ja aluehallintovirastojen määräämiä koronarajoituksia. Koska arvostelun kohteena olleet rajoitukset perustuivat eduskunnan päätöksillä säädettyihin tartuntatautilain säännöksiin ja aluehallintovirastojen päätösten lainmukaisuus oli mahdollista saattaa valituksin hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi, kantelut eivät johtaneet AOA:n toimenpiteisiin.

4.2.16 OPETUS JA KULTTUURI

Koronapandemia vaikutti edelleen jatkuessaan kaikilla kasvatus- ja koulutusasteilla koulunkäyntiin ja opetuksen järjestämiseen. Koronatilanteen vaihdellessa alueellisesti osa oppilaista ja opiskelijoista on ollut pitkäänkin vailla lähiopetusta. Julkisessa keskustelussa nousi esiin huoli pandemian aiheuttamista vajeista lasten ja nuorten oppimiselle ja hyvinvoinnille sekä oppimisen tuen toteutumiselle.

Asiaryhmässä saatettiin kertomusvuonna vireille 75 COVID-19-epidemiaan liittyvää kantelua ja niitä ratkaistiin 198. Ratkaistuista asioista merkittävä määrä koski yliopistojen menettelyä opiskelijavalintaperusteiden muuttamisessa keväällä 2020. Suuri osa koronapandemiaan liittyvistä muista kanteluista koski eri toimijoiden asettamia kasvomaskin käyttövelvoitteita tai -suosituksia sekä koronapassin edellyttämistä eri yhteyksissä.

RATKAISUJA

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen

AOA totesi, ettei kaupungin sivistysjohtajan päätös siirtää perusopetuksen 6.–9.-luokat etäopetukseen eli perusopetuslain mukaisiin poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin täyttänyt laissa säädettyjä edellytyksiä. Päätös oli perustunut ainoastaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän antamaan suositukseen, eikä sitä ollut asianmukaisella tavalla edeltänyt tartuntatautilain nojalla annettu kunnan tartuntatautien torjunnasta vastaavan toimielimen tai aluehallintoviraston päätös oppilaitosten sulkemisesta (1965/2021).

Opiskelijavalintaperusteiden muuttaminen

AOA:n mukaan yliopistot eivät menettelleet lainvastaisesti muuttaessaan opiskelijavalintaperusteitaan keväällä 2020 ja käyttäessään sähköistä esivalintakoea. Yliopistojen yhteishaku ajoittui COVID-19-pandemian ja poikkeusolojen alkuehteen. Perinteisiä valintakokeita ei järjestetty ja yliopistot muuttivat jo ilmoitettuja valintaperusteita yhteishaun hakuajan päätyttyä.

Opiskelijavalinnoista saapui poikkeuksellisen paljon kanteluita (107). Ne koskivat erityisesti todistusvalinnan osuuden kasvattamista, muutoksista tiedottamista, fyysisten kokeiden perumisen tarpeellisuutta ja sähköiseen esivalintakokeeseen liittyviä ongelmia, erityisesti vilpin mahdollisuutta. AOA piti asian selvittämistä yleisellä tasolla tärkeänä, vaikka yksittäisiin opiskelijavalintapäätöksiin tai yksittäisten alojen valintaperusteiden asianmukaisuuteen hän ei ottanutkaan kantaa säännönmukaisen muutoksenhakumahdollisuuden vuoksi.

AOA tutki valintaperusteiden muuttamista yliopistojen selvittämisvelvollisuuden, luottamuksensuojan, yhdenvertaisuuden, suhteellisuusvaatimuksen ja tiedottamisen näkökulmasta. Lisäksi hän tutki sähköiseen esivalintaan liittyviä kysymyksiä ja poikkeusoloihin varautumista yliopistojen toiminnassa opiskelijavalinnan kannalta. AOA katsoi yliopistojen selvittäneen asianmukaisesti vaihtoehtoisia tapoja järjestää opiskelijavalinnat ja tiedottaneen muutoksista niin pian ja siinä määrin kuin se oli ollut vallinneissa oloissa ja kulloisenkin tietämyksen perusteella mahdollista. Yliopistot eivät olleet käyttäneet harkintavaltaansa väärin. Myös sähköisen esivalinnan käyttöä AOA piti hyväksyttävänä vallinneissa olosuhteissa (2628/2020* ym.).

Maskipakkoa koskevia ratkaisuja

AOA:lle saapui useita kanteluita eri toimijoiden asettamista kasvomaskin käyttövelvoitteista.

Opiskelijan velvoittamisessa kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöön korkeakoulun tiloissa oli kyse viime kädessä perusoikeuksien rajoittamisesta ja turvaamisesta sekä näiden punninnasta. Perustuslakivaliokunta oli todennut COVID-19-pandemian hillitsemiseksi esitetystä rajoitetusta velvollisuudesta kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöön, että kyseessä oli melko vähäinen rajoitus perusoikeuksiin. Tästä huolimatta velvollisuudella puututtiin AOA:n mukaan korkeakouluissa henkilön itsemääräämisoikeuteen ja henkilökohtaiseen vapauteen.

Asiaa tuli siten arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella, mikä olisi ollut ennen kaikkea lainsäätäjän tehtävä. Nyt käytettävissä ei ollut asiaa koskevaa nimenomaista sääntelyä esimerkiksi tartuntatautilaissa tai opetusta koskevassa lainsäädännössä.

Jo ennen pandemiaa turvallisuusperusteisia suojavaarusteita (ml. maskit) oli edellytetty korkeakouluissa tietyissä opetustilanteissa ja tiloissa turvallista opiskelu ympäristöä ja työturvallisuutta koskevien säädösten perusteella. Osassa korkeakouluista oli arvioitu näiden säädösten antavan riittävän oikeudellisen perusteen laajentaa velvollisuutta kasvomaskin tai hengityssuojaimen käyttöön COVID-19-pandemian aikana siten, että kyse oli edelleen rajatuista tilanteista ja tiloista. AOA piti tulkintaa mahdollisena, etenkin, jos opiskelijalla oli ollut mahdollisuus esimerkiksi terveydellisistä syistä käyttää sellaista tilaa, jossa maskia ei edellytetty.

Suurimmassa osassa korkeakouluja velvoitteen sijaan maskin käytöstä oli ainakin muodollisesti annettu suositus. Velvoitteen ja suosituksen ero ei kuitenkaan aina ollut selvä korkeakoulujen viestinnässä. AOA piti suosituksen ja velvoitteen mahdollista sekoittumista toisiinsa ongelmallisena. Viestintää oli korkeakouluissa täsmennetty terveysviranomaisen suosituksiin perustuen ja pandemian hallintaan liittyvän osaamisen kartuttua. AOA piti tätä hyvänä. Maskien kustannuksista AOA totesi, ettei säädöspohja ollut yksiselitteinen. Merkitystä oli sillä, olivatko maskit opetukseen kuuluvia opetuksen järjestämisen edellyttämiä suojavaatteita tai työturvallisuussäännöksissä edellytettyjä varusteita, mikä puolestaan riippui siitä, miten opetus oli järjestetty. AOA piti joka tapauksessa hyvänä korkeakoulujen pääsääntöisesti toteuttamaa tapaa tarjota opiskelijoille maskit niissä tilanteissa, joissa niitä edellytettiin (4732/2020*).

AOA arvioi myös kaupungin kirjastoihin asetettua maskipakkoa. Päätöksiä oli perusteltu asianmukaisesti hallintolaissa säädetyillä harkintavaltalla ohjaavilla ja rajoittavilla periaateilla. Palveluiden tasapuoliseen järjestämiseen oli pyritty ottamalla huomioon kaikkien mahdollisuus käyttää palveluita koronatilanteessa. Maskin edellyttäminen oli oikeasuhtaista siihen nähden, että kirjastot olisi suljettu kokonaan. Merkitystä oli epidemiatilanteen vakavuudella, väestön rokotesuojan kattavuudella ja tiedossa olleella maskien hyödyllisyydellä. Päätökset saattoivat kuitenkin olla lähtökohdiltaan kritiikille alttiita, koska julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin eikä maskipakon asettamiseen selkeästi oikeuttavaa normipohjaa ollut. Pakosta oli sittemmin siirrytty suositukseen ja päätösten laillisuuden selvittämiseksi olivat olleet käytettävissä kuntalain mukaiset oikeusturvatiет. Kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin (270/2021, 400/2021, 814/2021 ja 1039/2021).

Myöskään taidemuseon menettely kasvomaskin käyttöä koskeneessa asiassa ei johtanut AOA:n toimenpiteisiin (7529/2020*).

Tiedottaminen matkustamisesta

AOA arvioi ammattikorkeakoulun opiskelijoilleen ja henkilökunnalleen suuntaamaa tiedottamista koronapandemian aikaisesta matkustamisesta keväällä 2020. Tiedotteen mukaan henkilökunta ja opiskelijat voivat tehdä ulkomaanmatkan vain rehtorin luvalla ja myös kotimaan matkailua oli syytä välttää niin, että matkustaminen rajoittui vain välttämättömään. Tiedotteen ensisijainen tarkoitus oli ollut keskittää opiskelijoiden opintomatkoista ja henkilöstön työmatkoista päättäminen rehtorille ja koronatilanteen kehittymistä seuraten rajoittaa tarpeen mukaan oppilaitoksen tukemia opintomatkvoja ulkomaille. Tähän nähden tiedote oli sanavalinnoiltaan epäonnistunut. Kun ammattikorkeakoulu oli jo korjannut tiedotteen vastaamaan alkuperäistä tarkoitustaan eikä tiedotteesta ollut aiheutunut vahinkoa, AOA tyytyi kiinnittämään ammattikorkeakoulun huomiota huolellisuuteen tiedottamisessa (1934 ja 1937/2020*).

4.2.17 KIELIASIAT

KORONATODISTUKSEN KIELI

OA arvioi Omakanta-järjestelmästä ladattavan koronatodistuksen kieltä. Todistuksessa englanninkieliset tekstiosiot ovat ennen suomen- ja ruotsinkielisiä, minkä lisäksi englanninkieliset tekstit on lihavoitu. Lisäksi todistuksen lopussa on seuraava yksikielisesti englanninkielinen teksti: "This certificate is not a travel document. The scientific evidence on COVID-19 vaccination, testing and recovery continues to evolve, also in view of new variants of concern of the virus. Before traveling, please check the applicable public health measures and related restrictions applied at the point of destination."

Koronatodistus on suomalaisen viranomaisen myöntämä todistus, jonka mallia tai kaavaa ei ole erikseen jäsenvaltioita sitovasti vahvistettu EU-lainsäädännössä, vaikka sen sisältämistä tiedoista on säädetty asianomaisessa EU-asetuksessa. Sen mukaan todistuksiin sisältyvät tiedot on esitettävä vähintään todistuksen myöntävän jäsenvaltion virallisella kielellä tai virallisilla kielillä sekä englanniksi. Asetuksessa ei oteta kantaa kieliversioiden järjestykseen eikä esitystapaan, eikä EU:n tasolla ole edellytetty tai edes suositeltu sitä, että EU:n koronatodistukseen liittyvät tiedot olisivat nimenomaan ensisijaisesti englanniksi ja vasta toissijaisesti kansalliskielillä, vaan tältä osin asia oli päätetty kansallisesti.

Kansalliskieliä oli sinänsä kohdeltu keskenään yhdenvertaisesti sikäli kuin samat tiedot olivat molemmilla kansalliskielillä. Kansalliskieliä oli kuitenkin kohdeltu toissijaisina kielinä vieraaseen kieleen nähden. OA piti kansalliskielten perustuslain tasoinen asema huomioon ottaen lähtökohtana sitä, että mikäli samassa asiakirjassa on tekstiä kansalliskielten ohella myös vieraalla kielellä tai vieraili kielillä, kansalliskieliset tekstit ovat ensisijaisia vieraskielisiin teksteihin nähden. Tätä lähtökohtaa ei muuta toiseksi se, että EU:n koronatodistuksella on kaksi käyttötarkoitusta, eli se toimii paitsi Suomessa koronapassina, sitä voi käyttää myös matkustettaessa.

Koronatodistuksen yksinomaan englanninkielisestä tekstistä OA totesi, että EU-lainsäädäntö ei näyttäisi edellyttävän, että teksti olisi vain englanniksi, joten asiassa tuli lähtökohtaisesti noudatettavaksi kansallinen perustuslaki ja kielilainsäädäntö. Kansalliskielten merkitys korostui, koska kyseessä oli sellainen nimenomaan todistuksen haltijalle eli matkailijalle itselleen tarkoitettu olennainen koronatodistuksen käyttötarkoitukseen ja matkustamiseen liittyvä informaatio, joka EU-asetuksen tasolla edellytetään todistuksessa nimenomaisesti mainittavaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti OA:lle selvittävänsä sitä, että koronatodistukseen lisättäisiin kansalliskieliset tekstit myös edellä tarkoitettuun tekstiosioon. OA ei pitänyt tarpeellisena tutkia asiaa enempää. Hän lähetti kuitenkin vastauksensa tiedoksi ministeriölle ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asiassa oli päädytty paitsi ministeriön jo ilmoittaman selvitystyön johdosta, myös OA:n esiin nostaman koronatodistuksen muiden tietojen esitystapaa (kansalliskielten ensisijaisuus) koskevan käsityksen johdosta. Ministeriön ilmoituksen jälkeen OA arvioi vielä erikseen, onko asian käsittelyä tarpeen jatkaa omasta aloitteesta (7210/2021*).

MUITA RATKAISUJA

Kaksikielisen sairaanhoitopiirin koronanäytteenottopaikkojen opasteissa käytettiin yksikielisesti englanninkielistä ilmaisu "drive-in". Kansalliskieliä ei ollut kokonaan sivuutettu vieraalla kielellä, vaan kansalliskielisessä opastamisessa oli käytetty yksittäistä vierasperäistä ilmaisu, joka kielenhuollon näkökulmasta oli vakiintunut ja kuului yleiskieleen. OA:n mukaan viranomaisten olisi hallintolain mukaisen hyvän kielenkäytön ja kielilain mukaisten kansalliskielten käyttöön liittyvien velvoitteiden näkökulmasta lähtökohtaisesti perusteltua käyttää vierasperäisistä ilmaisuista tai sanoista kansalliskielisiä vastineita sikäli kuin sellaisia on olemassa yleiskielessä.

Toisaalta ei ollut lainvastaista, jos viranomainen käyttää yleiskieleen kuuluvaa vierasperäistä sanaa. Asiaa ei ryhdytty tutkimaan (1153/2021).

Kaksikielinen kaupunki menetteli lainvastaisesti karanteenipäätöksen tekemisessä, kun asiakkaan asiointikieli jäi tarkastamatta eikä päätöksiä ollut tehty asiakkaan valitsemalla kielellä ruotsiksi (3939/2020).

4.2.18 LIIKENNE JA VIESTINTÄ

Pandemiaan liittyvät kantelut koskivat erityisesti maskipakoa lennoilla ja julkisessa liikenteessä sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) lentoyhtiöille sekä kuljetusyhtiöille ja varustamoille antamia suosituksia. Ratkaisuja koskien THL:n menettelyä suositusten antamisessa on selostettu jaksossa 4.2.8. Kantelut koskivat myös Yleisradio Oy:n koronaan liittyvää uutisointia ja Postin pandemian aikaisia menettelytapoja koskevaa ohjeistusta.

Pandemiaan liittyvistä kanteluista toimenpiteisiin johti kaksi asiaa. Niissä kummassakin oli kysymys pandemian riskiryhmään kuuluneen kantelijan ajokortin uudistamisesta. Ratkaisuisaan AOA totesi, että Liikenne- ja viestintävirasto oli tiedotteessaan suositellut yli 70-vuotiaille ja muille riskiryhmiin kuuluville asiakkaille asiointin perumista, siirtämistä tai asiamiehen käyttämistä asian hoitamiseen. Riskiryhmien fyysisen asiointin vähentäminen pandemian aikana oli siis ollut myös Liikenne- ja viestintäviraston tavoitteena. AOA:n mukaan sen olisikin pandemian aikana tullut korostaa Ajovarman Oy:lle, että myös Ajovarman Oy:n tulisi omassa toiminnassaan ja sanottujen riskiryhmien asiakaspalvelussa pyrkiä tämän tavoitteen saavuttamiseen. Tämä tarkoitti sitä, että Ajovarman Oy:n olisi tullut pyrkiä toimimaan siten, ettei riskiryhmään kuuluvan tarvitsisi asioida fyysisesti sen palvelupisteessä, ellei asia sitä välttämättä edellyttäisi. Ratkaisut on selostettu laajemmin liikennettä ja viestintää koskevassa jaksossa 5.23 (1417/2021* ja 1527/2021*).

4.2.19 YLIMMÄT VALTIOELIMET

Asiaryhmän kanteluiden kokonaismäärä oli edellisvuoden tapaan tavanomaista korkeampi koronapandemiaan liittyneiden kanteluiden runsaan määrän johdosta. Niiden määrä taas selittyy valtioneuvoston keskeisellä roolilla koronapandemian hoidossa ja sillä, että kyse oli monista sellaista toimenpiteistä, jotka voimakkaasti vaikuttivat perusoikeuksiin ja jokapäiväiseen elämään olipa kyse yksityishenkilöistä tai elinkeinonharjoittajista. Koronapandemiaan liittyneistä kanteluista suurin osa koski koronapassia ja kokoontumisrajoituksia. Myös kaavaillun maskipakon valmistelusta ja hallituksen koronatoimista yleensäkin kanneltiin.

Kantelut eivät johtaneet OA:n toimenpiteisiin. Tätä selittää pitkälti kanteluiden yleisluonteisuus ja konkreettisten koronatoimenpiteiden perustuminen lakiin ja lain nojalla tehtyihin valituskelpoisiin viranomaispäätöksiin. Esimerkiksi koronapassista säädetään tartuntatautilaissa, ja erilaiset alueelliset ja paikalliset rajoitustoimenpiteet perustuvat saman lain nojalla tehtyihin aluehallintovirastojen ja kuntien – eivät valtioneuvoston – päätöksiin, joista on muutoksenhakumahdollisuus hallintotuomioistuimeen. OA:lla ei ole toimivaltaa tutkia eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä eikä OA lähtökohtaisesti tutki asiaa, jossa on säännönmukainen muutoksenhakumahdollisuus. Merkitystä on myös oikeuskanslerin nimenomaisella velvollisuudella valvoa valtioneuvostolle koronapandemian hoidossa kuuluvan päätöksenteon laillisuutta.

5 LAILLISUUSVALVONTA ASIARYHMITÄIN



5.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistuimia, oikeusministeriötä (OM), Tuomioistuinvirastoa (TiV) 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. Maa- ja metsätalousministeriön pääsääntöisesti maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuimia tavalla tai toisella koskevia kanteluita on näin ollen huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.



Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Pasi Pölönen. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen sekä muina esittelijöinä vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Terhi Arjola-Sarja ja Päivi Saukonoja sekä notaari Sanna-Kaisa Frantti.

5.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Viime vuosina toteutetut oikeuslaitoksen rakenteita ja toimintaa koskeneet mittavat lainmuutokset oli toimintavuoden alkaessa pääosin saatettu voimaan. Vuoden 2019 alussa voimaan tulleet kuvallisen etäyhteyden käyttöä oikeudenkäynnissä koskeneet lainmuutokset osoittautuivat pandemian jatkuessa erityisen käyttökelpoisiksi. Korkein oikeus asetti kuitenkin rajat etäyhteyksien käytölle toteamalla ennakkoratkaisuissaan KKO 2021:91 ja 2021:92, ettei tuomari saa osallistua pääkäsitteeseen videoyhteyden välityksellä.

Kertomusvuonna annettiin ja hyväksyttiin hallituksen esitys (HE 133/2021 vp), jonka mukaan näytön vastaanottaminen keskitetään kärjäoikeuksiin niin, että todistelu taltioidaan mahdollista muutoksenhakuasteiden varten. Lait tulevat voimaan myöhemmin erikseen säädettävänä ajankohtana. Jos asiassa haetaan muutosta, HO ja KKO ottavat suullisen todistelun lähtökohtaisesti vastaan tältä tallenteelta, eikä todistajia ja muita oikeudenkäynnissä kuulusteltavia henkilöitä kutsuta esittämään kertomustaan uudelleen. Hyväksyessään uudistuksen eduskunta samalla edellytti, että VN antaa eduskunnalle selonteon oikeusvaltion turvaamisesta ja vahvistamisesta sekä oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä vuoden 2022 loppuun mennessä (EV 214/2021 vp).

Eduskunta kantoi vuoden 2021 aikana useissa yhteyksissä huolta OM:n hallinnonalan niukoista määrärahoista sekä oikeusvaltion ja oikeudenhoidon toimintaedellytyksistä. Esim. lakivaliokunta katsoi keväällä 2021 antamassaan julkisen talouden suunnitelmaa koskevassa lausunnossa (LaVL 11/2021 vp – VNS 3/2021 vp), että OM:n hallinnonalan perusrahoituksessa on merkittäviä välitöntä korjaamista edellyttäviä puutteita. Lakivaliokunta kiinnitti budjettiesityksestä antamassaan lausunnossa (LaVL 18/2021 vp) vakavaa huomiota OM:n hallinnonalan ensi vuoden ja tulevien vuosien määrärahatilanteeseen. Oikeudenhoidon toimijoiden perusrahoitus oli lakivaliokunnan mukaan saatava pysyvästi kestävä tasolle, mikä edellytti määrärahojen olennaista parantamista oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Vuoden 2021 hyväksytyssä valtion talousarviossa (HE 146/2021 vp ja HE 216/2021 vp) tuomioistuimille ja oikeusapuun kohdennettiin jonkin verran enemmän varoja kuin viime vuosina. Määrärahoja kasvattivat esimerkiksi 3,74 miljoonan euron lisämääräraha todistelun taltioimiseen tarvittavan videotallennusjärjestelmän suunnittelu- ja rakentamismenoihin sekä lisämäärärahat koronaviruspandemian aiheuttamien ruuhkien purkamiseen ja tietojärjestelmien kehittämiseen.

Oikeudenkäyntien viivästymisiin liittyviä hyvityksiä maksettiin toimintavuoden aikana korkoineen ja kuluineen yhteensä noin 212 000 euroa (edellisenä vuonna noin 154 000 euroa). Merkittävä osa kokonaissummasta muodostui korkeimmassa oikeudessa vireillä olleessa riita-asiaa 16 asianosaiselle maksetuista yhteensä 36 000 euron hyvityksistä. Pääosa hyvitetystä viivästyksistä oli tapahtunut yleisissä tuomioistuimissa.

Yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmähanke (AIPA) eteni toimintavuoden aikana. AIPA-järjestelmässä käsiteltiin ja ratkaistiin summaarisia sakkoasioita, salaisia pakkokeinoja koskevia asioita ja hakemusasioita sekä laajoja riita- ja turvaamistoimiasioita. Yleisillä tuomioistuimilla ja syyttäjillä oli lisäksi mahdollisuus käyttää AIPA:n asiakirjanhallinnan toimintoja muissakin asioissa niin sanotuilla Mini-AIPA:n toiminnoilla. Seuraavaksi otetaan vaiheittain käyttöön AIPA-järjestelmään sisältyvä rikosasoiden kokonaisuus ja muutoksenhakuasteiden toiminnallisuudet. AIPA-hankkeen on tarkoitus päättyä vuoden 2022 lopussa.

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, markkina-oikeus ja työtuomioistuin). Samassa yhteydessä otettiin käyttöön myös kansalaisten ja yhteisöjen sähköinen asiointipalvelu (hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu).

5.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät virkavelvollisuutensa. Oikeusasiamies seuraa erityisesti sitä, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

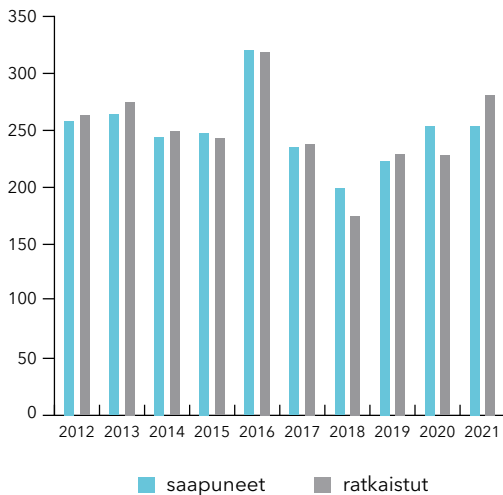
Vuonna 2021 vireille tulleiden tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden kokonaismäärä kasvoi edellisvuodesta. Vuoden aikana vireille tuli 416 uutta asiaa (377 vuonna 2020), ja asioita ratkaistiin 442 (325). Tuomioistuinasioissa toimenpideratkaisujen määrä oli 11 (16). OM:n hallinnonalalla toimenpideratkaisuja oli 7 (7).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja uusia kanteluita tuli vireille 254 (256) ja ratkaisuja annettiin 281 (228). OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 123 (96) ja niitä ratkaistiin 124 (74). OM:n hallinnonalan kantelut koskivat useimmiten tietosuojavaltuutetun toimistoa ja kuluttajariitalautakuntaa. Omia aloitteita ei laitettu vireille.

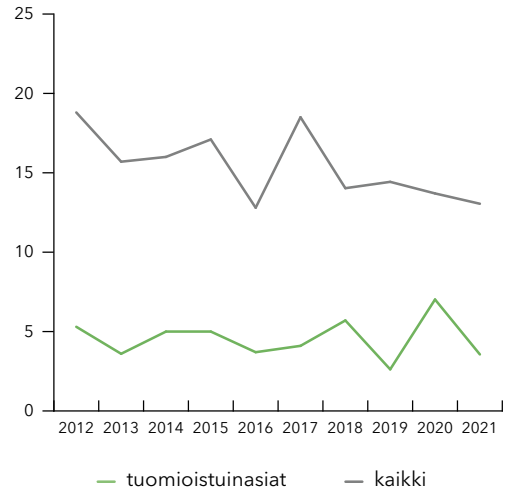
Oikeushallinnon alaan kuuluvia lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui ennätysellisen paljon eli 35 (20 edellisvuonna, joka sekun oli poikkeuksellisen korkea määrä). Lausuntoja annettiin 25 (18). Lausunnot on lueteltu liitteessä 3.

5.1.3 TARKASTUKSET

Pandemiaan liittyvistä syistä kertomusvuonna ei tehty tarkastuksia. Suunnitellut tarkastukset lykättiin myöhempään ajankohtaan. Vuonna 2013 käyttöön otettuun rikostuomiojärjestelmään (RITU) kohdistuvasta tarkastuksesta päätettiin luopua kokonaan, koska AIPA-järjestelmän on tarkoitus korvata RITU-järjestelmä vuoden 2022 aikana.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

5.1.4 RATKAISUJA

HOVIOIKEUDEN TUOMION ANTAMINEN

Hovioikeus oli rikosasiassa antanut tuomion yli kymmenen kuukauden kuluttua pääkäsitellyn päättymisestä ja yli yhdeksän kuukautta sen jälkeen, kun laissa lähtökohdaksi säädetty 30 päivän määräaika oli kulunut. Lain mukaan hovioikeuden on annettava tuomio ja lopullinen päätös 30 päivän kuluessa pääkäsitellyn päättymispäivästä. Jos ratkaisua ei voida erityisestä syystä antaa sanotussa määräajassa, se on annettava niin pian kuin mahdollista.

AOA totesi, että laissa säädetyn määräajan ylittäminen asiassa oli ollut erittäin huomattava. Tuomion antamisen viipymiseen oli vaikuttanut ennen kaikkea valmistelusta vastaavan jäsenen työtilanne. Selvityksissä kuvattu sinänsä hankala, mutta AOA:n käsityksen mukaan käytännössä normaalina pidettävä työtilanne ei riittänyt täyttämään laissa säädettyä edellytystä siitä, että ratkaisua ”ei voida erityisestä syystä antaa” 30 päivän määräajassa. Viipymistä ei voitu lähtökohtaisesti oikeuttaa myöskään tuomioistuimen sisäisiin työjärjestelyihin liittyvillä seikoilla.

AOA saattoi käsityksensä hovioikeudessa asian ratkaisseiden hovioikeuden jäsenten tietoon. Lisäksi AOA lähetti ratkaisunsa TiV:lle ja OM:lle tiedoksi (1952/2020*).

LAPSEN YHTEISHUOLLON ILMOITTAMINEN VÄESTÖREKISTERIIN

Käräjäoikeudesta ei ollut välittynyt väestötietojärjestelmään tietoa siitä, että käräjäoikeus oli vuonna 2015 antamallaan tuomiolla määrännyt kantelijan lapsen vanhempiensa yhteishuoltoon. Virheellinen tieto oli ollut väestötietojärjestelmässä lähes viisi vuotta. Asiassa ei ollut enää mahdollista selvittää, mistä syystä tieto käräjäoikeuden yhteishuoltoa koskevasta ratkaisusta ei ollut välittynyt väestötietojärjestelmään ajallaan. Syynä siihen, ettei muutostieto ollut välittynyt oli ollut joko käräjäoikeuden laiminlyönti tai tietojärjestelmäyhteyden toimimattomuus.

Koska asiaa ei voitu tarkemmin selvittää, asiassa ei ollut todettavissa yksittäisen virkamiehen menettelyn virheellisyyttä.

Moitearvostelua ei ollut mahdollista kohdistaa myöskään käräjäoikeuteen, sillä oli mahdollista, että kysymys oli ollut tietojärjestelmäyhteyden toimimattomuudesta. Asiassa oli kuitenkin selvää, että tietojen välittämisessä väestötietojärjestelmään oli tapahtunut vakava virhe, eikä oikeuslaitos ollut pystynyt turvaamaan kantelijalle asianmukaista asian käsittelyä.

AOA totesi, että sikäli kuin kantelija katsoi, että hänelle oli tapahtuneesta virheestä aiheutunut valtion korvattava vahinko, kantelija voi kääntyä asiassa Valtiokonttorin puoleen (5871/2020*).

VIRHEELLINEN TIETO OIKEUDENKÄYNTIMAKSUSTA

AOA katsoi, että asiassa oli menetelty virheellisesti, kun kaupungin sivistystoimen talouspäällikön tekemään päätökseen liitetystä valitusosoituksessa oli ollut kysymyksessä olevana ajankohtana voimassa olleita säännöksiä vastaamaton tieto oikeudenkäyntimaksusta. Menettely ei myöskään ollut ollut hyvään hallintoon kuuluvan luottamuksensuojan periaatteen mukaista, kun tuo virheellinen tieto oli annettu kantelijalle.

AOA saattoi kaupungin sivistystoimen talouspäällikön tietoon käsityksensä menettelyn virheellisyydestä ja hyvän hallinnon vastaisuudesta (6234/2020*).

PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

AOA kiinnitti korkeimman hallinto-oikeuden huomiota tiedoksiannossa noudatettavaan tarkkuuteen, kun kantelun tarkoittama korkeimman hallinto-oikeuden päätös oli lähetetty muutoksenhakijan prosessiosoitteeksi ilmoitetun sähköpostiosoitteen eli asiamiehen henkilökohtaisen sähköpostiosoitteen sijaan asianajotoimiston yleiseen sähköpostiosoitteeseen (6890/2020).

HENKILÖLLISYYDEN ILMOITTAMINEN ASIAKIRJATILAUSTA TEHTÄESSÄ JA SUORITTEEN MAKSULLISUUS

AOA katsoi, että anonyymin tietopyynnön mahdollistavan julkisuuslain 13 §:n 1 momentin sisältö ei täysin sovi yhteen tiedonhallintalain kirjaamisvaatimusten kanssa.

Julkisuuslain mukaan julkisen tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään tai perustella pyyntöään, ellei se ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Toisaalta julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (tiedonhallintalaki) 25 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus merkitä saapunut tietopyyntö asiarekisteriinsä ja käsitellä sitäkin julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen asiakirjana. Asiarekisteriin tulee kirjata ainakin asiakirjan yksilöivä tieto, asiakirjan saapumistapa ja asiakirjan lähettäjä tai asiamies sekä asiakirjan saapumisaikakohta. Asiarekisterin ylläpitämisen tarkoitus itsessään liittyy asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen tietopyyntöjen yksilöimiseksi. Osin tämän tarkoituksen vastaisena voidaan pitää sitä, että yhtenä asiarekisteriin kirjattavana tietona on asiakirjan lähettäjä. Käytännössä asiakirjapyyntöjä ovat usein kirjallisia.

Kun tiedonhallintalain mukaiset kirjaamisvaatimukset koskevat myös maksuttomia asiakirjatilauksia, tilaajan tietojen ilmoittamisen vaatimista tilauslomakkeessa ei julkisuuslain 13 §:n 1 momentin säännöksestä huolimatta voitu AOA:n mukaan pitää virheellisenä menettelynä ottaen huomioon tiedonhallintalain vaatimukset. Sääntely on kuitenkin viranomaisen käytännön toiminnan kannalta osittain ristiriitaista.

AOA piti aiheellisenä, että asia otetaan huomioon OM:n asettamassa julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevalle työryhmälle (4051/2020*).

PUHELINKUULEMINEN TODISTELUTARKOITUKSESSA ULKOMAILTA

Todistajan tai muun todistelutarkoituksessa kuultavaksi nimetyn henkilön kuuleminen ja kuulemiseen liittyvät prosessitoimenpiteet, jotka ulottuvat toisen valtion alueelle, edellyttävät suvereniteettiperiaatteen mukaisesti vähintäänkin tiedossa olevaa toisen valtion yleistä hyväksyntää toimenpiteille. Vieraan valtion suvereniteetin kunnioittaminen kuuluu tuomarin ja virkamiehen virkavelvollisuuksiin, vaikka asiasta ei olisikaan nimenomaista säännöstä tai määräystä.

Asiassa oli kysymys siitä, että Thaimaassa ollut suomalainen asianosainen oli itse halunnut tulla puhelimitse todistelutarkoituksessa kuulluksi Suomessa toimitetussa riita-asian oikeudenkäynnissä ja tuomioistuimien oli siihen suostunut. Thaimaan viranomaisia ei ollut informoitu eikä heidän suostumustaan tai myötävaikutustaan ollut pyydetty.

Thaimaa ei ole mukana Haagin todistelusopimuksessa eikä Suomen ja Thaimaan väliselle oikeusavulle ole muutakaan kansalliseen lakiin, kansainvälisiin sopimuksiin tai muihin kansainvälisiin instrumentteihin perustuvaa pohjaa. Käräjäoikeuden menettelyn oikeellisuutta voitiin AOA:n mukaan tarkastella lähinnä sen perusteella, miten Thaimaan tiedetään tai voidaan olettaa suhtautuvan nyt kysymyksessä olevaan tuomioistuimen menettelyyn.

AOA piti tärkeänä, että ennen puhelinkuulemiseen ryhtymistä tilanne kunkin maan osalta käytettävissä olevien mahdollisuuksien mukaan selvitetään tai varmistetaan. AOA saattoi käsityksensä kärjätuomarin tietoon (1941/2020*).

TUOMAS- JA SAKARI-JÄRJESTELMIEN TOIMINNALLISUUDET

AOA otti omasta aloitteestaan kantaa syyttäjien ja käräjäoikeuksien käytössä olevien vanhojen Sakari- ja Tuomas-järjestelmien toiminnallisiin ja niissä havaittuihin puutteisiin. Osa havaituista epäkohdista oli asian vireillä ollessa korjattu.

Tuomioistuinten toiminnassa korostuvat tehokkuuden, oikeusvarmuuden, tasapuolisuuden ja avoimuuden vaatimukset. Oikeusvaltion toimivuuden kannalta on keskeistä, että tuomioistuinten toimintaan luotetaan. Luottamukseen vaikuttavat varsinaisen lainkäytön ohella myös monet ulkoiset tekijät kuten tietojärjestelmien ja teknisten yhteyksien toimivuus sekä asiakirjojen virheettömyys ja selkeys. AOA korosti, että tuomioistuinten ja syyttäjälaitoksen käytössä olevien tietojärjestelmien ominaisuuksilla ja suorituskyvyllä on käytännössä suuri merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eri ulottuvuuksien toteuttamisessa. AIPA ja HAIPA sitovat oikeudenkäynnit ja muun käytännön lainkäyttötyön entistäkin selkeämmin teknisiin järjestelmiin.

AOA totesi tehtyjen havaintojen ja saatujen selvitysten viittaavan siihen, ettei vanhojen Sakari- ja Tuomas-järjestelmien rakenteellisia puutteita ja päivitysten tarvetta ollut systemaattisesti seurattu eikä kaikkia välttämättömiäkään lain edellyttämiä toimenpiteitä ollut toteutettu.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset toimivien tietojärjestelmien merkityksestä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja muiden perusoikeuksien toteuttamisen kannalta OM:n ja TiV:n tietoon ja toimitti ratkaisunsa myös valtakunnansyyttäjälle havaittuaan, ettei syyttäjälaitos ollut ilmoittanut tyytymättömyyttään Sakari-järjestelmän toimintaan, vaikka käytännön toimijoiden tasolla tyytymättömyyttä oli perustellusti ilmennyt (5561/2019*).

5.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat OA Petri Jääskeläiselle kuitenkin niin, että valtakunnansyyttäjän toimistoa koskevat asiat ratkaisee AOA Pasi Pölönen. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Eteläpää.

5.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Laki syyttäjälaitoksesta (32/2019) tuli voimaan 1.10.2019. Lailla syyttäjälaitos organisoitiin yhdeksi virastoksi, jonka keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjälueille. Uudistuksen myötä syyttäjien virkanimikkeet osin muuttuivat. Lain tultua voimaan syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, valtionsyyttäjä, johtava aluesyyttäjä ja johtava maakunnansyyttäjä, erikoissyyttäjä, aluesyyttäjä ja maakunnansyyttäjä sekä apulaissyyttäjä.

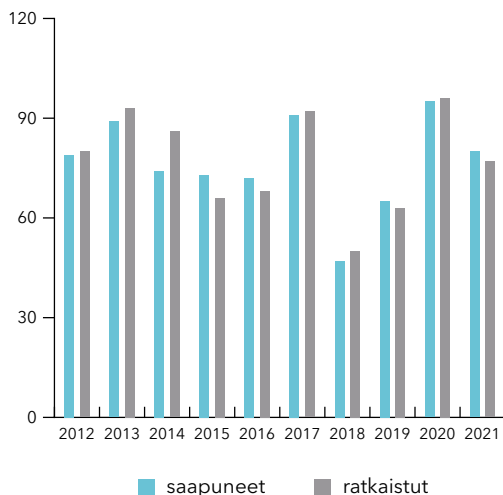
Lain tavoitteena on helpottaa syyttäjäntoiminnan ohjausta, edistää yhdenmukaista valtakunnallista ratkaisutoimintaa ja lisätä valtionhallinnon tulosoikeuden vaikuttavuutta. Lailla on vaikutusta myös oikeusasiamiehen lakiin kirjattuihin tehtäviin. Syyttäjien virkasyytteen käsittelyä koskevan sääntelyn mukaan valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtionsyyttäjää, johtavaa aluesyyttäjää, erikoissyyttäjää, aluesyyttäjää ja apulaissyyttäjää syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä.

Edellä mainitun syyttäjän epäiltyä virkarikosta koskevan syytetoimivaltaa koskevan sääntelyn johdosta valtioneuvoston oikeuskansleri antoi oikeusasiamiehen kanssa sopimansa mukaisesti 1.10.2019 päätöksen (OKV/23/50/2019), jolla hän pyysi poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerille tutkittavakseen tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista. Päätöksessä muun muassa todetaan, että vaikka toimivalta syytteen nostamisesta kuuluu ylimmille laillisuusvalvoille, 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.

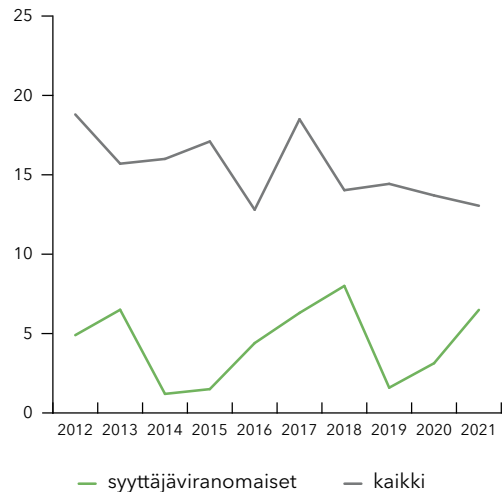
5.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

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.

Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Oikeusasiamiehelle tehty 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 80 ja niitä ratkaistiin 77. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Lukuja arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan ja sellaisina ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähinnä suuntaa antavia.

Toimenpiteeseen päädyttiin neljässä asiassa. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on selvästi kanslian keskiarvoa alhaisempi, mikä monen asian kohdalla 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.

5.2.3 TARKASTUKSET

Koronavirusepidemian vuoksi tarkastuksia ei voitu toimittaa tavalliseen tapaan syyttäjälueen toimipaikassa käyden, vaan kertomusvuoden ainoa syyttäjälaitokseen kohdistunut tarkastus – Itä-Suomen syyttäjälueen Kuopion toimipaikan tarkastus – toimitettiin asiakirjatarkastuksena. Tarkastusta varten tilattiin muun muassa syyttäjien tekemiä päätöksiä syyttämättä jättämisestä sekä esitutkinnan rajoittamisesta.

Tarkastuksessa ei tullut esille sellaista virheelliseksi epäiltävää menettelyä, jota OA:lla ainakaan omasta aloitteesta olisi ollut aiheellista tutkia enempää. Näin ollen tarkastus ei antanut aihetta enempään toimenpiteisiin.

5.2.4 RATKAISUJA

SYYTEHARKINNAN KESTO

Syyteharkinnan kestoa koskevassa asiassa OA totesi, että vaikka syyteharkinnan kesto ei ollut jutun laatuun ja muuhun asiassa selvinneeseen nähden kohtuuttoman pitkä, syyteharkinta olisi ollut perusteltua suorittaa joutuisammin ottaen huomioon syyteharkintaa edeltäneen esitutkinnan pitkä kesto. OA oli jo aiemmin arvostellut esitutkinnan kestoa samassa asiassa. Kokonaiskäsittelyajan venyminen kohtuuttomaksi voi merkitä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin loukkausta, jonka ehkäisemisestä syyttäjän on omalta osaltaan vastuussa. (1820/2021)

SYYTEOIKEUDEN VANHENTUMINEN

Epäiltyä lievää petosta koskeva asia saapui syyttäjälle syyteharkintaan 4.6.2019 ja syyteoikeus vanhentui 13.6.2020 asian syyteharkinnan ollessa kesken.

OA totesi, että syyttäjän velvollisuutena on huolehtia lakisääteisten määräaikojen noudattamisesta. Syyteoikeuden vanhentuminen on tällainen määräaika. Määräajassa hoidettava tehtävä on etusijalla syyttäjän muihin, kiireellisyysperustetta vailla oleviin tehtäviin nähden.

OA:n mukaan yksittäisenä asiana arvioiden epäillyn lievän petoksen syyteharkintaan on ollut riittävästi aikaa. Mikäli asiassa olisi toimittu velvoittavan sääntelyn mukaisesti syyteoikeuden vanhentumiselta olisi välttytty ja asianomistajalle olisi jäänyt riittävästi aikaa arvioida oman syyteoikeutensa käyttämistä siinä tapauksessa, että syyttäjä olisi jättänyt asiassa syytteen nostamatta.

Aluesyyttäjä ei ollut menetellyt virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. Käsillä olleessa asiassa, jossa kantelijan asian syyteoikeus vanheni, vanheni samalla kahdeksan muun epäillyn rikoksen syyteoikeus. Tämä osaltaan puhui sen puolesta, että kysymys ei ollut aivan vähäisestä laiminlyönnistä. Mikään ei kuitenkaan viitannut siihen, että kysymys olisi ollut välinpitämättömyydestä virkavelvollisuuksia kohtaan. Laiminlyönnin vakavuutta lievensi selvityksestä ja lausunnoista ilmenevä syyttäjän vaikea juttutilanne, joka on leimannut kysymyksessä olevaa syyttäjääluetta kokonaisuudessaan. OA piti sen vuoksi riittävänä saattaa edellä esitetyn käsityksensä aluesyyttäjän tietoon. (4953/2020)

5.3

Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului OA Petri Jääskeläiselle. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos Juha Haapamäki. Poliisiasioita esittelivät myös esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Kristian Holman ja Minna Ketola, oikeusasiamiehensihteeri Peter Fagerholm sekä tarkastajat Birger Eriksson ja Joel Hyväri.

5.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Paikallispoliisin tehtäviä hoitaa 11 poliisilaitosta. Kunkin pääpoliisiaseman lisäksi on satakunta poliisiasemaa, jotka ovat hyvin erikokoisia miehitykseltään ja palveluiltaan. Poliisin valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu. Ahvenanmaalla on itsehallintonsa mukaisesti oma maakuntahallituksen alainen poliisiviranomainen.

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 ratkaisuvalltaa vähäisemmissä asioissa. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Rikosasioiden käsittelytapoja on jatkuvasti pyritty muutoinkin keventämään ja päätösvaltaa siirretty tuomioistuimilta tai siirretty rangaistuksista hallinnollisiin seuraamuksiin (esimerkkinä liikennevirhemaksu). Sinänsä perusteltu pyrkimys tehokkuuteen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua sekä tuottaa muutoinkin oikeusturvaongelmia. Tavallisen kansalaisen näkökulmasta asioilla, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa, voi olla suurikin merkitys. Keskustelua onkin herättänyt myös se, käytetäänkö lain suomaa harkintavaltaa keskittyä vakavampiin asioihin jo liiankin laveasti. Tämä voi alkaa rapauttaa rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ja luottamusta poliisiin.

Poliisin resurssit ovat yleensäkin olleet viime vuosina paljon esillä julkisuudessa. Lähtökohtaisesti tämä ei ole laillisuusvalvontakysymys, mutta poliisien määrän vähentäminen voi johtaa esimerkiksi käsittelyaikojen pidentymiseen ja muutoinkin poliisipalvelujen laadun heikentymiseen, ja siten vaarantaa yhdenvertaisuutta ja muutoinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Poliisi joutuu vahvasti priorisoimaan vakavampien rikosten tutkintaa ja kiireellisiä hälytystehtäviä sekä keskittämään resurssiaan tehtävämäärien mukaan suurimpiin asutuskeskuksiin. Sisä- ja valtiovarainministeriö teettivät ulkopuolisen selvityksen poliisin määrärahojen käytöstä. Tammikuussa 2022 valmistuneessa selvityksessä arvioitiin muun muassa sitä, miksi vuosittain nousevat määrärahat eivät kuitenkaan ole riittäneet suhteessa poliisin menoihin ja tehtäviin.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna poliisin resurssit ovat Suomessa olennaisesti heikommat. Esimerkiksi vuonna 2017 Suomessa oli 1,3 poliisia tuhatta asukasta kohden, kun muissa Pohjoismaissa suhdeluku oli noin 1,9.

Poliisien määrä on vähentynyt 2010-luvun alusta, jolloin heitä oli noin 7 750. Vuonna 2021 poliiseja oli Poliisihallituksen mukaan noin 7 570 ja muuta henkilöstä noin 2 500.

Poliisin tehtäväkenttä on jatkuvasti monimutkaistunut ja kansainvälistynyt. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat entistä enemmän sidoksissa toisiinsa. Rikostutkinnassa uusia haasteita tuo muun muassa verkkorikollisuus, josta voi esimerkkinä mainita Psykoterapiakeskus Vastaamon tietomurron. On myös keskusteltu siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäättään 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.

Poliisin lupahallinnossa on siirretty asiointia ja palveluja verkkoon pääosin varsin onnistuneesti. Sen sijaan jo keväällä 2009 käynnistynyt poliisin suuri tietojärjestelmä uudistus eli ns. Vitja-hanke ei ole edennyt suunnitellusti, vaan se on useita vuosia myöhässä.

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 epätyytyttävissä 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.

5.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä.

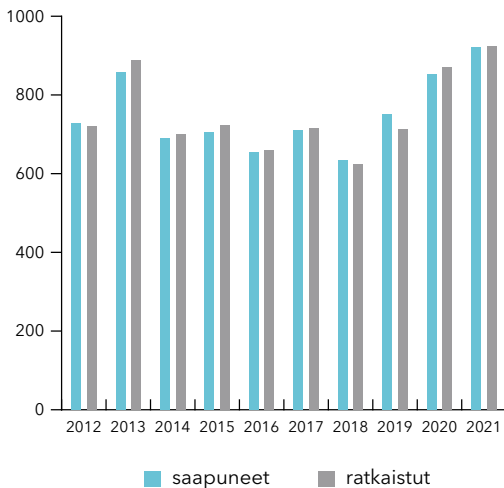
Poliisikantelujen määrä on viime vuosina ollut selvässä kasvussa. Vuonna 2021 kanteluja saapui 922 (edellisvuonna 852) ja niitä ratkaistiin 925 (871). Kantelujen lisäksi ratkaistiin 7 (10) poliisia koskenutta omaa aloitetta.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2021 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 309 (edellisvuonna 399) poliisiin kohdistunutta kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2021 yhteensä 748 (817) kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti.

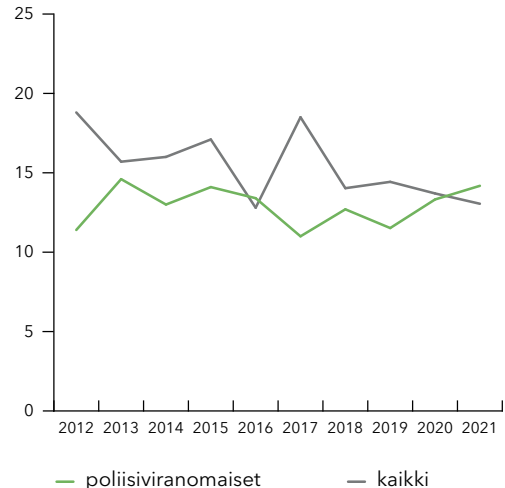
Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 131 (116) ja omista aloitteista 7 (9). Valtaosa näistä eli 87 (92) oli käsityksiä. OA teki myös kolme esitystä säädösten kehittämiseksi. Toimenpideratkaisujen lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Suurin osa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Eniten kannellaan poliisin päätöksistä olla toimittamatta esitutkintaa. Usein kantelija myös pitää esitutkintaa puutteellisena tai arvostelee sen kestoa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten vapaudenmenetyksistä ja olosuhteista säilytystiloissa. Viime vuosina on kanneltu paljon poliisin toiminnasta mielenosoituksissa. 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.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

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 alitiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinnratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.

Väitteitä vakavista poliisin väärinkäytöksistä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkiminnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisin tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 973 rikosilmoitusta vuonna 2021 (edellisvuonna 905).

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei edelleenkään ole tarkkaa tilastotietoa siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. Poliisirikosasioiden alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty Valtakunnansyyttäjätöimistöön, jossa käsitellään osa asioista ja loput (628 vuonna 2021) siirretään paikallisille tutkinnanjohtaja-syyttäjille, joita on 16.

Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta tehostui, kun jokaiseen poliisilaitokseen perustettiin vuoden 2014 alussa oikeusyksikkö. Sen tehtävien pääpaino on laillisuusvalvonnassa, jota kussakin yksikössä hoitaa yleensä kaksi henkilöä. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnassa työskenteli vuonna 2021 kuusi virkamiestä. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti.

Lausunnoista mainittakoon erityisesti OA Jääskeläisen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (jäljempänä putkalaki, 2523/2021*). Hän totesi, että valmisteltu kokonaisuudistus on tarpeellinen. Siinä oli esitetty useita perusteltuja uudistuksia, yhtenä esimerkkinä säilytys- ja tutkintavastuun erottaminen.

Kuitenkin heräsi kysymys, onko näiden parannusehdotusten toteuttamiseen saatavissa riittävästi voimavaroja. Esimerkiksi ehdotettu yksinvartioinnista luopuminen merkitsisi 97 lisähenkilötyövuoden tarvetta. Joka tapauksessa riittävä resurssointi on välttämätön edellytys sille, että vapautensa menettäneiden oikeudet voidaan turvata tosiasiallisesti käytännössä eikä vain paperilla. OA totesi myös, että rauhallisten päihtyneiden osalta on epätarkoituksenmukaista ja heidän turvallisuutensa kannalta epätoivottavaa, että heitä säilytetään poliisin tiloissa. Olisikin hyvin perusteltua saada aikaan toimiva selviämishoitoratkaisu, jolloin vain osa päihtyneistä tulisi poliisiin säilytettäväksi.

OA piti lakiehdotusta osin varsin monimutkaisena. Tämä korostuu, kun käytännössä lakia pääosin soveltavat poliisivankiloiden vartijat, joiden koulutus pohja on väistämättä varsin kapea. Uudistus vaatiikin mittavaa henkilöstön koulutusta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2022.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisalueita ovat telepakkokeinot, peitetointi sekä viranomaisten muu salainen tiedonhankinta, josta on erillinen jakso 5.6. Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä kohdassa 5.3.10.

5.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen lukuun ottamatta poliisivankilatarkastuksia, jotka on viime vuosina – pois lukien koronaepidemian aika – toteutettu pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Poliisivankilatarkastuksilla tutustutaan säilytystilan olosuhteisiin ja vapautensa menettäneiden kohteluun muun muassa haastatteleamalla heitä. Ennen koko poliisilaitoksen tarkastusta hankitaan asiakirjaselvitystä, esimerkiksi kiinnitoista ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoista. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäväviranomainen. Näin saadaan tietoa muun muassa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Tarkastustoiminta oli vuonna 2021 vähäistä, koska keskeisiin kohteisiin eli poliisivankiloihin ei katsottu koronapandemian vuoksi olevan perusteltua tehdä tarkastuksia: kuitenkin kesällä 2021 tarkastettiin Pasilan ja Vantaan poliisivankilat. Poliisivankiloiden tarkastuksista ja oikeusasiamiehen tehtävästä YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä enemmän jaksossa 3.5. Myös salaiseen tiedonhankintaan liittyviä tarkastuksia käsitellään erikseen jaksossa 5.6.

Muita tarkastuksia tehtiin Itä-Suomen poliisilaitokselle ja Poliisihallitukseen, molemmat etäyhteyksillä.

ITÄ-SUOMEN POLIISILAITOKSELLA (4245/2021*) on lukuisasti poliisiasemia, joista useissa on kuitenkin varsin ohut miehitys. Muutamalla asemalla on siirrytty tutkintapanotteiseen monialaiseen poliisiyöhön: rikostutkinnan lisäksi tehdään nopeasti hoidettavia hälytystehtäviä. Poliisipartioita on saatu vapautettua perustyyöhönsä ns. kuljetuspartiokokeilulla, jossa poliisilaitoksen vartijat hoitavat partion kiinnittämien kuljetuksia poliisiasemalle. Samalla työn monipuolistuminen on parantanut vartijoiden työhyvinvointia.

Esitutkinnassa suurimmat juttupaineet ovat päivittäistutkinnassa. Juttumäärien lisäksi tilannetta vaikeuttaa tutkijoiden suuri vaihtuvuus. Selvitysprosentit olivat valtakunnallista keskiarvoa parempia, mutta tutkinta-ajat ovat kuitenkin pidentyneet ja pitkään tutkinnassa olevien juttuja on jatkuvasti paljon. Suunnitteilla oli projekti iäkkäiden juttujen pysyväksi vähentämiseksi. Lapsiin kohdistuneiden rikosten tutkintaan oli saatu lisähenkilöstöä, muun muassa kolme tutkinnanjohtajaa.

Lupapalveluissa on ollut haasteita vastata nopeasti lisääntyneeseen kysyntään ja muutamankin työntekijän poissaolot näkyvät heti. Palvelupäivystyksessäkin on ongelmia, eivätkä kaikki asiakkaat ilmeisestikään aina saa lainkaan puhelimitse yhteyttä poliisilaitoksen palvelupäivystäjiin, joilla on paljon muitakin tehtäviä.

Poliisilaitoksen oman laillisuusvalvonnan osalta ei ollut huomauttamista. Lisäksi tarkastuksella käsiteltiin salaista tiedonhankintaa.

POLIISIHALLITUKSEN tarkastuksella (8409/2021*) aiheina olivat erityisesti poliisin sisäinen laillisuusvalvonta, esitutkintojen kesto ja poliisiin tavoitettavuus. Lisäksi saatiin katsaus tärkeimpien lainsäädäntöhankkeiden tilanteesta.

Poliisilaitosten oikeusyksiköissä tehtävämäärät ovat jatkuvasti kasvaneet, varsinkin muut kuin laillisuusvalvonnalliset tehtävät (esimerkiksi asiakirjapyyntö). Poliisihallituksen tarkastusten mukaan oikeusyksiköt ovat kuitenkin selvinneet tehtävistään varsin hyvin, eikä koronapandemiakaan ollut tarkastuksia lukuun ottamatta juurikaan vaikuttanut laillisuusvalvontaan. Poliisihallituksen tarkastuksilla ei ollut tullut ilmi vakavia uudentyyppisiä ongelmia. Esitutkintojen ruuhkautuminen on yleistä ja kansallista seurantajärjestelmää ollaan kehittämässä.

Juttumäärät ovat vuodesta 2018 lähtien olleet kasvussa, eniten omaisuusrikoksissa. Poliisihallituksen mukaan esitutkinnot pitkittyvät, kun tekijöitä on työmäärään nähden niukalti. Poliisiylijohtaja Kolehmainen onkin päättänyt, että koko esitutkintaprosessi tulee arvioida tilanteen parantamiseksi. Kehittämiskohteiksi mainittiin muun muassa Poliisihallituksen rooli, esikäsittelytoimintojen yhdenmukaistaminen ja sidosryhmäyhteistyön kehittäminen. Myös esitutkintalain uudistustyö on vireillä ja tarkasteltavana on koko rikosprosessiketjun toiminnan sujuvoittaminen.

Poliisin tavoitettavuuden osalta Poliisihallitus esitteli poliisin valtakunnallista neuvontapalvelua. Oikeusasiamies Jääskeläinen totesi, että ongelmana ei ilmeisestikään ole ollut tämäntyyppinen yleisneuvonta vaan se, miten asianosaiset tavoittavat poliisilaitoksilta heidän asiaansa hoitavan henkilön tai muutoin saavat tietoa juuri omasta asiastaan. Tämä on tullut ilmi tutkittaessa kanteluja (esim. 6707/2020 ja 4087/2021, jotka koskivat Pohjamaan ja Itä-Suomen poliisilaitoksia).

Lainsäädäntöhankkeiden osalta todettiin, että oikeusministeriön työryhmät ovat arvioineet sekä esitutkinta- että pakkokeinolakia kokonaisuudessaan. Työryhmien toimikaudet olivat päättyneissä vuoden 2021 lopussa.

5.3.4 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Eniten kiinniottoja tehdään poliisilain nojalla, vuonna 2020 lähes 46 800, joista valtaosa päihtymyksen vuoksi. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2020 oli kiinni otettuna noin 19 000 henkilöä, joista lähes 7 600 pidätettiin ja yli 1 500 vangittiin. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista useisiin viikkoihin.

Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omissa myös tulin ja rajavartiolaitoksen asioissa. Poliisivankiloita on nykyään käytössä vajaat viisikymmentä. 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 tuomioistuin.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan vapaudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvinaisia, poliisin toimenpiteille on selvitysten mukaan useimmiten ollut riittävät perusteet. Tapauksessa 1178/2021* OA kuitenkin antoi huomautuksen rikosylikomisariolle, jonka määräyksestä kantelija oli noudettu poliisiasemalle lähestymiskieltoasian poliisitutkintaa varten. OA painotti, että poliisilaki ei mahdollista tällaista noutoa ilman edeltävää kutsua. Lisäksi vaikka kyse oli poliisilain mukaisesta toimenpiteestä, noutomääräyksen perusteeksi oli virheellisesti kirjattu esitutkintalaki – tämä oli johtunut siitä, että tietojärjestelmä ei tunne muuta noutoperustetta.

Lisäksi päätös väliaikaisesta lähestymiskiellosta oli tosiasiallisesti jo tehty ennen kuin kantelijaa kuultiin asiassa.

- Poliisihallitus ilmoitti joulukuussa 2021, että se oli täydentänyt tietojärjestelmäänsä, jotta noutomääräys voidaan asianmukaisesti kirjata poliisitutkinnassa.

Asiassa 7215/2020 arvosteltiin poliisilain mukaisen kiinnioton kestoa ja asiassa 5885/2020 puolestaan sitä, että vain osa kiinnioton keskeisistä perusteista oli kirjattu.

Periaatteellisestikin merkittävä oli asia, jonka OA tutki omana aloitteena 4609/2018*, kun oli tullut tietoon, että Poliisihallitus ei ollut hyväksynyt poliisin säilytystiloja kuten putkalaki edellyttää. Vastuu säilytystilojen hyväksynnästä siirtyi oikeusministeriöltä sisäministeriön hallinnonalalle jo vuonna 2006. Poliisin ylijohdossa ei kuitenkaan ollut arvioitu, mitä tämä käytännössä edellyttäisi, eikä hyväksymisiä ollut tehty. Vasta OA:n otettua asian esille Poliisihallitus ryhtyi tarkastamaan säilytystiloja. Ne on nyttemmin kaikki hyväksytty, osin ehtoja asettaen. OA totesi, että uudistettavana olevassa putkalaissa tulisi säädellä riittävän tarkasti hyväksymismenettely ja hyväksymisen edellytykset.

Asiassa 7510/2020* oli kysymys tutkintavangin yhteydenpidosta läheisiinsä. Tuomioistuimen määräyksen mukaan hän sai olla valvotusti yhteydessä tyttöystävänsä ja lastensa äitiin. Tämä ei toteutunut, kun vankilalla ja poliisilla oli eri käsitys valvontavastuusta. OA:n mukaan yhteydenpidon estyminen viranomaisten esittämistä syistä ei ollut hyväksyttävää. Hän piti myös hyvin ongelmallisena sitä, että lainsäädäntö oli epäjohdonmukaista yhtäältä kirjeenvaihtoa ja toisaalta tapaamisia ja puheluita koskevien yhteydenpitorajoitusten suhteen sekä epäselvää siinä, minkälaisia tapaamisten ja puheluiden valvontaa voidaan määrätä ja tehdä. Kun kysymys on perusoikeuksien rajoituksista, niiden sisällöstä tulisi säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Laki oli epäselvä myös valvontavastuun ja -toimivallan osalta. OA pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään.

- Oikeusministeriön mukaan em. kysymyksiä käsitellään työryhmässä, joka on asetettu arvioimaan pakkokeinolain muutostarpeita. Työryhmän toimikausi päättyi vuoden 2021 lopussa.

Muutamissa tapauksissa arvosteltiin vapautensa menettäneiden kohtelua. Asiassa 6321/2020* olisi OA:n mukaan tullut varmistua, tarvitseeko pidätetty alaikäinen diabeetikko vastoin omaa ilmoitustaan myös insuliinihoitoa varsinkin, kun tästä oli ristiriitaista tietoa. Muissa tapauksissa muistutettiin vapaudenmenetyksen perusteen ilmoittamisesta, velvollisuudesta antaa ravintoa, kun vapaudenmenetys kestää yli 12 tuntia, päivittäisestä suihkumahdollisuudesta ja sen oma-aloitteisesti tarjoamisesta sekä arvosteltiin sellien kylmyyttä.

- Viimeksi mainitun osalta Poliisihallitus ilmoitti, että tilojen peruskorjaus on koronan vuoksi viivästynyt.

Omana aloitteena tutkitussa asiassa 3021/2019 kiinnitettiin poliisilaitoksen huomiota lainmukaiseen menettelyyn, kun vapautensa menettänyt sijoitetaan tarkkailuun (esim. itsetuhoisen käytöksen johdosta).

5.3.5 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 keston 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 esitutinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe ja niissä on myös jatkuvasti ollut arvosteltavaa. Vuonna 2021 ratkaistiin 19 tapausta, joissa esitutkintapäätösten perustelut olivat eriasteisesti virheelliset tai puutteelliset. Useimmiten päätöksen lopputulos on perustelujen puutteista huolimatta ollut hyväksyttävä. Kuitenkin kertomusvuonna poliisi otti OA:n kantelututinnan myötä asian uudelleen arvioitavaksi 15 tapauksessa ja aloitti esitutinnan ainakin kuudessa tapauksessa – osassa tapauksia harkinta on vielä kesken.

Useissa tapauksissa päätöksiä ei ollut perusteltu oikeudellisesti kestävällä tavalla. Esimerkiksi asiassa 3520/2021 OA korosti, että muutoksenhakumahdollisuus ei sulje pois virkamiehen rikosoikeudellista vastuuta päätöksistään. Ratkaisussa 3106/2021 hän puolestaan totesi, että tutkinnan lopettamispäätös oli ristiriitainen: todettiin, että auton kuljettaja on noudattanut olosuhteiden edellyttämää huolellisuutta ja varovaisuutta ja silti hänelle annettiin huomautus. Muutama päätös oli tehty puutteellisen alustavan selvityksen pohjalta tai päätöksissä ei ollut otettu kantaa kaikkiin ilmoitettuihin tekoihin.

Esitutkintoja oli myös keskeytetty virheellisillä perusteilla. Asiassa 7456/2020 näin oli tehty, vaikka asiassa oli tiedossa rikoksesta epäilty henkilö; tämä on vastoin lain nimenomaista säännöstä. Asiassa 7410/2020 esitutkinta oli keskeytetty, koska epäillyn henkilöllisyydestä ei päätöksen mukaan olisi ollut saatavissa selvitystä. Poliisilla oli kuitenkin tiedossa epäillyn auton rekisterinumero ja se, että tapahtumasta oli videotallenne.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoja. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä ja jos tekijäksi epäillään alle 18-vuotiasta, esitutkinta on toimitettava kiireellisesti. Pitkään viipyvät esitutkinnat ovat ongelmallisia paitsi yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta. OA on ottanut omana aloitteena selvitettäväksi (1510/2021), mistä syistä esitutkinnat Poliisihallituksen käsityksen mukaan viipyvät ja mitä keinoja Poliisihallitus katsoo olevan esitutkintojen keston lyhentämiseen sekä sen, onko eri poliisilaitosten välillä merkittäviä eroja, ja jos on, niin mistä nämä erot johtuvat. Asian käsittely on kesken.

Esitutkinnan katsottiin tavalla tai toisella viipyneen moitittavasti yhdeksässä kertomusvuonna ratkaistussa tapauksessa. Viipymiset eivät yleensä olleet erityisen räikeitä, ja kyse oli pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä. Asiassa 882/2021 OA kuitenkin antoi huomautuksen sekä poliisilaitokselle että rikosylikonstaapelille (joka oli jutun tutkija ja myös tutkinnanjohtaja), kun 14-vuotiaaseen lapsen kohdistuneen lievän pahoinpitelyn esitutkintaa ei ollut saatu toimitettua ennen syyteoikeuden vanhentumista. OA painotti lapsiin kohdistuneiden rikosten tutkinnan joutuisuuden tärkeyttä. Hän totesi myös, ettei asioiden käsittelyn keston seuranta poliisilaitoksella ollut toiminut asianmukaisesti.

- Poliisilaitos ilmoitti, että tullaan vielä arvioimaan, olisiko asiassa syytä epäillä laitonta uhkausta ja/ tai vapaudenriistoa (joiden syyteoikeus ei ole vanhentunut).

Asiassa 6445/2020 OA selvitti omasta aloitteestaan rikosilmoitusten kuuden viikon kirjaamisviivettä Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella. Tämä ei OA:n mukaan ollut lain mukaista, koska ilmoitus tulee kirjata viivytyksettä. Ongelmana olivat erityisesti sähköiset rikosilmoitukset, koska asiakkaan järjestelmään syöttämät tiedot eivät siirtyneet automaattisesti poliisiasian tietojärjestelmään, vaan ilmoitusten kirjaaminen tapahtui käsityönä. Saadun selvityksen mukaan poliisilaitos oli vaikeasta juttutilanteestaan huolimatta saanut parannettua tilannetta ja asia oli myös Poliisihallituksen tiedossa.

- Poliisihallitus ilmoitti tarkastuksella joulukuussa 2021, että kirjaamisviiveet on saatu hallintaan ja sähköisten ilmoitusten siirtäminen poliisiasian tietojärjestelmään ei enää tapahdu käsityönä.

Oikeusasiamies otti kuitenkin ilmoitusten kirjaamisviiveet valtakunnallisesti selvitettäväkseen omana aloitteena; asian käsittely on kesken.

Ilmoitusten kirjaamiseen liittyi myös tapaus 5959/2020*. Siinä ilmoituksen vastaanottaja kirjasi tutkintamuistioon arvioitaan ilmoittajan mielenterveydestä. OA korosti, että jokaisella on oikeus saada rikosilmoituksensa käsitellyksi asianmukaisesti tapahtumatietojen perusteella. Tämän vuoksi ei voi pitää hyväksyttävänä, että ilmoituksen vastaanottaja kirjaa omia subjektiivisia arvioitaan ilmoittajan mielenterveydestä ja vaikutelmiaan otettavaksi huomioon asian tutkinnassa. OA:n mukaan vaarana on, että tällaiset kirjaukset vaikuttavat epäasiallisesti harkintaan esitutkinnan aloittamisesta. Ne voivat myös olla omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon.

PANKKITILIN TAKAVARIKOINTI

Kantelijaa epäiltiin lievistä petoksesta, jolla oli aiheutettu 35 euron vahinko. Poliisi takavarikoi kantelijan tilin, sillä olevat ja sille tulevat varat sekä verkkopankkitunnukset. Tilillä oli tuolloin 0,8 euroa. Perusteena oli se, että oli syytä olettaa yhtäältä omaisuuden olevan rikoksella vietyä ja toisaalta että tili tuomitaan menetetyksi (rikosentekovälineenä). Kantelijan mukaan hän ei yli kahteen viikkoon voinut käyttää tiliään, eikä muun muassa voinut ostaa ruokaa.

OA totesi ratkaisussaan 7777/2020*, että pakkokeinolain esitöissä ja oikeuskirjallisuudessa tilillä olevien varojen takavarikon edellytykseksi on asetettu se, että takavarikon perusteeseen liittyvä osuus on erotettavissa tilillä olevista muista varoista. Hän katsoi, ettei kantelijan tilillä olleiden ja tilille mahdollisesti tulevien varojen osalta ole ollut edellytyksiä takavarikolle. Oli ylipäänsä ongelmallista, mikäli takavarikosta päätetään ilman selvitystä siitä, onko tilillä ylipäänsä takavarikoitavaksi soveltuvia varoja. OA:n mukaan tilille mahdollisesti tulevien varojen ”ennakollinen” takavarikko ei ollut pakkokeinolain mukaista. Hän piti myös hyvin ongelmallisena, jos takavarikoimalla pankkitili ja verkkopankkitunnukset tekovälineinä tosiasiallisesti ohitetaan em. lainsäätäjän tarkkarajaisuusvaatimus takavarikoitavien tilivarojen osalta. Lisäksi hän katsoi, että takavarikko oli kyseisessä tapauksessa sekä suhteellisuusperiaatteen että vähimmän haitan periaatteen vastainen.

OA korosti, että pakkokeinolainsäädännön tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suoja vesittyy, jos niihin puuttumisen mahdollistavien pakkokeinojen käytön edellytyksiä ei tulkita asianmukaisen tiukasti. Hän pitikin välttämättömänä, että tässä päätöksessä käsitellyt takavarikkosäädännöksen soveltamiskysymykset otetaan huomioon pakkokeinolakia kehitettäessä ja hän saattoi huomionsa oikeusministeriön tietoon.

5.3.6 MIELENOSOITUKSET

Poliisin toimintaa mielenosoituksia käsiteltiin laajasti julkisuudessa ja siitä myös kanneltiin paljon. Eniten esillä olivat poliisin toiminta koronan vuoksi määrättyjen kokoontumisrajoitusten valvojana ja Elokapiinan mielenosoitukset. Useiden kanteluiden tutkinta on vielä tätä kirjoitettaessa kesken. Osassa oikeusasiamiehelle tehtyjä kanteluja katsottiin poliisin syylistyneen jopa rikoksiin mielenosoituksissa; nämä kantelut siirrettiin poliisirikosasioita koskevien säännösten perusteella syyttäjän arvioitaviksi. Eräissä tapauksissa oikeusasiamies arvioi poliisin menettelyä laillisuusvalvonnallisesti sen jälkeen, kun syyttäjä oli katsonut, ettei asiassa ollut syytä epäillä poliisin syylistyneen rikokseen. Näin oli tilanne esimerkiksi seuraavassa tapauksessa.

POLIISIN TOIMINTA BLACK LIVES MATTER -MIELENOSOITUKSESSA

Oikeusasiamiehelle tehtiin 17 kantelua, kun kaksi Black Lives Matter -mielenosoitusta valvonutta poliisimiestä meni valokuviin pidellen mielenosoituskylttejä. OA piti tätä poliisilta sen tehtävien luonteeseen vuoksi vaadittavan korostetun puolueettomuuden kannalta ongelmallisena.

OA:n mukaan mielenosoitusta valvomassa olevan poliisimiehen ei tule ottaa kantaa mielenosoituksen puolesta tai sitä vastaan, vaan hänen on pysyttävä neutraalina. Tässäkin tapauksessa poliisit olivat virkapuvussa olleet paitsi turvaamassa kokoontumisvapauden käyttämistä nimenomaan myös valvomassa, että järjestäjä täyttää lain mukaiset velvollisuutensa. OA korosti, että kysymys ei ole siitä, mikä mielenosoituksen aihe oli ja kuinka yleisesti kannatettavana sitä mahdollisesti pidetään. Vaikka poliisin velvollisuuksiin kuuluu rasismien vastustaminen, ei tämä oikeuta poliisimiehiä poikkeamaan puolueettoman valvojan roolista. Poliisin tulee toimia niin, että toiminta myös ulospäin näyttää puolueettomalta (4428/2020*).

Muilta osin poliisin toiminnasta koronarajoitusten valvojana tässä mielenosoituksessa ja myös maaliskuussa 2021 pidetyssä mielenosoituksessa ks. jakso 4 Koronaan liittyvät asiat.

5.3.7 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.

Käytännössä paljon ongelmia aiheuttaa myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (julkisuuslaki) säädettyjen salassapitoperusteiden tulkinnanvaraisuus, jota myös tiedotusvälineet ovat tuoneet esille. OA:n esittämä julkisuuslain uudistustyö onkin aloitettu (ks. OA:n kertomus 2020 s. 236).

Edellisvuosien tapaan tuli ilmi useita tapauksia, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin. Pyyntöihin ei ollut vastattu lain säätämässä määräajassa tai pyynnöstä oli kieltäydytty ilmoittamatta, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin on mahdollista saada valituskelpoinen päätös. OA korosti ratkaisussa 2374/2020 julkisuuslain määräaika-ajan noudattamista myös henkilöstön vuosilomien ja muiden poissaolojen aikana. Asiassa 4549/2021 koko esitutkintapöytäkirja oli salattu, vaikka tämä olisi ollut perusteltua vain niiltä osin kuin se sisälsi salassa pidettäviä tietoja.

Harvinaisempi asia oli 2268/2021* jossa oli kyse julkisuuslain ja esitutkintalain suhteesta. Kantelija oli pyytänyt poliisilta muun muassa verottajan tekemään tutkintapyyntöön liittyvää muistiot. Poliisi oli kieltäytynyt antamasta asiakirjoja vedoten kesken olevaan esitutkintaan ja tehnyt asiassa esitutkintalakiin perustetun päätöksen ilmoittaen, ettei siihen voi hakea muutosta.

OA totei, että kyseinen muistio on julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja. Siihen kohdistuneeseen kantelijan asiamiehen tietopyyntöön olisi siten tullut soveltaa julkisuuslain menettelysäännöksiä muun muassa valituskelpoisen päätöksen antamisesta. Tiedon antamisen tai siitä kieltäytymisen aineelliset edellytykset on puolestaan säädetty esitutkintalain 4 luvun 15 §:ssä. Poliisi oli menetellyt virheellisesti, kun kantelijan tietopyyntöön oli tehty kielteinen ratkaisu, eikä siitä ollut pyydettyäkään annettu julkisuuslain mukaista valituskelpoista päätöstä.

5.3.8 LUPAHALLINTO

Lupahallinnon ajanvarausaikojen viiveistä tuli kesällä 2021 useita kanteluja. Laillisuusvalvonnassa on pidetty hyväksyttävänä 2–3 viikkoa.

Ampuma-aseasioissa tuli esiin muutamia menettelyvirheitä. Asiassa 6303/2020* OA antoi ylikonstaapelille huomautuksen, kun tämä oli laiminlyönyt ilmoittaa toiselle poliisilaitokselle, että siellä haltuun otetut aseet voi palauttaa kantelijalle. Kantelija oli ollut useaan otteeseen yhteydessä ylikonstaapeliin, joka oli luvannut hoitaa asian. Kantelija oli saanut aseensa vasta, kun oikeusasiamiehen kansliasta tiedusteltiin asiasta poliisilaitokselta. Asiassa 2384/2020 kantelijan ampuma-aselupien peruutuspäätös oli saanut lainvoiman vuonna 2015. Aseet oli toimitettu Poliisihallituksen asehallintoyksikköön huutokauppaa varten vasta vuonna 2020.

Asiassa 2904/2020* oli kyse positiivisen huumepikatestituloksen antaneen kuljettajan määräämisestä väliaikaiseen ajokieltoon. OA totesi, että huumepikatestien tulokset ovat etenkin eräiden aineiden osalta varsin epäluotettavia, eikä pelkkä positiivinen testitulos voikaan olla ainoa peruste ajokiellolle varsinkaan kaikissa tapauksissa. Kantelijan kohdalla poliisipartio ei kuitenkaan ollut ylittänyt harkintavaltaansa määrättyään hänet väliaikaiseen ajokieltoon. Tällaisissa tapauksissa menettely on lain mukaan kuitenkin kaksivaiheinen ja ”tien päällä” annetun ajokiellon jälkeen poliisin tulisi viipymättä tarkemmin arvioida, onko ajokiellolle perusteita. OA arvosteli sitä, että nyt tämä harkinta tehtiin vasta neljän viikon kuluttua; kantelijan ajo-oikeus palautettiin verikokeiden tulosten saavuttua.

Asiassa 3814/2020* puolestaan kantelijan liikennesakkoasian käsittely ei ollut edennyt viivytyksettä syyttäjälle, koska sakkovaatimuksen tiedoksiannosta ei tehty merkintää tietojärjestelmään. Tämän vuoksi myös hänen ajokieltoasiansa käsittely oli aiheettomasti viivästynyt yli puoli vuotta. OA esitti Valtiokonttorille hyvityksen maksamista.

- Valtiokonttori ilmoitti maksaneensa kantelijalle 350 euroa, koska hänen ajokieltonsa oli muodostunut selvästi pidemmäksi kuin mitä poliisihallituksen ohje olisi edellyttänyt.

5.3.9 MUITA TAPAUKSIA

Asiassa 286/2021 nuoret olivat yöllä kertoneet poliisipartiolle, että yksi heistä (16-vuotias) oli joutunut ryöstetyksi ja pahoinpidellyksi. OA totesi, että olisi ollut lapsen edun mukaista, että poliisi olisi pyrkinyt välittömästi ottamaan yhteyttä hänen vanhempiinsa ja myös lastensuojeluilmoituksen tekeminen olisi ollut perusteltua.

Ratkaisussa 2354/2020* oli kysymys siitä, että sisäministeri oli käyttänyt poliisin tunnuskuvalle ja ”POLIISI”-tekstillä varustettua poliisin heijastinliiviä vieraillessaan poliisin tarkastuspisteellä.

Poliisilain mukaan muu kuin poliisimies ei saa käyttää poliisin virkapukua tai virka-asustetta. Kukaan ei myöskään saa käyttää tällaista pukua tai asustetta erehdyttävästi muistuttavaa asua tai pukinetta sillä tavoin, että se voi saada aikaan vaikutelman käyttäjän asemasta poliisimiehenä. Säännöksen tausta-ajatuksena on se, että poliisiviranomaiselle kuuluvia tehtäviä hoitavat poliisimiehet, jotka tunnustetaan pääsääntöisesti poliisin virkapuvusta tai -asusteesta. OA piti sääntelyä julkisen vallan käytön näkökulmasta tärkeänä.

OA:n mukaan sisäministeri, joka ei ole poliisimies, oli menetellyt poliisilain vastaisesti, kun hän on käyttänyt poliisin heijastinliiviä. Poliisiylijohtaja puolestaan oli menetellyt virheellisesti kehottaessaan ministeriä tuota liiviä käyttämään.

Asiaa tutkittaessa oli myös ilmennyt, että poliisin virkapukuasetuksen sääntely on poliisin virkapuvun ja -asusteen käyttökiellon näkökulmasta jossain määrin tulkinnanvarainen ja epä johdonmukainenkin. OA lähetti päätöksensä myös sisäministeriölle ja esitti, että se ryhtyy viipymättä toimenpiteisiin poliisin virkapukuasetuksen tarkistamiseksi.

Ratkaisussa 6092/2019* oli puolestaan kysymys siitä, että vapautensa menettäneen käräjäoikeuteen kuljettaneet poliisimiehet olivat naamioituneet kommandopipoilla ja aurinkolaseilla. Selvitysten mukaan mikäli poliisimiesten kasvokuvat olisivat levinneet median kautta julkisuuteen, ei heitä olisi enää voinut käyttää tarkkailutehtävissä. OA totesi, että poliisin toiminnan tulee olla avointa ja että omalla nimellä ja kasvoillaan toimiva poliisimies on yksi avoimen, läpinäkyvän ja vastuullisen julkishallinnon tunnusmerkeistä. Avoimuus on tarpeen muun muassa virkatoimintaa koskevan luottamuksen ylläpitämiseksi. Näin osoitetaan ulospäinkin, että virkamies ottaa henkilökohtaisen vastuun toiminnastaan. Poliisimiehen on lain mukaan käyttäydyttävä siten, ettei hänen käyttäytymisensä ole omiaan vaarantamaan luottamusta poliisille kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Oikeusasiamies katsoi, ettei naamioituminen ollut tämän käyttämisveloitteen mukaista – samaa mieltä olivat myös poliisilaitos ja Poliisihallitus. Kuljetukseen olisi tullut käyttää muita virkamiehiä.

Asiassa 3971/2020* tuli ilmi puutteita eläinsuojelurikosten kirjaamisessa ja tutkinnassa. OA:n mukaan eläinsuojelurikoksia koskevia ilmoituksia jää kirjaamatta. Tällöin rikosvastuu ei voi käytännössä toteutua. Poliisihallituksen tulisikin ohjeistuksella ja valvonnalla huolehtia siitä, että eläinsuojelulain 63 §:n nojalla tehdyt ilmoitukset kirjataan yhdenmukaisesti esitutkintalain ja poliisin sisäisten ohjeiden mukaisesti poliisiasian tietojärjestelmään kaikissa poliisilaitoksissa. Merkittäviä epäkohtia ovat OA:n mukaan myös eläinsuojelurikoksia koskevan koulutuksen niukkuus sekä yhtenäisen ohjeistuksen puute. Poliisihallitus oli jo lausunnossaan ilmoittanut aloittavansa eläinsuojelurikoksia koskevan ohjeistuksen valmistelun.

Asiassa 870/2021* arvioitiin poliisin ja Metsähallituksen yhteisen Susilife-hankkeen toimintaa. Kantelussa katsottiin, että oli tehty laittomia etsintöjä ajoneuvoihin, häiritty metsästystilanteita ja käyttäydytty hyökkäävästi. Asiassa ei tullut ilmi virheellistä menettelyä. OA kuitenkin totesi, että ampuma-aseen esittämisvelvollisuutta ei saa toteuttaa niin, että siitä samalla tosiasiallisesti muodostuu paikanetsintä. Hän myös painotti, että toimenpiteiden perusteen ilmoittaminen on tärkeää väärinkäsitysten välttämiseksi. OA otti esille myös viranomaistoiminnan koordinoinnin niin, ettei valvonnassa tule liikaa päällekkäisyyttä – kantelun mukaan samat henkilöt olisivat jatkuvasti joutuneet pysäytetyiksi.

OA tutki omana aloitteena 6488/2018*, miten poliisiyksiköihin saapuvat erilaiset poliisin menettelyä koskevat kirjeet ja ilmoitukset seulotaan/käsitellään ja kirjataan muun muassa poliisirikosasioina, hallintokanteluina taikka muina asioina (esim. kansalaispalautteina). Hän totesi, että on tärkeää, että kukin asia käsitellään oikeassa menettelyssä. Erilaiset kirjoitukset ja ilmoitukset voivat olla hyvinkin laajoja, täsmentymättömiä ja/tai monitulkintaisia. Epäselvää voi olla esimerkiksi se, haluaako kirjoittaja asiansa käsiteltävän hallintokanteluna vai poliisirikosmenettelyssä, ja onko hän ylipäättään tietoinen eri menettelyistä ja niiden eroista.

Osa ongelmista ratkeaa esimerkiksi pyytämällä kirjoittajaa täsmentämään asiaansa ja myös neuvonnalla. OA:n mielestä onkin tärkeää, että etenkin poliisin palvelupisteissä työskentelevillä on riittävästi tietoa hallintokantelumenettelystä. Hän totesi myös, että koulutuksessa ja muutoinkin olisi korostettava, ettei poliisin tutkinnanjohtajilla ole toimivaltaa tehdä tutkinnan aloittamatta jättämispäätöksiä poliisirikosasioissa.

Tapauksessa 4782/2020 kantelija arvosteli sitä, että poliisilaitos oli perustanut kanteluratkaisunsa vain ja ainoastaan arvostellun poliisimiehen omaan lausumaan, jossa tämä kiisti kantelijan väitteet. OA:n mukaan poliisilaitos ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa. Kanteluratkaisun vakuuttavuutta olisi kuitenkin parantanut, jos poliisilaitos olisi kuullut myös paikalla ollutta toista poliisimiestä. OA korosti, että se, että kyse on poliisimiehen käytöksestä ja kielenkäytöstä, ei sinällään tarkoita, että kyse olisi laadultaan asiasta, jossa selvitykseksi aina riittää pelkästään kantelun kohteen kuuleminen – hän viittasi korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO:2020:29.

Poliisia koskevia ratkaisuja on käsitelty myös jaksoissa 4 Koronaan liittyvät asiat, 5.9 Ulkomaalaisasiat ja 5.19 Kieliasiat.

5.3.10 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskuslaitos, joka tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitoksen esikuntatehtäviä hoitaa keskushallinto Porissa. Hätäkeskustoiminta on keskitetty kuuteen hätäkeskukseen, jotka sijaitsevat Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Turussa ja Vaasassa.

Hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA) saatiin käyttöön kaikkiin hätäkeskuksiin kesään 2019 mennessä. Käyttöänoton ollessa valmis ERICA ohjaa hätäpuheluja valtakunnallisesti. Ohjaus tapahtuu ensisijaisesti soittajaa lähinnä olevaan hätäkeskukseen, mutta jos tämä hätäkeskus on ruuhkaantunut tai ei muusta syystä kykene vastaamaan, etsitään vapaa hätäkeskuspäivystäjää muista Hätäkeskuslaitoksen toimipisteistä.

Kertomusvuoden aikana ratkaistiin yhteensä 17 Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin kohdistunutta kantelua. Toimenpiteisiin antoi aiheen yksi asia.

Hätäkeskuskantelut koskevat yleensä päivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäytymistä hätäpuhelin 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.

HÄTÄPUHELUTALLENNETTA KOSKEVA TIETOPYYNTÖ

Hätäkeskuslaitos siirsi poliisitoimen toimialaa koskevan hätäpuhelutallenteen asiakirjapyyntöön rekisterinpitäjän eli Poliisihallituksen käsiteltäväksi noin 2,5 kuukauden kuluttua pyynnön saapumisesta.

AOA totesi, että perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaa koskevaan perusoikeussäännökseen kuuluu yleinen huolellisuusvelvollisuus. AOA katsoi Hätäkeskuslaitoksen asiantuntijan menetelleen virheellisesti ja vastoin edellä todettua huolellisuusvelvoitetta kantelijan asiakirjapyyntöä käsitellessään. Hän ei käsitellyt asiaa lain edellyttämien tavoin viivytyksettä, minkä vuoksi kantelija sai tiedon asiakirjapyyntönsä siirtämisestä vasta noin 2,5 kuukauden kuluttua tekemästään pyynnöstä. Tämä aiheutti viiveen myös asiakirjan antamisesta päättämisessä (2784/2020).

5.3.11 PELASTUSTOIMI

Pelastustoimea koskevat kantelut liittyvät yleensä ensihoitotehtäviin ja sairaankuljetukseen, joita käsitellään terveydenhuollon yhteydessä. Muita kanteluita tulee varsin harvoin, lähinnä pelastushallinnon virka- tai työsuhteasioihin liittyen. Sen sijaan itse pelastustehtäviä käsitteleviä kanteluita ei juuri ole ollut. Kertomusvuonna ratkaistiin neljä pelastustointa koskevaa kantelua, joista yksi antoi aiheen toimenpiteisiin.

PELASTUSOPISTON MENETTELY OPISKELIJAN OPINTOJEN KESKEYTTÄMISESSÄ

AOA kiinnitti Pelastusopiston huomiota oikeusturvaa varmistavien menettelytapojen noudattamiseen ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn.

Pelastusopiston oikaisu- ja kurinpitolautakunta ei ollut liittännyt päätökseensä opiskelijan määräaikaisesta erottamisesta valitusosoitusta. AOA totesi, että oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi on yksi oikeusturvan elementeistä. Lain edellyttämän valitusosoituksen puuttuminen voi pahimmillaan tosiasiaassa jättää kansalaisen vaille mahdollisuutta muutoksenhakuun ja siten estää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. Pelastusopiston oikaisu- ja kurinpitolautakunta oli sittemmin saanut tietoonsa päätöksensä olleen perusteeton ja lainvastainen ja tämän vuoksi poistanut ns. itseoikaisuna päätöksensä määräaikaisesta erottamisesta.

Kun itseoikaisu oli tehty vasta yli kolme kuukautta sen jälkeen, kun tieto perusteettomuudesta ja lainvastaisuudesta oli saatu eikä asiassa ollut ollut tarvetta lisäselvityksille, olisi päätöksen poistaminen/kumoaminen ollut mahdollista ja olisi tullut tehdä nopeammin (6492/2020).



5.4 Maanpuolustus ja rajavartiointi

Oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua ja tarkastaa puolustusvoimien eri yksiköitä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, rajavartiolaitosta ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA Pasi Pölönen ja esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman (pääesittelijä) sekä neuvontalakimies Jaana Romakkaniemi. Sotilastiedustelua koskevat asiat kuuluvat OA Petri Jääskeläiselle.

5.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Perustuslaissa säädetty jokaiselle Suomen kansalaiselle kuuluva maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Asevelvollisuutta on kehitettävä aikaansa seuraten ja nykyajan tuomiin haasteisiin vastaten.

Valtioneuvoston asettama parlamentaarinen komitea sai kertomusvuonna päätökseen yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä koskevan laajan mietintönsä. Komitea esitti huolensa siitä, että varusmiespalveluksen suorittaneiden osuus on laskenut viimeisen viiden vuoden aikana noin 74 prosentista noin 66 prosenttiin. Suurin syy laskuun on jatkuvasti kasvanut terveydentilan perusteella vapautettujen asevelvollisten lukumäärä. Poistuman korvaamiseksi komitea esitti mietinnössään erilaisia keinoja, kuten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten määrän lisäämistä sekä uutta palveluskelpoisuusluokkaa, mikä mahdollistaisi sellaisten palvelustehtävien suorittamisen, jotka eivät ole varsinaisia taistelutehtäviä. Tasa-arvoa pyrittäisiin edistämään muuttamalla kutsunnat koskemaan koko ikäluokkaa sukupuolesta riippumatta.

Sotilaallinen kriisinhallinta on yksi puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä. Suomi osallistui kertomusvuonna kymmeneen sotilaalliseen kriisinhallinta- tai sotilas-tarkkailijaoperaatioon. Sotilaallisessa kriisinhallinnassa painopiste on siirtynyt laajoista operaatioista vahvuudeltaan pienempiin operaatioihin, joissa korostuvat neuvonanto- ja koulutustehtävät. Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatiossa. Afganistanin kriisinhallintaoperaatio päättyi kertomusvuoden aikana.

Kulunut vuosi oli varusmieskoulutuksen osalta edelleen haastava koronapandemian johdosta. Varusmieskoulutuksessa oli käytössä malli, jossa varusmiehet on kaikissa joukko-osastoissa jaettu kolmeen osastoon. Kukin osasto on vuorollaan kaksi viikkoa vapaajaksolla, mitä seuraa neljän viikon koulutusjakso, joka jakautuu kasarmi- ja maastokoulutusjaksoihin. Eri osastoihin kuuluvat varusmiehet eivät ole varuskuntien sisällä keskenään tekemisissä. Ryhmät muun muassa liikkuvat eri reittejä ja syövät eri paikoissa. Puolustusvoimien toimintaa koskeviin kantelumääriin varusmieskoulutuksen järjestelyillä ei ollut vaikutusta. AOA kuitenkin kiinnitti huomiota erään kanteluasian yhteydessä puolustusvoimissa yleisesti käytössä olevaan käytäntöön määrätä sairastuneita ja altistuneita varusmiehiä karanteeniin sotilaskäskyllä sen sijaan, että tällainen määräys perustuisi tartuntatautilain menettelysäännöksiin (ks. tarkemmin jakso 4.2.3).

Rajavartiolaitoksen toiminnasta tehtiin kertomusvuonna kuten sitä edeltäneenäkin vuonna poikkeuksellisen paljon kanteluita. Suurin osa kanteluista liittyi erityisesti rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille koronapandemian vuoksi.

Sisärajavalvonnan palauttaminen on vaikeuttanut rajanylitysliikennettä erityisesti Suomen länsirajalla. Sisärajavalvontaa ei ole voinut olla myöskään vaikuttamatta saamelaisten perustuslaillisiin oikeuksiin alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. AOA arvioi saamelaisten oikeuksien toteutumista kertomusvuonna antamassaan ratkaisussaan (ks. tarkemmin jakso 4.2.3).

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevista kertomusvuoden aikana tapahtuneista lainsäädännöllisistä muutoksista tuli voimaan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain muutos. Lakiin lisättiin säännökset pääesikunnan ja poliisin itsenäisestä oikeudesta määrätä esitutkinta käynnistettäväksi. Lisäksi muutokset koskivat esitutkintaviranomaisilta saatavaa virka-apua sekä poikkeusolojen ja normaaliolojen häiriötilanteiden sääntelyä.

Apulaisoikeusasiamies antoi kertomusvuonna lausunnon useasta maanpuolustusta koskevasta säädöshankkeesta niiden valmisteluiden eri vaiheissa. Lausuntoja on edellä mainitun sotilaskurinpitoa koskevan lainsäädäntöhankkeen lisäksi annettu asevelvollisuuslakia ja siviilipalveluslakia koskevasta muutosesityksestä, asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan sääntelyn uudistamisesta, puolustusvoimien virka-avusta poliisille sekä sotilasoikeudenkäyntilain uudistamisesta. Viimeksi mainitussa lausunnossa apulaisoikeusasiamiehen suhtautuminen työryhmän esityksen peruslänghtökohtiin, kuten esimerkiksi sotilasjäsenten tarpeellisuudesta asiantuntijajäsenenä yleisessä tuomioistuimessa, poikkesi jossakin määrin työryhmän omaksumasta kannasta (1313/2021*). (ks. liite 4).

5.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

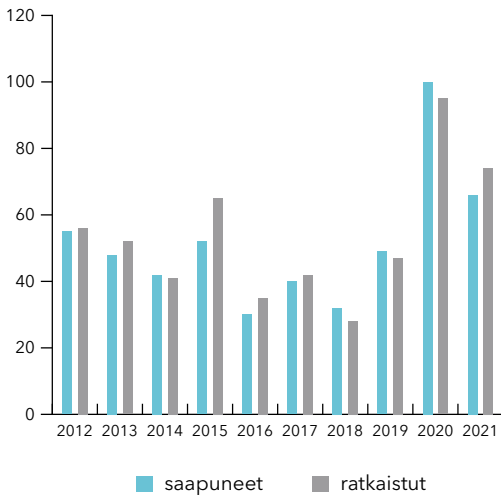
Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa puolustusvoimiin ja rajavartiolaitokseen kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa pääpaino on varusmiesten palvelusolosuhteiden seuraamisessa.

Laillisuusvalvontaa hoidetaan ensisijaisesti kanteluja ratkaisemalla, mutta myös tarkastuksin ja muillakin oma-aloitteisilla toimilla, sekä oikeusasiamiehen erityistehtävistä huolehtimalla. Varuskuntien tarkastukset ovat tärkeä keino saada ajankohtaista tietoa varusmiesten kohtelusta sekä pyrkiä vaikuttamaan asepalvelusta suorittavien tulevien ikäluokkien palvelusolosuhteiden parantamiseen. Myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta tarkastukset ja muut oma-aloitteiset toimenpiteet ovat merkittäviä.

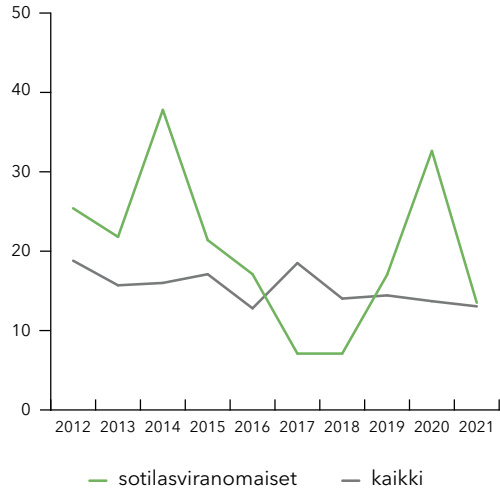
Kertomusvuonna tarkastettiin Karjalan prikaati sekä Porin prikaatin Niinisalon ja Säskylän toimipisteet. Tarkastukset oli alkujaan sovittu pidettäväksi konkreettisina tarkastuskäynteinä, mutta koronapandemian ja siitä johtuvien rajoitusten takia sekä yhtäältä myös varotoimenpiteenä tarkastukset päädyttiin suorittamaan turvattua videoyhteyttä käyttämällä. Tarkastusohjelmat saatiin toteutettua verkkoyhteyden välityksellä samaan tapaan kuin paikan päälläkin. Haasteena kuitenkin oli saada varusmiehiä tarttumaan tilaisuuteen keskustella tarkastuksen suorittajien kanssa. Varusmiehillä oli mahdollisuus tiettyinä aikoina keskustella puhelimitse tarkastajien kanssa ja tähän tilaisuuteen tarttuikin muutamia henkilöitä.

Vaikka tarkastuksen suorittaminen edellä mainituin tavoin on mahdollista, sillä ei pystytäkään korvaamaan henkilökohtaisilla käynneillä tapahtuvia spontaaneja kohtaamisia ja keskusteluja varusmiesten kanssa. Tarkastuskohteissa, joissa korostuvat luottamukselliset keskustelut henkilöstön, asiakkaiden tai varusmiesten kanssa, verkkoyhteyshetmetodi ei täysin vedä vertoja läsnä olevalle vuorovaikutukselle.

Maanpuolustukseen ja rajavartiointiin liittyvistä asioista kantelevat oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilökunta, että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Varusmiesten kantelut liittyvät yleensä heidän kohteluunsa, palvelusolosuhteisiinsa sekä koulutusvalintoihin. Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät mm. siirtoihin, virkanimityksiin, vaativuusluokituksen määrätymisperusteisiin sekä muihin erilaisiin lähtökohtaisesti virka- ja työehtosopimusteilse ratkaistaviin kysymyksiin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehelle tulee useita yhteydenottoja koskien laajempia yleisluontoisempia kysymyksiä koskien esimerkiksi puolustusvälinehankintoja tai pakollisen maanpuolustusvelvollisuuden tarkoituksenmukaisuutta.

Kertomusvuoden kantelumäärä maanpuolustusta koskeissa asioissa kasvoi pidemmällä aikajänteellä katsoen, mutta kertomusvuotta edeltäneen vuoden ennätystasosta se kuitenkin pienentyi. Määrällisen muutoksen ohella muutosta on tapahtunut kantelun kohteessa. Painopiste kanteluissa on siirtynyt Rajavartiolaitoksen suuntaan. Tämä on luonnollinen seuraus sisärajavälvalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta ja edelleen sen päätyttyäkin, terveysviranomaisten apuna toimimisesta rajanylitystilanteissa. Puolustusvoimia koskevien kanteluiden määrässä sen sijaan ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Asiaryhmän tilastoinnissa ei ole eroteltu Puolustusvoimia ja Rajavartiolaitosta koskevia kanteluita. Koronapandemiaa edeltäneinä normaaliaikoina Maanpuolustusta koskeviksi asioiksi tilastoituja kanteluita on tullut vuosittain n. 40–50 kappaletta, joista Rajavartiolaitosta koskevia kanteluita on ollut alle kymmenen kappaletta.

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevia kanteluita kirjattiin kertomusvuonna saapuneeksi 66 (edellisenä vuonna 100) ja asioita ratkaistiin 74 (95). Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 13,5 %.

5.4.3 RATKAISUJA

VIRKAMIEHEN TOIMIKORTIN HANKKIMISESTA AIHEUTUVAT KUSTANNUKSET

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkamiehiltä edellytetään toimi- tai asiointikorttia, jonka hankinnan kustantaa viranomainen. Asiointikortin edellytyksenä työntekijältä on edellytetty voimassa olevaa passia, henkilökorttia tai niiden puuttuessa poliisin tekemää tunnistusta. Nämä ovat maksullisia suoritteita, joita viranomainen ei suostu korvaamaan työntekijöille.

Valtion virassa toimivan virkamiehen henkilöllisyydestä ei voine olla epävarmuutta, mutta lainsäädännössä ei ole virkamieheltä yleisesti edellytetty virkasuhteen ajan voimassa olevaa passia tai muuta henkilötodistusta. Näin ollen yleistä ja ehdotonta edellytystä voimassa olevan passin tai henkilökortin hankkimiselle tai poliisin tekemälle henkilön tunnistamiselle ei tunnistamisvälinettä hakevalle henkilölle voida tämän työnantajana toimivan viranomaisen taholta osoittaa. Kuitenkin mitä korkeamman varmuustason tunnisteesta on kysymys, sen rajatummalla ovat hakijan vaihtoehdot henkilöllisyyden osoittamiseen.

Asian tutkinnan yhteydessä pyydettiin selvitystä Digi- ja väestötietovirastosta siitä, onko toimikorttien hakemisessa käytettävissä muita tunnistamiskeinoja kuin passi, henkilökortti ja poliisin suorittama tunnistaminen, joista kaikista aiheutuu hakijalle taloudellisia kustannuksia ja joiden kuuluminen tämän maksettavaksi toimikortin hankkimistarkoituksessa oli kyseenalaistettu. Digi- ja väestötietovirasto ilmoitti, että sähköisessä hakumenettelyssä uutta toimikorttia voi hakea sähköisesti olemassa olevalla toimikortilla. Menettely poisti kantelussa esille tuodun ongelman ensitunnistamisesta toimikorttia uusittaessa ja se oli jo käytössä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisilla sekä testattavana pilottiorganisaatioissa.

AOA ei voinut laillisuusvalvojana ottaa kantaa niihin mahdollisiin vaikutuksiin virkamiehen tehtävänkuvassa, joihin vahvan tunnistuksen mahdollistavan virkakortin puuttuminen saattaa johtaa. AOA ei myöskään ottanut kantaa siihen, kuuluvatko passin tai henkilökortin hankkimisesta aiheutuneet kustannukset työnantajan vastattavaksi. Kysymyksellä voi olla myös tuloverotuksellinen merkitys, jonka arviointi kuuluu Verohallinnolle ja viime kädessä hallintotuomioistuimille (1141/2020*).

RAJAVARTIJOIDEN OMA-ALOITTEINEN PUUTTUMINEN YLINOPEUTEEN

Rajavartijat pysäyttivät n. 30 km/h ylinopeutta ajaneen henkilöauton Tuusulanväylällä olematta yhteydessä poliisiin ennen toimenpiteeseen ryhtymistä.

Rajavartiolain mukaan rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi taikka rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeellä. Muualla rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle. Rajavartiolaitos ei voi rajavartiolain perusteella ryhtyä poliisin toimivaltaan kuuluvaan yleiseen liikennevalvontaan tai tienvarsitarkastuksiin sellaisella alueella, jolla toimiminen ei ole Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien kannalta perusteltua. Yleisellä tiellä liikennevalvontaan liittyvä toimenpide voidaan suorittaa rajavartiolakiin perustuen joko päällystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä tai kiireellisenä toimenpiteenä ilman pyyntöäkin, jos toimenpidettä ei voida viivyttää terveydelle tai omaisuudelle vaaraa aiheuttamatta. Toimenpiteestä on viipymättä ilmoitettava poliisille. Toimenpiteestä on poliisimiehen pyynnöstä luovuttava tai jo aloitettu toimenpide on keskeytettävä.

AOA totesi Rajavartiolaitoksen toimivallan suorittaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia poliisin toimenpiteitä olevan toissijainen suhteessa poliisiin ja tulevan kyseeseen vain, jos poliisi ei voi niitä viipymättä itse tehdä. Poliisin saatavuuteen liittyvä este ei voi olla ennakkollinen oletamus, vaan poliisin saatavuus tulee selvittää tapauskohtaisesti ja myös muutoinkin niin, että arvioinnin tarpeellisten toimenpiteiden suorittamisesta tekee lähtökohtaisesti poliisi. Sinällään joissain tapauksissa tilanteiden alkutoimenpiteiden tehokkaaksi hoitamiseksi voi olla perusteltua, että lähin paikalla oleva toimivaltainen viranomainen aloittaa tehtävän hoitamisen. Tässä tapauksessa Rajavartiolaitoksen partioauto oli ajanut kantelijan ajoneuvon perässä muutamia kilometrejä mitaten tämän käyttämää ajonopeutta, ja partioauton kyydissä oli ollut useita virkamiehiä. AOA:n mukaan tällaisissa olosuhteissa olisi ollut perusteltua ja mahdollista tehdä poliisille ilmoitus tilanteesta jo ennen ajoneuvon pysäyttämistä. AOA saattoi käsityksensä Rajavartiolaitoksen tietoon (4886/2020*).

PALVELUAIKAKORVAUSPÄÄTÖKSEN KÄSITTELYAIKA

Pääesikunta ei ollut tehnyt päätöstä palvelusaikakorvauksesta lähes puoleentoista vuoteen. Asian käsittely oli viivästynyt käynnissä olevan erilaisia vaiheita ja tilaisuuksia sisältäneen henkilöstösuunnittelun kokonaistarkastelun vuoksi. Asian ratkaisun lopputulos on ollut riippuvainen henkilöstösuunnittelussa päätetyistä linjauksista.

Asian ratkaisuun vaikuttava henkilöstösuunnittelun kokonaistarkastelu sen eri vaiheineen oli selvityksen perusteella alkanut vasta noin kuukauden kuluttua kantelijan palvelusaikakorvausta koskevan asian vireille tulon jälkeen. Kantelun tutkimiseksi saaduissa selvityksissä ei lähemmin yksilöity henkilöstösuunnittelun kokonaistarkastelun tosiasiallista merkitystä kantelijan oman asian käsittelyn eri vaiheille. Käytettävissä oleva selvitys (mm. erästä toista henkilöä koskeva päätös, joka oli tehty puolessatoista kuukaudessa) antoi kuitenkin viiteitä siitä, että tällaiset asiat pystyttäisiin ratkaisemaan varsin joutuisastikin.

Vaikka henkilöstösuunnittelua koskevan asian kokonaistarkastelussa oli sinänsä lukumääräisesti ottaen runsaasti käsittelyvaiheita ja ne olivat jakautuneet useammalle eri puolustusvoimien organisaation osalle, ne eivät AOA:n näkemyksen mukaan ainakaan yksinään ja kaikin osin voineet selittää näin pitkää käsittelyaikaa kantelijan asiassa. AOA katsoi, että palvelusaikakorvausta koskevaa asiaa ei ollut kaikilta osin käsitelty ilman aiheetonta viivytystä kokonaiskäsittelyajan muodostuessa hyvin pitkäksi (3128/2021*).

5.5 Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa. Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä. Telepakkokeinojen käytön valvonnasta katso jakso 5.6.



5.5.1 RATKAISUJA

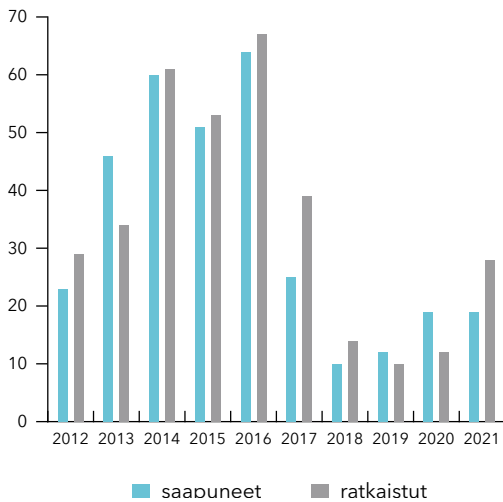
TULLIN DIGITAALISET PALVELUT

Kysymys henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumisesta palveluiden digitalisoitumisen myötä on ollut esillä laillisuusvalvonnassa, usein vahvaan tunnistautumiseen liittyvien haasteiden vuoksi. AOA on ottanut kantaa Tullin sähköisten palvelujen käytön edellytyksiin ja ohjeistukseen.

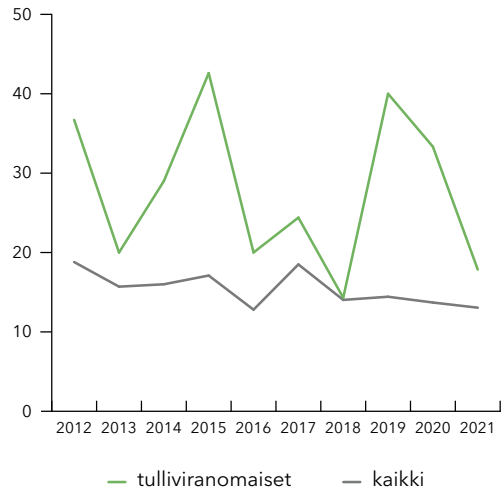
Kantelija pyysi tutkimaan Tullin menettelyn, kun hän ei voinut puuttuvien pankkitunnusten vuoksi tehdä tulliselvitystä muutoin kuin valtuutuksella maksullisena palveluna. Asiassa oli menetelty hallintolain neuvontavelvollisuuden ja palveluperiaatteen vastaisesti, kun kantelijalle ei ole kerrottu hänen käytössään olleista kaikista tullauksen suorittamismahdollisuuksista. Tullin sekä sisäinen että asiakasohjeistus oli tapahtuma-aikaan osin puutteellista sähköisen palvelun toimintarajoituksen määrittämisen osalta ja asiakasohjeistus myös virheellistä, kun se sisälsi vanhentunutta tietoa.

AOA saattoi käsityksensä Tullin menettelyn virheellisyydestä sen tietoon. Hän saattoi Tullin tietoon myös yleisluontoisen käsityksensä siitä, että tietojärjestelmiä kehitettäessä tulee ottaa huomioon erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ja myös esimerkiksi ulkomaalaisten asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä digitaalisen että muun asiointin järjestämisessä. Perusteluinaan AOA esitti muun muassa, että vaikka suoraan sovellettavassa EU:n tullikoodeksissa sähköinen asiointi on nimenomaisesti säädetty tässä tapauksessa ainoaksi asiointimuodoksi, on kysymystä arvioitava tässäkin tapauksessa perusoikeuksien toteutumisen lähtökohdasta. Näin ollen viranomaisen on järjestettävä palvelut siten, että kaikilla on mahdollisuus saada asiansa viranomaisen käsiteltäväksi yhdenvertaisin edellytyksin riippumatta siitä, onko hänellä ollut mahdollisuus käyttää niitä vahvan tunnistautumisen välineitä, jotka viranomainen on sähköiseen asiointiin hyväksynyt. AOA:n mielestä pohdinnoilla vahvan tunnistautumisen korvaavista menettelyistä oli merkitystä asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen kannalta, kun digitaalisenkin palvelun käytettävyyttä Tullinkin järjestelmien osalta kehitetään tilanteessa, jossa paikan päällä tai postitse tapahtuva asiointi ei voi tuottaa esimerkiksi nopeutensa tai muun käytettävyytensä kannalta riittäviä ja yhdenvertaisia palveluja (4892/2020*).

Toisessa kantelussa oli kysymys siitä, että asiakkaan oli pakko hyväksyä, että Tulli lähettää tiedoksi asiakirjat vain sähköisenä, jotta voi käyttää sähköistä asiointipalvelua edes kertaluontoisesti. Kantelijan mielestä jäi epäselväksi, mitä asiakirjoja sähköinen asiointi koskee ja mitä sähköistä kanavaa käytetään. Tulli totesi selvityksessään ryhtyneensä tämän kantelun johdosta toimenpiteisiin tiedoksiantotapojen laajentamiseksi ja asiointipalvelujen kehittämiseksi.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Tämän kantelun yhteydessä Tulli oli myös tunnistanut tarpeen sähköistä tiedoksiantoa koskevan menettelyn ohjeistuksen muuttamiselle ja selkeyttämiseksi.

AOA totesi, että ohjeistus sähköisen asioinnin ja tiedoksiannon sekä suostumuksen kattavuudesta ja merkityksestä ei ole ollut riittävää. Hän kiinnitti Tullin huomiota siihen, että se ei ollut varannut sähköisen asioinnin palveluissaan mahdollisuutta laissa tarkoitetuissa tilanteissa saada tiedoksiantoja myös muulla tavalla kuin sähköisesti. Samalla hän kiinnitti Tullin huomiota siihen, että asioinnin ohjeistuksen tulee olla hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista siten, että asioinnin ja tiedoksiannon vaihtoehdot on selkeästi ja riittävän yksityiskohtaisesti esitetty. Asiakkaan tulee muun muassa saada ohjauksen ja ohjeistuksen perusteella tieto siitä, että hänellä on mahdollisuus kieltäytyä sähköisestä tiedoksiannosta, kun kysymys ei ole tullikoodeksissa tai tullilaissa tarkoitetusta sähköisen asioinnin tilanteesta sekä tieto siitä, miten hän voi saada asiakirjan tietoonsa muutoin kuin sähköisesti. Tulli ilmoitti, että ohjeistus oli täydennettävänä. AOA pyysi Tullia ilmoittamaan toimenpiteistään tiedoksiantotapojen laajentamisesta ja korjatun ohjeistuksen sisällöstä (5264/2020*).

- Tulli ilmoitti, että Tullissa oli päivitetty sähköistä tiedoksiantoa koskevaa ohjeistusta aiempaa kattavammasi selvityksessä tarkemmin yksilöidyllä tavalla. Informaatiota on lisätty kirjautumisen yhteydessä sähköistä tiedoksiantoa koskevaan suostumuskohtaan, sekä asiointipalvelujen käyttöehtojen tekstiin.

TULLIN TOIMIVALTUUDET JA TARKASTUSMENETTELY

AOA arvioi ratkaisussaan valmisteverotarkastuksen tarkastuspöytäkirjan sisältöä. Hänen mielestään on hallinnon palveluperiaatteen kannalta ongelmallista, että siitä huolimatta, että tarkastuskertomuksen luonnos toimitettiin tarkastuksen kohteelle lausuntoa varten, näiden määräajassa toimitettujen kommenttien vaikutusta tarkastuksen tuloksena esitettyihin huomautuksiin ei ole tarkastuskertomuksessa otettu kantaa.

Hallintolain palveluperiaatteesta ja tarkastusta koskevasta sääntelystä sekä hyvän verotarkastustavan periaatteista seuraa, että tarkastushavainnot tulee perustaa kaikkeen siihen materiaaliin, jonka tarkastaja on asianosaiselta saanut ja itse tarkastuksella havainnoinut. Kun tarkastuskertomuksessa esitetään huomautuksia tai suosituksia, tulee niiden perustua kaikkeen siihen selvitykseen, mikä ennen tarkastuskertomuksen hyväksymistä on kertynyt. Hyvän verontarkastustavan mukaan myös kertomuksen laatimisen jälkeen annettavan vastineen perusteella tulee tarkastuskertomusta siinä tarkoitetuissa tilanteissa muuttaa. AOA saattoi käsityksensä asianomaisten virkamiesten ja Tullin tietoon (2929/2020).

AOA Pölönen arvioi Tullin menettelyä virka-avun antamisessa. AOA arvioi, että virka-avun antamista koskeneelle suulliselle päätökselle näytti olleen asian kiireellisyyden perusteella aihetta. Päätöksen tehneen virkamiehen olisi kuitenkin päätöstä tehtäessä tullut arvioida, onko virka-apu pyyntö siten yksilöity, että tehtävään määrätty tullitarkastajat voivat yksiselitteisesti arvioida toimivaltansa rajat tilanteessa, jossa heillä ei voi olla yksityiskohtaista tietoa ulosoton toimivallan rajojen vaikutuksesta Tullin toimivallan käyttöön. Tämä on erityisen tärkeää henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuvien toimivaltuuksien käytössä.

Erityisesti tapahtumien mahdollisen jälkikäteisen selvittämisen ja valvonnan kannalta eri toimenpiteiden dokumentoinnilla on tärkeä merkitys. Jos pyyntö tai pyynnön johdosta tehty päätös on esitetty suullisesti, ne tulisi tällöinkin dokumentoida tai tallentaa luotettavalla tavalla. Näin ollen tulliylitarkastajan olisi tullut päätöstä tehdessään ja tehtävän alaisilleen tullivirkamiehille antaessaan arvioida ja määrätä henkilöön tai paikkaan kohdistuvassa etsinnässä ulosottomiehen toimivallan asettamia rajoja Tullin toimivallan käytölle. Hänen olisi tullut myös kirjata päätöksensä perusteluineen heti, kun se oli mahdollista. AOA saattoi käsityksensä tulliylitarkastajan tietoon ja kiinnitti tarkastuksen suorittaneiden tullitarkastajien huomiota siihen, että turvallisuustarkastuksen suorittamiselle tulee esittää perusteltu syy. Lisäksi AOA kiinnitti Tullin huomiota siihen, että virka-avun antamisen edellytysten arvioinnissa ja menettelytavoista tulisi antaa ohjeistusta (5494/2020).

5.6

Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu

Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonta kuului OA Petri Jääskeläiselle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Eteläpää. Tähän kokonaisuuteen kuuluvia asioita esittelevät myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Ketola (24.1.2021 saakka) ja esittelijäneuvos Juha Haapamäki.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjumisessa. Näitä keinoja ovat muun muassa telekuuntelu ja -valvonta, tekninen kuuntelu ja katselu sekä peitetoiminta ja valeosto. Niitä käytetään kohteelta salassa ja joiltain osin ne voivat tuomioistuimen päätöksellä jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

Salaisessa tiedonhankinnassa laajimmat toimivaltuudet on poliisilla, mutta myös tullilla salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima on tullirikosten osalta laajasti käytössä. Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien toimivaltuudet ovat rajatumpia.

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään myös todistajansuojeluohjelmasta oikeusasiamiehelle toimitettua kertomusta. Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015 ja lain mukaan sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Vuonna 2019 tuli voimaan tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus. Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019) tuli voimaan 1.2.2019. Poliisilain 5a luku (siviilitiedustelu, 581/2019), Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019) ja Laki sotilastiedustelusta (590/2019) tulivat voimaan 1.6.2019. Lakeihin sisältyy viranomaisille säädetty velvoite toimittaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomukset toiminnastaan.

Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevat eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain 9 §:n muutokset tulivat voimaan 1.2.2019.

5.6.1

SALAISEN TIEDONHANKINNAN ERITYISLUONTEESTA

Salaisella tiedonhankinnalla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Sen käytöllä voi olla vaikutusta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisissa” pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Oikeusturvakysymykset ovatkin salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta johtuen korostetun tärkeitä niin sen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän 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.

5.6.2 SALAISEN TIEDONHANKINNAN VALVONTA

TUOMIOISTUIMET

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Myös peitetointiminta esitutkinnessa 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 väärien ja harhaanjohtavien tietojen perusteella myöntämään oikeudettomia televalvonta- ja telekuuntelulupia. Tekojen moitittavuutta lisäsi korkeimman oikeuden mukaan se, että kysymys on ollut salaisista pakkokeinoista, joiden osalta tuomioistuimella ei välttämättä ole mahdollisuutta varmistaa hakijan sille ilmoittamien tietojen oikeellisuutta ja joissa luottamus viranomaistoiminnan asianmukaisuuteen on korostunut. Teot olivat lisäksi olleet haitallisia rikosten selvittämisestä vastaavan poliisin toimintaa koskevan luottamuksen kannalta.

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 peitetointiminnassa ratkaisussaan KKO:2011:27.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) antoi 28.9.2016 kaksi päätöstä poliisin salaista tiedonhankintaa koskevan asiakirjan julkisuudesta (4077, 62/1/15 ja 4078, 2216/1/15). Päätöksissä oli kysymys tietopyynnöstä poliisin tietolähdetoimintaan liittyvästä määräyksestä ja ns. SALPA-määräyksestä. KHO katsoi päätöksissään, että määräysten tiedot tietolähdetoiminnasta ja sen turvajärjestelyistä sekä tiedonhankinnan suojauksen järjestämisestä ovat salassa pidettäviä, koska tiedot yksityiskohtaisuudessaan voisivat julkisiksi tullessaan aiheuttaa riskin tietolähteiden ja toimintaan osallistuvien poliisimiesten henkilöllisyyden paljastumisesta.

VIRANOMAISTEN SISÄINEN VALVONTA

Salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaan kuuluu ensinnäkin normaali esimiesvalvonta. Sen lisäksi säännöksissä on erikseen korostettu salaisen tiedonhankinnan valvontaa.

Poliisissa näiden keinojen käyttöä valvovat lain mukaan Poliisihallitus (Suojelupoliisia lukuun ottamatta) ja salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden päälliköt. Suojelupoliisin käyttämän salaisen tiedonhankinnan valvonta siirtyi vuoden 2016 alusta alkaen sisäministeriölle (SM). Rajavartiolaitoksessa tämä erityisvalvonta kuuluu Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja sen alaisille hallintoyksiköille. Tullin ja sen salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden esimiehet valvovat näiden keinojen käyttöä omalla hallinnonalallaan. Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käytöstä laaditut pöytäkirjat on toimitettava puolustusministeriölle.

Eri lakien lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014), jossa on säädetty esimerkiksi eri keinojen pöytäkirjaamisesta ja salaisesta tiedonhankinnasta annettavista selvityksistä. Viranomaiset ovat myös antaneet salaista tiedonhankintaa koskevia sisäisiä määräyksiä.

SM, Rajavartiolaitoksen esikunta (joka on SM:n osasto), valtiovarainministeriö (jonka alainen Tulli on) ja puolustusministeriö raportoivat vuosittain 15.3. mennessä oikeusasiamiehelle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta kukin omalla hallinnonalaltaan.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä SALPA-asiankäsitteilyjärjestelmästä. Tosin puolustusvoimat ei ainakaan vielä käytä SALPAA. SALPAN avulla on saatavissa luotettavaa tilastotietoa. Kaikki salainen tiedonhankinta ei kuitenkaan ole SALPAssa, kuten esimerkiksi peitetoiminta, valeostot ja tietolähdetoiminta. Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty tapahtuvaksi keskusrikospoliisin ylläpitämän SALPAN kautta. Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö valvoo toiminnan laatua ja tarvittaessa myös opastaa tutkinnanjohtajia. Toimintojen keskittäminen keskusrikospoliisiin on parantanut toiminnan laatua.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAN valvojaoikeuksia pääasiassa oikeusyksikköihin. Heidän 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 raportointi Poliisihallitukselle, kehittämis ehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on vuodesta 1995 lähtien ollut yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Tuolloin säädettiin, että SM antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antoi selvityksensä näiden keinojen käytöstä Tullissa. Puolustusministeriöltä ja Rajavartiolaitokselta saatiin vastaavat selvitykset niiden käytössä olleiden keinojen osalta.

Vuonna 2001 oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ala laajeni peitetoimintaan ja vuonna 2005 valeostoon, jotka olivat vain poliisin käytössä.

Vasta vuoden 2014 alusta oikeusasiamiehen erityisvalvonta laajeni kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan. Salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien laajenemisen lisäksi myös sen käyttömäärät ovat vuosien saatossa kasvaneet huomattavasti.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokoeluontoista. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaanakin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta on tullut vähän, vuosittain enintään kymmenkunta. Tämä johtuneekin osin toiminnan salaisesta luonteesta. Tosin on huomattava, että vain hyvin harvoissa poikkeustapauksissa salainen tiedonhankinta jää kokonaan lopullisesti salaan sen kohteelta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi saatujen kertomusten tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

5.6.3 LAINSÄÄDÄNTÖ

Vuoden 2014 alusta pakkokeinolaki ja poliisilaki uudistettiin kokonaan mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely, joka laajentui huomattavasti. Samalla jo aiemmin käytössä olleiden keinojen sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s. 157–158).

Puolustusvoimien osalta tuli 1.5.2014 voimaan laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Sen mukaan puolustusvoimien toimittaessa esitutkintaa sen käytössä ovat pakkokeinolain mukaisista salaisista pakkokeinoista tietyt, erikseen säädettyt keinot, esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen katselu ja kuuntelu. Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ovat samoin käytössä vain tietyt salaiset tiedonhankintakeinot, joita on hiukan enemmän kuin esitutkinnassa. Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole käytössään esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa, peitetoimintaa tai valeostoa. Mikäli tällaisia toimenpiteitä tarvittaisiin, ne tekee poliisi.

Laki rikostorjunnasta Tullissa tuli voimaan 1.6.2015. Tullin toimivaltuuksia säädettiin vastaamaan uutta esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja poliisilakia. Merkittävä muutos oli, että Tulli sai toimivaltuuden peitetoiminnan ja valeoston käyttöön, vaikkakin niiden käytännön toteutuksesta vastaa poliisi Tullin esittämän pyynnön perusteella. Lisäksi esimerkiksi tietolähteiden käyttö tullirikostorjunnassa yhdenmukaistettiin poliisilakiin ja pakkokeinolakiin nähden.

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annettu laki tuli voimaan 1.4.2018. Uuteen lakiin siirtyivät rajavartiolaissa olevat rikostorjuntaa koskevat säännökset. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin entisten lisäksi lisättiin oikeus suorittaa perusmuotoista tietolähdetoimintaa.

5.6.4 OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUT SALAISEN TIEDONHANKINNAN KERTOMUKSET

Seuraavassa esitetään SM:ltä, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, valtiovarainministeriöltä ja puolustusministeriöltä saatujen kertomusten perusteella eräitä tietoja salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Tarkat lukumäärätiedot ovat osin salassa pidettäviä. Muun muassa suojelupoliisin salainen tiedonhankinta ei sisälly jäljempänä esitettyihin lukuihin.

SALAISEN TIEDONHANKINNAN KÄYTTÖ 2021

Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 2 924 (3 279 vuonna 2020). Salaisten pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2021 oli 440 (507) epäiltyä, joista tuntemattomia oli 88. Televalvonnan kohteena oli 1678 (1 604) epäiltyä.

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 96 (101) henkilöä vuonna 2021 ja lupia oli 556 (625).

Televalvonnan kohteena Tullissa oli 151 (149) henkilöä ja lupia myönnettiin 601 (627).

Poliisissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (60 %) ja väkivaltarikokset (11 %). Tullissa telekuuntelun perusterikoksina olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (89 %) ja törkeät veropetokset (9 %).

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 tutkimisessa (lähinnä törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos). Kokonaisuutena salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö Rajavartiolaitoksessa vähentyi vuoteen 2020 verrattuna. Samoin väheni perusteena olevien rikosten määrä, mikä johtunee koronapandemian aiheuttamasta tilanteesta.

Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää.

Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 2 (12) henkilöä. Pelkän televalvonnan kohteena oli 131 (149) 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 29 (19), tyypillisimmin törkeän veropetoksen tai törkeän huumausainerikoksen perusteella.

Tekninen tarkkailu

Vuonna 2021 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 26 kertaa, teknistä katselua 202 kertaa, teknistä kuuntelua 200 kertaa ja teknistä seurantaan 336 kertaa. Asuntokuuntelua käytettiin 12 kertaa. Telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 65 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos. Omaisuusrikosten suhteellisen pieneen osuuteen tarkkailun ja teknisen tarkkailun perusterikoksina vuosina 2020 ja 2021 on Poliisihallituksen mukaan voinut vaikuttaa koronapandemian torjuntaan liittyvät liikkumisrajoitukset, joilla on ollut myös rajat ylittävää liikkuvaa rikollisuutta vähentävä vaikutus.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 13 kertaa, teknistä kuuntelua seitsemän kertaa ja teknistä seurantaan 32 kertaa.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 52 (43) kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin 26 (12) kertaa ja teknistä katselua 33 (28) kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaista teknistä seurantaa käytettiin 10 (kahdeksan) kertaa. Teknisestä kuuntelusta tehtiin yksi (0) päätös, samoin teknisestä katselusta yksi (0) päätös.

Suunnitelmallinen tarkkailu

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, kohdistuvaa muuta kuin lyhytaikaista tarkkailua. Poliisihallitus on linjannut tällä tarkoitettavan useita yksittäisiä toistuvia tarkkailukertoja (n. viisi kertaa) tai yhtä noin vuorokauden mittaista yhtäjaksoista tarkkailua.

SM:n oikeusasiamiehelle antaman kertomuksen mukaan vuonna 2021 poliisissa tehtiin 260 (277) päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 50 (44).

Erityiset salaiset pakkokeinot

Vuonna 2021 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Tietoverkossa tapahtuva peitetoiminta on reaaliaikaisessa tapahtuvaa käytetympi. Valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja selvittämiseen, joskin tarkasteluvuonna perusterikoksina on ollut muun muassa omaisuusrikoksia.

Valvotun läpilaskun edellytykset ovat tiukat, mikä käytännössä on rajoittanut keinon käyttämistä. Poliisi on tehnyt muutaman valvotun läpilaskun lain voimassa olon aikana. Tulli ilmoitti tehneensä 12 (viisi) valvottua läpilaskua vuonna 2021.

Hylätyt vaatimukset

Hylätyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2021 tuomioistuimet hylkäsivät 22 poliisin telepakkokeinovaatimusta. Tullin kohdalla yksi telekuuntelua ja -valvontaa koskeva jatkovaatimus sekä yksi televalvontaa koskeva vaatimus hylättiin tuomioistuimessa.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Salaisen tiedonhankinnan käytöstä tulee pääsääntöisesti ilmoittaa sen kohteelle viimeistään vuoden kuluessa tiedonhankinnan lopettamisesta. Tuomioistuin voi tietyin edellytyksin antaa luvan ilmoituksen siirtämiseen tai tekemättä jättämiseen.

Kertomusvuonna tuli poliisissa ilmi joitakin yksittäisiä tapauksia, joissa ilmoitus oli tehty myöhässä. Tullissa ilmoitus ei ollut myöhästynyt yhdessäkään tapauksessa.

SISÄINEN LAILLISUUSVALVONTA

Poliisihallituksen suorittama salaisten tiedonhankintakeinojen käytön valvonta toteutettiin osana laillisuusvalvontatoimintaa yhtenä vuoden 2021 painopistealueena. Poliisiyksiköiden tarkastukset suoritettiin koronapandemiasta johtuen etäyhteyksin.

Yleisenä havaintona Poliisihallitus toteaa, että salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina hyvällä tasolla. Tehtyjen päätösten ja vaatimusten taso on hyvä. Havaitut virheet liittyvät yleisimmin pöytäkirjausten määräaikaisten noudattamiseen ja kirjausten huolellisuuteen sekä vähäisessä määrin perustelujen konkretiaan. Poikkeamat yleisestä hyvästä laadusta olivat yksittäisiä eikä yleisesti toistuvia virheitä tai laadullisia poikkeamia ilmennyt.

Suurin osa laadullisista poikkeamista koski vaillinaista tai puuttuvaa selvitystä televalvonnan kohteena olevan henkilön ja teleosoitteen välisestä yhteydestä. Suostumusperusteisissa televalvonnassa ilmeni jonkin verran puutteita suostumuksen antamiseen liittyvissä kirjauksissa. Vähäisessä määrin ilmeni epätarkkuuksia epäillyn rikoksen teonkuvauksissa ja perusteluissa tiedonhankinnan kohteen osuudesta epäiltyyn rikokseen tai tapahtumaan.

Poliisiyksiköiden suorittamassa tarkastustoiminnassa havainnot olivat samansuuntaisia kuin Poliisihallituksen tarkastuksissa. Puutteita oli tiedonhankinnan kohdehenkilön ja päätöksessä tai vaatimuksessa hänen käyttämäkseen ilmoitetun teleliittymän tai ajoneuvon välisen yhteyden selvittämisessä. Puutteita oli suostumusperusteisen televalvonnan suostumuksen kirjauksissa sekä tiedonhankinnan pöytäkirjaamisen määräajan noudattamisessa.

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 esimerkiksi tekemällä uusi tiedonsaantipyyntö tai muokkaamaan vaatimustaan. Tarkistus suoritetaan ennen vaatimusten lähettämistä teleyrityksille. Keskusrikospoliisin televiestintäyksikön mukaan aiempina vuosina havaittuja kiirepäätösten ongelmia on saatu koulutuksella vähenemään.

Suojelupoliisin valvonta ei kuulu Poliisihallitukselle vaan sisäministeriölle. Sisäministeriö on arvioinut suojelupoliisin antaman selvityksen perusteella salaisten tiedonhankintakeinojen lain- ja asianmukaisuutta.

Sisäministeriön mukaan suojelupoliisissa on tunnistettu perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä näkökulma. Suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan käytännön järjestämisestä on vastannut operatiivisesta toiminnasta riippumaton, kokopäiväinen sisäinen laillisuusvalvoja.

Sisäministeriön mukaan suojelupoliisin salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta antama selvitys on asianmukainen.

Tulli on kertomusvuonna suorittanut kaikkien salaiseen tiedonhankintaan ja sen suojaamiseen kohdistuvaa jatkuvaa ja systemaattista seurantaa.

Tullin kahdeksan alueellista Salpa-valvojaa on vastuutettu seuraamaan näiden menetelmien käyttöä ja laatimaan suoritetusta valvonnasta ja siihen liittyvistä havainnoista raportin erikseen määrätylle tullimiehelle. Tämän tullimiehen tehtävänä on valtakunnan tasolla valvoa salaisen tiedonhankinnan käyttöä, järjestämistä ja esimiesvalvonnan toteutumista.

Tullin mukaan Salpa-järjestelmään tehdyillä tarkastuksilla ja tutkiviin yksiköihin tehdyillä tarkastuskäynneillä on havaittu, että salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöön liittyvissä prosesseissa tehdään vuosi vuodelta vähemmän virheitä ja laiminlyöntejä. Kertomusvuoden osalta ei havaittu juurikaan virheellisyyksiä. Vakavia puutteita ei ilmennyt lainkaan.

Valtiovarainministeriö pitää Tullilta saamansa selvityksen valossa Tullin salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöön kohdistettuja laillisuusvalvonnan menetelmiä vakiintuneina ja toteaa hyvien laillisuusvalvonnan käytänteiden ja prosessien vahvistaneen valtiovarainministeriön käsitystä siitä, että huolellinen ja asianmukainen salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttämisen toimintakulttuuri on Tullissa saatu jalkautettua.

Rajavartiolaitoksessa Salpa-valvontaa suorittavat Rajavartiolaitoksen esikunta sekä hallintoyksiköt. Hallintoyksikössä Salpa-valvonnasta vastaa virkamies, joka ei itse osallistu operatiiviseen rikostorjuntaan. Tarkastuksesta ja valvontahavainnoista tehdään merkintä Salpa-järjestelmän valvoja -kenttään. Rajavartiolaitoksen esikunnassa valvonnasta vastaa vuoden 2022 alusta lähtien oikeudellisen osaston laillisuusvalvontayksikkö.

Telekuuntelua ja tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta käytetään vain Suomenlahden merivartiostossa ja Kaakkois-Suomen rajavartiostossa.

Yleisenä havaintonaan Rajavartiolaitos toteaa vaatimusten olleen pääosin hyvin perusteltuja ja kattavia.

Puolustusministeriö ei ole havainnut lainvastaista menettelyä Puolustusvoimien salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä vuonna 2021. Lisäksi puolustusministeriö arvioi Puolustusvoimien sisäisen laillisuusvalvonnan olevan tehokasta ja kattavaa sekä organisoinniltaan tarkoituksenmukaista.

5.6.5 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna tarkastettiin Itä-Suomen poliisilaitoksen salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen päätöksiä. Koronaepidemian vuoksi tarkastukset tehtiin ns. asiakirjatarkastuksena. Asiakirjatarkastusta täydennettiin lisäksi videoyhteyksin järjestetyllä keskustelutilaisuudella. Tarkastusta varten poliisilaitosta pyydettiin tarkastusta edeltäneeltä ajanjaksolta telepakkokeinovaatimuksia kääntäoikeuksien päätöksineen, teknisen tarkkailun päätöksiä ja päätöksiä ns. rajoitetusta valeostosta.

Tarkastuksen perusteella OA otti omana aloitteena selvitettäväksi kolme pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöstä teknisestä katselusta ja yhden pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöksen teknisestä kuuntelusta. Tarkastuksen jälkeen kysymykseksi näiden päätösten kohdalla jäi, oliko se, mihin toimenpiteet kohdistuivat, yksilöity riittävän tarkasti. Asian käsittely oli kesken kertomusvuoden päättyessä.

OA on 2016 pyytänyt saada Poliisihallitukselta tiedon tapauksista, joissa salaista pakkokeinoa on haettu ja se on myönnetty sellaisen rikoksen selvittämiseen, estämiseen tai paljastamiseen, johon lain mukaan ei ole mahdollista myöntää kyseistä lupaa. OA on katsonut tärkeäksi, että tällaisissa tapauksissa ja mahdollisesti muissa ilmeisen lainvastaisilta näyttävissä tapauksissa laillisuusvalvonnallisten toimenpiteiden tarve arvioidaan myös tuomioistuimen menettelyn osalta.

Tällaisen Poliisihallituksen ilmoituksen perusteella OA otti omana aloitteena tutkittavaksi kääntäoikeuden telekuuntelua ja -valvontaa koskevan päätöksen.

Lupa oli myönnetty törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelun estämiseksi. Lupaa perusteltiin sillä, että sen katsottiin olevan välttämätöntä henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi.

OA antoi kääntäoikeudelle huomautuksen, koska kysymys ei ollut lainsäätäjän tarkoittaman välittömän uhan torjumisesta, sillä lupavaatimuksen mukaan tiedonhankinnan tavoitteena oli hankkia ennakkotietoa kohteena olevan henkilön suunnitelmista törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelussa. Lisäksi OA arvosteli päätöksen perusteluja, koska päätöksestä ei ilmennyt ne tosiseikat, joihin tiedonhankintakeinon käytön edellytysten oli poliisilain nojalla katsottu perustuvan. Päätöksen perusteluissa viitattiin vaatimuksessa esitettyyn minkä lisäksi yleisluonteisesti todettiin, että telekuunteluluvan voidaan katsoa olevan välttämätöntä henkeä ja terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi. Päätöksessä ei siten enemmälti avattu niitä tosiseikkoja joihin päätöksenteko varsinaisesti perustui. Tosiseikkojen kirjaaminen päätökseen olisi tässä tapauksessa lisäksi todennäköisesti edesauttanut havaitsemaan, että telekuuntelua koskevan luvan myöntämiselle ei ollut poliisilain mukaisia perusteita (7688/2020*).

Rajavartiolaitoksen salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja koskevan tarkastuksen perusteella omana aloitteena tutkittavaksi ottamassaan asiassa OA totesi, että teknistä seurantaa koskevaan päätökseen olisi tullut konkreettisemmin kirjata rikosepäilyn perusteena olleet tosiseikat. Se olisi tässä tapauksessa edellyttänyt sellaistenkin seikkojen esittämistä, joita ei ilmeisesti olisi voitu epäilyille sittemmin paljastaa, jos ja kun näille olisi mahdollisesti ilmoitettu käytetystä salaisesta pakkokeinoista. Tämä ei ole kuitenkaan este tehdä pakkokeinoina vaatimusten mukaista päätöstä.

On eri asia, mitä tietoja epäilty olisi tuosta päätöksestä ollut oikeutettu saamaan. Salassapitoon liittyvät näkökohdat eivät oikeuta jättämään päätöstä perustelematta pakkokeinolain nimenomaisesti edellyttämällä tavalla. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti korostettu salaisia pakkokeinoja ja tiedonhankintakeinoja koskevien vaatimusten ja päätösten perustelujen merkitystä. Erityisesti tämä on tärkeää sellaisten keinojen kohdalla, jotka perustuvat esitutkintaviranomaisen omiin päätöksiin, koska näissä ei ole ulkopuolista, riippumatonta päätöksen tekijää, toisin kuin niissä, joiden käytöstä päättää tuomioistuin (1762/2020).

5.6.6 ARVIOINTIA

VALVONNAN YLEISIÄ ONGELMIA

Sisäiseen valvontaan panostettava

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu viranomaisen sisäisen valvonnan valvontaan. Poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehtävillä tarkastuksilla korostetaan oikeusyksikön omaa poliisilaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistamaa valvontaa.

Sisäiseen valvontaan on salaista tiedonhankintaa käyttävissä viranomaisissa sinänsä panostettu viime vuosina. Poliisihallituksen mukaan poliisilaitosten oikeusyksiköiden toiminta on vakiintunut ja tehtäväkenttä selkiintynyt, joskin yksiköiden alati laajentuva toimenkuva vie aikaa tarkastustoiminnalta.

Poliisihallitus tuo kertomuksessaan esille poliisilaitoksilta useampana vuotena esitetyn, että esitutkintaviranomaiset saisivat tietojärjestelmän kautta oikeushallinnon järjestelmästä päätöstiedot, joiden perusteella voitaisiin toteuttaa ja valvoa salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatujen tietojen hävittäminen. Toistaiseksi tämä ei ole toteutunut; Salpa-järjestelmän ja tuomioistuinten käyttämän AIPA-järjestelmän välinen tiedonsiirto rajoittuu pakkokeinon käsittelyä koskeviin asiakirjoihin.

Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa sisäinen valvonta on niiden oman arvion mukaan toiminut varsin hyvin. Valvontaa helpottaa se, että toiminnan volyymi on paljon poliisia vähäisempi.

Oikeusasiamiehen valvonta on jälkikäteistä ja varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies on kaukana itse toiminnasta eikä hän voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia.

Salaisten pakkokeinojen valvonta perustuu osin luottamukseen siitä, että valvontaa suorittava saa tietoonsa kaiken haluamansa. Toiminnan luonteesta johtuen valvonnan onnistumisen perusedellytys on tarkka dokumentointi.

Reaaliaikainen aktiivinen kirjaaminen myös edesauttaa toimijoita oman toimintansa arvioinnissa ja kehittämisessä sekä varmistaa toiminnan lainmukaisuuden ja lisää uskottavuutta siihen. Kirjaaminen on myös ehdoton edellytys oikeusasiamiehen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan toteuttamiselle.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on jatkuvasti korostettu vaatimusten ja päätösten perustelemisen tärkeyttä. Perustelut tulisi kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden mahdollistamiseksi. Jos tuomioistuin ei vaadi hakijalta riittäviä perusteluita tai jos tuomioistuin laiminlyö riittävän perustelemisen, vaarana on, että lupia myönnetään sellaisiin tapauksiin, joihin lainsäätäjät ei ole näitä keinoja tarkoittanut.

5.6.7 TIEDUSTELU

TIEDUSTELUKEINOISTA

Tiedustelua saadaan käyttää tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Poliisilain 5 a luvussa (siviilitiedustelu) säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Sotilastiedustelulain mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Tiedon hankkimisen tarkoituksena on ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukeminen ja laissa tarkemmin määriteltujen 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 tosiasiaa väljemmin edellytyksin, koska tiedustelu ei ole rikosperusteista ja sen henkilöllinen kohdentaminen on epätasällisempää.

Tiedustelun kohteet voivat olla hyvin epämääräisiä verrattuna salaisen tiedonhankinnan kohteisiin. Poliisilain 5 luvun mukainen salainen tiedonhankinta voidaan kohdistaa vain henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän tiettyyn rikokseen. Sen sijaan tiedustelussa on epäselvää, minkä valtuuksien kohdalla, missä tilanteissa ja missä rajoissa tiedustelumenetelmän käyttö voidaan kohdistaa muihin kuin sotilaalliseen toimintaan tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

Esimerkiksi salaisessa tiedonhankinnassa televalvonta voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän säännöksessä mainittuun rikokseen. Sotilastiedustelussa tämän keinoon käyttöön ei ole henkilöllistä rajausta; riittää, että televalvonnalla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Siviilitiedustelussa televalvontaa koskevassa lainkohdassa ei ole lausuttu henkilöllisestä kohdentamisesta mitään.

Monissa tiedustelumenetelmissä lupa voidaan antaa jopa kuusi kertaa pitemmäksi ajaksi (1 kk/6 kk) kuin mitä samaa keinoa voidaan käyttää salaisessa tiedonhankinnassa. Näitä tiedustelumenetelmiä ovat telekuuntelu, televalvonta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen laitetarkkailu ja valeosto.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalaa on tiedustelussa laajennettu sisällöllisesti ja menetelmällisesti. Salaisessa tiedonhankinnassa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena voi olla vain teleosoite tai –päätelaitte, kun taas tiedustelussa kohteena voi olla henkilö (jolloin teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle). Tiedustelussa monien keinojen kohteena voi olla henkilöryhmä, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa samojen keinojen kohteena on oltava henkilö.

Salaisessa tiedonhankinnassa teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankintaan käytettävä laite ei saa mahdollistaa telekuuntelua, kun taas tiedustelussa tällaista rajoitusta ei ole. Tiedustelussa telekuunteluun voidaan käyttää tiedusteluviranomaisen omia laitteita, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa käytetään säännönmukaisesti ulkopuolista operaattoria. Salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan Suomen tuomioistuimen tai viranomaisen päätöksellä käyttää vain Suomessa, kun taas tiedustelussa samoja keinoja voidaan käyttää myös ulkomailla suojelupoliisin päällikön tai pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä ilman samoja oikeusturvajärjestelyjä kuin Suomessa, vaikka kohteena olisi suomalainen henkilö.

Tiedustelussa on käytettävissä salaisen tiedonhankinnan keinojen lisäksi kokonaan uusia keinoja, joita salaisessa tiedonhankinnassa ei ole. Näitä ovat paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten, tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä ja tietoliikennetiedustelu.

TIEDUSTELUN VALVONNASTA

Tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus sisältää seuraavat valvontaelementit: tiedustelun parlamentaarinen valvonta, tiedustelun laillisuusvalvonta, tiedustelutoimivaltuuksien tuomioistuin käsittely, viranomaisten sisäinen valvonta ja ylin laillisuusvalvonta.

Tiedustelun parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Valiokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo lisäksi myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tähän valvontaan sovelletaan valvontalain 3 luvun säännöksiä ”soveltuvin osin”. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on siis suojelupoliisin muussa kuin tiedustelun valvonnassa kaikki valvontalaissa mainitut toimivaltuudet paitsi ne, jotka koskevat nimenomaisesti tiedustelumenetelmiä. Siten esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivalta tutkia kanteluita ulottuu suojelupoliisin kaikkeen muuhunkin toimintaan kuin tiedusteluun.

Riippumaton tuomioistuin on keskeinen tiedustelumenetelmien käytön 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 poliisiosastossa. Sotilastiedustelua valvoo pääesikunnan päällikkö. Puolustusvoimien asessori vastaa sotilastiedustelun sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Sotilastiedustelutoimintaa valvoo myös puolustusministeriö (lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö sekä kansliapäällikkö).

Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on toimivaltuuksiensa puolesta yhtäläinen valtuus valvoa siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua suorittavia viranomaisia kuten myös tuomioistujia ja tiedusteluvalvontavaltuutettua.

Ylimmän laillisuusvalvonnan käytännön toteuttamisessa on kuitenkin otettava huomioon ensinnäkin se, että jo salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen valvonta on muodostunut oikeusasiamiehen erityistehtäväksi. Tämä johtuu siitä, että näitä keinoja käyttävien viranomaisten toiminnasta vastaavien ministeriöiden on toimitettava näiden keinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta laatimansa kertomukset vuosittain oikeusasiamiehelle. Voimassa olevan sääntelyn mukaan kertomukset tulee toimittaa vuosittain maaliskuun 15 päivään mennessä.

Sama ratkaisu on tehty tiedustelulakienkin kohdalla. Niinpä tiedustelun ylin laillisuusvalvonta painottuu oikeusasiamiehelle. Lisäksi on otettava huomioon valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista muun muassa sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat puolustusministeriötä ja puolustusvoimia. Tämä osaltaan tosiasiallisesti vaikuttaa sotilastiedustelun ylimpään laillisuusvalvontaan.

Tiedustelulainsäädännön myötä oikeusasiamiehen valvonnan alan laajentuminen oikeusasiamiehelle toimitettavine tiedustelua koskevine kertomuksineen osaltaan lisää oikeusasiamiehen ”salaisiin keinoihin” kohdistuvan laillisuusvalvonnan osuutta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnessa.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen toimivallan piiriin.

OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNASTA

Tiedustelun ylimmän laillisuusvalvonnan lähtökohta on sama kuin salaisessa tiedonhankinnassa. Salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnessa 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 tuomioistuihin.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuoden aikana tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluita, joita olisi otettu tutkittavaksi.

Tiedustelun valvontajärjestelmää havainnollistaa oheinen taulukko.

OA antoi päätöksensä omana aloitteena tutkittavaksi ottamaansa ns. palomuurisäännöksen tulkintaa koskevassa asiassa. Asia oli noussut esille tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2019 toimintakertomuksessaan esittämästä lain tulkinnasta.

OA totesi päätöksestään lähemmin ilmenevin perustein, että

1. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta, jonka mukaan palomuurisäännökset eivät rajoita tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvista rikoksista, on vastoin lainsäätäjän tarkoitusta.
2. Siviili- ja sotilastiedustelun palomuurisäännöksiä sovelletaan myös tiedustelutiedon käyttämiseen tiedusteluviranomaisten omassa rikoksia estävässä tai paljastavassa toiminnassa. 3. Palomuurisäännökset osoittavat, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmillä saatua tietoa saadaan luovuttaa rikostorjuntaan.
4. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Nämä poikkeukset on nimenomaisesti säädetty tiedustelulakien palomuurisäännöksissä, jotka ovat erityissäännöksiä rikosasioiden tietosuojalain taikka poliisin tai puolustusvoimien henkilötietolakien yleisiin säännöksiin nähden. Palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja jo tehdystä tai hankkeilla olevasta rikoksesta pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan. Lisäksi tietoja saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukeväksi selvitykseksi ja tietynlaisen vaaran ja vahingon estämiseksi.

VALVONTAJÄRJESTELMÄ

VALVOTTAVAT	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**	
Tuomioistuim	V + T	V + T	T	T + P
Julkinen hallintotehtävä	V + T	V + T	T	T
Julkinen tehtävä	V + T	V + T	T	–

EOA = eduskunnan oikeusasiamies
OKA = valtioneuvoston oikeuskansleri
TiV = tiedusteluvalvontavaliokunta
TVV = tiedusteluvalvontavaltuutettu

V = valvonta
T = tietojen saanti
K = kertomus
P = prosessuaaliset toimivaltuudet

- * ks. Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta 1 §
** Kertomus eduskunnalle; Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta 19 §

5. Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtävämäärittelyillä ei voida oikeuttaa tai perustella henkilötietojen käyttötarkoituussidonnaisuudesta poikkeamista. Siihen vaaditaan nimenomaista lakitasoista sääntelyä.
6. Se, että oikeusturvatakeet tiedustelutiedon johtaessa rikosprosessiin on kytketty palomuurisääntelyn soveltamiseen, osoittaa osaltaan lainsäätäjän tarkoitusta, että palomuurisäännöksiä sovelletaan kaikissa tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmillä saatua tietoa luovutetaan rikostorjuntaan.
7. Myös se, että tiedustelumenetelmin saadun tiedon säilyttäminen ja tallettaminen muuhun kuin tiedustelutarkoituksiin on laissa sidottu palomuurisäännösten tarkoittamiin tapauksiin, osoittaa lainsäätäjän tarkoituksen, että tiedustelutiedon luovuttaminen rikostorjunnan tarpeisiin on säännelty tyhjentävästi palomuurisäännöksissä (289/2021*).

OA oli tiedusteluvalvontavaliokunnan kuultavana tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomuksesta vuodelta 2020. Lausunnossaan OA piti valitettavana, että julkinen kertomus ei voi sisältää salassa pidettävää tietoa, jolloin tiedot tiedusteluvalvontavaltuutetun varsinaisista valvontahavainnoista jäävät varsin vähäisiksi, eikä juuri mitään tilastotietoakaan ole voitu esittää. Myös kuvaus valvonnan konkreettisesta toimittamisesta jää toimintakertomuksessa ilmeisesti salassapitosääntelyn johdosta varsin ohueksi. Oikeusasiamies saa tarkat tilastotiedot viranomaisten oikeusasiamiehelle toimittamista vuosittaisista toimintakertomuksista – kuten myös tiedusteluvalvontavaliokuntakin – mutta muun yhteiskunnan asiasta saama tieto jää väistämättä varsin yleisluontoiseksi. Tällä seikalla voi olla kielteisiä vaikutuksia tiedustelutoiminnan laillisuutta kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen näkökulmasta.

Edellisvuoden tapaan OA piti tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnon haavoittuvuuden näkökulmasta nykyisten voimavarojen vähäisyyttä hyvin ongelmallisena. Riittävät voimavarat ovat edellytys sille, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminto pystyy huolehtimaan kaikista sille laissa säädetystä valvontatehtävistä. Riittäviin voimavaroihin kytkeytyy OA:n mukaan myös se, että tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnolla olisi itsellään kaikki tehtävissä tarvittava asiantuntemus sen sijaan että kertomuksessa esitetyin tavoin tiedusteluviranomaisista riippumatonta tieto- ja viestintäteknologian asiantuntemusta hankittaisiin yhteistyöjärjestelyjen kautta. Voimavaroihin liittyy myös se, että OA:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintaa edelleen kehitettäessä tulisi kiinnittää huomiota myös Suojelupoliisin muun kuin tiedustelutoiminnan valvontaan (5849/2021).

OIKEUSASIAMIEHELLE TOIMITETUT KERTOMUKSET

Sisäministeriö toteaa tehtävänään olevan arvioida suojelupoliisin antaman selvityksen nojalla siviilitiedustelutoiminnan lain- ja asianmukaisuutta.

Suojelupoliisin sisäministeriölle toimittama selvitys kattaa siviilitiedustelun sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamisen. Sisäministeriön mukaan suojelupoliisin sisäinen valvontatoiminta on ollut siviilitiedustelumenetelmien käytön osalta mahdollisimman reaaliaikaista ja havaintoihin on puututtu niiden edellyttämällä tavalla. Tarvittavilta osin on tehty ilmoitus tiedusteluvalvontavaltuutetulle ja saatettu asia sisäministeriön tietoon. Sisäministeriön näkemyksen mukaan suojelupoliisin antama selvitys on asianmukainen.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista arvioida lainsäädännön kehittämistarpeita salaisen tiedonhankinnan osalta kokonaisuutena. Valtioneuvosto on antanut tiedustelulainsäädäntöä koskevan selonteon (VNS 11/2021 vp) eduskunnalle 16.12.2021.

Puolustusministeriö kertoo kertomuksessaan tarkastaneensa kaikki vuonna 2021 sotilastiedusteluviranomaisessa tehdyt päätökset ja pöytäkirjat. Lisäksi puolustusministeriö on tarkastanut kaikki pääesikunnan oikeudellisen osaston laatimat tarkastuskertomukset. Asiakirjojen tarkastamisen yhteydessä sotilastiedusteluviranomaisen edustajien kanssa on keskusteltu oikeudellisista kysymyksistä sekä muista kehittämistarpeista ja ajankohtaisista aiheista.

COVID19-pandemia ei aiheuttanut merkittäviä vaikutuksia suunnitelman mukaiseen sotilastiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaan. Laillisuusvalvonta pystyttiin toteuttamaan hyvin, eikä puolustusministeriö ei ole havainnut sotilastiedustelun laillisuusvalvonnassa vuonna 2021 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. Olisi kuitenkin hyvä, että tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus olisi käytettävissä oikeusasiamiehen toimintakertomusta laadittaessa.

5.6.8 TODISTAJANSUOJELU

Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015. Laki on merkittävä uudistus yksilön ja perusoikeuksien näkökulmasta. Sillä turvataan perustuslaissa turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä kotirauhaan.

Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa henkilön suojelemiseksi, jos henkilöön tai hänen läheiseensä kohdistuu vakava hengen tai terveyden uhka rikosasiassa kuulemisen tai muun syyn vuoksi ja uhkaa ei voida tehokkaasti torjua muilla toimenpiteillä. Poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman, johon kirjataan keskeiset toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi suojeltavan sijoittaminen uudelle paikkakunnalle, asunnon järjestäminen, turvalaitteiden sijoittaminen suojeltavan kotiin ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä neuvonta. Ohjelmassa keskitytään henkilön suojelemiseen, ei rikostutkintaan.

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Poliisi voi valvoa suojeltavan asuntoa ja sen lähiympäristöä. Suojeltavalle voidaan maksaa taloudellista avustusta toimeentulon ja itsenäisen elämän turvaamiseksi.

Keskusrikospoliisi vastaa todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Keskusrikospoliisin päällikkö päättää todistajansuojeluohjelman aloittamisesta ja päättämisestä sekä eräistä ohjelmaan liittyvistä toimenpiteistä. Sisäministeriö antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Sisäministeriön kertomuksen liitteenä olevan Poliisihallituksen raportin mukaan Keskusrikospoliisin antamassa todistajansuojeluohjelmaa koskevassa vuosikertomuksessa on käyty todistajansuojeluohjelman toteutukseen liittyen kattavasti läpi laillisuusvalvonnan kannalta merkityksellisiä seikkoja. Vuosikertomuksessa on tuotu esiin todistajansuojeluohjelman haasteita.

Keskusrikospoliisin todistajansuojelulaissa havaitsemia epätarkkuuksia ja ongelmakohtia ovat lain huomattava laaja soveltamisala suhteessa käytössä oleviin resursseihin; suojeluohjelman päättämisen ”korkea” kynnyks; tilapäisen henkilöllisyyden sitominen ohjelman voimassaoloon ja todistajansuojeluun liittyvän teknisen valvonnan toimivallan muutostarpeiden tarkastelematta jääminen vastoin eduskunnan vastauksessaan EV 248/2014 edellyttämää. Poliisihallituksen mukaan on tärkeää tarkastella voimassa olevaa lainsäädäntöä esiin nostettujen haasteiden valossa ja pohtia lainsäädännön uudistamistarpeita havaintojen pohjalta.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuonna tullut todistajansuojelua koskevia kanteluita.

5.7

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 pääosin jaksossa 5.11.5.

5.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vankien päivittäinen keskimäärä vuonna 2021 oli noin 2 800 (2 800 vuonna 2020). Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden keskimäärä oli hieman alle 3 200 (hieman yli 3 000). Koronavirusepidemian takia eräiden lyhyempien vankeusrangaistusten täytäntöönpanon aloittamista lykättiin. Tällä pyrittiin vähentämään vankilassa olevien vankien määrää ja siten tartuntariskiä. Koronavirukseen liittyviä asioita käsitellään tarkemmin jaksossa 4.

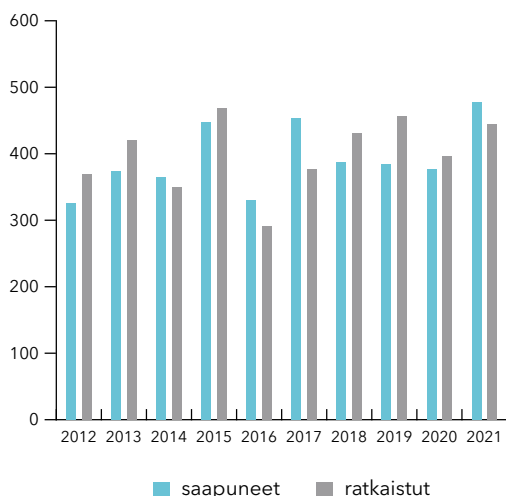
Voimavarojen riittämättömyys tulee esiin toistuvasti. Se vaikuttaa vankiloiden toimintaan kokonaisuudessaan. Pääosin kyse on henkilökunnan vähäisyydestä (6769/2021*), mutta myös tilojen (7922/2020*) ja laitteistojen puutteista (7742/2020). Laajoja ongelmia on esimerkiksi vankien mahdollisuudessa viettää aikaa sellin ulkopuolella ja siinä, mitä tuona aikana on mahdollista tehdä (6885/2020, 1419/2021). Henkilökunnan riittämättömyys on vaikuttanut myös muun muassa vastaanotto-osaston toimintaan (6268/2020*), saattovartiointin toteutumiseen ja turvallisuuteen (8356/2020), tilojen kunnossapitoon (7996/2020) ja sulkemiseen (8240/2020*) sekä vankien mahdollisuuteen olla yhteydessä vankilan ulkopuolelle (6911/2020).

Myös lakivaliokunta on kiinnittänyt Risen voimavaratilanteeseen huomiota (LaVL 11/2021 vp). Sen mukaan tilanne on kestävä. Voimavaroja käsitellään myös jaksossa 3.8, koska eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisenä teemana vuonna 2021 oli viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi.

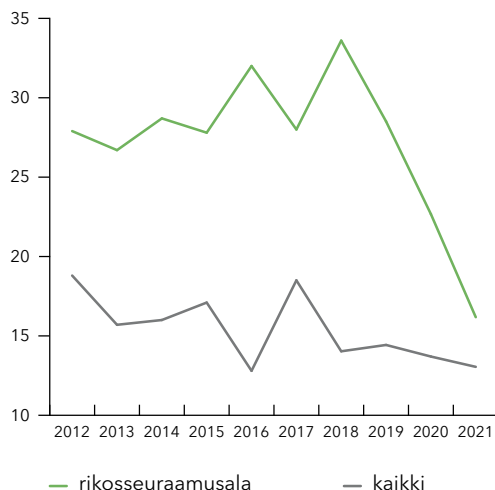
5.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

Rikosseuraamusalaa koskevat kantelut ovat melko suuri asiaryhmä. Alla olevat luvut koskevat vain oikeusministeriön alaista Rikosseuraamuslaitosta. Eräissä tämän kertomuksen taulukoissa olevat rikosseuraamusalaa koskevat luvut sisältävät myös sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvaa Vankiterveydenhuollon yksikköä koskevat asiat (kts. jakso 5.11.5). Tämän vuoksi rikosseuraamusalaa koskevat luvut taulukoissa ovat alla esitettyjä suurempia.

Vuonna 2021 saapui 399 Riseä koskevaa kantelua (324 vuonna 2020). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 365 (349). Omia aloitteita ratkaistiin yksi. Vuotuisen kantelumäärän vaihtelu voi olla suurta. Esimerkiksi ”huippuvuonna” 2017 saapui 453 Riseä koskevaa kantelua. Vaihtelulle ei ole havaittu yksittäistä selvää syytä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Toimenpiteeseen päädyttiin 64 (87) Riseä koskeneessa kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 18 (25). Risen osalta toimenpideprosentti on yleensä ollut korkea, usein kaikista hallinnonaloista korkein, 30 prosentin kummallakin puolen.

Vuosien 2020 ja 2021 toimenpideprosentin laskuun vaikuttaa se, että Risen koronavirustoimia koskevia kanteluja, joita vuonna 2021 saapui 95 (66), ei suurimmaksi osaksi joko ryhdytty tutkimaan tai ne siirrettiin Risen käsiteltäviksi. Tätä selostetaan tarkemmin jaksossa 4.2.4.

Toimenpideprosentin laskuun vaikuttanee sekin, että kanteluja siirrettiin enenevässä määrin Risen ratkaistaviksi, muissakin kuin koronavirusta koskevissa asioissa. Siirtämiseen päädyttiin varsinkin, jos kyse oli yksittäisen virkamiehen käyttäytymisestä. On tarkoituksenmukaista, että tämän kaltaiset esimiehen valvonta- ja ohjausvastuun piiriin kuuluvat asiat käsitellään ensisijaisesti viranomaisen omassa organisaatiossa. Lisäksi Risen oman laillisuusvalvonnan ratkaistaviksi siirrettiin joitakin asioita, joista oli jo olemassa ylimmän laillisuusvalvojan kannanotto tai joiden oikeudellinen arviointi oli muutoinkin selvää. Vuonna 2021 kantelun siirtämiseen päädyttiin 22 prosentissa (9 %) ratkaistuista asioista.

5.7.3 TARKASTUKSET

Koronavirusepidemian vuoksi alkuvuonna ei tehty tarkastuksia. Kesäkuussa tarkastettiin Naarajärven vankila etätarkastuksena. Tarkastushavainnot perustuivat vankilasta ennakolta pyydettyyn asiakirja-aineistoon ja kysymyslomakkeisiin, joihin vankien ja henkilökunnan oli mahdollisuus vastata nimettömästi, sekä vankilan johdon kanssa etäyhteydellä käytyyn keskusteluun. Marraskuussa tarkastettiin Kuopion vankila paikan päällä käyden. Tarkastuksia käsitellään tarkemmin jaksossa 3.5.

5.7.4 LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

LAUSUNNOT

Oikeusministeriölle annetuissa viidessä lausunnossa aiheina olivat Rikosseuraamuslaitoksen hallintorakenteiden uudistaminen (7961/2020*), toimet yleisvaarallisten tartuntatautien suhteen (8169/2020*), väliaikaiset toimet covid-19-epidemian suhteen (1187/2021*), tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen täydentäminen (1309/2021) sekä Rikosseuraamuslaitoksen rakenneuudistusta koskeva valtioneuvoston asetuseräluonnos (4050/2021).

Lakivaliokunnalle annetuissa kolmessa lausunnossa aiheina olivat hallituksen esitys laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta (HE 246/2020 vp), (790/2021), hallituksen esitys laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (HE 44/2021 vp), (2472/2021*) ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 57/2021 vp), (3862/2021).

Perustuslakivaliokunta pyysi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa Covid-19-epidemian johdosta (HE 44/2021 vp), (2700/2021*).

Lisäksi OA lausui Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön turvatarkastuksia koskevasta menettelytapaohjeluonnoksesta (4958/2021).

OMAT ALOITTEET

AOA otti omana aloitteena kantaa Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan koronavirusepidemian aikana (2606/2020*). Omassa aloitteessa esitetyt oikeudelliset kannanotot soveltuvat aikaan ennen 7.6.2021, jolloin laki väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (452/2021) tuli voimaan. Ratkaisua käsitellään jaksossa 4.

Vuonna 2020 ratkaistussa tutkintavangin itsetuhoisuutta koskevassa omassa aloitteessa AOA saattoi Rise/kehan tietoon käsityksensä itsemurhaan johtaneiden tapahtumien jälkikäteisestä selvittämisestä ja arvioinnista sekä siitä, onko asiasta riittävä ohjeistus. Kehaa pyydettiin ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin ohjeistuksesta todettu oli antanut aihetta (853/2018*).

- Rise/keha ilmoitti 1.7.2021 ensivaiheessa kartoittaneensa ohjeistuksen valmisteluun osallistujat ja perustaneensa erillisen työryhmän ohjeistuksen päivittämistä varten. Työryhmään kuuluu edustaja keskushallintoyksikön eri tehtäväalueista (turvallisuus, HR-johtaminen, asiakastyö ja toiminnot) sekä Vankiterveydenhuollon yksiköstä. Rise/kehasta tammikuussa 2022 saadun tiedon mukaan työryhmän työ on kesken. Marraskuussa oli valmistunut työryhmän työn pohjana toimiva selvitys vankien itsemurhien ehkäisystä Vantaan vankilassa.

Vuonna 2020 ratkaistussa koulutetun valvontahenkilökunnan riittävää saatavuutta koskevassa omassa aloitteessa AOA kiinnitti huomiota siihen, että vankien asianmukainen kohtelu sekä vankiloiden järjestys ja turvallisuus edellyttävät, että vankiloissa on ohjaus- ja valvontatehtävissä riittävästi koulutettua ja ammattitaitoista henkilökuntaa. Saadun selvityksen ja tarkastushavaintojen perusteella vaikutti ilmeiseltä, että pätevyysvaatimukset täyttävien koulutettujen vartijoiden puute on vakava ja akuutti ongelma.

Rise/kehaa pyydettiin ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin havainnot antoivat aihetta (4153/2019*).

- Rise/keha ilmoitti 28.1.2022 muun muassa seuraavista toimenpiteistä, joihin koulutetun valvontahenkilöstön saatavuuden parantamiseksi on ryhdytty: rikosseuraamusalan tutkimuksen aloituspaikkojen kasvattaminen 80 aloituspaikkaan; OTT, dosentti Jussi Pajuojaan laatima selvitys ja toimenpide-ehdotukset koskien henkilökunnan rekrytointi- ja koulutusjärjestelmän kehittämistarpeita; oppisopimuskoulutuksen kehittäminen yhteistyössä Turun ammatti-instituutin ja Ylä-Savon ammattiopilaitoksen kanssa sekä rekrytinnin ja työnantajakuvaviestinnän kehittäminen.

ESITYKSET

Laki edellyttää, että kurinpitorangeistus laitetaan täytäntöön viipymättä. Vankila ei ollut menetellyt lainvastaisesti laittaessaan yksinäisyysrangaistuksen täytäntöön niin nopeasti, että kantelija ei ehtinyt vaatia täytäntöönpanon kieltoa ennen kuin rangaistus oli jo suoritettu. Kantelijan mielestä perustuslain 21 §:ssä taattu oikeusturva ei toteutunut. AOA totesi lainsäätäjän yleisemminkin lähteneen siitä, että joissakin tilanteissa muutoksenhakukelpoinen päätös voidaan tai pitää panna välittömästi täytäntöön. Kurinpitojärjestelmän luonteeseen kuuluu, että seuraamus tulee nopeasti. Esimerkiksi sotilaskurinpidon osalta on kuitenkin mahdollista antaa rangaistulle eräissä tapauksissa hyvitys. AOA saattoi oikeusministeriön tietoon lainsäädäntötyötä varten näkemyksensä, että viipymättömän täytäntöönpanon tilanne ei ole täysin ongelmaton (6533/2020).

Vankila ei voi asettaa tutkintavangin ja oikeudenkäyntiasiamiehen tapaamisen edellytykseksi, että tapaaminen liittyy vireillä olevaan oikeusprosessiin. Yhteydenpitoa ei pakkokeinolain mukaan voi rajoittaa. Laista tai sen esitöistä ei tule ilmi, että säännös koskisi ainoastaan rikosasian puolustajaa tai avustajaa. Lakia oli vankilassa tulkittu toisin. AOA saattoi OM:n tietoon lain tulkinnessa ilmenneet epäselvyydet ja pyysi OM:tä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin havainnot mahdollisesti olivat antaneet aihetta (2406/2020*).

- OM ilmoitti 31.1.2022 seuraavaa. OM on 10.7.2020 asettanut työryhmän arvioimaan pakkokeinolain muutostarpeita ja tarkastelun perusteella valmistelevaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmä on muun ohessa tarkastellut AOA:n ratkaisussa esille nostettuja kysymyksiä. Mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen perusteella on tarkoitus valmistella asiaa koskeva hallituksen esitys.

Tutkintavangille tuomioistuimessa määrättyjen yhteydenpitorajoitusten osalta osoittautui epäselväksi, kuuluiko yhteydenpidon valvonta poliisille vai vankilalle, ja mikä olisi voinut olla valvonnan sisältö. OA esitti OM:lle pakkokeinolain uudistamistarpeen arviointia kyseiseltä osin. Ratkaisua on selostettu myös poliisia koskevassa jaksossa 5.3 (7510/2020*).

5.7.5 MUITA RATKAISUJA

HUOMAUTUKSET

Vankilassa on tehtävä puhelukohtainen päätös ennen puhelun kuuntelemista ja tallentamisesta. Säännökset eivät mahdollista toistaiseksi voimassa olevan päätöksen tekemistä.

Vankila ei voi päättää rajoittaa yksittäisen vangin päivittäistä puhelinaikaa. Vankien tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi vankila voi kuitenkin puuttua myös yksittäisen vangin puhelimen käyttöön, silloin kun se estää muiden vankien puhelimen käyttöä.

AOA antoi huomautuksen vankilan apulaisjohtajalle, joka oli päättänyt, että vangin puhelut kuunnellaan ja tallennetaan toistaiseksi ja että vangin päivittäinen puhelinaika rajoitetaan 10 minuuttiin päivässä. AOA piti tarpeellisenä, että vankilan toimintaa valvova aluekeskus (alke) selvittää laajemmin vankilan käytännön ja ryhtyy toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että vankilassa toimitaan lainmukaisesti. AOA pyysi alkea ilmoittamaan 1.9.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä oli antanut aihetta (2696/2020*).

- Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus ilmoitti, että sen lakimies on vieraillut vankilassa ja keskustellut asiasta johtajan kanssa. Vankilassa oli jo muutettu menettelyä siten, että puheluita ei enää kuunnella ja tallenneta ilman jokaista puhelua koskevaa erillistä päätöstä. Johtajan mukaan resurssien vähäisyyden vuoksi vankilassa ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista tehdä tällaisia päätöksiä, eikä puheluita siten tarpeellissakaan tilanteissa voida kuunnella ja tallentaa. Rise/keha on ryhtynyt valmistelevaan kaikille vankiloille tarkoitettua menettelytapaohjetta. Lisäksi ratkaisua 2696/2020 käsitellään alueen johtoryhmässä kaikkien vankilajohtajien kesken.

MENETTELYVIRHEET VAARANTAVAT OIKEUSTURVAN TOTEUTUMISTA – LAIN SISÄLTÖÄ EI AINA TUNNETA

Risen virkamiesten menettelytavoissa tulee säännöllisesti esiin puutteita. Usein lainvastainen tai virheellinen menettely liittyy hallintolaissa säädettyyn päätöksentekomenettelyyn tai muihin oikeusturvan takeisiin. Vangin muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten tuntemisessa on edelleen puutteita. Ongelmat ovat jatkuneet pitkään. Tässä jaksossa on niistä joitakin tyypillisiä esimerkkejä.

Toimivaltaa koskevia säännöksiä ei aina tunneta. Vankilalla ei ole toimivaltaa vahingonkorvausvaatimuksen ratkaisemiseen. Vankilalle osoitettu vahingonkorvausvaatimus tulee vaatimuksen sisällöstä riippuen joko siirtää Valtiokonttorin käsiteltäväksi tai neuvoa kantelijaa itse esittämään vaatimus Valtiokonttorille. Vankilan on kuitenkin perusteltua selvittää korvausperusteen olemassaoloa (7931/2021). Toisenkin vankilan osalta kävi ilmi, että oikeaa menettelyä vahingonkorvausasiassa ei tunnettu (920/2021).

Vankilan tilojen lukittuna pitämisestä päättää vankilan johtaja. Vankien vapaa-ajantilojen wc oli lukittu siellä tapahtuneen salatupakoinnin vuoksi rikosseuraamusesimiehen päätöksellä. Kyse ei ollut tilanteesta, jossa päätös olisi pitänyt tehdä kiireellisesti. Asia olisi tullut saattaa johtajan ratkaistavaksi (8240/2020*). Vangin hakiessa valvomatonta tapaamista tulee tehdä kirjallinen perusteltu päätös. Päätös tulee tehdä esittelystä. Toimivaltainen päätöksentekijä olisi ollut apulaisjohtaja tai rikosseuraamusesimies (5396/2020).

Rangaistusajan suunnitelman osana olevan laitosturvallisuuslausunnon tulee vastata tosiasioita. Lausunto oli virheellinen. Vangin oli kirjattu saaneen kurinpitorangeistus kolmesta sellaisesta tapahtumasta, jotka eivät olleet johtaneet kurinpitotoimiin. Lausunto oli myös epäselvä. Siihen oli kirjattu tieto, että samassa rikosasiassa oli tuomittu eräs toinen henkilö. Mahdollinen rikoskumppanuus tai asian muu merkitys olisi tullut ilmaista selvemmin. Ainakaan laajassa rikoskokonaisuudessa tuomitseminen ei suoraan osoita, että heillä olisi ollut mitään tekemistä toistensa kanssa. Asian merkitys laitosturvallisuudelle jäi epäselväksi. Lisäksi lausuntoon oli kirjattu, että vankia oli epäilty törkeän henkeen tai terveyteen rikoksen valmistelusta vankilassa. Väite vakavasta rikosepäilystä voi vaikuttaa moniin vankia koskeviin päätöksiin. Tieto oli kuitenkin ollut virheellinen. Poliisi ei ollut esitutkinnassa löytänyt tukea tällaiselle epäilylle ja tämä oli ollut selvää jo paljon ennen laitosturvallisuuslausunnon laatimista.

AOA piti kirjausta varsin ongelmallisena. Jos vankilan henkilökunnalle syntynyt epäily oli haluttu mainita, lausuntoon olisi tullut kirjata myös esitutinnan lopputulos.

Jotta tiedot olisivat luotettavia ja ajantasaisia, rikosprosessissa oleviin tai olleisiin asioihin viitattaessa tulisi aina selvittää, missä vaiheessa asian käsittely on, onko asiassa tehty joitakin päätöksiä ja jos on, niin minkä sisältöisiä. Sen lisäksi, että tietojen tulee olla paikkansapitäviä laitosturvallisuuslausuntoa laadittaessa, tulee niitä päätöspäätöstenä käytettäessä tarpeen mukaan selvittää, onko tapahtunut muutoksia (3725/2020*).

Vanki ei ollut saanut omaisuuden hallussapitoa koskevaa kirjallista perusteltua päätöstä eikä oikaisuvaatimusosoitusta. Omaisuuden hallussapitopäätöksiä yleensä tekevät virkamiehet olivat olleet lomalla. Myös vuosilomien aikaan työskentelevän henkilöstön tulee tuntea menettelyä ohjaavat säännökset (5796/2021).

Vankien asiointilomakkeet tulee käsitellä kohtuullisessa ajassa myös koronavirusepidemian ja etätyöjaksojen aikana. Kolme viikkoa oli liian pitkä vastausaika. Oli epäselvää, oliko lomake tarkoitettu vankilan vai arviointikeskuksen johtajalle. Asia olisi tullut selvittää mieluiten vangin kanssa keskustelemalla, eikä kehottaa häntä kirjallisessa vastauksessa kääntymään toisen virkamiehen puoleen. Kantelijaa ei olisi tullut ohjeistaa hänen oikeudestaan kannella laillisuusvalvojalle ennen kuin asia oli viranomaisen sisäisesti selvitetty. Vastauksessa olisi tullut olla vastauksen antajan nimi, nimenselvennys, virka-asema sekä päiväys (2747/2021). Asiointilomakkeisiin annetuissa vastauksissa on toistuvasti puutteita vastauksen antajan nimen ja virka-aseman merkitsemisen suhteen (1793/2021, 3267/2021).

Arviointikeskus ei ollut esittänyt riittäviä perusteita kielteiselle avolaitospäätökselle. Arviointikeskus ei ollut selvittänyt asiaa hallintolain edellyttämien tavoin ennen avolaitoshakemuksen ratkaisemista.

Vangin halukkuus ja motivaatio rikoksettomaan elämään oli tullut monin tavoin ilmi vankilassa. Hän oli muun muassa motivoitunut ja innokas opiskelija, motivoitunut päihitteettömyyteen sekä käynyt lukuisia keskusteluja psykologin kanssa. Psykologin mukaan vangilla oli muutosta tukevia tulevaisuuden suunnitelmia. Vangin lähipiiri, mukaan lukien hänen miesystävänsä, oli päihitteettömyyttä ja rikoksetonta elämää tukeva. Vangin käytös oli ollut moitteetonta. Hänellä olisi ollut avolaitoksessa suljettua vankilaa paremmat mahdollisuudet pitää yhteyttä lapseensa. AOA:n mukaan asiassa oli vahvoja perusteita avolaitokseen siirtymiselle.

Edellä kerrotusta huolimatta arviointikeskus perusteli kielteistä päätöstä sillä, että oli jäänyt epäselväksi, miten rikollisesta elämäntavasta ja rikollisuuteen kiinnittyneestä sosiaalisesta piiristä irrottautuminen ja sitä tukeva muutostyöskentely on edennyt. Arviointikeskus perusteli kielteistä päätöstä myös yhteyksillä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Asiassa ei kuitenkaan ollut selvitetty, että vangilla olisi vankilassa ollessaan ollut yhteyksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluviin henkilöihin lapsensa isää lukuun ottamatta. AOA:n mukaan ei voida edellyttää, että vanki ei saisi olla lapsen liittyvissä asioissa yhteydessä lapsen isään, entiseen puolisoonsa, jonka luona lapsi asui (7030/2020*).

Tutkintavangin vankilasta toiseen siirtämistä koskeva päätös oli perusteltu puutteellisesti. Lisäksi siitä sai virheellisen kuvan kantelijan mielipiteestä (6701/2020*). Kielteinen poistumislupapäätös oli perusteltu riittämättömästi. Luvan myöntämiselle olisi ollut painavia perusteita, kuten perhesuhteiden ylläpitäminen. Vangille oli jo aiemmin, toisessa vankilassa myönnetty poistumislupia, joiden ehtoja hän oli noudattanut (1598/2021).

Vangin siirtohakemus toiseen vankilaan, kuten muutkin hallintoasiat, on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Vankilalta kesti yli kolme viikkoa siirtää hakemus arviointikeskuksen ratkaistavaksi. Vankilan olisi tullut toimittaa hakemus arviointikeskukseen nopeammin (667/2020).

Muutoksenhakuoikeuden toteutuminen edellyttää, että päätös tehdään viivytyksettä. Vangille olisi tullut antaa valvottuun koevapauteen sijoittamista koskeva kielteinen päätös välittömästi sen jälkeen, kun oli selvinnyt, että koevapauden edellytykset eivät täyty (4742/2020).

Poistumisluvat, joita vanki haki vakavasti sairaana olleen lähiomaisen tapaamiseksi, olisi tullut käsitellä erittäin tärkeän syyn (ETS) perusteella haettuina poistumislupina. Vanki oli merkinnyt hakemuksiin syyksi TS (tärkeä syy) ja asiat käsiteltiin sellaisina. Poistumisluvan hakemiseen tarkoitettussa lomakkeessa ei ollut vaihtoehtoa ETS. Hakijan valitsemasta vaihtoehdosta huolimatta asia tulee ratkaista todellisen syyn perusteella. Kehän tulee varmistua siitä, että lomakkeistossa ei ole nyt kyseessä olevan kaltaisia puutteita. Poistumislupia ei myönnetty. Jälkimmäistä päätöstä 31.7.2020 perusteltiin sillä, että lähiomaisen kunto olisi parantunut. Hän menehtyi 1.–2.8.2020. Asian esittelijän olisi tullut varmistua siitä, että päätöksenteon pohjana oleva aineisto terveydentilasta on oikea ja ajantasainen. Kunnon parantuminen perustui ilmeisesti oletamaan. Vanki ei ollut esittänyt sellaista hakemuksessa eikä se käynyt ilmi lääkärintausunnosta. TS-perusteiseen poistumislupaan ei voi hakea muutosta, mutta ETS-perusteiseen voi. Näin ollen vanki menetti myös oikeussuojakeinonsa (5411/2020).

Vangilla oli ollut vaikeuksia tutustua rikosasian sähköiseen oikeudenkäyntiaineistoon. Oikeusturvaan kuuluu mahdollisuus valmistella puolustustaan rikosasiassa. Vankilan tulee osaltaan huolehtia siitä, että tätä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osa-aluetta ei loukata (2510/2020*).

HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS JA YKSITYISELÄMÄN SUOJA

Turvallisuuden takaamiseksi voidaan joutua puuttumaan vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan. Puuttuminen on sallittua vain, jos laissa on nimenomaisesti säädetty oikeus siihen. Puuttuminen tulee tehdä vangin ihmisarvoa kunnioittaen ja hienotunteisesti. Esimerkiksi vankien tarkastamiseen, kameravalvontaan, virtsanäytteiden pyytämiseen, terveydenhuollon käyntien aikaiseen valvontaan ja turvaamistoimenpiteisiin liittyviä ongelmallisia menettelytapoja tulee ilmi säännöllisesti.

Vankien vaikeudet antaa virtsanäyte henkilökunnan valvoessa näytteenantoa tulevat vuodesta toiseen esiin. Näytteen antamisen epäonnistumisen seuraukset voivat olla vangeille merkittäviä. Erään tällaisen kantelun yhteydessä AOA pyysi Rise/kehaa ja VTH:ä arvioimaan, kuinka ongelma voitaisiin ratkaista.

Kehan mukaan vanki voisi antaa virtsanäytteen sijaan sylkinäytteen, jos virtsanäytteen antaminen on vangille esimerkiksi lääketieteellisistä syistä erittäin vaikeaa. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella vangille voidaan kehan mukaan lähtökohtaisesti antaa mahdollisuus myös sylkinäytteen antamiseen. Edelleen keha piti perusteltuna, että virtsatestin sijasta otetaan sylkitesti, jos vanki ei pysty lisääjankaan puitteissa antamaan virtsanäytettä.

Lausunnon jälkeen keha antoi uuden ohjeen päihdevalvonnasta. Ohjeessa todetaan, että testaustilanne ja siihen liittyvät asiat voivat olla ahdistavia ja vaikeita. Tapauskohtaisesti tällaisessa tilanteessa voi olla perustellumpaa käyttää virtsatestin sijaan sylkitestausta.

Koska ohje ei näyttänyt täysin vastaavan kehan kanteluun antamaa lausuntoa, AOA kiinnitti edelleen kehan huomiota siihen, että virtsanäyte päihdeettömyyden osoittamisen ainoana keinona voi olla ongelmallinen yhdenvertaisen kohtelun kannalta, jos virtsanäytteen antamisen vaikeus liittyy vangin terveydentilaan.

VTH:n osalta AOA otti esiin mahdollisuuden antaa vankilalle lääketieteellinen arvio sen suhteen, onko potilaalla virtsanäytteen antamiseen vaikuttava terveydellinen ongelma, tai arvioida ainakin sitä, voiko potilaan kuvailemalla oireilulla olla vaikutusta näytteen antamiseen.

Terveystenhuollon vaihtolovelvollisuus huomioon ottaen arvio voitaisiin antaa vain vangin pyynnöstä tai nimenomaisella suostumuksella. AOA viittasi myös Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontaviraston (Valvira) on ohjeistukseen, jonka mukaan, kun potilas hoitosuhteeseen perustuen pyytää lääkärintodistusta, se pitää pääsääntöisesti antaa hänelle. Jos lääkäri arvioi, että pyydetty todistus on tarpeeton tai jopa haitallinen potilaalle, hänen on siitä huolimatta annettava se, jos potilas lääkärin mielipiteen kuultuaan edelleen haluaa todistuksen (5749/2020*).

Voimakeinoja ei saa käyttää varmuuden vuoksi, vaan vasta, jos muut keinot eivät tehoa. Vankilan yleinen toimintatapa ottaa eristysosastolle kuljetettavaa vankia käsistä kiinni, oli virheellinen. Erillään pitäminen järjestysrikkomuksen selvittämiseksi ei ollut perusteltua pelkästään sillä perusteella, että vanki oli käyttänyt sopimatonta kieltä, kun hän ei ollut uhkaava tai aggressiivinen. Sijoittamiselle tarkkailuun kameravalvontaan ei ollut esitetty mitään lain edellyttämiä perusteita (5290/2020*).

Vankilan henkilökunnan olisi perusteltua ilmoittaa vangin lähiomaiselle tai muulle läheiselle vangin vakavasta sairastumisesta tai sairaalaan siirtämisestä, jos vanki sitä pyytää eikä itse pysty tekemään ilmoitusta (5793/2020).

Vankien terveydenhoitoa käsittelevässä jaksossa 5.11.5 selostetaan tarkemmin ratkaisuja, jotka koskevat vangin sitomista kuljetuksen aikana (4441/2020) ja vartijan läsnäoloa hoitotilanteessa vangin käydessä vankilan ulkopuolisessa terveydenhoidossa (4272/2021). Terveystenhuoltoon liittyen esillä on ollut myös vangin mahdollisuus pukeutua muihin kuin vankivaatteisiin aina silloin, kun hän poistuu vankilasta. Vankilalla ei ole asiassa harkintavaltaa (8356/2020).

VANKISIJOTTELU JA OLOSUhteet VANKILASSA

Toistuvasti esiin tuleva ongelma on liian pitkäaikainen tai perusteeton sijoittaminen matkaselliin. Näissä asioissa vankilan ja arviointikeskukseen (arke) yhteistyö ei aina ole toiminut kuten pitäisi. Vuonna 2021 ongelmia oli myös vankilasta toiseen siirtämisen perusteissa.

Tyypillinen kantelun aihe on myös mahdollisuus olla sellin ulkopuolella vähemmän kuin kahdeksan tuntia päivässä. Kahdeksan tuntia on kansainvälisten suositusten mukaan minimiaika. Kyse ei ole vain siitä, että vangit voivat olla sellin ulkopuolella, vaan tänä aikana tulisi olla mielekkäitä ja kehittäviä toimintoja. Myös kotimainen lainsäädäntö velvoittaa järjestämään vangeille työtä, koulutusta tai kuntoutusta sekä vapaa-ajantoimintaa. Osa vankiloista ei kykene toteuttamaan näitä velvoitteita riittävästi.

Vanki jouduttiin sijoittamaan kahdeksaksi viikoksi matkaselliin, koska vankilassa ei ollut asuinosaistoilla tilaa. Vankila menetteli virheellisesti. Tätä lievensi se, että vangille oli pyritty mahdollistamaan toimintaa ja vapaa-ajantoimintaa. Kun oli nähtävissä, että matkaselliin sijoittaminen tulee jatkumaan, vankilan olisi tullut olla yhteydessä arviointikeskukseen. Arken tulee puolestaan olla tietoinen alueensa laitosten täyttöasteesta. Arkella tulee myös olla tiedossa alueensa vankiloiden edellytykset tarjota vangeille asianmukaiset olosuhteet ja rangaistusajan suunnitelman mukaista toimintaa. Arviointikeskusten ja vankiloiden tulee pitää yhteyttä ja tehdä yhteistyötä vangin sijoitteluun ja rangaistusajan suunnitelmaan liittyvissä asioissa (6700/2020*).

Tulkinnanvaraista oli, oliko tutkintavangin siirtämiselle toiseen vankilaan ollut lain edellyttämät perusteet. Vankilan olisi tullut ensisijaisesti yrittää ratkaista konfliktitilanne keskustelemalla vankien kanssa. Tilanne ei ollut ollut sillä tavoin ”tulehtunut”, että tutkintavangin siirtämistä olisi voitu perustella sillä. Tutkintavanki olisi tullut matkaselliosaston sijasta siirtää toiselle asuinosaistolle (6100/2020*).

Sellin ulkopuolisen ajan ja toimintojen vähäisyys ei aina ole vankilan omin toimin ratkaistavissa. Sellien ilta-aikaista aukioloa oli jouduttu vähentämään henkilöstövoimavarojen vähäisyyden vuoksi (6885/2020).

Erillään pitäminen ei oikeuta vangin asuttamista tavanomaisesta poikkeavasti varusteltuun sellin. Asunolosuhteiden on vastattava normaalia asuinselliä. Erillään pidettävälle tulisi tarjota mielekästä sosiaalista kanssakäymistä, kansainvälisten suositusten mukaan vähintään kaksi tuntia päivässä. Erillään pidettävälle vangille on pyrittävä järjestämään myös toimintaa. Ulkoilu ja mahdollisuus käyttää puhelinta eivät ole riittävää sellin ulkopuolista toimintaa. Vankila ei voi kieltää erillään pidettävältä kirjojen lainaamista. Vankila ei voi myöskään antaa toimintaohjetta, jonka mukaan erillään pidettävän haltuun ei anneta muuta omaisuutta kuin kohtuullinen määrä vaatteita (6783/2020*).

Vankiloiden ylläpidon ulkoistaminen ei muuta vankiloiden ja niiden henkilökunnan vastuuta vankien olosuhteista huolehtimisesta. Viime kädessä vankilan tulee huolehtia siitä, että vankien ulkoilualueet ovat siinä kunnossa, että niissä voi ulkoilla turvallisesti ja että niissä on tarvittavat välineet lumenpoistoon ja hiekoitukseen, jos näitä toimenpiteitä ei ole palveluntarjoajan toimesta toteutettu (2741/2021). Sellin wc:n lampun vaihtoon ei saa kulua kahta viikkoa (7996/2020).

Sellin tai muun asuintilan on oltava asianmukaisesti siivottu ja puhdas vankia sinne sijoitettaessa. Vaikka vanki on lain mukaan vastuussa sellin siisteydestä, hänen tehtäviinsä ei kuulu sellin siivoaminen edellisen vangin jäljiltä (7157/2020*). Siisteysongelmia on ollut erityisesti matkaselleissä. AOA korosti vankilan vastuuta sellien siisteydestä sekä siivoustyön ammattitaitoista johtamista ja valvontaa (3547/2021*).

Tutkintavankia ei tule sijoittaa asumaan samaan selliin vankeusvangin kanssa edes omalla suostumuksellaan (3130/2020*).

LUOTTAMUKSELLISEN VIESTIN SUOJA

Vangin ja valvontaviranomaisen välistä kirjeenvaihtoa ei saa lukea. Vangin Valviralle osoittamaa kirjettä, jonka vanki oli pyytänyt lähettämän sähköisesti, ei olisi saanut lukea. Tähän ei vaikuta se, että vanki toimitti kirjeen avoimessa kurossa ja että hänen pyytämänsä lähettäminen olisi väistämättä tarkoittanut kirjeen käsittelemistä (8486/2020*).

Vankeusvangin puhelun kuuntelemista ja tallentamista koskevaa päätöstä selostetaan edellä kohdassa huomautukset. Päätöksessä oli kyse myös päivittäisen puheluaajan rajoittamisesta (2696/2020*). Vastaavasti vankila ei voi päättää tutkintavankienkaan puhelujen osalta kuunnella ja tallentaa niitä toistaiseksi. Erillään pidettävän tutkintavangin päivittäistä puhelimenkäyttöaikaa ei voitu rajoittaa kymmeneen minuuttiin (6783/2020*).

ONGELMIA YHTEYKSISSÄ VANKILAN ULKOPUOLELLE

Yli kuusi vuotta voimassa olleen lainsäädännön mukaan vangille voidaan antaa lupa käyttää henkilökohtaista sähköpostia viestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen. Käytännössä tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Ylin laillisuusvalvoja arvosteli jo vuonna 2016 sitä, että laissa säädetty mahdollisuus sähköpostin käyttöön ei toteudu. Nyt AOA katsoi Risen laiminlyöneen lain täytäntöönpanon. Hän lähetti päätöksensä myös OM:lle (2510/2020*).

Vankien tulot ovat pienet ja puhelut vankilasta kalliita. Vankiloissa on ollut erilaisia tulkintoja siitä, kuinka laajasti oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle soittaminen vankilan kustannuksella on mahdollista. AOA yhtyi OM näkemykseen, jonka mukaan vireillä olevan rikosasian hoitamiseksi tarpeelliset puhelut ja myös vankilaan saavuttaessa soitettavat niin sanotut tulosoitot olisi perusteltua voida aina hoitaa vankilan kustannuksella. On mahdollista, että vangeilla ja tutkintavangeilla on muitakin oikeudellisia asioita. Asianajosuhteen luottamuksellisuuden vuoksi olisi ongelmallista, jos vankila edellyttäisi asian laadun selvittämistä. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että kaikki asianajajalle tai muulle oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 tai 5 momentissa tarkoitetulle oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle soitettavat puhelut voisi hoitaa vankilan kustannuksella.

AOA saattoi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon, että sen tulisi ohjeistaa vankiloita puhelujen soittamisesta vankilan kustannuksella, kuten OM oli esittänyt. AOA lähetti päätöksensä OM:lle sen harkitsemiseksi, onko puhelujen maksuttomuutta koskevia säännöksiä tarpeen selvittää (4257/2020*).

Kanteluissa tulevat toistuvasti esiin vaikeudet pitää yhteyttä omaisiin puhelimitse sen takia, että omaiset eivät ole tavoitettavissa sinä aikana, kun vangilla on mahdollisuus soittaa. Soittamiseen tulisi tarvittaessa antaa mahdollisuus silloinkin, kun sellien ovet eivät ole auki (6885/2020).

Vangeille saapuville viesteille tarkoitettuun vankilan sähköpostilaatikkoon lähetetty sähköposti tulisi toimittaa vangille viimeistään viestin lähettämistä seuraavana päivänä. Sähköpostin luonne nopeana viestintävälineenä puoltaa sitä, että toimittaminen ei kestä tätä kauempaa. Tarvetta suhteellisen nopeaan viestintään korostaa se, että vangeille ei ole mahdollista soittaa vankilaan (1537/2020).

Tapaamisia videoyhteyden välityksellä olisi perusteltua järjestää joustavasti eikä vain tiettyinä aikoina (7742/2020). Vanki oli perustellut videoyhteyttä lähiomaisiin romanien välisillä heimoristiriidoilla. Kyseessä oli tilanne, johon videoyhteys on tarkoitettu ja joka rinnastuu esimerkiksi siihen, että pitkä välimatka estää tapaamiseen saapumisen (6911/2020). Eri vankiloissa olevien puolisoiden tapaaminen videoyhteyden välityksellä tulisi mahdollistaa samoin kuin niiden, joista toinen on vankilassa ja toinen sen ulkopuolella (2801/2020, 1631/2021).

Vankilan olisi ollut perustellumpaa ottaa suoraan vastaan asianajajan kiireelliseksi arvioima soittopyyntö kuin kehottaa asianajajaa jättämään pyyntö sähköpostilla, joka toimitettaisiin vangille myöhemmin. Vankilan tulisi luottaa asianajajan omaan arvioon kiireellisyydestä eikä yrittää arvioida sitä (1537/2020).

5.8

Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto

Asiaryhmään kuuluvat suurimpana asiakokonaisuutena ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmässä käsitellään myös laajemmin niitä oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia menettelyjä, jotka aiheutuvat velkaantumisesta ja maksuhäiriöistä. Näitä voivat olla viranomaisten perintämenettely ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettely julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Jaksossa käsitellään myös talous- ja velkaneuvonnan järjestämistä ja menettelyä siinä.

Taloudellisen toiminnan osalta tähän asiayhteyteen kuuluu kilpailuvalvonta sekä kuluttaja-asiamiehen toiminta ja kuluttajaneuvonta. Taloudellisen toiminnan viranomais- ja julkisista tehtävistä tässä käsitellään myös rahoitusvalvontaa, elinkeinotukiasioita ja Patentti- ja rekisterihallituksen menettelyjä koskevia asioita sekä eräitä elinkeinojen valvontaa koskevia asioita. Tässä asiaryhmässä käsiteltiin myös Senaatti-kiinteistöjä, Valtiokonttoria, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskusta sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa koskevia asioita.

Asiaryhmää koskevat asioiden ratkaisija oli AOA Pasi Pölönen. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä. Asiaryhmän toisena esittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja, joka toimi osan vuotta myös pääesittelijänä.

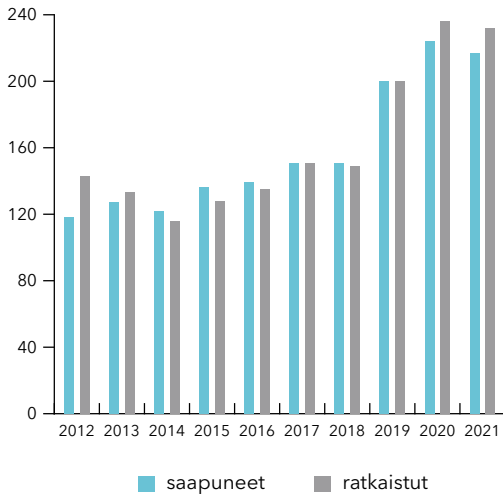
5.8.1

KESKEISIIN LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEISIIN ANNETUT LAUSUNNOT

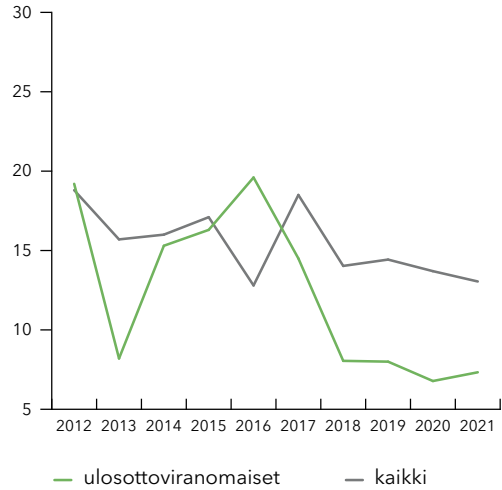
Kertomusvuonna ylivelkaantuminen, sitä ennalta ehkäisevät toimet samoin kuin ylivelkaantumiseen liittyvien ongelmien vähentämiseen tähtäävät lainsäädäntöhankkeet olivat esillä. Koronapandemian seurauksena asiaryhmään lukeutuvilla toimialoilla toteutettiin useita toimia, joilla on pyritty helpottamaan pandemian seurauksena taloudelliseen ahdinkoon joutuneita yksityis- ja oikeushenkilöitä (ks. jakso 4. koronavirukseen liittyvät asiat).

AOA antoi lakivaliokunnalle lausuntonsa hallituksen esityksestä muun muassa luottotietolain muuttamisesta. AOA kiinnitti huomiota OA:n aikaisempaan esitykseen siitä, että luottotietotoiminnan säätämistä julkiseksi hallintotehtäväksi tulisi pohtia; määrittelyllä on merkitystä toiminnan valvonnan tehostamiselle. AOA katsoi, että sääntelyn tulisi olla täsmällisempää, kun on kysymys rekisteröidyn yksilöintitiedoista ja rekisteröitävälle annettavasta tiedosta saatavan suorittamisen vaikutuksesta tiedon säilyttämisaikaan. AOA piti myös hallituksen esityksen yhteydessä käsitellyn lakialoitteen mukaisesti perusteltuna esitystä siitä, että ulosottomiehen tulee viran puolesta ilmoittaa luottotietoyhtiölle saatavan maksusta (6490/2021).

OA oli kuultavana perustuslakivaliokunnassa mainitusta hallituksen esityksestä. OA arvioi kysymystä siitä, olisiko luottotietotoiminnan harjoittamista pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä tai ainakin perustuslain 109 §:ssä tarkoitettuna julkisena tehtävänä. OA:n mukaan luottokelpoisuusarvioinnin ja henkilön luottokelpoisuusluokan muodostamisen (profiloinnin) voidaan merkittävien tosiasiallisten vaikutustensa takia katsoa olevan ainakin lähellä julkisen vallan käyttämistä. Mikäli luottotietotoiminnan harjoittamista ei pidettäisi julkisena hallintotehtävänä, sitä voitaisiin kuitenkin pitää julkisena tehtävänä, jonka valvonta kuuluu oikeusasiamiehen toimivaltaan. Luottotietotoiminnan valvonta myös ylimmän laillisuusvalvojan toimesta olisi perustelua ja tärkeää (6918/2021).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

AOA antoi oikeusministeriölle (OM) lausunnon työryhmän mietinnöstä positiivista luottotietorekisteriä koskevaksi lainsäädännöksi. AOA piti esitettyä sääntelyä haasteellisenä rekisteröinnin ja rekisteritietojen käytön valvonnan, rekisteröidyn oikeussuojan ja rekisterinpitäjän sekä ilmoitusvelvollisen vastuun sääntelyn kannalta. Myös rekisteröinnin laajuutta oli oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta syytä vielä pohtia (2214/2021).

AOA antoi lausunnon OM:lle työryhmän mietinnöstä velkajärjestelylain muuttamiseksi. AOA piti esitettyjä perusteluja elinkeinotoimintansa lopettaneiden velallisten asettamiselle velkajärjestelyn myöntämisen edellytysten suhteen muita velallisia huomattavasti edullisempaan asemaan riittämättöminä (3310/2021).

5.8.2 KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Kertomusvuonna laillisuusvalvonta-asioita, joissa käsiteltiin ulosotto-tilastoryhmään kuuluvia kysymyksiä, ratkaistiin yhteensä 250. Näistä suurin osa koski ulosottomenettelyä. Taloudelliseen toimintaan liittyviä muita kanteluja ratkaistiin 73 eli yhteensä 323 asiaa.

LASKUTUS- JA PERINTÄMENETTELY

AOA antoi Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymälle huomautuksen oikaisuvaatimuksen yli kahden vuoden käsittelyajasta. Kysymys on asiasta, joka tulee lain mukaan käsitellä kiireellisenä. Kuntayhtymä oli pitänyt oikaisuvaatimusta epäselvänä ja oli tulkinnut sen koskevan hoitoa, ei asiakasmaksua. Kuntayhtymä ei kuitenkaan ollut ilman aiheutonta viivytystä kehottanut kantelijaa täydentämään oikaisuvaatimustaan tai muutoinkaan ottanut häneen yhteyttä esimerkiksi oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen varmistamiseksi tai kantelijan neuvomiseksi asiassa.

Oikaisuvaatimuksen käsittely ja ratkaisun saaminen siihen on edellytys asian saamiseksi tuomioistuimen arvioitavaksi. Lisäksi kuntayhtymä laiminlöi velvollisuutensa antaa laillisuusvalvojalle tämän pyytämät tiedot määräajassa (809/2020*).

Potilastietojärjestelmän virhe turvakieltoasiakkaan osoitetiedon välittymisessä laskutuksesta huolehtivien henkilöiden tietoon oli vaikuttanut laskujen lähettämiseen niin, ettei kantelija ollut saanut monesta terveydenhuollon laskusta tietoa ennen niiden siirtymistä ulosottoperintään. AOA saattoi kaupungin perusturvapalvelujen tietoon käsityksensä siitä, että sen tulee järjestää potilastieto- ja laskutusjärjestelmänsä sekä muut sen palveluiden tuottamiseen ja laskuttamiseen liittyvät järjestelmät siten, että tieto laskuista lähtee ajantasaisesti oikeaan osoitteeseen ja siten, että turvakieltoasiakkaiden osoitetiedot säilyvät tietoturvallisesti ja tietoja käsitellään laissa edellytetyllä tavalla. Hän pyysi kaupungin perusturvapalveluita selvittämään tietojärjestelmien tiedon välittymistä koskevat puutteet ja esitti kantelijan virheestä aiheutuneen haitan ja asian selvittämisestä aiheutuneiden kulujen korvaamista kantelijalle (4582/2020).

- Kaupungin perusturva toimitti vaaditun selvityksen toimenpiteistään ja maksetusta hyvityksestä, jonka perusteella AOA:lla ei ollut aiheutta enempää toimenpiteisiin.

AOA kiinnitti kaupungin sivistys- ja kulttuuripalveluiden huomiota maksujen ajantasaisuuden tarkistamisen tärkeyteen, kun kaupungin eräästä lukiosta laskuttajalle ilmoitetut tiedot eivät olleet vastanneet ajankohtana voimassa olleita säännöksiä. Lisäksi AOA esitti käsityksensä laskussa ilmoitettavista yhteystietoista. Se, että laskussa ilmoitettaisiin laskuttajan yhteystietojen lisäksi yhteystiedot sellaiselle taholle, josta pystytään vastaamaan maksun perusteeseen liittyviin tiedusteluihin, takaisi paremmin palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen toteutumisen kuten myös asianmukaisen neuvontapalvelun, kuin se, että yhteystietoina ilmoitetaan ainoastaan laskuttajan yhteystiedot. AOA:n käsityksen mukaan tämä vastaisi myös kuluttaja-asiamiehen maksamista ja laskutusta koskevaa linjausta (5021/2020).

ULOSOTTOMENETTELY

Ulosottoviraston virheellisestä menettelystä johtui, että kantelijan työnantajana olleelle yhtiölle annettu maksukielto oli ollut perusteettomasti voimassa yli yhdeksän kuukauden ajan, mikä oli vaikuttanut siihen, että kantelija oli saanut pitkäkestoisen ulosoton luottotietomerkinnän. AOA esitti valtakunnanvoudin kanslian harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle ulosottoviraston menettelystä aiheutuneen haitan. Ulosottomiesten olisi tullut olla yhteydessä maksukieltojen saajiin sillä tavoin, että työsuhteiden oikea tila olisi selvinnyt. Maksukieltojen valvonnan lisäksi asiassa oli kysymys siitä, miten ulosottovirastossa olleiden kantelijan työsuhteiden päättymistä koskevan tiedon suhteen oli menetelty. AOA:n mukaan ulosotosta tulisi tarvittaessa tarkistaa velallisen työsuhteen tilanne, mikäli ulosottoon tulee tieto velallisen työsuhteen päättymisestä (978/2020).

AOA arvioi virka-avun pyytämisen edellytyksiä ja laajuutta sekä Tullin menettelyä virka-avun antamisessa ulosottoviranomaiselle. Kihlakunnanvoudin virka-apupyynnöksi oli siten epätasaisesti kirjoitettu, että siinä ei selvennetty henkilöön kohdistuvan etsinnän ulosottokaaren mukaisia edellytyksiä eikä pyynnössä ollut viittausta ulosottokaaren asianomaiseen säännökseen. Tullin toimivaltuudet henkilöntarkastuksessa ovat laajemmat kuin ulosottomiehellä, mutta se ei laajenna ulosoton toimivaltuuksia omaisuuden etsinnässä virka-apupyynnön avulla. AOA piti tärkeänä, että Ulosottolaitoksessa kiinnitetään huomiota virka-apupyynnöiden täsmälliseen yksilöintiin, kun täytäntöönpanotoimet sisältävät perusoikeuksien rajoituksia. Tullin menettelystä asiassa ks. jaksot 5.5 (5494/2020).

Kihlakunnanulosottomies oli neuvonut kantelijaa kääntymään työnantajansa puoleen, kun kantelija oli esittänyt ulosottomiehelle, että hänelle oli ulosoton jälkeen jäänyt palkasta alle suojaosuuden suuruisen määrän. AOA katsoi, ettei asiassa ollut menetelty lainvastaisesti. AOA:n mielestä ulosoton asianmukaisuuden ja avoimuuden vaatimukset olisivat kuitenkin toteutuneet paremmin, mikäli ulosotto olisi selvittänyt velallisen väitettä suojaosuutta loukkaavasta ulosmittauksesta. AOA totesi yleisellä tasolla, että vaikka ulosottomiehellä ei olekaan toimivaltaa palkanlaskennan virheiden oikaisemiseen tai keinoja jo tilitettyjen varojen takaisinperimiseen, tällaisen väitteen selvittäminen voi myös tuoda esiin neuvonnan tarpeen maksukiellon noudattamisessa ja mahdollisesti siten estää jatkossa virheellisen pidätyksen (4774/2020).

Kihlakunnanulosottomies oli lähettänyt kantelijalle suojaamattomassa sähköpostissa asiakirjan, josta oli ilmennyt muun muassa velallisen nimi, henkilötunnus ja osoite. Henkilötietojen lisäksi asiakirjasta oli ilmennyt yksilöityä henkilöä koskeva salassa pidettävä tieto, eli tieto luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisenä. Kun asiakirja oli lähetetty suojaamattomassa sähköpostissa, asiassa oli menetelty virheellisesti. Johtavan kihlakunnanvoudin asiassa antaman lausunnon mukaan kysymyksessä oli virhe, joka oli varsin yleinen. AOA saattoi valtakunnanvoudin kanslian harkittavaksi, olisiko Ulosottolaitoksessa aiheellista kiinnittää asiaan valtakunnanvoudin kanslian sopimaksi katsomalla tavalla huomiota (5299/2020).

Velallisen ulosottoasiat -tulosteista ei ilmennyt, että ulosottooperusteen määräaika kantelijan kohdalla oli 20 vuotta. Tulosteissa sai käsityksen, että niissä mainittu 15 vuoden määräaika koski myös kantelijaa. Kantelun tutkinnan yhteydessä selvisi, että ulosoton tietojärjestelmään ei ollut mahdollista kirjata eri vanhentumisaikoja yhteisvastuullisen velan vastaajille. Ulosoton asianmukaisuuden ja avoimuuden vaatimuksen mukaista kuitenkin olisi, että täytäntöönpanoperusteen todellinen määräaika ilmenisi paitsi ulosotossa ulosottoasioita käsitteleville virkamiehille ulosoton tietojärjestelmään kirjattavista lisä- tai muista tiedoista, myös velalliselle hänen ulosottoasioistaan annettavasta tulosteesta. Vanhentumisajankohtaa koskevan tiedustelun osalta AOA katsoi, että sekä perintäsihteerin ennen tiedusteluun vastaamista että ulosottoylitarkastajan ennen esteen toteamista olisi tullut tarkistaa ulosottooperusteen määräaika. Erityisesti AOA katsoi aiheelliseksi kiinnittää ulosottoylitarkastajan huomiota estetodistuksen antamisessa noudatettavaan huolellisuuteen. Tässä tapauksessa ulosottomiehen virheellinen käsitys täytäntöönpanoperusteen määräajasta oli johtanut esteen toteamiseen ja asian palauttamiseen hakijalle (8457/2020*).

TALOUS- JA VELKANEUVONTA

Velkajärjestelyhakemuksen käsittely oli kestänyt talous- ja velkaneuvonnassa yli 1,5 vuotta. Kokonaiskesto oli ylittänyt huomattavasti sen, mitä riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella olisi voinut edellyttää ja ottaen huomioon asian merkitys kantelijalle. Lisäksi yhteydenottopyyntöön vastaaminen oli kestänyt noin kaksi kuukautta ja sittemmin velkajärjestelyhakemus oli viipynyt talous- ja velkaneuvonnassa noin yhdeksän kuukautta (5304/2020).

MUU TALOUDELLINEN TOIMINTA

OA Jääskeläinen otti omana aloitteenaan tutkittavaksi tietosuojavaltuutetun (TSV) menettelyn liittyen hänen aikaisempaan omaan aloitteeseensa, joka koski oikeushallinnon puutteellisen tietojärjestelmän johdosta tehtyjä perusteettomia maksuhäiriömerkintöjä (ks. OA:n kertomus 2017 s. 196–197). Hän pyysi tietosuojavaltuutettua kertomaan, mihin toimenpiteisiin TSV katsoi olevan aihetta sen varmistamiseksi, että virheellisiä merkintöjä ei ole jäänyt luottotietorekistereihin.

OA katsoi, että tietosuojavalvuttettu oli seikkaperäisesti ja kattavasti selvittänyt luottotietoyhtiöiden rekisterikäytäntöä sekä Oikeusrekisterikeskuksen menettelyä tietojen luovuttamisessa. TSV oli toiminut asiassa harkintavaltansa puitteissa ja ryhtynyt tietosuoja-asetuksen mukaisten toimivaltuuksiensa mukaisin toimenpiteisiin lainvoimaisiin tuomioihin perustuvien maksuhäiriömerkintöjen rekisteröimisessä ja luottotietorekisterin merkintöjen saattamiseksi lainmukaisiksi.

OA piti tietosuojavalvuttetun toimenpiteitä asiassa erittäin tärkeinä. Asian käsittely oli kuitenkin kaiken kaikkiaan kestänyt varsin kauan. Jos otetaan huomioon pelkästään yksittäisen hakijan asian käsittelyn vaatima aika, 3 vuotta 8 kuukautta, oli käsittelyn kesto erityisesti virheen oikaisua hakeneen rekisteröidyn oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Oli kuitenkin ollut hyvin perusteltua laajentaa selvitystyö luottotietoyhtiöiden rekisterikäytäntöihin ja Oikeusrekisterikeskuksen menettelyyn tietojen luovutuksessa laajemminkin. Tämä selvitystyö oli nivoutunut kiinteästi myös yksittäisen oikaisuasian lopputuloksen arviointiin. Selvitystyö oli itsessään ollut kattavaa, mutta tämänkin huomioon ottaen käsittelyaika oli ollut pitkä (3274/2018*).

AOA selvitti valtion vuokrajärjestelmän oikeudellista perustaa ja Senaatti-kiinteistöjen oikeudellista asemaa monopoliasemassa toimivana valtion virastojen vuokranantajana. Hän katsoi, ettei Senaatti-kiinteistöjen toiminta ollut ainakaan ajalla 2016–2020 perustunut perustuslain 84 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla lakiin valtion sisäisten vuokrasopimusten perusteiden ja hinnoittelun osalta. Vallinnut oikeustila oli ollut perustuslain vastainen myös Senaatti-kiinteistöille luodun monopoliaseman osalta.

AOA totesi, että 1.1.2021 voimaan tullut laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sisältää tarvittavat laintasoiset säännökset valtion sisäisistä palvelusopimuksista. Mitä tuli kysymykseen, oliko valtion viranomaisten ja laitosten velvollisuutena käyttää Senaatti-konsernin liikelaitosten tilapalveluja ja tehdä toimitiloja koskeva palvelusopimus liikelaitoksen kanssa, AOA totesi, ettei lainsäädännössä ole siihen velvoittavaa säännöstä. Valtion virastot ja laitokset voivat siis hankkia toimitilat käyttöönsä myös vapailta markkinoilta (6870/2019*).

Senaatti-kiinteistöjen työntekijän sivutoimista yrittäjyyttä koskeneessa asiassa AOA totesi, että Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden sivutoimiin kohdistuva kirjallinen ohjaus ja sisäiset käytännöt rakentuivat sellaisen yksityisoikeudellisen pohjan varaan, että niihin kohdistuvan laillisuusvalvonnan toteuttaminen ei ollut tosiasiallisesti mahdollista. Vaikka työntekijöiden sivutoimia ei Senaatti-kiinteistöjen työsuhteissa lainkaan rajoitettaisi, ei ylimmällä laillisuusvalvojalla olisi mahdollisuuksia työntekijöiden osalta puuttua asiaan.

AOA piti keskeisenä, ettei julkisia tehtäviä jäisi OA:n valvontavallan ulkopuolelle, ja että kaikkien julkisten tehtävien sisältö määriteltäisiin laissa ja asianmukaisesti annetuissa alemmissa säädöksissä niin, että tehtävien laillisuutta voitaisiin myös käytännössä valvoa. Senaatti-kiinteistöjen työntekijöiden sivutoimia koskeva olematon sääntely paljasti AOA:n mukaan vakavan Senaatti-konsernin työntekijöiden toimintaa koskevan laillisuusvalvonnallisen aukon (6421/2020*).

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STEA) oli tehnyt selvityskäynnin kantelijana olleeseen yhdistykseen, joka oli STEAn avustuksen saaja. Kantelussa oli kysymys selvityskäynnistä laaditusta pöytäkirjasta ja kantelijan kuulemisesta asiassa. Pöytäkirjassa oli paitsi esitetty tarkastajan tekemiä havaintoja, myös asian arvioinniksi ja johtopäätöksiksi katsottavia asioita. Lisäksi pöytäkirjaan oli merkitty avustusten maksamisesta tehtävä muutos, eli että erään avustuskohteen osalta avustusten automaattisesta maksamisesta luovutaan ja että avustusta maksetaan jatkossa vain hyväksytyjä kuluselvityksiä vastaan.

Asiassa Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) antaman lausunnon mukaisesti AOA katsoi, että STEAn selvityskäynti oli muistuttanut ennen kaikkea tarkastusta, ei katselmusta, kuten STEA oli katsonut. AOA katsoi myös, että pöytäkirjaan tehty kirjaus oli tosiasiasisältönsä ratkaisun avustuksen maksutavan muutoksesta.

Sen arvioiminen, olisiko tällainen avustuksen maksutavan muuttamista koskeva ratkaisu valituskelpoinen, kuului viime kädessä tuomioistuimelle. Erillisen päätöksen tekeminen maksutavan muutoksesta olisi paremmin turvannut yhdistyksen oikeuden tulla asiassa kuulluksi ja ollut myös oikeusturvan toteutumisen kannalta arvioiden perustellumpi kuin maksutavan muutoksen sisällyttäminen tarkastuskäynnin pöytäkirjaan. Ottaessaan huomioon erityisesti sen, että pöytäkirja oli sisältänyt edellä tarkoitetun, yhdistyksen kannalta merkityksellisen toimenpiteen eli muutoksen avustuksen maksamiseen, AOA katsoi, että yhdistykselle olisi joka tapauksessa tullut varata tilaisuus tulla asiassa kuulluksi ennen avustuksen maksamisen muuttamista (7419/2020).

Asiakirjapyyntöä kokonaiskäsittelyaika Patentti- ja rekisterihallituksessa oli ollut yli viisi kuukautta. Kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelyssä jo ensimmäisen vaiheen vastauksen antaminen oli kestänyt kauemmin kuin julkisuuslaki olisi enimmilläänkään mahdollistanut. Tämän jälkeen valituskelpoisen päätöksen antamiseen oli kulunut vielä erikseen noin kolme kuukautta (7834/2020*).

AOA kiinnitti huomiota Energiaviraston päätökseen sisältyvän muutoksenhakuohjauksen ja valitusosoituksen puutteellisuuteen kantelijan vaatimuksen tutkimatta jättämisen osalta (2022/2020).

Koronapandemian seurauksena asiaryhmään lukeutuvilla toimialoilla toteutettiin useita toimia, joilla on pyritty helpottamaan pandemian aiheuttamaa taloudellista ahdinkoa.

Oikeusasiamiehen kansliaan oli maaliskuun 2020 jälkeen saapunut yli kolmekymmentä kantelua koskien COVID-19-pandemian vuoksi valtion lisätalousarvioiden määrärahan turvin ja tarvittavan sääntelyn perusteella myönnettäviksi tulleita yritystukia. Pääosa kanteluista koskee Business Finlandin, jolla tässä tarkoitetaan avustukset myöntänyttä Business Finland oy:tä ja toimintaa ohjannutta ja valvonutta Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandia (ks. jakso 4. koronavirukseen liittyvät asiat).

5.9

Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluvat OA Petri Jääskeläiselle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Jari Pirjola.

5.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2020 lopussa noin 280 000 ulkomaalaista, mikä on noin 5 % koko väestöstä.

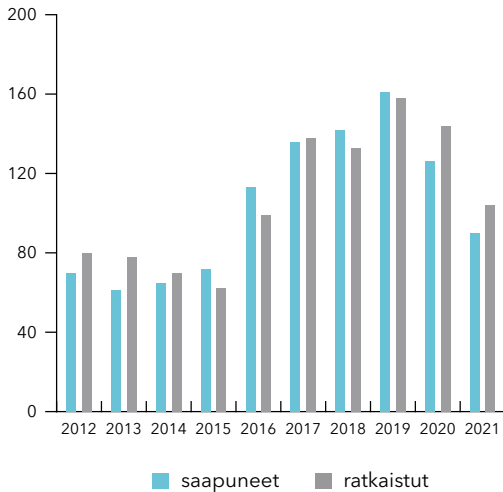
Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella. Kansainvälisen suojelun lisäksi on mahdollista saada oleskelulupa muulla perusteella, esimerkiksi työn tai opiskelun vuoksi.

Vuonna 2021 Suomesta haki turvapaikkaa 2 559 henkilöä. Vuonna 2020 turvapaikkaa haki 3 209 henkilöä. Eniten turvapaikanhakijoita saapui Irakista, Afganistanista ja Somaliasta. Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 891 kiintiöpakolaista. Tämän lisäksi valtioneuvosto päätti elokuussa 2021, että Afganistanissa Suomen, EU:n ja Naton palveluksessa työskennelleitä afganistanilaisia perheineen otetaan Suomeen ja heille myönnetään oleskelulupa.

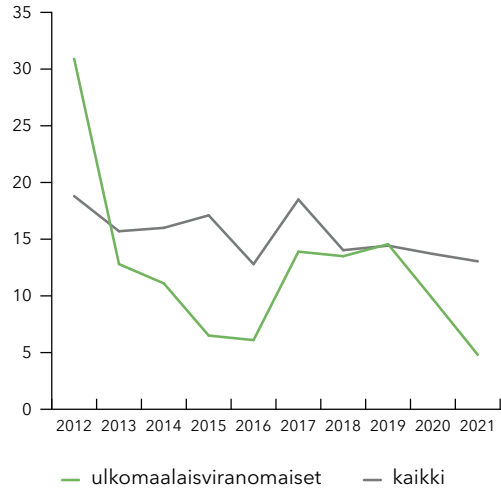
Turvapaikanhakijoiden vähentyneen määrän takia Maahanmuuttovirasto on supistanut vastaanottokeskusten paikkamääriä. Kertomusvuonna lakkautettiin kolme vastaanottokeskusta. Vuoden 2021 lopussa oli toiminnassa 20 aikuisten ja perheiden vastaanottokeskusta, seitsemän alaikäisyksikköä sekä kaksi säilöönottoyksikköä. Helsingin vastaanottokeskus siirtyi Helsingin kaupungilta Maahanmuuttovirastolle 25.10.2021.

5.9.2 ULKOMAALASILAIN MUUTOKSET

Kertomusvuonna tehtiin ulkomaalaislakiin joitakin ulkomaalaisten oikeusturvaan vaikuttaneita lainsäädäntömuutoksia. Elokuun alussa ulkomaalaislakiin ja oikeusapulakiin tehtyjen muutosten perusteella turvapaikanhakijalle julkisin varoin kustannettuun oikeusapuun kuuluu jatkossa avustaminen turvapaikkapuhuttelussa, eikä siihen enää vaadita erityisen painavia syitä. Turvapaikkapäätösten valitusaika piteni 30 päivään. Valitusaika on nyt sama kuin muissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa. Avustajien saatavuutta parannettiin siten, että yksityiselle avustajalle maksetaan tuntiperusteinen korvaus nykyisen asiankohtaisen palkkion sijaan. Ulkomaalaislakiin tehtiin myös muutoksia, joiden tavoitteena on ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäiseminen sekä työvoiman hyväksikäytön uhrin oikeusaseman parantaminen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

5.9.3 KANTELUASIAIT

Kertomusvuonna saapui 107 ulkomaalaisasioihin tilastoitua kantelua ja niitä ratkaistiin 119. Vuonna 2020 saapui 128 ulkomaalaishakemusta ja niitä ratkaistiin 146. Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistuista hakemuksista on vaihdellut 1–3 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

Tyypillisiä ulkomaalaishakemuksia ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys viranomaisten menettelyyn. Hakemuksia aiheuttivat erityisesti Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat ja eri viranomaisten hyvän hallinnon vastaisiksi koetut menettelytavat. Muutamissa hakemuksissa arvosteltiin Suomen suurlähetystöjen toimintaa perheen yhdistämiseen liittyvissä asioissa. Jotkut hakelijat arvostelivat vastaanottokeskusten tai säilönnäytöskeskusten olosuhteita. Yhdessä hakemuksessa arvosteltiin Maahanmuuttovirastoa siitä, että virasto sekoitti hakelijan puolison toiseen, laittomasti maassa olevaan ja rikostaustaan omaavaan henkilöön (5732/2020*, tapausta on selostettu tarkemmin OA:n hyvitysesityksiä käsittelevässä jaksossa 3.7).

Hakemuksissa arvosteltiin lisäksi esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ajanvarausjärjestelmän toimimattomuutta. OA totesi, että hän tulee jatkossa seuraamaan, kuinka Maahanmuuttoviraston selvityksessään kuvaamat toimenpiteet ajanvarausjärjestelmän kehittämiseksi toteutuvat käytännössä (2390/2021).

Turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittelyajat pysyivät pitkinä myös vuonna 2021. OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen turvapaikkahakemuksen käsittelyn pitkästä kestosta. OA totesi useassa hakemusratkaisussa, että Maahanmuuttoviraston yleisesti pitkät käsittelyajat ovat hänen tiedossaan ja että hän on toimivaltansa rajoissa puuttunut viivytyksiin oleskelulupahakemusten käsittelyssä. OA:n mielestä Maahanmuuttoviraston lupahakemusten käsittelyaikatilanne oli hyvin epätyytyttävä. Asioiden käsittelyä on saatujen selvitysten perusteella viivyttänyt esimerkiksi lupahakemusten määrän kasvu sekä riittämättömät resurssit. OA piti hyvänä sitä, että Maahanmuuttovirastossa on ryhdytty toimenpiteisiin käsittelyaikojen nopeuttamiseksi.

OA kiinnitti ratkaisuihinsa useiden kantelijoiden huomiota siihen, että Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan. OA ei voi vaikuttaa riippumattomien tuomioistuinten kansainvälisen suojelun tarpeeseen tekemiin ratkaisuihin. Oikeusasiamies ei voi myöskään puuttua toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisuun.

TARKASTUKSET JA OMAT ALOITTEET

OA:n määräyksestä tehtiin tarkastukset Joutsenon ja Helsingin säilöönottoyksiköihin. Tarkastusten tavoitteena oli selvittää se, onko ulkomaalaisten kohtelu säilöönottoyksiköissä ollut lain mukaista. Tarkastusten aikana keskusteltiin myös edellisten tarkastusten suositusten täytäntöönpanosta.

OA kiinnitti tarkastuksen jälkeen laaditussa tarkastuspöytäkirjassa JOUTSENON SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖN huomiota esimerkiksi siihen, että säilöönottoyksikössä ei ollut asiakkaille tai henkilökunnalle erikseen ohjeistettua ja toimivaa menettelyä siitä, miten ja kenelle voi ilmoittaa yksikössä havaitusta kaltoinkohtelusta. Saadun tiedon mukaan säilöönottoyksikössä oleva palautelaatikko ei ollut käytössä. Oikeusasiamies totesi, että säilöönottoyksikössä tulee olla asiakkaiden ja henkilökunnan tiedossa oleva toimiva kantelujärjestelmä, joka mahdollistaa kantelun sekä ulkoiselle kanteluja tutkivalle elimelle (esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies) että kantelun yksikön sisällä (esimerkiksi yksikön johtajalle). Kantelujärjestelmän tulee kansainvälisten suositusten mukaan olla saavutettava, luottamuksellinen, toimiva ja siitä tulee informoida riittävästi. Tämän lisäksi kantelut ja niiden aiheuttamat toimenpiteet tulee kirjata.

OA kiinnitti HELSINGIN SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖN tarkastuksen jälkeen laaditussa pöytäkirjassa huomiota esimerkiksi siihen, että säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 5 §:n mukaiset kirjaukset tehdään ja allekirjoitetaan huolellisesti ja lain edellyttämällä tavalla. OA totesi lisäksi, että yksikön pitää huolehtia siitä, että yksikön eristystilat siivotaan asianmukaisesti. Pöytäkirjassa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että jos asiakas ei ole antanut kirjallista suostumusta terveystietojensa luovuttamiseen ohjaus- ja valvontatehtäviä suorittaville henkilöille, tämä tulee ottaa huomioon lääkehoitoa toteutettaessa. Lääkehoitovastaavana toimivalla ohjaajalla ei ole tällöin oikeutta saada tietää asiakkaan lääkehoitoon liittyviä tietoja.

OA otti vuonna 2020 omasta aloitteestaan tutkittavaksi sekä poliisin että Rajavartiolaitoksen toiminnan liittyen ulkomaalaisten säilöön ottamiseen ja säilössä pitämiseen koronaviruspandemian aikana (2615* ja 2807/2020). OA:n tekemää päätöstä on selostettu kertomuksen koronajaksossa 4.

RATKAISUJA

Viisumihakemusten vastaanoton keskeyttäminen

Ulkoministeriö keskeytti koronapandemian takia viisuhakemusten vastaanoton Intiassa. Kantelija arvosteli sitä, että hänen puolisonsa ja lastensa isä ei voinut hakea viisumia Suomeen.

OA totesi, että ulkoministeriö keskeytti viisumihakemusten käsittelyn maaliskuussa 2020. Keskeytyksen taustalla oli saadun selvityksen mukaan Euroopan unionin komission 18.3.2020 julkaisema suositusasiakirja koskien viisumihakemusten käsittelyä COVID-19 pandemian aikana. Saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, mihin ulkoministeriön päätös keskeyttää viisumihakemusten käsittelyä edustustoissa oikeudellisesti perustui.

OA katsoi, että vallinneessa pandemiatilanteessa asiakaskontakteihin on liittynyt tartuntariski, jonka välttämiseen ulkoministeriöllä ja suurlähetystöllä oli ollut tietty vastuu palvelun tarjoajana ja työnantajana. Hän piti sinänsä selvänä, että terveysturvallisen asiakaspalvelun järjestäminen oli ollut haasteellista.

Selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, minkälaisia ponnisteluja suurlähetystön asiakaspalvelun terveysturvalliseksi järjestämiseksi oli tehty. Tämän vuoksi hän ei ollut täysin vakuuttunut siitä, etteikö esimerkiksi yksittäisten viisumiasiakkaiden vastaanottamista olisi ollut mahdollista järjestää terveysturvallisesti.

Ulkoministeriön tekemän linjauksen mukaan edustustoilla oli 19.3.2020 alkaneesta keskeytyksestä huolimatta mahdollisuus ottaa vastaan poikkeusryhmiin kuuluvia viisumihakemuksia tapauskohtaisen harkintansa perusteella huomioiden paikalliset olosuhteet. Valtioneuvoston 6.8.2020 tekemän päätöksen mukaisesti ulkoministeriö vahvisti linjauksen vakiintuneen parisuhteen perusteella viisumia hakevien lisäämisestä poikkeusryhmäksi. Kantelijan Intiassa asuva puoliso ei kuitenkaan ollut kantelussa kuvattuna ajanjaksona voinut jättää viisumihakemusta Suomen New Delhin suurlähetystyöhön. Viisumihakemusten käsittely oli suurlähetystössä kokonaan keskeytettyä 31.8.2020 asti. Sen jälkeen syynä näytti olleen se, että kantelijaa ei ollut informoitu hänen puolisonsa mahdollisuudesta jättää perhesiteeseen perustuva viisumihakemus tai siitä, että hän oli saanut asiasta ristiriitaista tietoa.

OA totesi, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. OA:n käsityksen mukaan ulkoministeriö ei ainakaan kantelijan tapauksessa onnistunut järjestämään viisumihakemusten käsittelyä ja viisumihakemusten käsittelyyn liittyvää tiedotusta ja neuvontaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja siten, että se olisi toteuttanut perhe-elämän perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattua suojaa. Ulkoministeriön puutteellinen ja ristiriitainen tiedottaminen ja neuvonta johtivat siihen, että Suomessa asuvien lasten ulkomailla ollut isä ei ollut voinut tehdä viisumihakemusta kantelussa kuvattuna ajanjaksona. Ulkoministeriöltä sittemmin saadun tiedon mukaan kantelijan puoliso laittoi viisumihakemuksen vireille 21.6.2021 New Delhissä ja hänelle myönnettiin monikertaviisumi 90 päiväksi puolen vuoden ajanjaksolle.

OA saattoi esittämänsä käsityksen ulkoministeriön ja Suomen New Delhin suurlähetystyön tietoon (7800/2020*).

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely viivästy

OA antoi eduskunnan oikeusasiamiehstä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla Maahanmuuttovirastolle huomautuksen kantelijan turvapaikkahakemuksen käsittelylle laissa säädetyn määräajan pitkästä ylittämisestä. Hakemus olisi tullut ratkaista 6 kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, mutta asia oli kanteluajankohtana ollut vireillä jo 16 kuukautta.

Maahanmuuttovirasto myönsi selvityksessään, että kantelijan arvostelemaa asiaa ei ollut pystytty käsittelemään laissa säädettyssä määräajassa. Kantelijalle oli useita kertoja ilmoitettu käsittelyajan pidentämisestä. Ensimmäinen käsittelyajan pidennys perustui komission 17.4.2020 julkaisemaan tiedonantoon (2020/C/126/02). Määräajan pidennyksestä luovuttiin 10.7.2020. OA kiinnitti tässä yhteydessä huomiota siihen, että komission tiedonanto sinänsä ei oikeuta viranomaisesta poikkeamaan kansallisen lain noudattamisesta. Uusin arvio kantelijan asian ratkaisuaikajankohdasta oli ollut se, että kantelija saa päätöksen hakemukseensa viimeistään 22.7.2021. Ilmoitus oli lähetty tiedoksi myös kantelijan avustajalle.

OA katsoi Maahanmuuttoviraston lainvastaisesti viivytelleen kantelijan turvapaikkahakemuksen käsittelyssä. Maahanmuuttovirasto myönsi selvityksessään, että käsittelyaikojen pidentäminen ei ollut perustunut ulkomaalain 98 a §:ssä mainittuihin perusteisiin, vaan turvapaikkayksikön ruuhkautuneeseen tilanteeseen. OA totesi, että jos kantelu ratkaistaan Maahanmuuttoviraston antaman uusimman määräajan puitteissa, tulee hakemuksen käsittelyajaksi noin 21 kuukautta, vaikka hakemus olisi tullut lain mukaan pääsääntöisesti ratkaista kuuden kuukauden määräajassa. Käsittelyajan venyminen oli OA:n mielestä valitettavaa, koska kantelun tietojen mukaan asian käsittelyn kesto oli aiheuttanut kantelijalle vakavia psyykkisiä ongelmia.

OA piti tärkeänä, että Maahanmuuttovirasto jatkaa toimintansa kehittämistä siten, että käsittelyaikoja saadaan edelleen nopeutettua. Hän tulee jatkossakin seuraamaan käsittelyaikojen kehitystä Maahanmuuttovirastossa (1141/2021*).

Virheellinen menettely työsyRJintään liittyvän asian tutkimisessa

Ulkomaalainen kantelija arvosteli Itä-Uudenmaan poliisilaitosta viivyttelystä hänen työsyRJintään liittyvän asian tutkimisessa. Oikeusasiamiehen kanslian hankkimista kanteluun liittyvistä alustavista selvityksistä kävi ilmi, että Pakolaisneuvonta ry oli pyytänyt Itä-Uudenmaan poliisilaitosta 14.6.2019 selvittämään, oliko kantelija joutunut kiskonnantapaisen työsyRJinnän kohteeksi.

Saadussa selvityksessä myönnettiin, että asiassa ei ollut toimittu esitutkintalain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä ja että kiireettömyyden arviointi oli ollut jutun osalta virheellinen. Selvityksessä myönnettiin, että esitutkinnan aloittamisen viipyminen oli hidastanut myös Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijan väliaikaisen oleskeluluvan käsittelyä, josta on säännelty ulkomaalaislaissa.

OA totesi, että Itä-Uudenmaan poliisilaitos oli omassa lausunnossaan päätenyt siihen, että asiassa oli menetelty virheellisesti. Poliisilaitos oli saattanut näkemyksensä jutun virheellisestä priorisoinnista tutkinnanjohtajien tietoon ja ilmoittanut, että asia otetaan tutkintaryhmässä välittömästi käsittelyyn.

OA katsoi, että asia olisi laatunsa puolesta tullut käsitellä kiireellisenä. Hän totesi, että poliisilaitoksen priorisointiohjeessa voisi olla perusteltua tuoda nimenomaisesti esiin se, että asian liittyminen ihmiskauppaan on kiireellisyysarviointiin kuuluva seikka. Ottaen huomioon poliisilaitoksen toimenpiteet OA katsoi, että asia ei edellyttänyt muita toimenpiteitä, kuin että hän saattoi käsityksensä poliisilaitoksen ja asiassa selvityksiä antaneiden poliisimiesten tietoon (4727/2020).

5.10 Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaalihuoltoa koskevassa laillisuusvalvonnassa on kysymys erityisesti näiden perusoikeuksien toteutumisesta.

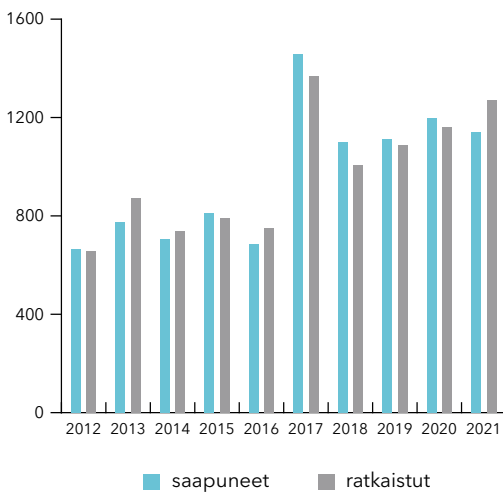
Sosiaalihuollon asiaryhmään kuuluu vammaispalveluihin, toimeentulotukeen, vanhusten palveluihin ja lapsen oikeuksiin, erityisesti lastensuojelulain tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä asioita.

Sosiaalihuoltoa ja lapsen oikeuksia koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeissa asioissa ratkaisijana toimi OA Petri Jääskeläinen ja toimeentulotukea koskevien kanteluiden ratkaisijana AOA Pasi Pölönen.

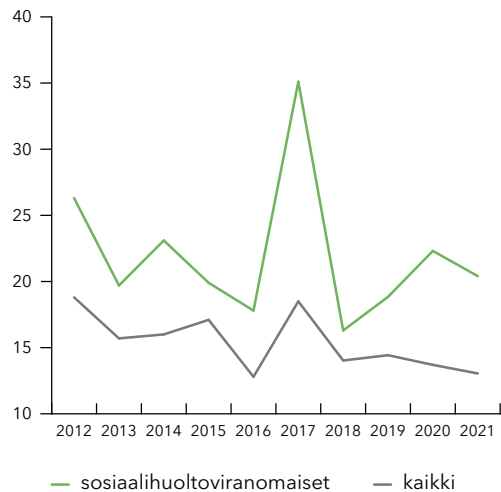
5.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuoltoon liittyviä kanteluita tuli vireille 1 142 (1 196 vuonna 2020). Kanteluja ratkaistiin 1 269 ja omia aloitteita ratkaistiin 52 (1 161 yhteensä vuonna 2020). Toimenpideprosentti sosiaalihuollossa oli 20,5 %.

Lastensuojelua koskevia kanteluja ratkaistiin 459 ja omia aloitteita ratkaistiin 36. Toimeentulotukea koskevia kanteluita ratkaistiin 371. Vammaisia henkilöitä ja kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevia kanteluita ratkaistiin 131. Vanhustenhueltoon liittyviä kanteluja ja omia aloitteita ratkaistiin 65.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Muut ratkaistut asiat liittyivät muuhun sosiaalihuoltoon, kuten asumisen ja päihdehuollon palveluiden järjestämiseen, lapsen huoltoon ja elatukseen sekä julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön soveltamiseen. Sosiaalihuollossa tehtiin viisi hyvitysesitystä, niitä käsitellään jaksossa 3.7.

Sosiaalihuollon asiaryhmä on toiseksi suurin asiaryhmä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. 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.

Lapsen oikeuksia on käsitelty jaksossa 5.12, vammaisuuteen liittyviä sosiaalihuollon ratkaisuja jaksossa 3.4 ja vanhustenhuoltoon liittyviä ratkaisuja jaksossa 5.13.

5.10.2 ASUNNOTTOMUUTEEN LIITTYVIÄ PÄÄTÖKSIÄ

VAILLA OLESKELUOIKEUTTA OLEVIENTEN HENKILÖIDEN MAJOITUKSEN JÄRJESTÄMINEN

Ratkaisussa kysymys oli osaltaan Suomessa luvatta oleskeleville henkilöille järjestettävästä hätämajoituksesta. AOA totesi, että voimassa oleva lainsäädäntö ei riittävän selkeästi määrittele viranomaisten velvollisuutta toimia tilanteissa, joissa asunnottomuus on pitkittynyt ja pitkitty sen tähden, ettei henkilö saa tarvitsemaansa apua ja muutosta tilanteeseensa. Lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi huolehtia siitä, että kaikkia asunnottomia koskien säädettäisiin niistä rajoista, joiden puitteissa henkilöä on mahdollista auttaa yöaikaisen hätämajoituksen avulla ja siitä, missä tilanteessa ja keitä koskien tulisi voida tarjota ympärivuorokautista kriisimajoitusta, jotta turvattaisiin perustuslain mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon. AOA pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan 31.3. 2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on antanut sille aiheutta (4354/2020*).

KRIISIMAJOITUS

Perhe oli jäänyt asunnottomaksi asumisoloiissa olevien puutteiden (kosteusvaurio) johdosta. Äiti ja alaikäinen lapsi olivat joutuneet muuttamaan asuinkelvottomasta asunnosta. Kriisimajoitusta järjestettäessä oli toimitettu asiakkaan edun vastaisesti, kun perhe oli ensin ohjattu olemaan hakeutumatta asuntoon, jonka vuokra ei ollut Kelan asettamien kohtuullisten asumismenojen mukainen ja sen jälkeen perhe oli ohjattu kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tilapäisasumisen työryhmän tekemän päätöksen nojalla asumaan asuntoihin, joissa asuntojen hinnat ylittävät kohtuuvuokrat. AOA totesi, että asumiseen liittyvää asiaa käsiteltäessä ei ollut riittävästi otettu huomioon lapsen erityisen tuen tarvetta. Eri viranomaisten yhteistyö oli ollut puutteellista, eikä lapsen edun turvaamisesta ollut huolehdittu asianmukaisesti lastensuojelun asiakkuuden päätyttyä (2361/2020*).

ASUMISPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN POIKKEUSOLOISSA

AOA päätti ottaa omana aloitteenaan tutkittavaksi eräiden kuntien toiminnan asunnottomuuden vähentämiseksi sekä asunnottomien henkilöiden sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestä-miseksi poikkeustilan aikana. AOA totesi, että koronaviruksen aiheuttaman pandemian aikana asunnottomien henkilöiden tilanne on vaikeutunut, kun päiväaikaisia palveluja on suljettu ja heidän on samalla ollut entistä vaikeampi löytää tilapäismajoitusta.

Asunnottomilla on myös ollut muita suurempi riski sairastua. Lisäksi asunnottomilla, joiden katsotaan muodostavan väkivallan uhan sekä henkilöt, joilla on vaikea päihdesairaus tai psykiatrinen sairaus, on erityisen suuri vaara jäädä vaille tarvitsemiaan palveluja.

AOA totesi, että tieto siitä, että asunnotonta henkilöä ei ole otettu tahdosta riippumattomaan sairaalahoitoon tai että hoito on päättynyt, ei aina välity sosiaalitoimeen. Myös hoitoon ja palveluihin kielteisesti suhtautuvien henkilöiden perusoikeuksien turvaaminen edellyttää, että käytettävissä olevat palvelut vastaavat mahdollisimman hyvin heidän tarpeitaan. AOA korosti, että myös kaikkein vaikeimmin autettavissa olevilla henkilöillä on yhdenvertainen oikeus perustuslain mukaiseen ihmisarvoiseen kohteluun, välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (2446/2020*).

5.10.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksia tehtiin sosiaalihuollossa yhteensä 6 (3 vammaishuollossa ja 3 vanhustenhuollossa). Tarkastukset tehtiin pandemian vuoksi etä- tai asiakirjatarkastuksina.

5.10.4 TOIMEENTULOTUKI

Perustoimeentulotuki siirrettiin vuoden 2017 alusta kunnilta Kansaneläkelaitoksen (Kela) järjestettäväksi. Kunta järjestää täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen. Toimeentulotuki on siis edelleen osa sosiaalihuollon kokonaisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama toimeentulotukilain uudistamista valmisteleva työryhmä luovutti loppuraporttinsa kesällä 2021. Työryhmän työ oli jatkoa aikaisemmin asetetulle toimeentulotukiasioiden oikeudelliselle asiantuntijatyöryhmälle (2018–2020).

Kertomusvuonna toimeentulotukikanteluiden määrä laski jonkin verran. Oikeusasiamiehen kansliaan tuli vireille 313 (394 edellisenä vuonna) pääosin Kelaa koskevaa toimeentulotukikantelua. Toimeentulotukikanteluja ratkaistiin 371 (412).

Toimenpideratkaisut koskivat mm. puutteita yksilöllisessä harkinnassa. Joissain tapauksissa asiakkaalta on pyydetty lisäselvityksiä sellaisista seikoista, jotka asiakas on jo aikaisemmin toimittanut Kelalle tai jotka tiedot ovat muuten olleet Kelan hallussa. Useissa ratkaisuissa kiinnitettiin Kelan huomiota asianmukaiseen neuvontaan, huolellisuuteen, päätöksenteon oikeellisuuteen ja Kelan velvollisuuteen huomioida asiakkaan ja perheen yksilölliset olosuhteet.

ASIOINTI KELASSA

Kelan palvelut erityisesti viimesijaisen toimeentulotuen osalta tulee järjestää asiakkaalle saavutettavalla tavalla. Asiointi Kelassa saattaa olla ongelmallista erityisesti niille henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköisiä palveluja sen vuoksi, että heillä ei esimerkiksi ole älypuhelin tai tietokonetta, tai kun henkilö ei osaa käyttää sähköistä asiointipalvelua ainakaan ilman toisen henkilön apua. Henkilökohtainen asiointi Kelan toimipisteessä ei aina ole mahdollista esimerkiksi henkilön iän tai vammaisuuden takia. Kelan toimipisteitä ei myöskään ole kaikilla paikkakunnilla.

AOA piti myönteenä, että Kela on kehittänyt asiointijärjestelmiään. AOA korosti sellaisten haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden huomiointia, joiden valmiudet toimia sähköisessä ympäristössä ovat rajalliset. AOA piti myös välttämättömänä, että toisen puolesta asiointia kehitetään pikaisesti erityisesti ottaen huomioon pandemiatilanteen ja sen tuomat lisähaasteet nimenomaan riskiryhmään kuuluvien iäkkäiden henkilöiden asioimisessa (1945/2021*).

PUHELINPALVELUJEN TOIMIVUUS

Kela pyrkii ohjaamaan itsenäiseen verkkoasiointiin kykenevät asiakkaansa verkkopalveluihin ja siten turvaamaan puhelinpalvelut niille, joilla on haasteita itsenäisessä asioinnissa ja jotka tarvitsevat henkilökohtaista palvelua asiansa hoitamiseksi.

AOA piti ensisijaisen tärkeänä, että Kela varmistaa puhelinpalvelun riittävän resursoinnin niin henkilöstön kuin teknisten ratkaisujenkin osalta, jotta asiakkaille myös ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavia ruuhkatilanteita ei pääsisi syntymään (710/2020).

KIIREELLINEN TOIMEENTULOTUKI

Eräässä tapauksessa kiireellisen toimeentulotuen tarpeen arviointi asiakaspalvelutilanteen yhteydessä oli jäänyt puutteelliseksi, kun kantelijalta ei ollut selvitetty loppuneen lääkevalmisteen nimeä eikä sitä, ovatko lääkkeet kokonaan loppu vai oliko niitä mahdollisesti vielä jäljellä (1977/2020*).

TOIMEENTULOTUEN TAKAISINPERINTÄ

Eräässä toimeentulotuen takaisinperintäasiassa Kela tiedusteli puolison osallistumisesta toimeentulotukea hakevan kantelijan elatukseen. Kantelija ilmoitti asuneensa erillään puolisostaan 3 vuotta, että puoliso ei avusta häntä taloudellisesti ja ettei kantelija tunne puolisonsa taloudellisia asioita. Kela myönsi toimeentulotukea kantelijalle. Päätöksessä Kela ilmoitti epäilevänsä, että aviopuoliso laiminlyö elatusvelvollisuutensa, mikä voi johtaa maksetun tuen perintään puolisolta, ja tämän vuoksi häntä tullaan kuulemaan asiasta.

AOA totesi, ettei päätöksestä ilmennyt, mihin Kelan puolisoon kohdistuva epäily perustui ja miksei kantelijan esittämää selvitystä ollut pidetty riittävänä. Tällaisen perustelun esittäminen on välttämätöntä, koska takaisinperintää harkittaessa on kuultava sitä henkilöä, johon takaisiperintäkin kohdistuu, ja tässä yhteydessä joudutaan luovuttamaan tuen hakijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja. Tämän takia on tarkkaan harkittava, ryhdytäänkö asiassa ylipäättään takaisiperintämenettelyyn varsinkin, jos puolisojen olosuhteet osoittavat erillään asumisen ja yhteistalouden katkeamisen ajallisen keston ja sen vakiintumisen (6227/2020*).

Eräässä toisessa takaisinperintäasiassa Kelan päätöksestä ei ainakaan selvästi ilmennyt, oliko päätöksessä käytetyllä maininnalla ”peritään myöhemmin takaisin omaisuuden realisoinnista saaduista varoista” tarkoitettu, että mahdollisesti realisoitavia varoja on päätetty periä kyseistä tukikuukautta koskevalla päätöksellä vai onko kyse kantelijalle annetusta päätökseen sisältyvästä etukäteisinformaatiosta. Asiakkaan oikeusturva edellyttää, että häntä koskeva päätös laaditaan siten, että siitä ilmenee selvästi, miten asia on ratkaistu ja mihin asiakas on oikeutettu tai velvoitettu. Viranomaisen käyttämien vakiolomakkeiden ja päätöspohjien on oltava ilmaisuiltaan ja tietosisällöltään selkeitä ja ymmärrettäviä, eivätkä ne saa aiheuttaa väärinkäsityksiä tai asiakkaalle kuuluvien oikeuksien kaventumista tai niiden menetystä (1104/2020*).

PERUSOSAN ALENTAMINEN

Kela oli alentanut toimeentulotuen perusosaa huomattavan pitkän ajan lähes yhtäjaksoisesti ja vielä siten, että perusosan alentaminen oli ollut enimmäismääräinen eli 40 %. Menettely ei ollut laissa tarkoitettulla tavalla kohtuullista.

AOA totesi, että perusosaa ei voida alentaa pelkästään sillä perusteella, että henkilö on menettänyt oikeutensa työttömyysturvaan tai toimii yrittäjänä siten, että hänen yritystoimintaansa pidetään kannattamattomana. Yrittäjällä on oikeus saada toimeentulotukea samoin perustein kuin muillakin henkilöillä. Oikeuskäytännössä (KHO 20.6.2001 T 1472) on tosin katsottu, että joissain olosuhteissa toimeentulotuen saaminen voi edellyttää yritystoiminnasta luopumista. Perustuslakivaliokunta on toisaalta korostanut sen varmistamista, että toimeentulotuen perusosan alentamisharkinnassa ei synnytetä perustuslain 19 §:ssä turvatun välttämättömän toimeentulon turvan vastaisia tilanteita. Perusosan suuruutta ei saa alentaa, jos se olisi kohtuutonta. Kohtuuttomuuskriteeriä tulee tulkita perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti (PeVL 31/1997 vp).

AOA korosti kanteluratkaisussaan sosiaalitoimen ja asiakkaan kanssa yhdessä tehdyn itsenäistä suoriutumista edistävän suunnitelman (toimeentulotukilain 10 §) merkitystä toimeentulotuen perusosan alentamisharkinnassa. Päätös perusosan alentamisesta on perusteltava ja siihen tulisi kirjata myös se, millä tavoin viranomainen on ohjannut hakijaa toimimaan työllistymistään koskevassa asiassa. Suunnitelman yhtenä tarkoituksena on edistää ja mahdollistaa henkilön pääsyä työmarkkinoille ja arvioida muita keinoja, joilla henkilö voi turvata oman ja huollettaviensa elatuksen. Mikäli toimeentulotuen hakijan perusosaa toistuvasti alennetaan, tulisi suunnitelmaa vastaavasti tarkistaa (1843/2020*).

KELAN JA KUNNAN YHTEISTYÖ – ASIAKKAAN TILANTEEN SELVITTÄMINEN

Kantelija oli vuodesta 2017 lähtien kannellut oikeusasiamiehelle Kelan menettelystä toimeentulotuen myöntämisestä lämmitysöljyn hankkimiseksi. Kela on saanut saman kantelijan asiassa huomautuksen vuonna 2017 ja moittivan käsityksen vuonna 2018. Kyse on ollut keskeisesti kunnan ja Kelan välisestä yhteistyöstä sekä toimeentulotukihakemuksen asianmukaisesta ja kiireellisestä käsittelystä. Nyt AOA antoi Kelalle jälleen huomautuksen.

Kantelija oli haavoittuvassa asemassa oleva monisairas henkilö, jonka asumisolosuhteet ja muut toimeentulotuen määräytymiseen vaikuttavat olosuhteet olivat olleet ainakin vuodesta 2017 lähtien muuttumattomat. Kelalla oli ollut tiedossaan hakijan olosuhteet ja se, miten ja minä ajankohtina vuosittain lämmitysöljyn tarve on esiintynyt.

Tästä huolimatta kantelijan asiaan ei ole Kelassa perehdytty kunnolla ja näytti siltä, ettei aikaisempia toimeentulotukipäätöksiä ja niihin oleellisesti liittyviä hakemus- ja selvitysasiakirjoja ja oikeusasiamiehen kannanottoja ollut huomioitu päätöksenteossa. Kela ei ollut selvittänyt kantelijan kokonaistilannetta riittävästi eikä ollut tehnyt yksilöllistä hakijan kokonaistilanteen huomioivaa päätösharkintaa. AOA piti tätä vakavana puutteena. AOA korosti kunnan ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä muun muassa henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseksi ja asiakassuunnitelman laatimiseksi (58/2021*).

5.11 Terveystenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 §:n 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoido on tärkeä laillisuusvalvonnan ala. Itsenäisesti ammatiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden välitön valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Näihin oikeusasiamiehen valvonta toteutuu aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran kautta. Oikeusasiamies valvoo myös vankiterveydenhuoltoa (ks. jakso 5.11.6) sekä puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. jakso 5.11.7).



Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA Maija Sakslinin ratkaistaviksi. Terveydenhuoltoa koskevia asioita ratkaisi kertomusvuonna myös OA Petri Jääskeläinen ja AOAS Mikko Sarja. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen. Terveydenhuoltoa koskevia asioita esittelivät myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Riitta Burrell, Lotta Hämeen-Anttila, Anne Ilkka, Heidi Laurila ja Pia Wirta, oikeusasiamiehensihteeri Leena-Maija Vitte sekä notaari Taru Koskiniemi.

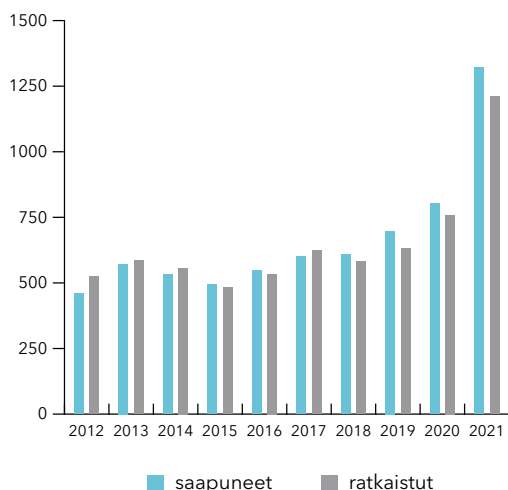
Vankiterveydenhuoltoa ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA Pasi Pölöselle. Näitä asioita esitteli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Pia Wirta.

5.11.1 LAILLISUUSVALVONTA

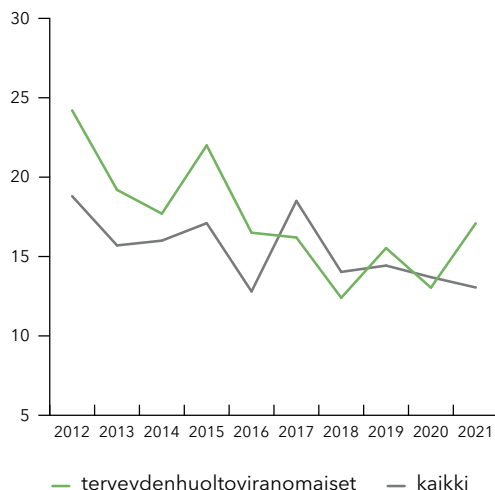
Monet kantelut koskivat riittävien terveyspalveluiden järjestämistä, potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, hänen itsemääräämisoikeuttaan ja tiedonsaantioikeuttaan sekä potilasasiakirjamerkintöjä. Aikaisempien vuosien tapaan esillä oli myös asian asianmukainen käsittely terveydenhuollon viranomaisissa ja toimintayksiköissä.

Hoittoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa on kuultu ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Valviraa.

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 1 211 ja 6 omasta aloitteesta tutkittavaksi otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 17,42 %. Saapuneiden terveydenhuollon kanteluiden määrä on kasvanut vuosi vuodelta. Kasvulle ei ole aikaisemmin ollut osoitettavissa mitään yksittäistä syytä. Vuonna 2020 kanteluita tuli vireille 802. Kertomusvuonna saapuneiden kanteluiden määrä kasvoi voimakkaasti eli 1 322 kanteluun. Näistä 501 kantelua koski terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksiköiden menettelyä koronapandemiaan liittyvää menettelyä. Vuonna 2020 tällaisia kanteluita saapui 125.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

5.11.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä on selostettu edellä kohdassa 3.7.

ESITYKSET LAINSÄÄDÄNNÖN TÄYDENTÄMISEKSI

Esitys mielenterveyslain täydentämiseksi

AOA pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä (STM) kiinnittämään huomiota mielenterveyslaissa havaittuihin ongelmiin lainsäädäntöä kehitettäessä. Havainnot tehtiin potilaiden kanteluiden ja psykiatriin sairaaloihin tehtyjen tarkastusten perusteella. Osa esityksistä oli tehty STM:lle jo aikaisemmin, mutta ne eivät olleet johtaneet toimenpiteisiin. STM:n ilmoituksen mukaan lainsäädäntöä tullaan täydentämään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamista koskevan lainsäädännön uudistamistyössä (ns. itsemääräämisoikeushanke). AOA pyysi STM:tä harkitsemaan ainakin kiireellisimpinä pitämiensä asioiden valmistelusta jo aikaisemmin erillisenä hankkeena (potilaan valvonta sairaala-alueen ulkopuolella ja potilaan lähetysten tarkastaminen).

Mielenterveyslaissa ei säädetä potilaan valvonnasta sairaala-alueen ulkopuolella. OA oli aikaisemmin kahdessa ratkaisussaan esittänyt STM:lle lainsäädännön täydentämistä tältä osin (2459/2016* ja 3445/2016*). Asian valmistelu oli kuitenkin edelleen kesken. Säännösten puutteellisuus aiheuttaa jatkuvasti ongelmia etenkin valtion mielisairaaloissa. AOA pyysi STM:tä ryhtymään viipymättä toimenpiteisiin lainsäädännön kehittämiseksi.

Psykiatriin sairaaloilla saattaa tilapäisesti olla perusteltu tarve tarkastaa hoitoon määrättylle potilaalle osoitettuja lähetyksiä huumekoiran avulla. AOA pyysi STM:tä ryhtymään viipymättä toimenpiteisiin lainsäädännön tai viranomaiskäytäntöjen kehittämiseksi.

AOA:n mukaan mielenterveyslaissa olisi perusteltua säätää siitä, että tarkkailuun ottamisen perusteluissa otetaan yksilöidysti kantaa mielenterveyslaissa säädettyihin hoitoon määräämisen edellytyksiin.

AOA piti tärkeänä, että hoitoon määrättyjen potilaiden oikeus ulkoiluun turvataan laissa.

AOA pyysi STM:tä ryhtymään toimenpiteisiin lainsäädännön täydentämiseksi, jotta hoitoon määrättyillä potilailla olisi mahdollisuus hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa sairaalahoidon aikana samalla tavalla kuin rikosseuraamusalalla.

OA oli ratkaisussaan (3731/2012*) esittänyt STM:lle, että se arvioisi tarvetta sisällyttää mielenterveyslakiin säännökset hoitoon määrättylle potilaalle myönnettävästä lomasta ja niistä ehdoista, joita potilaalle voidaan asettaa lomansa aikana. STM oli vastannut, että asiaa oli tarkoitus arvioida vuonna 2014 asetettavassa oikeuspsykiatrian työryhmässä. AOA totesi, että asia ei kuitenkaan vielä ollut johtanut toimenpiteisiin. OA oli ratkaisussaan (903/2011*) esittänyt, että STM arvioisi tarvetta sisällyttää lakiin säännökset ns. perhetapaamisista tai potilaiden muista valvomattomista tapaamisista. STM vastasi, että asiaa käsitellään ns. itsemääräämisoikeushankkeen yhteydessä. AOA totesi, että asia ei kuitenkaan vielä ollut johtanut toimenpiteisiin.

Mielenterveyslain muutoksenhakusäännökset eivät kaikilta osin vastaa nykyistä käsitystä potilaan oikeussuojan tarpeesta. Potilaalla tulisi olla oikeus valittaa tarkkailuun ottamisesta erikseen silloin, kun häntä ei tarkkailun jälkeen määrätä hoitoon. AOA viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun X v. Suomi, jonka mukaan Suomen lainsäädäntö ei tarjoa pakkolääkitylle potilaalle asianmukaisia takeita mielivaltaa vastaan, koska potilas ei voi saada tuomioistuimen päätöstä lääkityksen lainmukaisuudesta tai oikeasuhtaisuudesta tai määräystä lääkityksen lopettamisesta. AOA totesi, että oikeustilaa ei ollut vielä kukaan korjattu. AOA piti eristetyn ja sidotun potilaan oikeussuojakeinojen parantamista erittäin tärkeänä ja esitti lainsäädännön täydentämistä tältä osin. AOA pyysi STM:tä selvittämään, millaisilla tukitoimilla hoitoon määrätyn potilaan mahdollisuuksia käyttää valitusoikeuttaan voitaisiin parantaa. Samalla hän pyysi harkitsemaan, onko nykyiselle, tavanomaista lyhyemmälle valitusajalle asianmukaista perustetta.

Muu esitys

Asiakkaan perusoikeuksien rajoittamisesta somaattisessa terveydenhuollossa tai vanhustenhuollossa ei ole lainsäädäntöä. Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan tämänkaltaisten toimenpiteiden on perustuttava lakiin, joka on riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen sekä sisältää asianmukaiset oikeussuojakeinot. AOA:n mielestä kaikkein kiireellisintä olisi saattaa voimaan lainsäädäntöä niillä sektoreilla, joista se puuttuu kokonaan. Myös näiden sektoreiden sisällä on mahdollista esittää kiireellisyysjärjestystä.

AOA pyysi STM:tä ilmoittamaan hänelle, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä olivat antaneet aihetta (164/2021*).

- STM ilmoitti 30.9.2021 seuraavaa. STM on kesällä 2021 päättänyt jatkaa asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua. Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta on tarkoitus vahvistaa kehittämällä pitkäjänteisesti sekä lainsäädäntöä että toimintatapoja. Valmistelun tueksi on laadittu yli hallituskauden ulottuva tiekartta asiakkaan ja potilaan osallisuuden ja oikeuksien vahvistamiseksi sekä asetettu laajapohjainen seurantaryhmä tämän työn tueksi.
- Lainsäädännön valmistelu on tarkoitus vaiheistaa, koska asiakokonaisuus on hyvin laaja. Ensimmäisessä vaiheessa uudistettaisiin tahdosta riippumattoman lääkityksen oikeussuojakeinot psykiatrisessa hoidossa (osin AOA:n esityksen kohta 5.2 Tahdonvastainen hoitotoimenpide). Lisäksi ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus ajantasaistaa vanhentuneessa päihdehuoltolaissa oleva tahdosta riippumattoman hoidon sääntely sekä sijoittaa kehitysvammalain itsemääräämisoikeutta koskeva sääntely tarkoituksenmukaiseen lakiin.

- AOA on pyytänyt erikseen ministeriötä harkitsemaan ainakin kiireellisimmiksi merkittyjen asioiden valmistelemista jo aikaisemmin erillisenä hankkeena (esityksen kohdat 3.1 ja 3.2; potilaan valvonta sairaala-alueen ulkopuolella ja potilaan lähetysten tarkastaminen). STM toteaa, että lainvalmistelutyö on ministeriössä covid-19-pandemian aikana ruuhkautunut.
- Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua ei ole ollut mahdollista toteuttaa suunnitellussa aikataulussa tilanteessa, jossa ministeriössä on jouduttu suuntaamaan valmisteluresursseja erityisesti ensin valmiuslain nojalla annettavien asetusten ja sittemmin tartuntatautilain lukuisten muutosten valmisteluun. Asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön valmistelua pystytään ministeriössä tosiasiallisesti jatkamaan lokakuussa 2021. Tässä yhteydessä tullaan arvioimaan, onko em. kiireellisimpien muutosten valmistelu mahdollista sisällyttää 2022 annettavaan hallituksen esitykseen (ns. ensimmäisen vaiheen hallituksen esitys). Kyseinen hallituksen esitys on annettava eduskunnalle riittävän hyvissä ajoin, jotta eduskunta ehtii sen käsitellä ennen vaalikauden päättymistä. Sikäli kuin muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta, esitys on annettava budjettilakiaikataulussa viimeistään syyskuussa 2022. Näin ollen vakavasti harkittavaksi tulee, mitä kokonaisuuksia käytettävissä olevassa valmisteluajataulussa on mahdollista sisällyttää esitykseen. STM ottaa AOA:n esityksen tässä yhteydessä erityisesti huomioon.
- Muilta osin STM ottaa AOA:n esityksen huomioon valmistellessaan kyseessä olevaa lainsäädäntöä niin ripeästi, kuin se on hyvien lainvalmisteluperiaatteiden mukaisesti mahdollista.

Potilasasiakirjojen säilyttäminen

AOA:n mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirastolla ei ollut toimivaltaa antaa toimintansa lopettaneen terveydenhuollon toimintayksikön konkurssipesää sitovaa määräystä potilasasiakirjojen säilytyksestä. Päätöksen muotoon kirjoitettu asiakirja loi perustellusti saajalleen oletuksen sen velvoittavuudesta. AOA piti viraston menettelyä hyvän hallinnon ja tarkoitussidonnaisuuden vastaisena. Hän katsoi viraston menetelleen myös hallintolain luottamuksen suojan periaatteen vastaisesti ilmoittaessaan myöhemmin, että sen tekemää päätöstä ei ollut pidettävä velvoittavana.

Koska asiakirjojen säilytysvelvollisuudesta ei ole säädöksiä, Kansaneläkelaitos (Kela) oli STM:n kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella ryhtynyt vastaanottamaan toimintansa lopettaneiden yksiköiden arkistoitavia potilasasiakirjoja. AOA piti tätä tehtävää julkisena tehtävänä sekä oikeusasiamiehen toimivallan näkökulmasta että Kelan työntekijään sovellettavan virkavastuun ja vahingonkorvausvastuun näkökulmasta.

Ennen asiakirjojen vastaanottamista Kela edellytti, että arkisto järjestettiin ja sieltä poistettiin hävitettävä materiaali. Tämä osoittautui merkittäväksi työmääräksi. Kelan työntekijä, joka oli valmistellut potilasasiakirjojen vastaanottoa projektia Kelassa ja sen edustajana neuvonut konkurssipesää arkistoinnissa, oli myös neuvotellut konkurssipesän kanssa toimeksiantosopimuksesta, jonka mukaan hän olisi hoitanut arkiston järjestämisen yhdessä erään yrityksen kanssa korvausta vastaan. Sopimusta ei kuitenkaan syntynyt. AOA katsoi, että työntekijän olisi tullut ymmärtää, että sopimusneuvottelu saattoi olla ristiriidassa hänen työtehtäviensä kanssa ja siten muodostaa esteellisyysperusteen. Menettely oli myös työsopimuslain ja Kelan eettisten ohjeiden vastaista.

AOA:n mukaan Kelan olisi perusteltua täsmentää ohjeistustaan ja saattaa henkilöstön tietoon, miltä osin Kelan henkilöstön toimintaan sovelletaan virkavastuuta, joka käsittää sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Lisäksi Kelan tuli täsmentää ohjeitaan ja käytäntöjään siitä, millä tavoin henkilöstön edellytetään ilmoittavan esimiehelleen mahdollisista sivutoimistaan sekä menettelytavoista esteellisyys tilanteissa erityisesti silloin, kun työntekijä tarvitsee tukea ja ohjausta mahdollisen esteellisyytensä arviointiin.

Tilanne toimintansa lopettaneiden yksiköiden potilasasiakirjojen arkistointivelvoitteesta on ollut pitkään sääntelemätön, ja että STM on käynnistänyt lainvalmisteluhankkeen vuonna 2021.

AOA piti tilannetta erittäin huolestuttavaa potilaiden yksityiselämän suojan näkökulmasta ja edellytti, että STM etenee ripeästi lainsäädännön valmistelussa. AOA totesi, että hän tulee laillisuusvalvonnassaan harkitsemallansa tavalla arvioimaan, miten viranomaiset huolehtivat yhteistyössä siitä, ettei vastaavia tilanteita pääse syntymään. AOA pyysi STM:tä ilmoittamaan 28.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä lainsäädännön kiirehtimisestä oli antanut aiheita sekä mihin toimenpiteisiin asiakirjojen tietoturvallisen säilyttämisen järjestäminen antoi aiheita.

AOA saattoi käsityksensä Kelan tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan 28.2.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aiheita. Hän antoi aluehallintovirastolle ja Kelan työntekijälle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (2808/2020*).

- STM ilmoitti 15.2.2022 seuraavaa. STM toteaa, että toimintansa päättäneiden palveluntuottajien asiakirjojen säilyttämistä ja rekisterinpitäjyyttä koskeva sääntelyehdotus sisältyy parhaillaan lausuntokierroksella olevaan lakiluonnoksen sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä. Lausuntokierros päättyy 18.3.2022. Koska esityksellä on talousarviovaikutuksia, on se annettava eduskunnalle talousarviolakien yhteydessä (viikolla 37). Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että toimintansa päättäneiden palveluntuottajien asiakirjojen rekisterinpitäjyys tulisi tulevien hyvinvointialueiden vastuulle, ja Kela voisi säilyttää asiakirjoja rekisterinpitäjien lukuun. Kelan tarvitsema rahoitus sisällytettäisiin sen toimintamenoihin.
- Lainsäädännön vahvistamiseen saakka Kela huolehtii asiakirjojen säilyttämisestä STM:n ja Kelan välisen sopimuksen perusteella. Kelan kanssa käydään säännöllisesti läpi asiakirjojen vastaanottamiseen, säilyttämiseen ja tietopalveluun liittyviä kysymyksiä. STM:n tiedossa on, että Kela on parhaillaan valmistelemassa sopimusta konkurssipesän kanssa, jotta sen asiakirjat saadaan siirrettyä asianmukaisesti Kelan säilytettäväksi. Tältä osin STM:n ei ole tarpeen ryhtyä uusiin toimenpiteisiin asiakirjojen säilytyksen varmistamiseksi.
- Kela ilmoitti 21.2.2022 seuraavaa. EOAK/2808/2020 päätöksen johdosta Kelan koko henkilöstöä koskevat liitteenä olevat eettiset ohjeet on päivitetty ja ne tulevat voimaan 1.3.2022. Merkittävin muutos koskee sitä, että Kelassa otetaan käyttöön ilmoitusvelvollisuus sivutoimista. Työajan ulkopuolella harjoitettavista merkittävistä sivutoimista pitää ilmoittaa esihenkilölle, jotta hän voi harkita, vaarantaako sivutoimi Kelassa tehtävän työn hoitamisen. Merkittäväksi sivutoimeksi ei katsota harrastusluonteista tai satunnaista vähäistä työtä, jolla ei ole vaikutusta päätoimen hoitamiseen. Esihenkilö saa tarvittaessa apua harkintaansa johdon tukiyksiköstä. Ohjeisiin on lisätty myös kohta kelalaisien virkavastuusta.
- Ohjeiden päivityksestä on uutisoitu Kelan intranetissä 17.2.2022. Eettiset ohjeet sisältyvät myös kaikille kelalaisille yhteisiin perehdytysmateriaaleihin.

Apuvälineasetuksen täsmentäminen

Apuvälineasetus ei tunne ”päivittäiset ja välttämättömät toiminnot” -käsitettä. Sen sijaan asetuksessa käytetään käsitettä ”jokapäiväiset toiminnot”. Asetuksessa ei määritellä tarkemmin, mitä jokapäiväisillä toiminnoilla tarkoitetaan. AOA:n mukaan on selvää, että jokapäiväiset toiminnot eivät rajoitu vain ”päivittäisiin ja välttämättömiin toimintoihin”. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Apuvälinekeskus tulkitsee ”päivittäiset ja välttämättömät toiminnot” -käsitteen tarkoittavan lähinnä vain kaupassa käyntejä, pakollisia terveydenhoitoon liittyviä käyntejä ja erilaista asiointia virastoissa.

AOA:n mukaan apuvälineen tarpeen asetuksen mukainen käyttäjälähtöinen, oikea-aikainen ja yksilöllinen arviointi tuo jokapäiväisten toimintojen tulkintaan väljyyttä sen mukaan, mitä kunkin potilaan jokapäiväisiin toimintoihin kuuluu huomioon ottaen hänen toimintakykynsä, elämäntilanteensa ja elinympäristönsä apuvälineen toimivuudelle asettamat vaatimukset. Asetuksessa tarkoitettuja jokapäiväisiä toimintoja ei voida rajoittaa niin tiukoiksi, että niillä tarkoitettaisiin vain välttämättömäksi arvioitavia toimintoja.

Ottaen huomioon, mitä vammaissopimuksessa ja apuvälineasetuksessa on todettu, apuvälinetarpeen arvioinnissa tulee AOA:n mukaan kiinnittää huomiota erityisesti siihen, miten apuvälineen tarvitsija pystyy apuvälineen avulla osallistumaan itse tärkeinä pitämiinsä ja oman elämänsä kannalta keskeisiin jokapäiväisiin toimintoihin. Vammaissopimuksen vaatimusten valossa jokapäiväisiä toimintoja voidaan perustellusti tarkastella laajan tulkinnan näkökulmasta. AOA korosti sitä, että yksilöllisillä ja toimivilla lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineratkaisuilla on suuri merkitys vammaisen henkilön toimintakyvylle ja yhdenvertaiselle osallistumiselle ja osallisuudelle.

AOA saattoi käsityksensä HUS:n ja sen Apuvälinekeskuksen tietoon. AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään STM:lle sen arvioimiseksi, oliko apuvälineasetusta mahdollisesti tarpeen täsmentää esimerkiksi jokapäiväiset toiminnot -käsitteen osalta. Hän pyysi STM:tä ilmoittamaan hänelle viimeistään 22.02.2022, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli mahdollisesti antanut aihetta (3129/2020*).

- STM ilmoitti 18.2.2022 seuraavaa. STM on asettanut työryhmän (VN/4677/2021) maaliskuun alusta 2021 koordinoimaan apuvälinepalvelujen kehittämistä sekä päivittämään valtakunnallisia lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutusperusteet opasta apuvälinetyötä tekeville ammattilaisille ja ohjeita asiakkaille (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:23) liite 1. Työryhmän toimikausi on 1.3.2021–31.12.2022. Koordinoivan työryhmän alaisuudessa toimii asiantuntijaryhmiä, jotka päivittävät eri apuvälineryhmien luovutusperusteita.
- Työryhmän yhtenä tehtävänä on tehdä ehdotukset muutostarpeista terveydenhuoltolakiin sekä sosiaali- ja terveysministeriön lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden osalta sekä muutostarpeet sosiaali- ja terveysministeriön asetukseen lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisesta. Muutostarpeiden tunnistamiseksi on perustettu asiantuntijaryhmä, jonka puheenjohtajana toimiin Kynnys ry:n lakimies Mika Välimaa. Valmisteleva asiantuntijaryhmä aloittaa työnsä huhtikuussa 2022. Koordinoiva työryhmä käsittelee asiaa syksyllä 2022 ja luovuttaa käsityksensä muutostarpeista sosiaali- ja terveysministeriölle vuoden 2022 lopussa.

Valtakunnallisen ohjeistuksen tarpeellisuus

OA otti kantaa tahdosta riippumattomasta hoidosta luvatta poistuneen potilaan tahdosta riippumattoman hoidon päättämiseen ja uloskirjauskäytäntöön sekä potilaan ulkoilun järjestämiseen turvallisesti.

OA katsoi, että HUS:n tulisi täydentää ohjeistustaan luvottomasti sairaalasta poistuneen potilaan uloskirjaamisesta ja tilanteen arvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Arvioitaessa tahdosta riippumattomasta hoidosta luvatta poistuneen henkilön uloskirjausta hänen poissa ollessaan, korostuu huolellisen arvioinnin ja riittävien perusteluiden kirjaamisen merkitys. OA:n mukaan päätös potilaan uloskirjauksesta ei voi perustua pelkästään sairaalasta poistumisesta kuluneeseen aikaan ja siihen, ettei potilasta ole tavoitettu. Tilanteessa korostuu sairaalan velvollisuus turvata sairautensa vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle potilaalle riittävät terveyspalvelut perustuslaissa tarkoitettu tavoin sekä potilaan oikeus hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon potilaslain mukaisesti.

OA totesi, että asia edellyttäisi myös valtakunnallista ohjeistusta. Sen vuoksi OA pyysi Valvira selvittämään, mikä on psykiatrisen sairaalan vastuu hoitoon määrätystä potilaasta silloin, kun potilas on luvatta poistunut sairaalasta, mihin sairaaloiden uloskirjauskäytännöt perustuvat sekä missä tilanteissa ja minkälaisin edellytyksin luvatta poistunut potilas mahdollisesti voidaan uloskirjata. Lisäksi OA esitti, että Valvira harkitsee selvityksensä perusteella valtakunnallisen ohjeen antamista sairaalan velvollisuuksista ja toimenpiteistä silloin, kun tahdosta riippumattomaan hoitoon määrätty potilas on luvatta poistunut sairaalasta. OA pyysi sairaanhoitopiiriä ja Valvira ilmoittamaan hänelle 30.6.2022 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli johtanut (4702/2020*).

Asiakas- ja potilastietojen luovuttaminen

Kantelijan asiakas- ja potilastietoja oli luovutettu tuetusta asumisesta oikeuspsykiatrian poliklinikalle ja poliklinikalta hänen hoitavalle lääkärilleen ilman hänen suostumustaan.

AOA totesi, että tietojen luovuttamista koskevat perusperiaatteet ovat samat sekä sosiaali- että terveydenhuollon lainsäädännössä. Sosiaalihuollon asiakkuutta ja potilaan terveydentilaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Tietoja voidaan luovuttaa muulle kuin asiakkaan palvelusta vastaavalle taholle ainoastaan asiakkaan suostumuksella tai jos tietojen luovuttamisesta muulla perusteella on laissa erikseen säädetty. Peruste ja annetut tiedot on kirjattava.

AOA korosti luottamuksen suojaamiseksi olevan tärkeää, että noudatetaan huolellisesti laissa säädettyjä tietosuojasäännöksiä ja niihin liittyviä menettelytapasäännöksiä. Koska työntekijät kohtaavat työssään tilanteita, jotka saattavat edellyttää nopeita toimenpiteitä asiakkaiden tai muiden henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi, heillä on toisaalta oltava myös tieto siitä, mihin tahoihin ja millä tavoin heillä on oikeus olla tarpeen vaatiessa yhteydessä.

AOA:n näkemys oli, että virheellinen menettely kantelijan asiassa perustui puutteelliseen ohjeistukseen ja muodostuneeseen työkäytäntöön, jossa ei ollut riittävässä määrin kiinnitetty huomiota tilanteisiin, joissa ei ole asiakkaiden suostumusta tietojenvaihtoon.

Tilanne, jossa kantelijan hoitava lääkäri oli puhelimitse yhteydessä oikeuspsykiatrian ylilääkəriin, oli AOA:n mukaan lähinnä luonteeltaan konsultaatio, jolloin tietojen antamiseen oli lainmukainen peruste. Laillisuuden kannalta ongelmalliseksi tilanteen teki se, että ylilääkäri oli itse ollut ensin yhteydessä hoitavaan lääkəriin. AOA oli jo aiemmin ottanut kantaa konsultointiin potilaslain 13 §:n perusteella (2184/2020). AOA piti myönteisenä sitä, että STM oli ohjeistanut asiasta. Ottaen huomioon konsultoinnin tarpeen terveydenhuollossa ja toisaalta sen, miten toimeksiantoon perustuva konsultointi kaventaa salassapitovelvoitetta, oikeudesta konsultoida tulisi AOA:n mukaan säätää nykyistä täsmällisemmin. Mahdollisia lainsäädännön muutostarpeita arvioitaessa pitäisi kuulla myös psykiatristen potilaiden näkemyksiä sääntelyn tarpeista. Tässä tarkoituksessa hän lähetti jäljennöksen päätöksestään STM:lle (6465/2020).

DNR-päätös

OA saattoi jo vuonna 2007 STM:n tietoon, että hänen käsityksensä mukaan potilaslain 6 §:ää on tarpeen täsmentää sen suhteen, miten säännöstä, erityisesti sen 3 momenttia, sovelletaan elvyttämättä jättämistä koskevien päätösten (DNR-päätös) tekemiseen (1794/2007*).

AOA:n mukaan tarve potilaslain täsmentämiseen DNR-päätösten osalta oli edelleen ilmeinen. Epäselvää lainsäädäntöä ei voitu hänen mielestään pitää potilaiden, heidän edustajiensa eikä myöskään terveydenhuollon ammattihenkilöiden oikeusturvan kannalta asianmukaisena. Lainsäädännön puutteita ei ole mahdollista korjata ainoastaan antamalla ohjeita. Potilaslakia tulisi täsmentää siten, että siinä otettaisiin selkeästi huomioon DNR-päätösten tekeminen ja niiden yhteydessä huomioon otettavat sekä perustuslakiin että kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät yhdenvertaisuusperiaate, itsemääräämisoikeus, oikeus elämään ja epäinhimillisen kohtelun kielto.

AOA:n mukaan Valviran ohjeita tulisi muuttaa ainakin siten, ettei niissä olevan yksittäisen lauseen perusteella voisi päätyä sellaiseen käsitykseen, että lääkäri voisi usein tehdä DNR-päätöksiä kuulematta potilasta tai, jos potilas ei kykene ilmaisemaan omaa tahtoaan, kuulematta laillista edustajaa, lähiomaista tai muuta läheistä. Ohjetta tulisi tarkentaa myös siltä osin, miten tulisi menetellä ja mikä merkitys tulisi antaa sille, jos potilas peruu aiemmin hoitotahtoonsa sisällyttämän toiveen siitä, ettei häntä elvytetä. AOA saattoi käsityksensä Valviran ohjeen puutteista sen tietoon. Samalla hän kiinnitti STM:n huomiota siihen, että potilaslakia tulisi asiassa täsmentää (6027/2020*).

Hedelmöityshoidon epääminen

AOA:n mukaan hedelmöityshoitolaissa tarkoitettua hedelmöityshoidon antamisen estettä tulee arvioida potilaskohtaisesti ja yksilöllisesti. Kantelun mukaan Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin Tampereen yliopistollisessa sairaalassa hedelmöityshoito evättiin parilta pelkästään sillä perusteella, että parin toinen osapuoli oli hoidettavana syövän vuoksi ja syöpähoidot olivat kesken. AOA:n mukaan tällainen toimintakäytäntö oli kategorinen ja kaavamainen. Pelkästään se, että parin toinen osapuoli on syöpähoidoissa, ei automaattisesti tee ilmeiseksi sitä, ettei syntyvälle lapselle voida turvata tasapainoista kehitystä.

Valviran mukaan vastaava toimintakäytäntö oli myös muissakin yliopistollisissa sairaaloissa. AOA:n mukaan lainmukainen ei ollut sellainen kategorinen ja kaavamainen toimintakäytäntö, jossa pelkästään parin toinen osapuolen syöpähoitojen perusteella evätään parilta hedelmöityshoito, asetetaan sukusolut käyttökieltoon tai asetetaan aikaraja sukusolujen käytölle syöpähoitojen jälkeen. Tällainen toimintakäytäntö ei jättänyt tilaa hedelmöityshoitoa hakevan parin yksilöllisen hoidon tarpeen huomioon ottamiselle siten kuin hedelmöityshoitolaissa ja potilaslaissa edellytetään.

AOA saattoi käsityksensä hedelmöityshoidon epäämistä koskevan kaavamaisen ja kategorisen toimintakäytännön lainvastaisuudesta Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin kuntayhtymän tietoon. AOA pyysi Valviraa käytettävissään olevin keinoin ohjaamaan yliopistollisia sairaaloita asiassa lain- ja asianmukaiseen toimintakäytäntöön ja ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään 31.3.2022 mennessä (1587/2020*).

OMA ALOITE

AOA arvioi omana aloitteenaan tutkitussa asiassa Valviran menettelytapoja vireillä olevia valvonta-asioita koskevien tietopyyntöjen käsittelyssä ja asianosaisten oikeuksien turvaamisessa erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 ja 15 kohdissa tarkoitetuissa tilanteissa.

AOA:n mielestä Valviran ohjeen sanamuoto, jonka mukaan pääsääntöisesti keskeneräisistä valvonta-asioista ei anneta mitään tietoja, ei vastannut perustuslaissa ja julkisuuslaissa todettua lähtökohtana olevaa asiakirjojen julkisuusperiaatetta, josta salassapitosäännökset muodostavat poikkeuksen. AOA katsoi, että ohjetta tulisi muuttaa siten, että se ohjaisi paremmin noudattamaan julkisuusperiaatetta ja tekemään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 6 ja 15 kohdissa edellytetyn tapauskohtaiseen vahinkoedellytysarvioinnin tietopyyntöä käsiteltäessä.

AOA yhtyi Valviran näkemykseen siitä, että kantelu- ja valvonta-asiakirjat voivat olla salassa pidettäviä usean eri säännöksen perusteella, jotka tulee arvioida tietopyyntöä käsiteltäessä. AOA piti ymmärrettävänä Valviran käsitystä siitä, että useimmat kantelu- ja valvonta-asiat sisältävät ainakin osittain useilla eri perusteilla salassa pidettäviä asiakirjoja ja että ohjeen kirjauksen tavoitteena on ohjata harkitsemaan tarkkaan mahdolliset kysymykseen tulevat eri salassapitoperusteet ennen asiakirjan luovuttamista. AOA piti tätä näkökulmaa tärkeänä muun muassa kantelun asianosaisten yksityisyyden suojan turvaamiseksi.

Valvira ilmoitti selvityksessään, että kyseistä ohjetta oli ryhdytty päivittämään vuoden 2020 aikana, mitä AOA piti kannatettavana. AOA saattoi käsityksensä ohjeen lainvastaisuudesta Valviran tietoon (4691/2020).

5.11.3 LAUSUNNOT

AOA antoi STM:lle lausunnot seuraavista luonnoksista hallituksen esityksiksi eduskunnalle: laiksi Genomikeskuksesta ja terveyteen liittyvän geneettisen analyysin suorittamisen edellytyksistä (7217/2021*); uudeksi biopankkilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (8255/2020); sekä sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain 60 §:n muuttamisesta (2275/2021). Lisäksi hän antoi STM:lle lausunnon valtioneuvoston tasa-arvopoliittisesta selonteosta (8297/2020*).

AOA antoi lausunnot eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (8276/2020) ja perustuslakivaliokunnalle (2705/2021) hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp).

AOAS antoi STM:lle lausunnon luonnoksesta sosiaali- ja terveysministeriön asetukseksi kansalaisen käyttöliittymään liitettävistä toiminnoista (8255/2020).

5.11.4 TARKASTUKSET

Vuonna 2021 aloitettiin kaksi tarkastusta psykiatriin yksiköihin lähettämällä samansisältöiset selvityspyynnöt Niuvanniemen sairaalaan (3565/2021) ja Vanhan Vaasan sairaalaan (3566/2021). Selvitysten tavoitteena oli saada tietää COVID-19 pandemian vaikutuksista potilaiden oikeuksiin ja kohteluun. Selvityksistä tehtyjä havaintoja esitellään jaksossa 3.5.16 (Terveidenhuolto).

Edellisten lisäksi tehtiin asiakirjatarkastus HUS Sydän- ja keuhkosairauksien hengityshalvauksikkoon, Rekolan ryhmäkotiin aikavälillä 16.6.–13.12.2021 (4128/2021*). Tarkastuksesta tehdyt havainnot ja OA:n suositukset esitellään jaksossa 3.5.15 (Vammaisten henkilöiden yksiköt).

5.11.5 RATKAISUJA

EPÄKOHTIA KIPUPOTILAIEN HOIDOSSA

AOA antoi ratkaisun 913 henkilön tekemään kanteluun kipupotilaiden hoidosta. AOA on havainnut epäkohtia kipupotilaiden riittävien terveyspalvelujen toteutumisessa, erityisesti riittävien resurssien, osaavan henkilöstön ja sujuvien hoitoketjujen toteutumisessa. AOA tulee laillisuusvalvonnassaan seuraamaan kipupotilaiden oikeuksien toteutumista.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kipuklinikoiden hoitoon pääsy toteutuu lain edellyttämässä ajassa kaikissa muissa paitsi yhdessä sairaanhoitopiirissä. Valviran tehtävänä on valvoa erikoissairaanhoidon hoitoon pääsyn määräaikaisten toteutumista, joten AOA pyysi Valviraa ryhtymään tarpeelliseksi katsomiinsa toimiin osana hoitotakuun valvontaa.

Kaikkien sairaanhoitopiirien kipuklinikat toivat vastauksissaan esiin jo vallitsevan osaavien ammattihenkilöiden puutteen. Lähes poikkeuksetta vastauksissa tuotiin esiin myös huoli palveluiden järjestämisestä tulevaisuudessa, kun kivunhoidon erityisosaajat eläköityvät. Haasteellisenä koettiin myös lähetemäärien kasvaminen ja sen myötä palveluiden lisääminen.

Lakisääteisten tehtävien hoitaminen

Perustuslain mukaan julkisella vallalla on velvoite turvata riittävät terveystalvet sekä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. AOA korosti sairaanhoitopiirien velvollisuutta varata riittävät voimavarat lakisääteisten tehtäviensä hoitamista varten. AOA piti ymmärrettävänä, että kivun hoidon erikoisosaamista omaavan henkilökunnan rekrytointi voi olla haastavaa, jos osaavaa henkilöstöä ei ole saatavilla. AOA esitti vakavan huolensa osaavan henkilöstön riittämättömyydestä tällä hetkellä ja osaavan henkilöstön riittävyyden turvaamisesta tulevaisuudessa.

AOA pyysi STM:tä 30.6.2022 mennessä ilmoittamaan hänelle, millä toimenpiteillä se varmistaa kipupotilaiden hyvän hoidon, riittävät terveystalvet ja osaavan henkilöstön riittävyyden perusterveydenhuollossa ja erikoissairaanhoidossa sekä tulevilla hyvinvointialueilla (8381/2020*).

HOITON PÄÄSY SUKUPUOLI-IDENTITEETIN TUTKIMUSPOLIKLINIKALLE

Potilaan lisätutkimukset HUS:n Helsingin yliopistollisen keskussairaalan (HYKS) sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikalla kestivät yli vuoden ja kahdeksan kuukautta lähteen saapumisen jälkeen. Terveystalvetolain mukaan enimmäisaika tällaisten lisätutkimusten toteuttamiseen lasten ja nuorten mielenterveyssalvetuissa on kuusi viikkoa siitä, kun lähete on saapunut sairaalaan. AOA totesi, että laissa säädetty hoitoon pääsy turvaavat ehdottomat enimmäisajat ylitettiin siten olennaisella tavalla. AOA katsoi, että kantelijan oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveystalvetuihin ja potilaslaissa tarkoitettuun laadultaan hyvään, tervetdentilan edellyttämään tervetden- ja sairaanhoitoon ei toteutunut.

AOA totesi päätöksessään (2842/2017*), että HUS:n tulee järjestää toimintansa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi, että se voi huolehtia lakiin perustuvasta velvollisuudestaan vastata osaltaan valtakunnallisesti sukupuolen muuttamiseen tähtäävästä tutkimuksesta ja hoidosta. Tässä asiassa sekä laillisuusvalvonnan yhteydessä muutoinkin saadun selvityksen perusteella voitiin todeta, että HYKS:n poliklinikan resurssitilanne ei ollut korjaantunut.

Tutkimus ja hoito oli ruuhkautunut molemmissa hoitopaikoissa (HYKS ja TAYS), joihin sukupuolen muuttamiseen tähtäävä tutkimus ja hoito on valtakunnallisesti keskitetty. Hoitoon pääsyn odotusajat olivat kohtuuttoman pitkät, ja sukupuolen muuttamiseen tähtäävä tutkimus oli ruuhkautunut tavalla, joka vaaransi vakavasti potilaiden oikeuksia. Tässä tilanteessa AOA piti tarpeellisenä saattaa toiminnan resurssien tilanteen tiedoksi STM:lle. Hän pyysi STM:tä 31.12.2021 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta. AOA antoi HUS:lle huomautuksen vastaisen varalle lakisääteisen velvollisuuden laiminlyönnistä (2119/2020*, ks. myös 8482/2020*).

- STM ilmoitti 24.1.2022 seuraavaa. STM on selvittänyt ajankohtaisen hoitoon pääsyn ja resurssitilanteen sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikoilla sekä Helsingin että Tampereen yliopistollisissa keskussairaaloissa. HUS on toimenpiteillään kyennyt lyhentämään hoitoon pääsyn jonoja ja odotusajat ovat lain mukaisia. Psykiatripula kuvautuu edelleen haasteena, mutta tämä on laajempi ongelma. STM onkin käynnistänyt 11/2021 poikkihallinnollisen ohjelman sosiaali- ja tervetysalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi. Tarkoituksena on löytää kestäviä ratkaisuja sosiaali- ja tervetdenhuollon työvoimatarpeen kattamiseen lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä niin, että alueelliset on otettu huomioon.
- STM:n palveluvalikoimaneuvosto on 11.6.2020 antanut kolme suositusta sukupuolidentiteettin lääketieteellisistä hoitomenetelmistä, ja näiden suositusten mukainen porrastaminen on helpottanut sukupuoli-identiteetin poliklinikoiden potilaspainetta ja potilaiden saama oikea-aikainen kokonaisvaltainen hoito on selvitysten perusteella kohentunut. Samaan aikaan sukupuoli-identiteetin poliklinikat ovat kouluttaneet perustason ja erikoissairaanhoidon yleispsykiatrian ammattilaisia ja tarjonneet konsultaatioapua. Tätä toimintaa ja hoidon porrastuksen kehittämistä jatketaan.

- Kolmannen sukupuoli-identiteetin poliklinikan perustaminen ei selvitysten perusteella ole tarpeellista, vaan nykyisten toimintojen tarkoituksenmukainen kohdentaminen ja jo tehdyt tai suunnitellut resurssilisäykset vaikuttavat riittävästi.
- Lisäksi STM:ssä valmistellaan translaainsäädännön uudistusta, mikä osaltaan selkeyttää sukupuoli-identiteetin tutkimuspoliklinikoiden roolia ja tehtäviä, ja edistää potilaiden tarpeen mukaisen ja hyvän hoidon saatavuutta yhdessä PALKO:n suositusten mukaisten kehittämistoimien kanssa.

ODOTUSAIKA SAIRAALAN PÄIVYSTYKSESSÄ

AOA:n mukaan 13-vuotiaan lapsen kuuden tunnin pituinen odotusaika HUS:n Porvoon sairaalan päivystyksessä oli kohtuuttoman pitkä. Lapsi joutui odottamaan lääkärille pääsyä kohtuuttoman kauan, noin neljä tuntia 45 minuuttia. Päivystyksessä ei näin menetellen otettu huomioon lapsen etua. Päivystysasetuksen mukaan alaikäinen potilas on otettava huomioon päivystyksessä. Hoidon toteuttamisessa on otettava huomioon alaikäisen potilaan ikä ja kehitystaso. AOA totesi, että selvityksestä ei käynyt ilmi, miten lapsi otettiin huomioon päivystyksessä.

Terveidenhuoltolain mukaan päivystävissä yksiköissä on oltava riittävät voimavarat ja osaaminen, jotta hoidon laatu ja potilasturvallisuus toteutuvat. Selvityksessä mainittiin pitkän odotusajan syiksi muun muassa mahdollinen päivystyspoliklinikan monipotilastilanne ja muutokset potilaiden kiireellisyysarviossa sekä puheluista, osastokonsultaatioista ja osastoilta tulleista hälytyksistä johtuneet keskeytykset. AOA totesi, että nämä olivat seikkoja, jotka tuli ottaa huomioon päivystystoiminnan suunnittelussa. Päivystysasetuksen mukaan päivystystoiminnan suunnittelussa on otettava huomioon normaaliolojen häiriötilanteet ja päivystyksen ruuhkatilanteet.

AOA:n mukaan erityisesti lasten kohdalla olisi tärkeää, että hoitoon pääsy ja hoito olisivat nopeita. Lapsen kohdalla kuuden tunnin odotusaika päivystyksessä oli viivästyksen syistä riippumatta kohtuuttoman pitkä. Näin pitkä odotusaika ei ollut potilaslaissa säädetyn laadultaan hyvän terveyden- ja sairaanhoidon mukaista eikä hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaista. Kohtuuttoman pitkästä odotusajasta johtui, että myös lapsen oikeus perustuslaissa turvattuun välttämättömään huolenpitoon ja perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveystalveluihin viivästyivät. AOA antoi HUS:lle ja Porvoon sairaanhoitoalueelle huomautuksen vastaisen varalle lainvastaisesta menettelystä (1050/2020*).

KUOLEMASTA ILMOITTAMISEN VIIVÄSTYMINEN

AOA antoi useita huomautuksia kuolemasta ilmoittamisen viivästyksistä (2250/2020*, 3530/2020* ja 5820/2020*). Kuolema merkittiin väestörekisteriin yli kaksi kuukautta potilaan menehtymisen jälkeen.

AOA korosti, että kuolemasta ilmoittamisella on asioiden hoitamisen kannalta keskeinen merkitys. Hän totesi myös, että henkilöstön on noudatettava erityistä hienotunteisuutta vainajan omaisten ja läheisten kanssa asioidessaan. Julkisessa tehtävässä toimivan henkilön tulee myös myötävaikuttaa virheestä tai laiminlyönnistä aiheutuvan haitan vähentämiseen tai sen hyvittämiseen.

AOA korosti, että palveluiden toteuttamisesta vastaavan tahon on huolehdittava siitä, että ilmoittamisprosessin yhteydessä varmistetaan tiedon kuolemasta menevän viipymättä eri viranomaisille, ja että ammattihenkilöillä on tarvittava tieto kuolemantapauksia koskevasta lainsäädännöstä ja ilmoittamisessa noudatettavista menettelyistä.

OA on jo ratkaisuissaan todennut, että viittaus seuraavaan arkipäivään on ristiriidassa lainsäädännön ”viivytyksettä” - ilmaisun kanssa (1478/4/10* ja 836/4/15*). Ohjaaminen tehtävien jakamiseen siten, että toinen lääkäri tekee sairauskertomusmerkinnät ja toinen huolehtii ilmoittamisesta eri viranomaistahoille saattaa myös osaltaan viivästyttää tiedonkulkua.

AOA totesi, että ohjeistusta tulisi selkeyttää ja menettelyn tulisi sisältää mekanismi, jonka avulla voidaan varmistaa se, että ilmoitus menee viipymättä oikealle taholle. Toiminnassa on myös otettava huomioon sijaisten käyttö ja heidän perehdyttämisensä.

Ratkaisuiden jälkeen Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) julkaisi verkkokoulun ”Lääkärin tehtävät kuolemantapauksessa”. Kurssin tavoitteena on selkeyttää lääkärin lakisääteisiä velvoitteita kuolemantapauksessa sekä opastaa tarvittavien rekisteri-ilmoitusten ja kuolintodistusten laatimisessa. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto laati yhteistyössä THL:n kanssa tarkennetun toimintaohjeen kuolinilmoituksia tekeville terveydenhuollon toimintayksiköille ja lääkäreille.

5.11.6 VANKITERVEYDENHUOLTO

Vankien terveydenhuollolla on läheinen yhteys rikosseuraamusalan laillisuusvalvontaan. Tästä syystä vankiterveydenhuollon asiat esitellään samalle ratkaisijalle, jolle kuuluvat myös vankila-asiat.

Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii THL:n yhteydessä. Valviran ja aluehallintovirastojen toimivalta koskee myös vankiterveydenhuollon organisaatiota. VTH:n valvonta ja vankien terveydenhuoltoa koskevien kanteluiden käsittely on keskitetty Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle. OA saa oman laillisuusvalvontansa tueksi sen valvontakäynneistä laadittavat kertomukset tiedokseen.

Kertomusvuonna AOA Pölönen keskusteli Valviran ylijohtajan ja muun Valviran johdon kanssa yhteistyöpalaverissa muun muassa vankiterveydenhuollon valvonnasta, hoidon saatavuudesta Psykiatrisen vankisairaalan Turun ja Vantaan yksiköissä, vartijoiden toteuttamasta lääkehoidosta ja terveydenhuollosta vankikuljetusten aikana. Keskustelussa oli myös esillä kysymys vankilakuolemista viranomaisille ilmoittamisesta (6864/2021).

TARKASTUKSET

Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikköön alkuvuoteen suunniteltu jatkotarkastus (ks. 2570/2019*) jouduttiin perumaan koronapandemiatilanteen johdosta. Loppuvuonna koronatilanteen vaikuttaessa paremmalta kaksi tarkastusta ehdittiin suorittaa paikan päällä: Psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikkö (6762/2021) ja Kuopion vankilan poliklinikka (6832/2021*). Vankiterveydenhuoltoa koskevat tarkastukset esitellään jaksossa 3.5.11.

Etäyhteyksin tarkastettiin VTH:N TOIMINNANOHJAUS. AOA pani myönteisenä asiana merkille useita parannuksia, joita VTH oli suorittanut aikaisempien laillisuusvalvontaratkaisuiden johdosta. Tällaisia olivat mm. kirjallisen ohjeistuksen laatiminen etäpalveluiden käytöstä, parempi huomion kiinnittäminen vangin tulohaastattelussa kaikkiin mahdollisiin ulkoisen pahoinpitelyn merkkeihin ja pään vammoihin, VTH:n järjestämä koulutus itsetuhoisen vangin kuljetuksesta sekä eristyksessä olevien vankien terveydentilan havainnointiin liittyvä kirjaamistavan muutos, joka kuvaa entistä selkeämmin eroa terveydenhuollon palveluiden ja rangaistusten täytäntöönpanoon kuuluvien tehtävien välillä.

Vankiloiden virkalääkärtilanne oli parantunut, mutta haasteita edelleen oli. AOA korostikin VTH:n vastuuta toiminnan järjestämisestä ja resurssien riittävydestä. Hyväksyttävää ei ole sekään – OM:n hallinnonalan resursseista riippuvainen tilanne –, että vankien lääketieteellisten tarpeiden mukainen terveyden- ja sairaanhoidon toteutuminen voi jäädä toteutumatta vartijaresurssien puuttumisesta johtuen. Hämeenlinnan vankisairaalan toiminnan osalta esille tuli vakavia huolen aiheita, erityisesti naisvankien somaattisen sairaanhoidon resurssien riittävydestä ja käytettävissä olevien tilojen asianmukaisuudesta.

AOA piti kehitteillä olevan uuden potilastietojärjestelmän Kanta-yhteensopivuuden toteuttamista ja etälääkäreiden pääsyä potilastietojärjestelmään erittäin tärkeänä. AOA korosti myös koneellisen annosjakelukoneen käyttöönoton tärkeyttä (1185/2021*).

RATKAISUJA

Vankien kanteluista noin 16 % liittyi terveydenhuoltoon. Vankiterveydenhuoltoa koskevia kanteluita saapui 77 (56 vuonna 2020) ja niitä ratkaistiin 78 (48). Kanteluratkaisuksista 9 eli runsas 11 % johti toimenpiteisiin.

Lääkkeiden saanti vankilassa

Kantelijan lääkehoito keskeytyi osittain noin viikoksi vankilaan saapumisen yhteydessä, kun Turun vankilan poliklinikan lääkevarastossa ei ollut heti saatavilla kaikkia kantelijalle määrättyjä lääkkeitä. Osan lääkkeitään kantelija sai lääkedosetissa asianmukaisesti heti saapumispäivänään. AOA katsoi, että kantelijan oikeus laadukkaaseen terveyden- ja sairaanhoitoon ei ollut kaikin osin toteutunut. Tilanteessa, jossa lääkkeitä puuttui poliklinikan peruslääkevalikoimasta, olisi ollut asianmukaista selvittää Lääkekeskuksesta, millaisesta viiveestä lääkkeiden saatavuudessa oli kyse ja sen jälkeen konsultoida lääkäreitä arvioidusta viiveestä sekä siitä mahdollisesti aiheutuvista toimenpiteistä vankipotilaan kohdalla (7739/2020).



Vangin käyttäminen ulkopuolisessa terveydenhuollossa

Vangit kantelevat säännöllisesti kuljetuksen aikaisesta sitomisesta käynneillä vankilan ulkopuolisessa terveydenhuollossa.

Riihimäen vankilaa koskeneessa asiassa sitominen perustettiin kantelijan taustaan sekä vankeusaikaan kohdistuneisiin tietoihin ja kantelijasta tehtyihin merkintöihin, kuten siihen, että hän oli ollut sijoitettuna varmuusosastolle väkivaltaisen käyttäytymisensä vuoksi. AOA totesi, ettei sitomista voida perustella pelkästään kuljetuksen turvaamisella, vaan sitomiselle on oltava yksilöity ja konkreettinen peruste. Tällaisia ei vankilan antamasta selvityksestä ilmennyt. Pelkästään se, että kantelija oli noin vuotta aikaisemmin ollut sijoitettuna varmuusosastolle, ei ollut seikka, johon kantelijan sitomista olisi voitu perustaa (4441/2020).

Pyhäselän vankilan vartijoiden menettelyä koski kantelu, jossa vanki oli ollut käsiraudoissa paitsi kuljetuksen, myös lääkärin vastaanoton ajan. Lisäksi toinen vartijoista oli tullut mukaan lääkärin vastaanottohuoneeseen. AOA totesi, että sitominen uhkaavan väkivallan torjumiseksi edellyttää, että uhka on pääteltävissä yksittäistapauksellisten seikkojen perusteella, esimerkiksi vangin väkivaltaisen käytöksen tai esittämien uhkausten perusteella. Tulevaisuuteen kohdistuvien riskiarviointien tekeminen on luonnostaan vaikeaa ja osin epävarmaa, ja tämä vaikuttaa myös päätöspäätösten dokumentointiin. Päätöspäätösten kirjaamisessa tulee silti pyrkiä konkretiaan. Tapauksen tietojen valossa AOA joutui toteamaan, että sitomiselle esitetyt perusteet vaikuttivat jokseenkin heikoilta.

Edelleen lähtökohtana on se, että vangilla, kuten muillakin potilailla on oikeus saada hoitoa ilman, että hoitotilanteessa on läsnä ulkopuolisia henkilöitä. Vartija on hoitotilanteessa ulkopuolinen henkilö siitä huolimatta, että hänellä on salassapitovelvollisuus. Terveysterveysten käynnillä on kuitenkin tärkeää pystyä varmistamaan sekä hoitohenkilökunnan että potilaan turvallisuus. Hoitohenkilökunnan kanssa onkin käytännössä tarpeen käydä keskustelu siitä, kokevatko he turvallisuutensa edellyttävän vartijan läsnäoloa vastaanotto-tilanteessa. Hoitohenkilökunnalle tulee antaa tämän uhan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot vangin mahdollisesta vaarallisuudesta.

Asiassa saadusta selvityksestä ei ilmennyt syytä kantelijan sitomisen välttämättömyydelle vartijan ollessa paikalla vastaanottotilanteessa. Vankilan menettely kantelijan terveydenhuollon käynnillä vaikutti ylimitoitetulta (4272/2021).

Turun vankilan osalta ilmeni, että saattovartiointi jouduttiin resurssitilanteen takia hoitamaan pääsääntöisesti yhdellä vartijalla. Tällöin ohjeistettu menettely lääkärin kuulemisesta ilman vangin läsnäoloa siitä, koetaanko vartijan läsnäolo hoitotilanteen turvaamiseksi tarpeelliseksi, oli mahdotonta (8356/2020).

5.11.7 PUOLUSTUSVOIMIEN TERVEYDENHUOLTO

Kertomusvuonna ei tullut vireille puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevia kanteluita, jotka olisivat johtaneet toimenpiteisiin.

5.12

Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksien valvonta on ollut yksi oikeusasiamiehen kanslian laillisuusvalvonnan painopistealueista vuodesta 1998 alkaen. Lapsen oikeuksia koskevat asiat ovat oikeusasiamiehen kansliassa yleisesti AOA Maija Sakslinin vastuulla. Yksittäisten laillisuusvalvonta-asioiden ratkaisijat määräytyvät yleensä hallinnonalakohtaisten asiaryhmien mukaan. Lapsen oikeuksia koskevan asiaryhmän pääesittelijänä on esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio.

Lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies muodostavat yhdessä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen seurannan (CRC/C/FIN/CO/4*, kohta 14). Lapsiasiavaltuutetun tehtävät painottuvat lapsen edun ja oikeuksien edistämiseen, kun taas oikeusasiamiehen tehtävänä on lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta osana oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa. Lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen ja AOA Maija Sakslin ovat pitäneet monin tavoin yhteyttä myös vuoden 2021 aikana.

5.12.1

LAILLISUUSVALVONTA

LAPSEN OIKEUKSIA KOSKEVAT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 835 laillisuusvalvonta-asiaa, jotka liittyivät lapsen oikeuksien toteutumiseen. Vuonna 2020 vastaavia asioita ratkaistiin yhteensä 631, mihin nähden määrä kasvoi noin 32 %. Noin 85 % ratkaistuista lapsen oikeuksia koskevista laillisuusvalvonta-asioista koski sosiaalihuoltoa tai perusopetusta ja varhaiskasvatusta.

Sosiaalihuoltoa, useimmiten lastensuojelua, koskevia asioita ratkaistiin vuoden 2021 aikana yhteensä 578. Tämä on 69 % kaikista lapsen oikeuksia koskevista asioista. Sosiaalihuollon asiaryhmässä ratkaisijana on ollut AOA Maija Sakslin, pääesittelijänä esittelijäneuvos Tapio Rätty. Lapsen oikeuksia koskevia sosiaalihuollon ratkaisuja on selostettu myöhemmin tässä jaksossa (5.12.3).

Varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen liittyneitä laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin 129. Ne muodostivat vuonna 2021 toiseksi suurimman hallinnonalakohtaisen asiaryhmän lapsen oikeuksien valvonnassa. Niiden ratkaisijana oli AOA Pasi Pölönen ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä. Perusopetukseen ja varhaiskasvatukseen liittyviä ratkaisuja ja tarkastuksia on selostettu opetusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa 5.18.

Lapsen oikeuksia koskevia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin lisäksi myös esimerkiksi terveydenhuoltoa (61 kpl), poliisia (29 kpl), rikosseuraamusalaa (25 kpl), vammaisten henkilöiden oikeuksia (22 kpl) koskevissa asiaryhmissä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa näissä asiaryhmissä on selostettu tämän kertomuksen jaksoissa opetus ja kulttuuri (5.18), terveydenhuolto (5.11), poliisi (5.3) ja vammaisten henkilöiden oikeudet (3.4). Koronapandemian vaikutusta vuoden 2021 lapsen oikeuksia koskevaan laillisuusvalvontaan on selostettu erillisessä jaksossa (4.2.9), missä on viittauksia myös eräisiin muihin jakson 4 alajaksoihin.

LASTEN TEKEMÄT KANTELUT

Viime vuosina lapset ovat itse tehneet oikeusasiamiehelle kanteluita merkittävästi aiempaa enemmän. Vuonna 2021 lasten tekemiä kanteluita ratkaistiin yhteensä 118. Edellisvuonna (2020) vastaavia ratkaisuja oli yhteensä 65 ja sitä edeltävänä vuonna (2019) yhteensä 45.

Kantelujen kasvanut määrä saattaa olla osoitus siitä, että lapset tuntevat aiempaa paremmin mahdollisuutensa kannella. Tämä olisi myönteistä, sillä etenkin YK:n lapsen oikeuksien komitea on Suomea koskeissa suosituksissaan erityisesti painottanut lasten omien oikeusturvakeinojen merkitystä (CRC/C/FIN/CO/4, kohta 14). Lasten tekemät kantelut pyritään käsittelemään lapsiystävällisesti ja joutuisasti.

Vuonna 2021 ratkaistuista lasten tekemistä kanteluista suurin osa, yhteensä 98, koski sosiaalihuoltoa ja erityisesti lastensuojelua. Näistä 93 perustui sijais- tai jälkihuollossa olleiden lasten tekemiin kanteluihin. (Vuonna 2020 vastaava määrä oli 61). Määrä sisältää myös joitakin sellaisia lastensuojelun jälkihuoltoa koskeneita ratkaisuja, jotka ovat perustuneet sijaishuollossa olleen ja sittemmin täysi-ikäistyneen nuoren tekemiin kanteluihin. Ratkaisuja koskeva toimenpideprosentti oli huomattavan korkea, 68 % (vuonna 2020, 61 %). Kantelun tekemisestä oikeusasiamiehelle on tullut siten merkittävä oikeussuojakeino erityisesti yhdelle haavoittuvalle lapsiryhmälle, sijaishuoltoon sijoitetuille huostaanotetuille lapsille.

ERITYISESTI SIAISHUOLLOSSA OLEVIENT LASTEN KANTELUT JA HEIDÄN OSALLISUUTENSA PARANTAMINEN LAILLISUUSVALVONNASSA

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen kansliaan saapui 72 lasten sijaishuollossa tekemää kantelua, kun niitä vuonna 2020 oli yhteensä 64. Sijaishuollossa olevien lasten mahdollisuuksia kannella sijaishuollon epäkohdista on helpotettu niin, että lapsille on tarjottu - joskus haasteelliseksi koetun kirjallisen kantelumenettelyn sijaan – mahdollisuus olla myös suullisesti yhteydessä oikeusasiamiehen kansliaan asian saamiseksi vireille. Lapset kirjoittivat tai olivat puhelimitse yhteydessä oikeusasiamiehen kansliaan ja arvostelivat kohteluaan sijaishuoltopaikassa, lastensuojelulaitosten kasvatuskäytäntöjä, käytettyjä rajoitustoimenpiteitä, oman sosiaalityöntekijänsä passivisuutta sekä sijaishuoltoa koskevan päätöksenteon puutteita. Sijaishuollossa aiemmin olleet lapset ja nuoret kantelivat myös oman jälkihuoltonsa järjestämisestä ja jälkihuollon puutteista ja toimimattomuudesta. Sijaishuollossa olleiden lasten eri tavoin tekemistä kanteluista poikkeuksellisen moni (49 kpl, 68 %) johti kertomusvuonna toimenpiteisiin, mihin viitattiin myös edellä. Ratkaisuja lasten tekemiin kanteluihin selostetaan tarkemmin jäljempänä.

Kanteluiden määrän perusteella näyttäisikin siltä, että sijoitettujen lasten tiedot oikeuksistaan ja kantelumahdollisuudesta ovat parantuneet pandemiasta huolimatta. Tähän on osaltaan vaikuttanut esimerkiksi eri kokemusasiantuntijanuorten aktiivinen työ sijoitettujen lasten oikeuksien ja osallisuuden edistämiseksi mutta myös oikeusasiamiehen kanslian taholta aloitettu monipuolinen tiedotustyö.

Aiemmin erityisesti oikeusasiamiehen kansliasta tehdyt tarkastukset vahvistivat sijaishuollossa olevien lasten tietoisuutta oikeuksistaan sekä ja edistivät heidän mahdollisuuksiaan valvoa itse omien oikeuksiensa toteutumista. Koska pandemian aikana tarkastuksia ei voitu tehdä, oikeusasiamiehen kansliassa aloitettiin hanke, jossa on pyritty ottamaan käyttöön uusia aiempia täydentäviä tiedottamistapoja, joilla lasten oikeuksien ja oikeusasiamiehen tehtäviä voidaan tehdä tunnetuiksi sijaishuollossa.

Lasten aloitteesta järjestettiin koulukoti Perhekuntoutuskeskus Lausteella kesällä ja syksyllä etäyhteyksiä käyttäen kaksi keskustelutilaisuutta. Niihin osallistui Lausteelle sijoitettuja lapsia, laitoksen henkilökuntaa sekä lasten sosiaalityöntekijöitä. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät vastasivat lasten esittämiin kysymyksiin, jotka koskivat lapsen oikeuksia ja oikeusturvaa sijaishuollossa. Ensimmäiseen tilaisuuteen osallistui myös apulaisoikeusasiamies.

Oikeusasiamiehen kanslian esittelijä on osallistunut myös kolmeen ”vaikuttajasosiaalityöntekijöiden” (”TikTok-sossut”) järjestämiin virtuaalichat-tilaisuuksiin. Niiden tarkoituksena on lisätä lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja nuorten osallisuutta ja tietoisuutta omista lakiin perustuvista oikeuksistaan. Jokaisessa kolmessa tilaisuudessa on ollut yli 3 000 kävijää.

Lisäksi SOS-Lapsikylän vaikuttajanuoret järjestivät kesällä chat-tilaisuuden perhehoitoon liittyvistä teemoista. Tässä tilaisuudessa oli yli tuhat kävijää. Tilaisuuksissa on vastattu lasten ja nuorten kysymyksiin ja kerrottu heille oikeussuojakeinoista sijaishuollossa. Samalla on esitelty oikeusasiamiehen toimintaa ja ratkaisukäytäntöä.

Kertomusvuonna aloitettiin myös oikeusasiamiehen lapsille tarkoitettujen verkkosivujen sisällön uudistaminen lapsilta ja nuorilta sekä lastensuojelun kokemusasiantuntijoilta saatujen muutosesitysten pohjalta. Tätä suunnittelutyötä on tehty Pesäpuun kokemusasiantuntijanuorten kanssa.

5.12.2 TARKASTUKSET

Koronapandemiasta johtuen lähitarkastuksia lastensuojelulaitoksiin ei ole voitu tehdä. Tarkastuksilla olennaista on keskustella sijoitettujen lasten kanssa siten, että lapset voivat vapaasti ilman seuraamusten pelkoa kertoa omin sanoin laitoksen käytännöistä ja mahdollisesti kokemistaan epäkohdista sekä myös sijaishuoltopaikan hyvistä menettelyistä. Tämän takia edes etä- tai asiakirjatarkastuksia ei lastensuojelussa ole tehty.

Muitakaan lasten oikeuksien toteutumiseen liittyneitä tarkastuksia, kuten tarkastuksia kouluihin tai vammaisten lasten asumisyksiköihin, ei koronapandemian vuoksi ole yleensä voitu toteuttaa. Tarkastusten osalta tilannetta on selostettu tarkemmin hallinnoalakohtaisissa jaksoissa sekä kidutuksen vastaisen kansallisen valvontaelimen (OPCAT) toimintaa koskevassa jaksossa 3.5.

5.12.3 RATKAISUJA

RATKAISUJA LASTEN SIAISHUOLLOSTAAN TEKEMIIN KANTELUIHIIN

Lapsella on sijaishuollon aikana oikeus saada hänen tarpeittensa mukaista sijaishuoltoa, mihin kuuluu osaltaan myös lapsen suojeleminen esimerkiksi hänen omalta vahingolliselta käyttäytymiseltään. Lastensuojelulaitoksen velvollisuuteen huoletta sijoitetun lapsen päivittäisestä hoidosta sisältyy myös velvollisuus turvautua lain mukaisiin rajoitustoimenpiteisiin silloin, kun lasta ei voida auttaa lievemmillä keinoilla ja kun muutkin lain mukaiset edellytykset täyttyvät. Rajoitustoimenpiteitä käytettäessä on aina varmistuttava myös lapsen oikeusturvan toteutumisesta.

Lapsen sijaishuoltopaikassa turvauduttiin ongelmatilanteen ratkaisussa kiinnipitoon. Ratkaisun perusteet oli kuitenkin kirjattu vain osin kiinnipitoa koskeneeseen lastensuojelulain mukaiseen selvitykseen. Olennainen osa perusteluista ilmeni lasta koskevista päivittäismerkinnöistä. AOA totesi, että lapsen kiinnipitoa koskeva rajoitustoimenpidekin on asiallisesti hallintolain mukainen päätös, jolle on aina esitettävä lain mukaiset perustelut. Perusteluiden tarkoituksena on varmistaa, että lapsi saa ratkaisun mukana tiedon myös sen perusteista ja voi arvioida niitä oman oikeusturvansa toteutumisen kannalta. Perustelut turvaavat siten lasta mielivaltaiselta rajoitustoimenpiteiden käytöltä. Vaikka esimerkiksi kiinnipitoa koskevasta työntekijän päätöksestä ei ole mahdollista valittaa, lapsella tulee siis olla mahdollisuus arvioida asiaa oman sosiaalityöntekijänsä kanssa ja tehdä niin halutessaan esimerkiksi kantelu oikeusasiamiehelle. (2914/2021*).

Lapsen liikkumisvapautta voidaan rajoittaa määrääjäksi, mutta rajoituksen aikana lapsen tulee voida ulkoilla terveydentilansa ja yksilöllisten olosuhteidensa sallimissa rajoissa. Ulkoilua ei siten voida evätä pelkästään esimerkiksi ulkoilualueiden valvonnan ongelmien tai henkilökunnan riittämättömyyden vuoksi. Lastensuojelulaitoksissa oleville lapsille voidaan asettaa tavanomaiseen, yleisesti hyväksyttävänä pidettävään kasvatukseen kuuluvia rajoja esimerkiksi liikkumisesta eri vuorokaudenaikoina. Lastensuojelulaitoksen säännöt eivät saa tosiasiaassa muodostua lastensuojelulain kaltaisiksi rajoitustoimenpiteiksi. Tällaiset laitoksen säännöt eivät saa johtaa myöskään sellaiseen menettelyyn, joka saattaa loukata lapselle kuuluvia oikeuksia (1915/2020*).

Huostaanotettu lapsi oli toistuvasti esittänyt sosiaalityöntekijälleen vaatimuksen huostassapidon lopettamisesta tai sijaishuoltopaikan muuttamisesta sekä tähän liittyen erilaisia vaihtoehtoja sijaishuoltonsa järjestämiseksi. Sosiaalityöntekijä oli myös kirjannut ne lapsen asiakirjoihin. AOAS totesi, että kun harkitaan sitä, ryhdytäänkö valmistelevaan jotain asiaa suullisesti esitetyn hakemuksen tai vaatimuksen perusteella, tulee kiinnittää huomiota asian laatuun ja vaatimukseen esittäjään. Kun kodin ulkopuolelle sijoitettu huostaanotettu lapsi esittää mainitun kaltaisen vaatimuksen sille viranomaisaholte, joka vastaa hänen sijaishuollostaan, viranomaisella on erityinen velvollisuus ottaa huomioon lapsen edun mukaisella tavalla lapsen perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaisessa menettelyssä ja tarvittaessa tuomioistuimessa (6661/2021*).

LASTENSUOJELUN RAJOITUSTOIMENPITEISIIN LIITTYNEITÄ RATKAISUJA

Vuonna 2021 ratkaistiin yhteensä 78 lastensuojelun rajoitustoimenpidettä koskenutta laillisuusvalvonta-asiaa. Osa näistä liittyi aiemmin tehtyihin tarkastuksiin. Kanteluiden perusteella annettiin useita toimenpideratkaisuja, joista tärkeimmät on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla. Rajoitustoimenpiteitä koskevia ratkaisuja on julkaistu viime vuosina runsaasti. Tämän vuoksi alla on vain lueteltu lyhyesti vuonna 2021 annetut uusimmat julkaistut ratkaisut.

- Lapsen yhteydenpidon rajoittamista koskeneet ratkaisut: 2742/2020*, 5087/2020* ja 2857/2021*
- Liikkumisvapauden rajoittamiseen liittyivät ratkaisut: 3212/2020* ja 2857/2021*
- Lapsen hallussa olleiden tilojen ja omaisuuden tarkastusta koski asia 1914/2020*, henkilönkatsastusta ja omaisuuden haltuunottoa 1997/2020*. Lapsen kiinnipitoa koski ratkaisu 2914/2021*.

Rajoitustoimenpiteitä koskevien kanteluratkaisuissa kiinnitettiin huomiota myös päätöksentekoon, päätöksen perusteluihin, asianosaisten kuulemiseen sekä valitusosoitukseen liittyviin näkökohtiin 2914/2021*, 3212/2020*, 2742/2020* ja 1914/2020*.

LUVATTA POISTUNEEN LAPSEN PALAUTTAMINEN LAITOKSEEN

Kantelijalle ja hänen lapselleen tuntemattomat kaksi miestä ovat tulleet noutamaan lastensuojelulaitoksesta luvatta poistunutta huostaanotettua lasta. Kantelussa epäiltiin miesten rikkoneen kotirauhaa ja esitettiin heidän käyttäytyneen muutoinkin asiattomasti ja uhkaavasti. Miehet eivät olleet esittäneet henkilöllisyystodistuksia eivätkä päätöstä lapsen noutamisesta. Asiaa selvitettyä he osoittautuivat toisen koulukodin ohjaajiksi, jotka oli pyydetty suullisesti mukaan noutoon. Asiassa arvioitiin lapsen palauttamista laitokseen ja laitoksen menettelyä lapsen palattua.

Asiassa ei voitu todeta varsinaisesti lainvastaista menettelyä lukuun ottamatta päätöksentekoa ja virka-apupyynnöä koskeneita puutteita. AOA:n päätöksessä kiinnitettiin kuitenkin huomiota moniin lapsen palauttamisen toteuttamista koskeviin laillisuusnäkökohtiin.

Lapsi oli poistunut luvatta voidakseen osallistua voidakseen osallistua perheensä kanssa heidän kulttuurinsa ja uskontonsa kannalta tärkeään vuosittaiseen Id al-Fitr -juhlaan. Kyse oli siten myös lapsen oikeudesta tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan sekä nauttia omasta kulttuuristaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 30 artiklan mukaisesti. Laitoksissa tulisi kiinnittää erityistä huomiota lasten karkumatkojen ehkäisemiseen (4174/2020*).

LASTENSUOJELUN JÄLKIHUOLTO

Kertomusvuonna ratkaistiin useita lastensuojelun jälkihuoltoa koskeneita kanteluita. Osassa oli kysymys myös jälkihuoltoon kuuluvista itsenäistymisvaroista. Vuodelta 2021 on syytä nostaa erityisesti esiin kahden raskaana olleen nuoren omaa jälkihuoltoa koskeneet kantelut.

AOA katsoi, että lastensuojelun jälkihuollon tehtävänä on sen varmistaminen, että lasta odottava jälkihuollossa oleva nuori saa kaikki tarvitsemansa lapsen odotukseen ja vanhemmuuteen liittyvät palvelut, tuet ja etuudet. Syntyvälle lapselle tulee tarvittaessa järjestää oma erityinen tuki. Jälkihuollossa olevan nuoren raskaus ja vanhemmuus ei voisi siten missään tapauksessa olla osaksikaan perusteena nuoren jälkihuollon tarpeen päättymiselle, vaan sen tulee päinvastoin merkitä nuoren jälkihuollossa erityisen aktiivista vaihetta. AOA katsoi ratkaisussaan muun ohessa, että jälkihuoltoa järjestänyt kuntayhtymä oli laiminlyönyt nuorelle kuuluvia tukitoimia ja muun ohessa sellaisen selvityksen antamisen, johon nuorella oli oikeus. AOA esittikin, että kuntayhtymä harkitsisi, miten se voisi hyvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset nuorelle (2723/2020*). AOA saattoi tämän ratkaisunsa myös sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Hän kiinnitti ministeriön huomiota muun ohessa siihen, että jälkihuollon ikärajan noustua 25 ikävuoteen jälkihuollossa tulee aiempaa useammin eteen myös kysymys nuoren raskaudesta ja vanhemmuudesta.

- Kuntayhtymä ilmoitti, että kantelijalta on pyydetty anteeksi hänen saamaansa ja kokemaansa huonoa kohtelua. Lisäksi hänelle on sovittu maksettavaksi hyvityksenä jäljellä ollut opintolainan määrä noin 3 000 euroa.

Hyvitysesityksistä kootusti jaksossa 3.7.

Jälkihuollossa olevalle nuorelle tulee järjestää tarpeenmukainen asuminen osana jälkihuoltoa. Jälkihuollossa olleelle nuorelle ei ollut järjestetty asumista edes kiireellisenä jälkihuoltona, vaikka tulevan lapsen synnytys lähestyi. Nuoren raskaus ja laskettu aika olivat sijoittajakunnan tiedossa. Nuoren asunto oli väliaikainen ja muutoinkin epävarma. AOA kiinnitti laajemminkin huomiota nuoren yksilölliseen jälkihuollon tuen tarpeeseen sekä jälkihuollosta vastuussa olevan kunnan laissa säädettyihin velvollisuuksiin asumisen järjestämiseksi jälkihuoltona (7624/2020*).

Verkkosivuilla on julkaistu myös seuraavat vuonna 2021 annetut jälkihuoltoa ja itsenäistymisvaroja koskevat ratkaisut: 971/2020*, 7518/2020*, 8494/2020* ja 566/2021*.

LASTENVALVOJIA KOSKEVIA RATKAISUJA

Vaikka suurin osa oikeusasiamiehen lapsen oikeuksia koskevista ratkaisuista liittyy lastensuojeluun, kanteluita tehdään paljon myös esimerkiksi lapsen huollosta, tapaamisoikeudesta ja elatuksesta. Nämä kantelut koskevat usein lastenvalvojen palveluita. Lastenvalvojat antavat ohjausta ja vahvistavat lapsen huoltoa, tapaamisoikeutta sekä elatusta koskevia sopimuksia.

Kertomusvuonna AOA kiinnitti useassa ratkaisussaan huomiota lastenvalvojen palveluiden huonoon saatavuuteen.

AOA huomautti kahdessa ratkaisussaan Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvaeluiden kuntayhtymää Kymssotea lastenvalvojien ajanvarauksen kohtuuttomasta ruuhkautumisesta (602/2021* ja 6380/2020*). Ruuhkautuminen ei ainakaan kokonaan ollut pandemiasta johtuvaa. AOA totesi, että lapsen elatusta sekä myös lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevien sopimusten vahvistamisessa on kysymys lapsen oikeudesta perhe-elämään sekä lapsen oikeudesta elatukseen (YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 9 ja 27 art.). Palvelut ovat olennaisen tärkeitä lapsiperheille, joiden palveluita turvaa myös perustuslain 19 §:n 3 momentti.

AOA antoi huomautuksen myös Espoon kaupungille sen vuoksi, että pääsy lastenvalvojalle oli vaikeutunut siellä kohtuuttomasti (3817/2020). AOA oli vuonna 2018 kiinnittänyt Espoon huomiota lainvastaiseen tilanteeseen ajanvarauksessa, joka selvityksen mukaan oli kuitenkin myöhemmin parantunut (7174/2017*). Uuden kanteluasian käsittelyn yhteydessä ilmeni kuitenkin, että lastenvalvojien ajanvaraus oli myöhemmin ruuhkautunut pahoin uudelleen. Ruuhkautuminen oli tapahtunut ennen pandemian puhkeamista.

Edellä mainituissa kahdessa asiassa AOA esitti, että kantelijalle maksettaisiin hyvitystä sen vuoksi, että lapsi oli jäänyt ainakin joksikin aikaa ilman vahvistettua elatusapua lastenvalvojista johtuvista syistä (602/2021* ja 3817/2020). Hyvitysesityksistä jaksossa 3.7.

- Kuntayhtymä Kymssote ilmoitti määräajassa, että hyvityksenä se oli pahoitellut pitkää jonotusta kantelijalle kirjeitse. Kantelijan lapsen elatuksesta olivat vanhemmat kuitenkin myöhemmin kysyneet sopimaan niin, ettei katkosta ollut syntynyt. Samalla Kymssote selosti lastenvalvojien ajanvaraukseen ja muihin järjestelyihin tehtyjä uudistuksia sekä lisäyksiä voimavaroihin, joiden tuloksena myös tilanne ajanvarauksessa oli parantunut huomattavasti (602/2021*).
- Espoon kaupungin Hyvinvoinnin ja terveyden toimiala ilmoitti määräaikaan mennessä maksaneensa kantelijalle hyvitystä lapsen saamatta jääneen elatuksen vuoksi (3817/2020).

AOA kiinnitti myös asiassa 7379/2020 huomiota lastenvalvojille pääsyyn kohtuullisessa ajassa. Hän totesi, että lapsen tapaamisoikeudesta vahvistettavan sopimuksen tulisi ensisijaisesti olla täytäntöönpanokelpoinen ja että vanhemmille tulee selostaa sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti täytäntöönpanokelpoisuuden merkitys sekä muutkin vaihtoehdot sekä niiden merkitykset. Vastaavasti myös elatusasiassa tulee asiakkaalle antaa sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti tietoa eri vaihtoehdoista ja niiden merkityksistä.

Asiassa 430/2020 lastenvalvoja oli menetellyt lainvastaisesti. Asiassa ei esitetty syitä, jotka olisivat estäneet oikeusministeriön elatusapuohjeen soveltamisen ja ohjeen mukaisen laskelman laatimisen. Kantelija ei ollut saanut asiassa sosiaalihuollon asiakaslain mukaista tietoa oikeuksistaan, velvollisuuksistaan, eri vaihtoehdoista ja niiden merkityksestä. AOA katsoi, että ohjeen soveltaminen on ensisijasta yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

SOSIAALIHUOLLON ASIAKKUUS PERHEHOIDOSSA JA LASTENSUOJELUN ASIAKASTIEDOT

Perhehoitajan tekemän kantelun ratkaisun yhteydessä kiinnitettiin muun ohessa huomiota siihen, ettei lastensuojelun sijaishuollon perhehoitaja itse ei tule tässä ominaisuudessaan sosiaalihuollon asiakkaaksi eikä häneen sen vuoksi myöskään sovelleta sosiaalihuollon asiakaslakia. Perhehoitajan yhteydenottojakaan ei näin ollen tullut kirjata asiakasasiakirjoihin asiakasasiakirjalain mukaisesti silloin, kun yhteydenotto koski perhehoitajan toimeksiantosopimuksen tai ostopalvelusopimuksen mukaisia tehtäviä. Sitä vastoin sellaiset perhehoitajan yhteydenoton sisältämät tiedot, jotka sisältävät lapsen sijaishuollon järjestämisen kannalta merkityksellisiä tietoja, tulee kirjata. Ne kirjataan kuitenkin lapsen asiakasasiakirjoihin hänen asiakkuuttaan koskevinä (8494/2020*).

Lastensuojeluilmoitusten sisältämät kantelijaa koskevat arkaluontoiset ja salassa pidettävät tiedot oli annettu lapsen huoltajalle. Tiedot sisältyivät lastensuojeluilmoituksiin, jotka oli annettu sellaisenaan huoltajalle tiedoksi (4358/2020). AOA totesi, ettei kyseisten lastensuojeluilmoitusten sisältämiä tietoja voitu erottelematta pitää lasta koskevinä tietoina vain sillä perusteella, että tiedot oli liitetty lastensuojeluilmoitukseen. Lapsen tietojen laajuutta tulee AOA:n mukaan lastensuojelussa harkita ja tarpeen tullen rajata erityisesti silloin, kun kysymys on muita kuin lasta itseään koskevista salassa pidettävistä henkilötiedoista. Tällaisia ovat myös lapsen vanhempien henkilötiedot. Asiassa oli menetelty lainvastaisesti. Päätöksessä viitattiin edellisvuonna annettuun ratkaisuun (5942/2019*).

AOA katsoi, että toisen vanhemman lastensuojelulle antamien vanhempien väliset viestit voitiin liittää lapsen asiakastietoihin, sillä viestien sisältö koski keskeisesti sellaisia lapsen ja vanhemman välisiä tapaamisia, joiden vuoksi lastensuojelua järjestettiin. Asiasta olisi kuitenkin ollut perusteltua antaa tieto kantelijalle, jolla oli oikeus käyttää viesteihin liittyen muun ohessa tarkastusoikeuttaan tai vaatia itseään koskevien tietojen oikaisua EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti (4294/2020).

5.13

Vanhusten oikeudet

Vanhusasioiden laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Maija Sakslin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila. Esittelijöinä toimivat myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Pia Wirta, Johanna Koli, notaari Riina Tuominen sekä osan vuotta vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Burrell.

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 tehtäväalueista.

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonta kohdistuu kaikille hallinnonaloille. Tässä jaksossa kuvataan oikeusasiamiehen toimintaa sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa. Vanhusten oikeuksia koskevia kannanottoja kuvataan myös mm. terveydenhuoltoa, vammaisten henkilöiden oikeuksia, edunvalvontaa, poliisia, Opcat-tarkastuksia ja koronakanteluja koskevissa jaksoissa.



5.13.1

KANSAINVÄLISIIN SOPIMUKSIIN PERUSTUVAT ERITYISTEHTÄVÄT

Oikeusasiamiehellä on kansainvälisiin yleissopimuksiin perustuvia erityistehtäviä, jotka tukevat vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä.

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 elimenä, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksessa taattujen oikeuksien toteutumista. Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa toimitaan tiiviissä yhteistyössä Ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan vanhusjaoston kanssa.

5.13.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

VANHUSTEN KÄYTTÄMÄT PALVELUT

Vanhusten käyttämiä palveluja ovat erityisesti kotihoito, kotihoidon tukipalvelut, omaishoito, palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen sekä laitoshoido.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan vuoden 2020 lopussa ikääntyneiden palveluja (säännöllinen kotihoito, tavallinen palveluasuminen, tehostettu palveluasuminen, vanhainkotihoito ja terveyskeskusten vuodeosastojen pitkäaikaishoito) sai 9 prosenttia 65 vuotta täyttäneistä, 17 prosenttia 75 vuotta täyttäneistä ja 37 prosenttia 85 vuotta täyttäneistä. Osuudet pysyivät lähes samalla tasolla kuin edellisellä vuonna. Kotihoidon asiakkaita oli noin 208 000, joista yli 75-vuotiaita oli lähes 150 000. Vuoden 2020 lopussa 75 vuotta täyttäneistä 8 % (vajaa 44 000) oli ympärivuorokautisen hoivan palvelussa (tehostettu palveluasuminen, vanhainkotihoito, terveyskeskusten pitkäaikaishoito).

KYSELYTUTKIMUS KOTONA ASUVIEN 70 VUOTTA TÄYTTÄNEIDEN PALVELUISTA

Eduskunnan oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus teettivät alkuvuodesta 2021 Taloustutkimus Oy:llä kyselytutkimuksen 70 vuotta täyttäneiden kotona asuvien henkilöiden palvelujen saannista ja palvelutarpeista. Kysely osoitti, että lähes 75 % yli 69-vuotiaista kotona asuvista henkilöistä turvautuu omaisten apuun. Erityisesti läheisten rooli korostuu kodin ulkopuolella liikkumisen tukemisessa, jossa julkisen palvelun ja vapaaehtoistoiminnan osuus oli vähäinen. Lisäksi yli neljäsosa kotihoidon asiakkaista joutuu käyttämään kunnallisten palvelujen lisäksi itse maksettuja palveluja kuten siivous- ja kodinhoitopalveluja.

Suurin epäsuhta palvelujen tarpeen ja saannin välillä on erilaisissa toimintakykyä ylläpitävissä palveluissa, kuten tuessa mielen hyvinvointiin, fysio- ja toimintaterapeutin kotipalveluissa, päivä- ja palvelukeskustoiminnassa sekä jalkahoidossa. Myös neuvontaa ja tietoa palveluista sekä kuljetuspalveluja koetaan tarvittavan enemmän.

Kyselyt tuottivat tärkeää tietoa palvelujen tarpeesta ja saatavuudesta, jota hyödynnetään laillisuusvalvonnassa. Tutkimuksen tulosten perusteella kohdennetaan laillisuusvalvontaa ikääntyneiden henkilöiden tunnistamiin puutteisiin kotihoidon palveluissa. Laillisuusvalvonnassaan AOA arvioi erityisesti, miten niiden henkilöiden oikeudet toteutuvat, joilla ei ole omaisia tai läheisiä tukenaan. Tärkeää on myös seurata, miten omaisten ja läheisten tukemisessa on onnistuttu. Koronapandemiaan liittyviä havaintoja selostetaan jaksossa 4.

LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTOKSIA

Vanhusasiavaltuutetun tehtävää koskeva laki tuli voimaan 19.8.2021. Vanhusasiavaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, joka toimii yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydessä. Valtuutetun tehtävänä on edistää ikääntyneiden henkilöiden oikeuksien toteutumista. Vanhusasiavaltuutetun tehtävät painottuvat ennakolliseen vaikuttamiseen sekä seurantaan ja arviointiin. Vanhusasiavaltuutetulla ei ole toimivaltaa ratkaista yksittäistapauksiin liittyviä kanteluita tai tehdä tarkastuksia. Vanhusasiavaltuutetun virkaan on nimitetty Päivi Topo 15.1.2022–14.1.2027 väliseksi ajaksi.

Asteittain voimaan tulevan vanhuspalvelulain muutoksen mukaan tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä henkilöstömitoituksen oli oltava vähintään 0,55 työntekijää asiakasta kohti vuoden 2021 alusta. Kyse on lakisääteisestä vähimmäismitoituksesta, joka koskee sekä julkisia että yksityisiä palveluja.

Mitoituksen on oltava korkeampi, jos asiakkaiden toimintakyky ja palvelutarve sekä palvelujen laadun varmistaminen sitä edellyttävät.

Asiakasmaksulain muutokset tulivat voimaan 1.7.2021. Asiakasmaksulakiin on lisätty säännökset pitkäaikaisten asumispalvelujen asiakasmaksuista. Maksut määräytyvät yhdenmukaisin perustein kotiin annettavissa palveluissa ja pitkäaikaisessa tavallisessa palveluasumisessa. Pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen maksuista säädetään pitkälti vastaavasti kuin pitkäaikaisen laitoshoidon maksuista.

5.13.3 LAILLISUUSVALVONTA

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa keskeiset perusoikeudet on turvattu perustuslain 19 §:ssä. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan vanhuuden aikana. Lisäksi julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Vuonna 2021 AOA kiinnitti useassa ratkaisussaan huomiota lainsäädännön puutteisiin. Koronavirusepidemian aikana on toistuvasti tullut esiin tilanteita, joissa ei ole kyetty riittävän ajoissa ennakoimaan tarvittavia lakimuutoksia. Epidemian luonteesta johtuvat nopeat ja ennakoimattomat muutokset tarvittavista toimenpiteistä ovat osaltaan vaikeuttaneet tilannetta. Laillisuusvalvonnassa havaittujen perusoikeuksien rikkomisen sekä hoidon ja hoivan laadun vakavien puutteiden taustalla on kuitenkin myös sellaisia lainsäädännön puutteita, jotka ovat olleet jo vuosia tiedossa ja joista oikeusasiamies on useaan otteeseen huomauttanut. AOA edellyttää, että sosiaali- ja terveysministeriössä aloitetaan viipymättä huolellinen lainsäädännön muutosten valmistelu iäkkäiden henkilöiden rajoittamisen edellytysten sekä rajoittamisessa noudatettavien menettelyjen osalta. Jo ennen lainsäädännön muutosten voimaantuloa on tarpeen, että Valvira ja Terveystieteiden tutkimuskeskus ohjeistavat valtakunnallisesti, millä keinoin rajoittamista voidaan eri tilanteissa ennakoivien toimenpiteiden avulla välttää. AOA korostaa, että rajoittaminen ei ole sallittua, jos tavoite on muilla keinoin saavutettavissa.

Vuonna 2021 ratkaistuista kanteluista yhteensä 216 koski vanhusten oikeuksia (126 vuonna 2020, 69 vuonna 2019, 47 vuonna 2018 ja 30 vuonna 2017). Kanteluista 113 (52 %) johti toimenpiteisiin. (Vuonna 2020 toimenpiteisiin johti 24 kantelua ja niiden lisäksi 29 kantelun perusteella tutkintaa laajennettiin omana aloitteena, joka sittemmin johti toimenpiteisiin. Vuonna 2019 toimenpiteisiin johti 11 kantelua, 6 vuonna 2018 ja 2 vuonna 2017). Sekä kantelujen määrä että toimenpideratkaisujen osuus ovat nousseet merkittävästi koronaepidemian aikana.

Kertomusvuonna toteutettiin kolme tarkastusta. (Vuonna 2020 tarkastuksia tehtiin neljä, joista kolmeen tehtiin jatkotarkastus. Vuonna 2019 tarkastuksia tehtiin yhteensä 29, vuonna 2018 yhteensä 11 ja vuonna 2017 yhteensä 5). Tarkastusten määrään ja toteuttamistapaan vaikuttivat sekä pandemian aiheuttamat varotoimet että erityisesti covid-19-pandemiaan ja terveydenhuoltoon liittyvien kantelujen suuri määrä.

Oikeusasiamies voi selvittää omana aloitteenaan kanteluissa, oikeusasiamiehen tarkastuksilla tai muutoin oikeusasiamiehen tietoon tulleita epäkohtia. Apulaisoikeusasiamiehen omia aloitteita ratkaistiin vanhusasioissa vuonna 2021 neljä (vuonna 2020 ratkaistiin 14, vuonna 2019 ratkaistiin kaksi, vuonna 2018 yksi ja vuonna 2017 ratkaistiin kaksi omaa aloitetta). Kertomusvuonna omat aloitteet liittyivät Covid-19-pandemiaan.

Vanhustenhuollon Covid-19-pandemiaan liittyviä kanteluja ja omia aloitteita on käsitelty jaksossa 4. Kansallisena valvontaelimenä tehtyjä Opcat-tarkastuksia ja niihin liittyviä omia aloitteita selostetaan jaksossa 3.5.

5.13.4 TARKASTUKSET

- JAMPANKAAREN PALVELUPIHA, 21.6.2021 tehostettu asumispalvelu, Keski-Uudenmaan sote -kuntayhtymä (4060/2021)
- IKÄIHMISTEN PALVELUJEN ASIAKASOHJAUS, 16.8.2021, palvelujen järjestäminen, Hämeenlinnan kaupunki (3143/2021)
- VANHUSTEN PALVELUT, 31.8.2021, palvelujen järjestäminen, Kangasalan kaupunki (1252/2021)

TARKASTUSHAVAINTOJA JA KANNANOTTOJA

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjä tarkastushavaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5.

Ikäihmisten palvelujen järjestämistä koskevilla tarkastuksilla (3143/2021 ja 1252/2021) tehtiin seuraavia havaintoja.

Päätöksenteko

Henkilöstö ei aina erottanut milloin asiakastilanteessa on kyse ohjauksesta ja neuvonnasta, ja milloin on kyse hakemuksesta, johon tulee tehdä kirjallinen päätös muutoksenhakuohjeineen. AOA korosti suullisen hakemuksen tunnistamista sekä asian tarkempaa tiedustelua, mikäli työntekijälle jää epäselväksi se, onko kyse suullisesta hakemuksesta. AOA edellytti, että menettelyt päätöksenteossa korjataan siten, että asiakkaat saavat päätökset hakemiinsa palveluihin, kirjalliset päätökset tehdään viipymättä, ja että päätökset ovat sisällöltään hallintolain edellyttämällä tavalla laadittuja ja perusteltuja. AOA korosti, että päätöksen tehnyt virkamies on oikeudellisesti vastuussa tekemänsä päätöksen sisällöstä. Lainsäädäntö velvoittaa päätöksen tekevää viranhaltijaa hankkimaan päätöksen tekemistä varten tarvittavan asiantuntemuksen, mutta asiantuntijoiden näkemysten ja muun selvityksen huomioon ottaminen ei vapauta päätöksen tekijää virkavastuusta, rikosoikeudellisesta tai vahingonkorvausvastuusta.

Kotihoidon tukipalvelujen myöntämiskäytännöt

Tarkastuksilla ilmeni toimintatapa, jossa kotihoidon tukipalveluja ei myönnetty silloin kun henkilöllä ei ollut kotihoidon käyntien tarvetta. AOA ei pitänyt menettelyä hyväksyttävänä. Koska kertaviikkoisen avuntarpeen peseytymisessä ei katsottu täyttävän kotihoidon myöntämisperusteita, käytännössä avun ulkopuolelle rajautui sellaisia henkilöitä, joilla oli sekä avuntarve peseytymisessä että ateria-, kauppa- ja siivouspalvelujen tarve.

Menettely kotihoidon myöntämisperusteiden muuttuessa

Kotihoidon myöntämisperusteiden kiristytessä asiakasohjauksen henkilöstö koki painetta lopettaa kotihoidon palvelut niitä jo saavilta asiakkailta. AOA totesi, että sosiaalihuollon palveluja järjestettäessä on otettava huomioon myös hallintolain 6 §:ään perustuva periaate luottamuksen suojasta. Hallintopäätöksen pysyvyyden takia viranomainen ei voi yleensä peruuttaa ilman asiakkaan suostumusta tälle myöntämäänsä etua tai oikeutta tai edes vähentää sitä, ellei laissa ole säädetty esimerkiksi palvelun tai tukitoimien edellytysten tarkistamisesta.

Päätöksiä voidaan muuttaa asiakkaalle epäedullisiksi muun muassa silloin kun asiakkaan olosuhteissa on tapahtunut palvelun järjestämiseen ja myöntämisedellytyksiin vaikuttavia muutoksia. Niiden osoittaminen edellyttää, että uusista olosuhteista tehdään kutakin päätöstä varten yksilöllinen arviointi.

Palvelutarpeiden arviointi

AOA piti myönteisenä sitä, että asiakkaiden kotihoidon palvelujen riittävyyttä arvioidaan ennen sairaalasta kotiutusta, ja että kiireelliset hoivapalvelut järjestyivät nopeasti. Fysioterapeutin arvion hyödyntämistä AOA piti hyvänä. Tarkastuksilla saatujen tietojen perusteella asiakkaan palvelutarvetta arvioimaan pyydettiin kuitenkin vain harvoin toista asiantuntijaa. Lainsäädäntö edellyttää, että palvelutarpeen arvioinnissa käytetään riittävästi tarvittavaa asiantuntemusta. AOA suosittelee monialaisen yhteistyön lisäämistä asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistamiseksi ja tarpeisiin vastaavien palvelujen kohdentamiseksi.

Tuen saaminen sosiaaliin ongelmiin

Kunnissa ei ollut tarjota riittävästi tukea iäkkäiden henkilöiden sosiaaliin ongelmiin. AOA kiinnitti huomiota siihen, että iäkkäille henkilöille on järjestettävä tarpeeseen nähden riittävästi sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta sekä päihdepalveluja. AOA korosti, että myös iäkkäillä henkilöillä voi olla sellaisia sosiaalihuoltolain 11 §:ssä määriteltyjä tuen tarpeita, jotka edellyttävät muitakin palveluja kuin kotihoitoa tai asumispalveluja.

Omatyöntekijä

Tarkastuksella keskusteltiin omatyöntekijän nimeämisestä. Kaupungin tavoitteena oli, että palvelutarpeen arvioinnin tehnyt työntekijä asioisi myös jatkossa asiakkaan kanssa. Omatyöntekijää ei kuitenkaan varsinaisesti nimetty eikä kirjattu asiakastietojärjestelmään. AOA totesi lainsäädännön lähtökohtana olevan, että sosiaalihuollon asiakkailla on oikeus saada omatyöntekijä. AOA korosti omatyöntekijän roolin tärkeyttä paitsi yksilön palvelujen yhteensovittamisessa myös palvelujen laadun valvonnessa. AOA edellytti, että kunnat huolehtivat, että asiakkaille kerrotaan sosiaalihuoltolaissa säädetystä oikeudesta saada omatyöntekijä, ja että tieto omatyöntekijästä kirjataan. Omatyöntekijän yhteystiedot on annettava asiakkaalle ja hänen lailliselle edustajalleen tai lähiomaiselleen sekä asiakkaan palveluverkostolle. Lisäksi apulaisoikeusasiamies suosittelee käymään henkilöstön kanssa keskustelua omatyöntekijän roolista erilaisissa asiakastilanteissa.

Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi

Tarkastuksilla havaittiin puutteita henkilöstön osaamisessa ja koulutuksessa sekä määrässä suhteessa asiakasmääriin. AOA edellytti, että mahdolliset henkilöstön tehtävärakenteisiin sisältyvät puutteet päätöksenteon osalta korjataan, ja toisaalta huolehditaan siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt tekevät laissa edellytettyä yhteistyötä. AOA kiinnitti huomiota siihen, että palveluohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärien tulee olla sen suuruiset, että laissa määrätyt tehtävät, kuten palvelutarpeen arviointien tekeminen määräajassa, asiakassuunnitelmien seuranta sekä omatyöntekijän tehtävät on mahdollista toteuttaa.

Palvelujen laadun valvonta

Omavalvontasuunnitelma on keskeinen väline asiakasturvallisuuden ja toiminnan laadun seurannassa. Tarkastetulla asiakasohjausyksiköllä ei ollut omaa sen toimintaa koskevaa omavalvontasuunnitelmaa, vaan yleisempi koko ikäihmisten palveluja koskeva suunnitelma. AOA piti huolestuttavana puutteena sitä, ettei palvelujen johto ollut menetellyt kirjatun menettelytavan mukaisesti tehdyn epäkohtailmoituksen käsittelyssä. AOA korosti, että asiakkaan oikeusturvan ja omavalvonnan toteutumiseksi on olennaista, että toimintayksikön omavalvonnasta vastaava henkilö tuntee voimassa olevan lainsäädännön ja huomioi sen omavalvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Koronapandemian vaikutus palvelujen järjestämiseen

Palvelutarpeen arviointeja tehtiin koronapandemiasta huolimatta kotikäynteinä. Henkilöstö toi tarkastuksella esille haasteena olevan kommunikointi esimerkiksi huonosti kuulevien asiakkaiden kanssa, koska suojautumisen vuoksi käytössä oleva suu-nenäsuoja puurouttaa puhetta. Omaishoitajan vapaan ajaksi järjestettäviä lyhytaikaishoidon palveluja keskitettiin ja supistettiin. Korvaavana palveluna oli lähinnä perhehoito, jota henkilöstön mukaan on tarjolla vain vähän ja jono palveluun on pitkä. Palveluista päivätoiminta oli ollut tauolla korona-aikana pitkään. AOA totesi, että koronavirustilanteen yhä jatkuessa on tärkeää, että iäkkäiden henkilöiden ja perheiden kasautuneet tarpeet huomioidaan, ja että erilaisia tapoja järjestää riittävät palvelut kehitetään ja lisätään.

Ikääntyneiden palvelujen järjestämiseen liittyvällä tarkastuksella (1389/2020*) AOA kiinnitti huomiota muun muassa henkilöstön ja johdon osaamisen puutteisiin, kuntayhtymän velvoitteeseen järjestää palvelut tarpeen mukaan, päätöksentekomenettelyyn sekä omatyöntekijän nimeämiseen. Tarkastusta on selostettu tarkemmin oikeusasiamiehen vuoden 2020 toimintakertomuksessa (s. 332–336).

- Tarkastuksen jälkeen Siun sote ilmoitti seuraavista muutoksista ja aloitetuista kehittämistoimista. Palvelujen johdon ja henkilöstön lainsäädäntöosaamista tullaan lisäämään koulutuksilla ja perehdyttämisellä. Toimintaohjeita on päivitetty ikäalueen palveluiden erityispiirteet ja sitä ohjaava lainsäädäntö huomioiden. Sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja sairaanhoitajien resurssia on lisätty Arjen tukipalveluihin, ja sosiaalityötä johtamaan on vakinaistettu johtava sosiaalityöntekijä. Koko päätöksentekoprosessi on otettu tarkasteluun ja päätösten tekoa kehitetään pilotoimalla. Asiakkaille nimetään omatyöntekijät ja asiakasmääriä seurataan. Kotihoidon tukipalvelujen järjestämisen tavat sekä palvelutarjonta otetaan tarkasteluun pilottien aikana. Omaishoidon tukea kehitetään ammattihenkilöiden yhteistyötä kehittämällä, tavoitteita ja suunnitelmia kirjaamalla sekä olemalla vähintään puolivuositain yhteydessä omaishoitajaan. Asumispalvelupaikkoja tullaan lisäämään asteittain vuosien 2022 ja 2023 aikana yhteensä 206 paikkaa. Lisäksi elokuussa 2021 avattiin uusi hoivakoti, jonka myötä kuntayhtymän käyttöön tuli 12 uutta asumispalvelupaikkaa.

5.13.5 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

AOA Sakslin selvitti omana aloitteenaan laitos- ja palveluasumisen laadun valvontaa koronavirusepidemian aikana vanhustenhuollossa (2688/2020*), omaishoidon toteuttamista koronavirusepidemian aikana (3372/2020), vanhusten tapaamisten ja liikkumisen toteuttamista hoivayksiköissä koronapandemian aikana (5463/2020*) sekä AstraZenecan koronarokotteen käytön rajaamista 65-69-vuotiaisiin (3432/2021*). Ratkaisujen sisältöä selostetaan jaksossa 4.

Asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna kolme hyvitysesitystä. Asiaa 7866/2020* (Tahdonvastainen tutkimusjakso kaupungin sairaalassa) arvioitaessa oli merkityksellisiä yhtäältä kantelijan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja toisaalta perusteltu huoli siitä, että hänen perustuslain 19 §:ssä määritelty oikeutensa riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja välttämättömään huolenpitoon toteutuvat. Hyvitystä esitettiin myös asioissa 3279/2020* (Hoitotarvikkeiden jakelukäytäntö) sekä 4180/2020* (Muistisairaana deliriumpotilaan rajoittaminen somaattisessa sairaanhoidossa). Hyvitysesityksiä on käsitelty kootusti jaksossa 3.7.

Kuusi vanhuksiin liittyvää ratkaisua sisälsi säädösesityksen.

Koronapandemiaan liittyviä ratkaisuja (2688/2020* ja 5463/2020*) on selostettu jaksossa 4 ja hyvitysesityksen sisältäviä ratkaisuja (4180/2020* ja 7866/2020*) jaksossa 3.7. DNR-päätökseen liittyvää ratkaisua 6027/2020* on käsitelty terveydenhuoltoa koskevassa jaksossa 5.11.

Yhdessä ratkaisussa (3115/2020*) oli kyse saattohoitopotilaan sitomisesta. AOA viittasi aiempiin ratkaisuihinsa (mm. 164/2021*) ja esitti, että sosiaali- ja terveysministeriössä aloitetaan viipymättä huolellinen lainsäädännön muutosten valmistelu iäkkäiden henkilöiden oikeuksiin kohdistettavien sallittujen rajoitusten ja rajoittamisen edellytysten sekä rajoittamisessa noudatettavien menettelyjen osalta.

5.13.6 LAUSUNNOT

AOA antoi ulkoministeriölle lausunnon (7992/2020) koskien Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisesti Suomea vastaan tehtyä järjestökantelua.

AOA antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon (4222/2021) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

AOA antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon (6065/2021) Madridin ikääntymistä koskevan kansainvälisen toimintasuunnitelman Suomen seurantaraportista (2018–2022).

5.13.7 MUUT RATKAISUT

Kertomusvuonna AOA kiinnitti useassa ratkaisussaan huomiota vanhusten itsemääräämisoikeuden loukkaamiseen ja toisaalta velvollisuuteen turvata vanhuksille välttämätön huolenpito. Hoidon ja hoivan laadussa ilmeni vakavia puutteita.

MUISTISAIRAAN HENKILÖN HOITO

AOA katsoi, ettei yksikön hoitohenkilökunta reagoinut henkilön voimien muutoksiin riittävän nopeasti pyytämällä lääkärin arviota tilanteesta. Tämän johdosta esimerkiksi virtsatieinfektioiden toteaminen viivästyi. Osittain viiveiden syyksi todettiin henkilökunnan suuri vaihtuvuus. Kantelija oli joutunut kutsumaan yksikköön yksityisen lääkärin paikalle kaksi kertaa. Lisäksi yksikössä todettiin puutteita viriketoiminnan järjestämisessä sekä yksikön siivouksessa yleisesti ja kantelijan äidin kohdalla. Edellä mainittujen puutteiden vuoksi AOA katsoi, että kantelijan äidin oikeus perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattuihin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä potilaslaissa ja sosiaalihuollon asiakaslaissa edellytettyyn laadultaan hyvään hoitoon ja sosiaalihuoltoon ei toteutunut (8165/2020*).

OVEN LUKITSEMINEN JA SÄNGYNLAITOJEN NOSTO

Lääkäri oli tehnyt kantelijan äidin osalta useita rajoittamispäätöksiä muun muassa sängyn laitojen ylhäällä pitämisestä. Asiassa saadun selvityksen mukaan sängyn laitoja oli kuitenkin pidetty ylhäällä laajemmin kuin päätökset olisivat mahdollistaneet. Akuuteissa tilanteissa hoitaja voi päättää rajoittaa ikääntyneen omatoimista liikkumista ilman lääkärin lupaa, mikäli se on kyseessä olevan henkilön tai muiden henkilöiden turvallisuuden takaamiseksi akuutisti välttämätöntä. Tällaista hätävarjeluun tai pakkotilaan perustuvaa rajoittamista ei kuitenkaan voida käyttää jatkuvasti rajoitustoimien oikeutuksena. Mikäli hoitohenkilökunta on kyseisissä tilanteissa ollut sitä mieltä, että kyseessä oli akuutti tarve sängyn laitojen nostamiselle turvallisuuden takaamiseksi, hoitohenkilökunnan olisi tullut kirjata tilanteeseen johtaneet seikat tarkemmin sekä arvioida muiden vähemmän rajoittavien keinojen käytön mahdollisuus ja tämän jälkeen saattaa rajoitustoimet lääkärin arvioitavaksi viipymättä.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelijan äidin huoneen ovi oli lukossa hänen omasta tahdostaan ja hän pystyi liikkumaan rollaattorin avulla ja avaamaan oven itse. Kuitenkin tilanteissa, joissa ovi oli lukittu ja kantelijan äiti oli sängyssä sängynlaitojen ollessa ylhäällä, oli AOA:n käsityksen mukaan kyse lainvastaisesta liikkumisvapauden rajoittamisesta. Lisäksi oven lukitsemisesta ei oltu tehty merkintöjä asiakas- tai potilastietoihin tai hoitosuunnitelmaan.

AOA piti tärkeänä, että henkilökunta tunnistaa tilanteet, joissa on kyse asukkaan oikeuksien rajoittamisesta ja osaa siten menetellä tilanteissa oikein. AOA pyysi kuntaa arvioimaan yhdessä palveluasumisyksikön kanssa rajoittamistoimenpiteitä koskevan ohjeistuksen ja mahdollisuudet ottaa käyttöön vaihtoehtoisia toimintatapoja rajoitustoimenpiteiden käytön vähentämiseksi tai niistä luopumiseksi (8165/2020*).

HENKILÖKUNNAN PUUTE SITOMISEN PERUSTEENA

AOA yhtyi Valviran näkemykseen siitä, ettei saattohoitopotilaan sitominen ole asianmukaista. AOA:n näkemyksen mukaan potilasta ei olisi tullut rajoittaa sitomalla myöskään muilla osastoilla. Henkilökunnan puute ei oikeuta potilaan rajoittamiseen ja tilanteissa on arvioitava mahdollisuus käyttää lievempiä keinoja potilaan turvallisuuden takaamiseksi. AOA korosti, että perustuslakivaliokunnan määrittelemät perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet ovat ehdottomia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tämä tarkoittaa, että perusoikeuden rajoitus voi olla sallittu vain, jos hyväksyttävä tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Asiakirjatietojen mukaan potilaan rajoittaminen olisi voitu välttää lisäämällä henkilökuntaa.

AOA totesi, että jo ennen lainsäädännön muutosten voimaantuloa on tarpeen, että Valvira ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos ohjeistavat valtakunnallisesti niistä keinoista, joiden avulla iäkkäiden henkilöiden perusoikeuksien rajoittamista voidaan välttää sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon palveluissa vaarantamatta henkilöiden oikeutta elämään ja välttämättömään huolenpitoon. Ohjeistuksissa tulisi keskittyä nimenomaan siihen, millä keinoin rajoittamista voidaan välttää. Lisäksi ohjeistuksen avulla olisi mahdollista konkretisoida yleisten rajoitusperiaatteiden soveltamista käytännön tilanteissa (3115/2020*).

lökkään potilaan fyysisen rajoittamisen välttämistä akuutin sekavuustilan (delirium) aikana on käsitelty myös ratkaisussa 4180/2020* jaksossa 3.7. Muun muassa kipu ja fyysiset rajoitusyritykset ovat geriatriselle deliriumille altistavia tekijöitä. Lääkärin käsikirjan mukaan deliriumpotilaan fyysistä rajoittamista tulee välttää viimeiseen asti ja jos se on välttämätöntä, tulee rajoittamisen kesto minimoida ja käyttää mahdollisimman kevyitä rajoittamisen keinoja. AOA esitti, että kaupungin sosiaali- ja terveyspalveluissa arvioidaan millä tavoin menetellen voidaan jatkossa turvata se, että virheelliset menettelytavat eivät toistu.

HOIDON LAATU

Kantelijan omainen ei saanut potilaslain 3 §:n 2 momentin mukaista laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa. AOA kiinnitti huomiota henkilökunnan ja potilaan sekä hänen läheistensä välisen vuorovaikutuksen merkitykseen ja siihen, ettei henkilökunnan riittämätön määrä saa myöskään aiheuttaa tilanteita, joissa hoito olennaisesti viivästyy kiireellisissä tilanteissa. Kipulääkkeiden riittävyyden arviointia oli olennaisesti vaikeuttanut se, että potilasasiakirjamerkinnot olivat hyvin niukat. AOA korosti asianmukaisesti tehtyjen potilasasiakirjamerkintöjen merkitystä. Asianmukainen kirjaaminen on tärkeää paitsi potilaan hyvän hoidon myös hoitoon osallistuneiden oikeusturvan varmistamiseksi. AOA totesi yleisellä tasolla, että virkamiehen tulee kestää itseensä kohdistuva arvostelu. Moitteista ei saa provosoitua, eikä antaa niiden vaikuttaa lainmukaiseen menettelyyn ja potilaan hyvään hoitoon (3115/2020*).

LEMMIKIN VIERAILU HOITOKODISSA

AOA katsoi säätiön toimineen virheellisesti, kun se oli laiminlyönyt velvollisuutensa selvittää kantelijan iäkkään isän toivomuksia, mielipiteitä ja yksilöllisiä tarpeita asiassa, jolla saattoi olla suuri merkitys hänen hyvinvointinsa kannalta.

Säätiö päätti vuonna 2019 ottaa käyttöön lemmikkien vierailukiellon säätiön ylläpitämän hoitokodin sisätiloissa. Vierailukiellosta päätettäessä asiasta ei keskusteltu kantelijan isän tai tämän omaisten taikka hoitokodin muiden asukkaiden tai potilaiden kanssa. Kielto asetettiin ehdottomana ilman, että asiassa olisi jätetty mahdollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan tai että säätiön edustajat olisivat yhdessä kantelijan isän ja tämän omaisten sekä tarvittaessa hoitokodin muiden asukkaiden ja potilaiden kanssa pohtineet vaihtoehtoisia tapoja järjestää lemmikkieläinten vierailut hoitokodin sisätiloissa turvallisesti ja terveydelliset vaatimukset huomioiden.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä säätiön tietoon (1023/2021*).

TUPAKOINTI ASUMISPALVELUYKSIKÖSSÄ

Tupakointi asumispalveluyksikössä oli sinänsä sallittua, mutta ei asukkaan hallinnoimassa huoneessa tai sen parvekkeella. AOA kiinnitti huomiota siihen, että mahdollisuus tupakointiin voi estyä, jos tila ei ole asukkaan saavutettavissa. Tämän vuoksi AOA korosti kunnan velvollisuutta varata ikääntyneelle henkilölle mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua palvelujensa suunnitteluun ja toteutukseen sekä selvittää hänelle eri vaihtoehtojen merkitys. Jos henkilö ei itse pysty ottamaan kantaa sosiaalihuoltoonsa kuuluvien palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen, on hänen tahtoaan selvitettävä yhteistyössä hänen omaisensa, läheisen tai mahdollisen laillisen edustajansa kanssa (5410/2020).

KOTIUTUMISKOKEILU

AOA piti ymmärrettävänä sitä, että sairaalaympäristössä ei aina ole mahdollista saada riittävän tarkkaa käsitystä siitä, kuinka ikääntynyt henkilö pärjää asumismuodossaan sairaalajakson jälkeen. Eräänä keinona tilanteen selvittämiseksi kyseeseen voi tulla niin sanottu kotiutumiskokeilu. AOA:n näkemyksen mukaan potilaslaissa tarkoitettuun hyvään hoitoon ja ihmisarvoiseen kohteluun kuuluu myös se, että potilas kotiutuu turvallisesti.

AOA kiinnitti yleisellä tasolla Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon toimialan huomiota siihen, ettei tietyn palvelun saamiselle ole mahdollista asettaa yleistä ja yhdenmukaista ehtoa, kuten esimerkiksi epäonnistunutta kotiutusta tai kotiutumiskokeilua (5124/2020).

TARJOTUSTA PALVELUSTA KIELTÄYTYMINEN

AOA totesi, että tarjotusta tehostetun palveluasumisen paikasta kieltäytyminen ei ole peruste hakuprosessin uudelleen käynnistämiseksi. Se, ettei asiakas ota vastaan hänelle tarjottua palvelua, ei poista palvelun tarvetta. Henkilölle tulee tarjota hänen tarvettaan vastaava asumispalvelupaikka, ja tarpeen arvioinnissa tulee huomioida paitsi hoidolliset myös esimerkiksi sosiaaliset tarpeet, kuten yhteydenpito läheisiin. Päätöksen toimeenpanon aika voi olla 3 kuukautta pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste (5124/2020).

SOSIAALITOIMEN MENETTELY MUISTISAIRAAN HENKILÖN HUOLENPIDON TURVAAMISESSA

Sivullinen henkilö oli ilmoittanut hätäkeskukseen tavattuaan kantelijan äidin kävelemässä keskellä yötä kadulla. Hätäilmoituksen mukaan kantelijan äiti oli muistisairas, levoton ja pyrki poistumaan paikalta. Paikalle hälytettiin poliisipartio, jonka mukaan vanhus ei muistanut kotiosoitettaan, eikä hänellä ollut mukanaan kotiavaimia. OA piti moitittavana, että muistisairas ja juuri hetkeä aikaisemmin eksyneenä tavattu iäkäs vanhus jätettiin yksin kotiinsa varmistautumatta siitä, että vastuuviranomainen saa siitä heti tiedon. Poliisin toiminnan osalta asiassa on annettu ratkaisu 4712/2020*. Tapausta on selostettu oikeusasiamiehen vuosikertomuksessa 2020 (s. 328–329). OA päätti ottaa lisäksi kanteluna erikseen selvitettäväksi sosiaalitoimen menettelyn asiassa.

Sosiaalipäivystyksen sosiaalityöntekijä oli hätäkeskukselta tehtävän saatuaan ollut yhteydessä ilmoituksen tehneeseen sivulliseen henkilöön. Sosiaalityöntekijä ei ollut yhteydessä tehtävää hoitaneeseen poliisipartioon eikä poliisi sosiaalipäivystäjään. Sosiaalityöntekijä ei ollut varmistanut oliko kantelijan äiti toimitettu kotiinsa eikä hän ollut arvioinut oliko kantelijan äidin jääminen kotiin yksin ollut turvallista ja millaisia jatkotoimenpiteitä hänen tilanteensa olisi mahdollisesti edellyttänyt.

AOA totesi, ettei sosiaalityöntekijän yhteydenotto hätäkeskukseen ilmoituksen tehneeseen henkilöön ja olettamukseen perustuva tilannearvio ole olleet riittäviä eivätkä asianmukaisia toimenpiteitä selvittämään ilmoituksen kohteena olleen henkilön hoidon ja huolenpidon tarvetta. AOA piti erittäin moitittavana menettelynä sitä, että tehtävä oli merkitty valmiiksi sosiaalitoimen osalta jo ennen kuin kantelijan äiti oli toimitettu kotiinsa. AOA katsoi päivystysvuorossa olleen sosiaalityöntekijän menetelleen virheellisesti siinä, ettei hän ollut arvioinut riittävästi kantelijan äidin kiireellistä sosiaalihuollon tarvetta saatuaan tehtävän hälytyskeskuksen kautta eikä turvannut kantelijan äidin välttämätöntä huolenpitoa kiireellisessä tilanteessa siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään. AOA katsoi sosiaalityöntekijän menetelleen virheellisesti myös siinä, ettei hän ollut varmistanut tapahtumia koskevan tiedon siirtymistä kantelijan äidin kotikuntaan. AOA korosti, että myös sosiaalitoimen sisällä eri palveluista vastaavien työntekijöiden tulee huolehtia siitä, että tieto saatetaan niille tahoille, joilla on asiassa toimintavelvollisuus (5849/2020*).

HYVITYKSEN TOTEUTTAMINEN JA VIRHEEN KORJAAMINEN

AOA oli suositannut hyvitystä asiassa 4070/2020*, joka koski avioparin oikeutta asua yhdessä ja tavata toisiaan ja läheisiään koronapandemian aikana. AOA pyysi sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymää ilmoittamaan 28.5.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt hyvityksen toteuttamiseksi. Määräaikaan mennessä kantelijalla ei ollut tietoa hyvityksen toteuttamisesta, eikä kuntayhtymä ollut toimittanut pyydettyä ilmoitusta. AOA katsoi, että kuntayhtymä ei ollut toiminut hyvän hallinnon edellytysten mukaisesti viivytyksettä hyvityksen toteuttamisessa.

Lisäksi AOA kiinnitti huomiota kuntayhtymän menettelyyn muistutuksen käsittelyssä. Kantelija oli tehnyt 4.5.2020 muistutuksen sähköisesti ja saanut siihen vastaanottokuittauksen. Kantelija ei kuitenkaan ollut saanut vastausta tekemäänsä muistutukseen. Asiassa saadusta selvityksestä ilmeni sähköisen asioinnin palvelun antaneen kuntayhtymälle 28.6.2021 selvityksen asiasta. Selvityksen mukaan palvelu tallensi muistutuksen tietokantaan pdf-muodossa ja lähetti automaattiset sähköpostikuittaukset muistutuksen tehneelle henkilölle. Teknisen virheen takia palvelu ei kuitenkaan ollut lisännyt muistutusta käsiteltävien muistutusten näkymään, eikä se tullut käsittelijöiden tietoon. Selvityksessä todetaan vian korjatun siten, ettei kyseinen virhe voi enää toistua.

AOA totesi muistutuksen olevan ensisijainen ja keskeinen oikeussuojakeino sosiaalihuollon asiakkaille. Ilmenneen vian syytä oli tiedusteltu palveluntuottajalta vasta AOA:n uuden selvityspyynnön jälkeen, noin vuoden kuluttua siitä, kun asia oli tullut kuntayhtymän tietoon edellisen selvityspyynnön kautta. Vian korjaaminen oli tämän vuoksi viivästynyt. AOA piti menettelyä asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen kannalta moitittavana (4088/2021*).

5.14 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 toisena esittelijänä toimi neuvontalakimies Jaana Romakkaniemi. Jaksossa 5.14.3 selostetut ratkaisut ovat pääesittelijän esittelemiä, jollei toisin mainita.

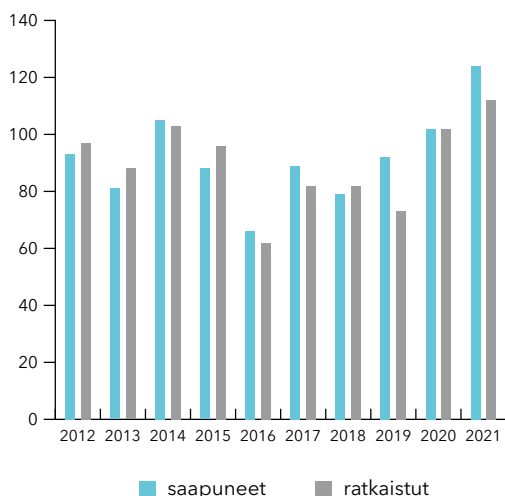
5.14.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevilla oikeustoimilla. 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 2021 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 lakiasia- tai asianajotoimisto. Vuoden 2021 alussa ostopalvelusopimuksia oli voimassa 20.

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 asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

5.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita saapui 124 ja ratkaistiin 112. Toimenpiteisiin johti 13 asiaa (11,6 %). 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 edunvalvojia. Kanteluiden aiheet ovat pitkälti samoja riippumatta siitä, onko kantelijana päämies vai hänen läheisensä. Kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, laskujen maksamisesta, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta ja tämän kysymyksen selvittämistavasta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeudesta saada tietoja asioiden hoitamisesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, kuten neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä. Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

AOA Pölönen antoi oikeusministeriölle lausunnon oikeusapu- ja edunvalvontaviraston perustamista koskevasta selvityksestä. Viraston perustaminen voi vaikuttaa myönteisesti yleisen edunvalvonnan menettelytapojen yhdenmukaistumiseen, toiminnan kehittymiseen sekä päämiesten yhdenvertaisuuteen ja heidän etunsa toteutumiseen. Sen, joka harkitsee edunvalvontaa tai edunvalvojan menettelyä koskevan asian saattamista jonkin tahon arvioitavaksi, voi kuitenkin olla vaikea hahmottaa, minkä tahon puoleen hänen tulisi kääntyä (edunvalvontatoimiston johtaja, kaavailtu keskusvirasto, holhousviranomainen, kärjäoikeus, Valtiokonttori, oikeusministeriö, ylimmät laillisuusvalvojat). Kullakin toimijalla on yhtäältä oma selkeä roolinsa, toisaalta rooleissa ja asioiden tarkastelunäkökulmissa voi olla päällekkäisyyttä. Kun uusi virasto loisi odotuksia sen toiminnalle, yleiseen edunvalvontaan liittyvien viranomaisten rooleihin olisi AOA:n mukaan aiheellista paneutua jatkovalmistelussa (8030/2020).

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Digi- ja väestötietoviraston järjestämässä holhoustoimen koulutustilaisuudessa OA:n käsittelemistä edunvalvonta-asioista.

5.14.3 RATKAISUJA

PÄÄMIESTEN MAHDOLLISUUS TUNNISTAUTUA SÄHKÖISIIN PALVELUIHIIN

OA antoi vuonna 2014 päätöksen asiassa, joka koski päämiesten oikeutta verkkopankkitunnuksiin (2617/2013*). Digitaalisten palveluiden merkitys yhteiskunnan eri toiminnoissa on edelleen korostunut ja digitaalisten verkko- ja mobiilipankkipalveluiden kehitys on ollut osa laajempaa yhteiskunnan digitalisoitumiskehitystä. Aiemman päätöksen jälkeen on säädetty asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin, mukaan lukien vahvan sähköisen tunnistamisen palvelut. Voimaan on tullut myös laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta, jonka tarkoituksena on parantaa jokaisen mahdollisuuksia käyttää yhdenvertaisesti digitaalisia palveluja. Siksi OA arvioi uudelleen päämiesten mahdollisuutta tunnistautua sähköisiin palveluihin. Asiaa tutkittiin aiempaa laajemmin pyytämällä myös Finanssivalvonnan (Fiva) arvio pankkien menettelystä tunnistautumisvälineiden myöntäjinä.

Edunvalvontaan määrittäminen ei saa peruspankkipalveluita koskevan sääntelyn perusteella sinänsä vaikuttaa näiden palveluiden tarjoamiseen päämiehelle. Toisaalta edunvalvonnassa olevien asiakkaiden asema poikkeaa muiden asiakkaiden asemasta. Holhoustoimilain mukaan saatava, joka kuuluu edunvalvojan hoidettavana olevaan omaisuuteen, voidaan suorittaa vain edunvalvojalle tai hänen osoittamalleen päämiehen tilille. Jos päämiehellä on tili luottolaitoksessa, edunvalvojan tulee ilmoittaa laitokselle, kuka tai ketkä voivat nostaa tilillä olevia varoja. Päämiehen tilinkäyttöoikeus edellyttää pankkienkin näkökulmasta siten edunvalvojan aktiivisuutta ja myötävaikutusta.

Yleisesti ottaen yleiset edunvalvojat olivat käytettävissään olevin keinoin pyrkineet turvaamaan päämiehilleen peruspankkipalveluihin kuuluvat tunnistautumisvälineet, ja oikeusministeriö (OM) oli pyrkinyt viestittämään ongelmista pankkien suuntaan ja löytämään päämiesten oikeudet turvaavia käytäntöjä. Fiva puolestaan oli asiaa tutkittaessa muistuttanut pankkeja niiden velvollisuudesta tarjota peruspankkipalvelut, mukaan luettuna verkkopankkitunnukset, yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi myös edunvalvonnassa oleville. OA piti viranomaisten toimia asianmukaisina.

Fivan esiin nostamien sääntelyyn liittyvien kysymysten johdosta OA pyysi vielä OM:tä ja valtiovaraministeriötä (VM) arvioimaan, edellyttikö sääntely toimenpiteitä vai olivatko kysymykset ratkaistavissa muulla tavoin, esimerkiksi valvonnan ja ohjauksen keinoin tai viranomaisten ja muiden asiaan osallisten yhteistoiminnalla (2065/2019*).

YLEINEN EDUNVALVONTA JA PANKKIEN PALVELUMAKSUT

OA arvioi päämiesten tileiltä tehtäviä pankkien veloituksia ja päämiesten yhdenvertaisuutta tässä yhteydessä siitä näkökulmasta, oliko asiassa julkisen vallan toimenpiteitä edellyttäviä ongelmia. Kyse oli siitä, oliko yleisessä edunvalvonnassa käytössä päämiehille tarpeettomia mutta heille olosuhteisiin nähden ehkä huomattaviakin kustannuksia aiheuttavia palveluita, ja jos oli, oliko niitä perustellusta syystä kuitenkin tarpeen ylläpitää. Kyse oli myös siitä, olivatko päämiehet edunvalvontatoimistojen toimenpiteiden johdosta erilaisessa asemassa riippuen siitä, mistä pankkiryhmästä oli kyse, eli voiko viranomainen vaikuttaa siihen, millaisiksi päämiesten pankkipalveluiden kustannukset muodostuivat. Päämiesten ja hoidettavien asioiden määrä huomioon ottaen OA:lla ei ollut perusteita katsoa, että päämiehille olisi otettu käyttöön tarpeettomia palveluja. Sekä edunvalvontatoimistojen käytössä oleva asianhallintaohjelma että päämiehen asioiden hoitoa varten avattava erillinen pankkitili (hoitotili) olivat ilmeisen välttämättömiä yleisessä edunvalvonnassa, eikä ohjelmistojen käytöstä aiheutunut päämiehille kustannuksia. Edunvalvontaan määrittäminen ei yhdenmukaista päämiesten pankkikuluja, eikä julkisella vallalla ollut niiden yhdenmukaistamiseen ainakaan yksiselitteistä veloitetta yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn perusteella. Edunvalvontatoimistoissa oli kuitenkin pyritty kiinnittämään huomiota moniin seikkoihin, jotka vaikuttivat siihen, mihin pankkiin hoitotili avataan. OA piti varsin myönteisinä edunvalvontatoimistojen toimenpiteitä ja OM:n valmiutta arvioida sitä, tarvitaanko asiassa vielä julkisen vallan toimenpiteitä (1857/2020*).

EDUNVALVONTA-ASIOIDEN KÄSITTELYAJAT

Kertomusvuonna saapui useita kanteluita DVV:n käsittelyajoista edunvalvonta-asioissa. Lisäksi OA otti käsittelyajat tutkittavaksi omasta aloitteesta (4661/2021). Moni kanteluista ratkaistiin toimenpiteittä, koska kantelu oli joko yksilöimätön tai siinä esitettiin vain yleistä arvostelua käsittelyajoista. Tutkittavaksi otettiin sellaisia kanteluita, joissa esimerkiksi edunvalvonnan tarpeen selvittäminen tai lupa-asian käsittely oli kantelun vireille tullessa kestänyt noin puoli vuotta. Näiden kanteluiden käsittely on kesken.

OA antoi kertomusvuonna DVV:lle huomautuksen edunvalvonnan tarpeen selvittämisen lähes vuoden mittaisesta käsittelyajasta. Kokonaiskäsittelyaikaa pidensi vielä aika, joka kului DVV:n hakemuksen käsittelyyn tuomioistuimessa. Vaikka DVV ja tuomioistuin eivät ole vastuussa toistensa käsittelyajoista, asianosaisen kannalta kyse oli yhdestä kokonaiskäsittelyajasta. Käräjäoikeuden ratkaistua asian kokonaiskäsittelyaika oli ollut lähes 15 kuukautta (1431/2020*). Toisessa tapauksessa edunvalvonnan tarpeen selvittäminen oli kestänyt DVV:ssä kolme kuukautta ja käräjäoikeudessa runsaat neljä kuukautta, mitkä eivät yksittäin tarkastellen olleet moitittavia käsittelyaikoja. OA piti yli seitsemän kuukauden kokonaiskäsittelyaikaa kuitenkin ongelmallisena (1726/2020*). Kolmannessa tapauksessa OA piti liian pitkänä lupa-asian noin puolen vuoden käsittelyaikaa (2827/2020*).

TIETOPYYNTÖJEN KÄSITTELY

OA arvioi tietopyyntöjen käsittelyä oikeusapu- ja edunvalvontapiirissä. Päämiehen asioiden hoitoa koskevien asiakirjojen osalta asiaa tuli arvioida holhoustoimilain mukaisesti, edunvalvonnan viranomaisasiakirjoja koskevien pyyntöjen osalta julkisuuslain mukaisesti ja omaisen omien henkilötietojen osalta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain mukaisesti. Julkisuuslain ja holhoustoimilain näkökulmasta kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Muilta osin OA totesi seuraavan.

Oikeusapu- ja edunvalvontapiiri oli pyytänyt kantelijaa täydentämään tarkastuspyyntöään valtakirjoilla, koska se oli tulkinnut pyynnön koskeneen muunkin henkilön kuin kantelijan tietoja. OA:n mielestä tarkastuspyyntö oli virheellisesti tulkittu liian laajasti, mikä voi johtaa henkilötietojen tarkastusoikeuden vaikeutumiseen ja viivästymiseen. Tämä on vastoin sitä tietosuoja-asetuksen lähtökohtaa, että rekisteröidyllä on oltava mahdollisuus käyttää henkilötietoihin pääsyä koskevaa oikeuttaan vaivattomasti. Se ei ole sopusoinnussa myöskään asian asianmukaisen käsittelyn ja hyvän hallinnon vaatimuksen kanssa. OA saattoi käsityksensä oikeusapu- ja edunvalvontapiiriin tietoon (5169/2020*).

SOITTOPYYNTÖJEN VASTAANOTTAMINEN

OA arvioi päämiehen läheisen soittopyyntöihin vastaamista koskevassa asiassa yleisellä tasolla sitä, mikä velvollisuus viranomaisella ylipäätään on ottaa soittopyyntöjä vastaan.

Hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus ja tiedusteluihin vastaaminen koskee selvimmin tilanteita, joissa asiakas ottaa yhteyttä viranomaiseen soittamalla tai kirjallisesti ja viranomainen reagoi vastaamalla saman tien puhelimeen tai laatimalla kirjallisen vastauksen. Tulkinnanvaraista sen sijaan on, onko viranomaisella velvollisuus ottaa vastaan soittopyyntöjä. Jos velvoitteen tulkittaisiin olevan olemassa, avoimeksi jäisi, milloin sen voidaan katsoa tulleen yksittäisessä tapauksessa täytetyksi: minkä ajan kuluessa virkamiehen tulisi tavoitella soittopyyntöä jättäjää, kuinka usein häntä tulisi tavoitella, riittääkö yksi soittoyritys ylipäätään, vai tulisiko soittopyyntöä jättäjää tavoitella aina niin kauan kuin hän vastaa puhelimeen? Viime kädessä kyse on siitä, missä määrin yhteydenottovelvollisuutta voidaan soittopyyntöillä siirtää viranomaiselle.

Viranomaisilla on oikeus tarkoituksenmukaisuusharkintansa nojalla järjestellä työtehtäviään ja määrittää niiden suorittamisjärjestystä ja -tapaa. Hyvän hallinnon palveluperiaate pitää sisällään yhtäältä sen, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluja, toisaalta sen, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluvelvoite ei ole rajoittamaton. Mikäli viranomaisen yleisenä käytäntönä on ottaa vastaan soittopyyntöjä, niihin vastaaminen kuuluu hyvään hallintoon ja asianmukaiseen asiakaspalveluun. Soittopyynnön vastaanottaminen luo soittajalle luottamuksensuojan näkökulmasta perustellun odotuksen siitä, että pyyntöön reagoidaan. Tällöin pyyntöön tulee muun sääntelyn puuttuessa lähtökohtaisesti vastata ilman aiheetonta viivytystä. Jos soittopyyntöjä ei viranomaisen vakiintuneen käytännön mukaisesti oteta vastaan, tästä tulee ilmoittaa asiakkaalle, joka olisi pyyntöä jättämässä (6963/2020).

MITA RATKAISUJA

OA katsoi edunvalvontatoimiston menetelleen päämiehen edun vastaisesti asioiden hoitamisessa. Kun päämiehen asioita oli jo ryhtynyt hoitamaan toinen virkamies, DVV oli jo velvoittanut edunvalvojan antamaan DVV:lle selvityksen Valtiokonttorille tehtävästä korvaushakemuksesta ja Valtiokonttori oli jo maksanut päämiehelle vahingonkorvauksen, OA tyytyi kiinnittämään edunvalvontatoimiston huomiota huolellisuuteen päämiehen laskujen maksamisessa (3844/2020, esittelijänä Jaana Romakkaniemi).

DVV oli tehnyt käräjäoikeuteen hakemuksen edunvalvojan määräämiseksi. Kolme kuukautta myöhemmin oli ilmennyt, ettei asiaa ollut kirjattu vireille. Kirjaamisen laiminlyönti myönnettiin. OA otti huomioon, että käräjäoikeus oli pyrkinyt käytettävissään olevin keinoin vähentämään virheen aiheuttamaa viivettä. OA kiinnitti käräjäoikeuden huomiota huolellisuuteen asioiden käsittelyssä (6154/2020*).

DVV oli pyytänyt kantelijan kannanottoa hänen edunvalvontansa tarpeellisuuteen. Kuulemiskirjeen mukana ei ollut toimitettu muita asiakirjoja, vaan kantelijaa oli kehoitettu noutamaan ne kaukaa toiselta paikkakunnalta. Hallintolaki ei edellytä tarpeellistenkaan asiakirjojen liittämistä kuulemiskirjeeseen, vaan niihin voidaan varata tilaisuus tutustua myös muulla tavoin. Harkinnassa tulee kuitenkin ottaa huomioon asianosaisen tosiasiallinen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin. DVV oli tunnistanut virheellisen neuvonnan mahdollisuuden, mitä tuli asiakirjoihin tutustumispaikkaan, ja pahoitellut sitä. Kantelija oli myös jo saanut asiakirjat muulla tavoin. OA tyytyi saattamaan esittämänsä näkökohdat viraston tietoon (2029/2020*).

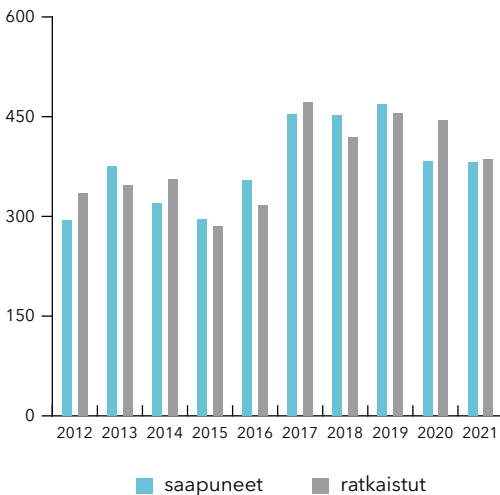
OA arvioi DVV:n puhelinpalvelun järjestämistä, kun holhouksen ja edunvalvonnan puhelinpalvelu oli ollut avoinna arkisin vain klo 9–12. OA oli aiemmin arvioinut hallinto-oikeuden puhelinpalveluaikoja (3108/2017*). Nyt hän lähetti aiemman ratkaisunsa tiedoksi DVV:lle ja pyysi sitä arvioimaan puhelinpalvelunsa rajausta. DVV ilmoitti seuraavansa tilannetta ja tekevänsä muutoksia, jos ilmenee, että puhelinpalveluajat tosiasiallisesti olivat riittämättömät. Muista asioimismahdollisuuksista ja asioiden hoitamiseen liittyvien ohjeiden saatavuudesta oli huolehdittu riittäväällä ja asiakaslähtöisellä tavalla. DVV katsoi, että hallintolain vaatimukset palvelun asianmukaisuudesta täyttyivät, vaikka puhelinpalveluaikaa oli rajattu. Koska VM:ssä oli vireillä valtion virastojen aukiolosääntelyn uudistaminen, asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä (590/2021).

5.15 Sosiaalivakuutus

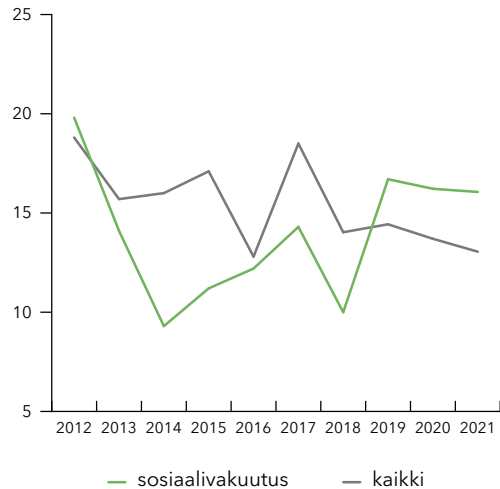
Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää, ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Asiaryhmässä käsitellään myös liikennevakuutusasioita. Työttömyysturvaa käsitellään jaksossa 5.16 ja asiaryhmään kirjattuja OA Petri Jääskeläisen ratkaisemia vammaisten henkilöiden asioita jaksossa 3.4. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA Pasi Pölönen ja esittelijöinä esittelijäneuvos Juha Niemelä (pääesittelijä) sekä notaarit Eeva-Maria Tuominen ja Riina Tuominen.

5.15.1 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Kanteluista saapui 381 (edellisenä vuonna 384) ja niitä ratkaistiin 386 (444). Lisäksi ratkaistiin kaksi omaa aloitetta. Kanteluiden määrä pysyi edellisvuoden tasolla. Koronapandemian merkitystä asiaryhmässä käsitellään luvussa 4. Saapuneista kanteluista yli puolet kohdistui Kelan toimintaan. Etuuslajeista kanteluissa olivat eniten esillä työkyvyttömyyseläke, sairauspäiväraha, asumistuki, opintotuki sekä työtapaturma- ja liikennevakuutus. Tyytymättömyyden aiheina olivat aiempaan tapaan useimmiten asian käsittelyn viivästyminen, puutteet asiakaspalvelussa ja etuusasiassa annetun päätöksen sisältö. Ratkaisuista 16 % (62 kpl) johti toimenpiteeseen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

5.15.2 TARKASTUKSET

Hallinnonalalla ei tehty tarkastuksia eikä järjestetty muitakaan yhteistyötapaamisia koronapandemian vuoksi.

5.15.3 RATKAISUJA

VAKUUTUSTUTKINNASTA TULISI SÄÄTÄÄ LAILLA

AOA Pölönen selvitti vakuutuslaitosten harjoittaman vakuutustutkintatoiminnan oikeudellista perustaa ja toiminnan luonnetta. Vakuutustutkintaa käytetään muun muassa epäiltyjen vakuutuspetosten selvittämisessä. Tutkinnassa joko laitoksen palveluksessa oleva vakuutustutkija tai ulkopuolinen vakuutusetsivä saattaa esimerkiksi seurata ja valokuvata vakuutettua julkisilla paikoilla varmistua hänen toimintakyvystään.

Työtapaturma- ja ammattitautilaissa sekä liikennevakuutuslaissa on säännökset vakuutuslaitosten velvollisuudesta hankkia asioihin riittävä selvitys. Laitosten harjoittamasta vakuutustutkinnasta ei sen sijaan ole nimenomaista sääntelyä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön mukaan vakuutusetsivän toiminnan katsotaan kuuluvan valtion vastuulle tilanteissa, joissa vakuutusyhtiö toteuttaa valtion vakuutusjärjestelmää. Yksityiselämän suojaan puuttuessa asiasta on säädettävä lakitasolla ja riittävän täsmällisesti.

AOA:n mukaan myös Suomessa tulee arvioida voimassa olevia säädöksiä ja niiden muutostarvetta vakuutettujen yksityisyyden suojan kannalta. Arvioitavaksi tulisivat edellytykset, joiden täytyessä voidaan vakuutustutkinnan keinoin puuttua vakuutetun yksityisyyden suojaan. Lisäksi arvioitavaksi tulisivat päätöksentekoprosessi, sovellettavat menettelykeinot ja toimenpiteiden laajuus sekä myös hankitun tiedon säilyttäminen.

AOA katsoi myös, että vakuutustutkijoiden toiminta näytön ja selvitysten hankkimisessa lakisääteiseen pakolliseen liikenne- tai tapaturmavakuutusasiaan on julkisen tehtävän hoitamista ja kuuluu sekä Finanssivalvonnan että oikeusasiamiehen valvontavaltaaan (1672/2019*).

- STM ilmoitti 17.12.2021 alustavana näkemyksenään, että työtapaturma- ja ammattitautilakiin ja liikennevakuutuslakiin on tarpeen lisätä säännökset, joiden perusteella vakuutustutkintatoimi organisoidaan vakuutusyhtiöissä. Ministeriö ilmoitti pyrkivänsä käynnistämään lainsäädäntövalmistelun mahdollisimman pikaisesti.

VIRHE ELÄKKEIDEN MAKSUSSA

Keva maksoi erehdyksessä jo joulukuussa 2020 tammikuun 2021 eläkkeet noin 400 000 eläkkeensaajan tilille. AOA katsoi Kevan ryhtyneen asianmukaisiin toimenpiteisiin heti virheen havaittuaan. Virhemaksu ei ollut enää peruutettavissa, minkä jälkeen Keva selvitti Kelan ja Verohallinnon kanssa virheen mahdollisia seuraamuksia eläkkeensaajille. Se myös tiedotti tapahtuneesta virheestä aktiivisesti sekä yleisesti että eläkkeensaajia henkilökohtaisesti.

Asiassa päästiin yhteisymmärrykseen siitä, että kukin viranomaisella tulee käsittelemään maksua vuoden 2021 tammikuussa maksettuna eläkkeenä eikä joulukuun 2020 tulona.

AOA:n mukaan lopputulosta voitiin pitää olosuhteet huomioon ottaen onnistuneena. Keva oli lisäksi löytänyt maksutapahtumaketjusta vaiheen, jossa virhe oli tapahtunut. AOA katsoi, ettei virheessä ollut havaittavissa sellaista laiminlyöntiä, joka antaisi aihetta enempiin toimenpiteisiin. Keva oli myös ryhtynyt toimenpiteisiin maksujärjestelmänsä kehittämiseksi (8285/2020*).

KORVAUSPÄÄTÖSTEN ANTAMINEN PUHELIMITSE JA KORVAUSTOIMINTOJEN ULKOISTAMINEN

AOA piti lainvastaisena LähiTapiola Keskinäisen Vakuutusyhtiön menettelyä ratkaista korvaushakemuksia puhelimitse antamatta niistä kirjallista päätöstä. Kirjallisen päätöksen antamisen vaatimaan työmäärään on mahdollista vaikuttaa ottamalla huomioon hallintolain antama mahdollisuus arvioida perustelujen tarvetta yksittäistapauksissa.

Yhtiö oli todennut, että puhelimesta suullisesti annettavasta korvauspäätöksestä ei ala kulu laissa säädetty kolmen vuoden kanneaika. AOA piti varsin kestävämmänä, mikäli liikennevakuutuslain mukaiset korvausasiat voisivat olla ennalta määräämättömän pitkän ajan ”passiivisessa tilassa” ja kirjallisen päätöksen antamisen myötä ilmaantua käräjäoikeuksien käsiteltäväksi esimerkiksi useita vuosia liikennevahingon tapahtumisen jälkeen.

Asiassa oli esillä myös LähiTapiola Keskinäisen Vakuutusyhtiön ja sen alueyhtiöiden ratkaisu keskittää korvaustoimintaa palveluyhtiölle (LähiTapiola Palvelut Oy). AOA:n mukaan asetelma ei vastaa täysin sitä, mitä toimintojen ulkoistamisella yleensä tarkoitetaan, vaan kyse on yksityisoikeudellisen yhtiön konserniorganisaation sisäisestä toimintojen ja tehtävien organisoinnista. AOA ei ryhtynyt arvioimaan asiaa enempää, sillä Finanssivalvonta oli aikaisemmin ilmoittanut pyrkivänsä selvittämään teemaa. AOA piti perusteltuna, että Finanssivalvonta saattaa aloittamansa tärkeän selvitystyön päätökseen ja antaa ilmoittamansa tarkemmat linjaukset muun muassa subdelegoinnin ja siinä eri yhtiöissä valittujen toimintatapojen osalta (3360/2020*).

- LähiTapiola ilmoitti 24.11.2021 muuttaneensa toimintatapaansa ja siirtyneensä kirjalliseen tiedoksiantoon jo Finanssivalvonnan kannanoton saatuaan. Yhtiö ilmoitti myös muuttaneensa pysyväisohjeitaan, järjestäneensä koulutusta ja ottaneensa muutoksen huomioon toimintojen resursoinnissa. Se ilmoittaa myös valvoneensa toimintamallin muutoksen toteutumista säännöllisellä jälkikäteisseurannalla.

SOTILASAVUSTUSASIAN KÄSITTELYAIKA

Kela oli laiminlyönyt käsitellä kantelijan sotilasavustusasiasiaa asettamassaan tavoiteajassa. Ensisijaisena syynä käsittelyn viivästymiseen oli ollut asumisoikeutta koskevan siirron selvittäminen, joka oli kuitenkin ollut tarpeetonta. Kela oli myös laiminlyönyt vastata kantelijan tiedusteluun.

Sotilasavustus on vahvasti kausipainotteinen etuus, jossa ilmenee ruuhkahuippuja kaksi kertaa vuodessa. Noina aikoina Kela ei pysty käsittelemään hakemuksia asettamassaan tavoiteajassa. Tämä seikka oli esillä myös AOA:n ja Kelan yhteistyöpalaverissa syksyllä 2020. Kela on ilmoittanut käynnistäneensä sotilasavustuksen käsittelyprosessin tarkastelun, jossa pohditaan keinoja sujuvoittaa käsittelyä ruuhkahuippuina. AOA:n sijainen katsoi, että Kelan tulisi löytää ratkaisu, jolla se voisi välttää säännönmukaisesti kaksi kertaa vuodessa esiintyvän sotilasavustushakemusten käsittelyaikojen pidentymisen ja Kelan asettaman tavoitekäsittelyajan ylittymisen.

Kela ilmoitti selvityksessään myös vahvistaneensa ruotsin kielen osaamista sotilasavustuksessa. Tästä oli pääteltävissä, että osittain kantelijan asian käsittelyn viivästymiseen on ollut syynä se, että kyse oli ruotsinkielisestä hakemuksesta.

AOA:n sijainen korosti, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Ruotsin kielen osaamisen vahvistaminen sotilasavustusasioissa on perusteltua ja myös välttämätöntä, jotta Kela pystyy hoitamaan myös ruotsinkieliset sotilasavustusasiat asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Mikäli asiakkaan käyttämä kieli vaikuttaisi asian käsittelyyn asettamalla hänet muita epäedullisempaan asemaan vertailukelpoisessa tilanteessa, kyse olisi syrjinnästä kielen perusteella (608/2021*).

SAIRAUSPÄIVÄRAHA-ASIOIDEN RUUHKAUTUMINEN KELASSA

AOA antoi joulukuun alussa ratkaisunsa 20 kanteluun, joissa oli arvosteltu sairauspäiväraha-asioiden käsittelyaikoja Kelassa.

Saadun selvityksen mukaan sairauspäiväraha-asioiden käsittely oli ruuhkautunut pahoin keväällä 2021, minkä seurauksena käsittelyajat olivat pidentyneet Kelassa tavoitteeksi asetetusta kolmesta viikosta.

Syynä ruuhkautumiseen on ollut ennen kaikkea tartuntatautipäivärahan hakemusmäärien voimakas kasvu. Kun vuonna 2019 tartuntatautipäivärahaa sai 120 henkilöä, oli vuonna 2021 syyskuun loppuun mennessä Kelaan saapunut jo yli 125 000 tartuntatautipäivärahahakemusta. Lisäksi hakemuskäsittelyn ruuhkautumiseen vaikuttivat vuonna 2020 voimaan tullut sairausvakuutuslain tulouudistus ja uuden käsittelyjärjestelmän käyttöönotto.

Kela oli reagoinut asiaan ja toukokuun alussa Kelassa aloitti 60 uutta ratkaisuasiantuntijaa käsittelemään sairauspäivärahan ja tartuntatautipäivärahan hakemuksia. Kela on myös teettänyt ylitöitä purkaakseen syntyneitä ruuhkia. Lokakuussa 2021 Kela olikin saavuttanut käsittelyssä tavoitteensa mukaisen kolmen viikon keskimääräisen käsittelyajan.

AOA katsoi Kelan reagoineen tartuntatautipäiväraha-asioiden määrän kasvuun ja sen aiheuttamaan sairauspäiväraha-asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Tartuntatautipäiväraha-asioiden määrän kasvu oli ollut niin voimakasta, että AOA piti sen aiheuttamaa viivettä sairauspäiväraha-asioiden käsittelyyn pätevänä perusteluna ja katsoi Kelan käsitelleen hakemuksia ilman aiheutonta viivytystä tapauksissa, joissa tavoiteaika oli ylittynyt esimerkiksi kahdella viikolla.

Osassa asioista käsittelyaika oli kuitenkin jopa 9–10 viikkoa ja yhdessä tapauksessa yli 14 viikkoa, eikä käsittelyn kestolle ollut esitetty muita syitä kuin hakemuskäsittelyn yleinen ruuhkautuminen. Näissä tilanteissa AOA katsoi Kelan laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä asiat ilman aiheutonta viivytystä. AOA:n mukaan Kela ei ollut onnistunut turvaamaan kaikkien asiakkaidensa yhdenvertaista kohtelua. Hän kehotti Kelaa tarkastelemaan toimintaansa näiltä osin, jotta se pystyisi vastaisuudessa välttämään nyt ilmenneitä eroja hakemusten käsittelyajoissa.

AOA Pölönen ilmaisi lisäksi huolestuneisuutensa siitä, että sairauspäiväraha-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli jälleen joulukuussa noussut jopa 26 päivään. Hän kehotti Kelaa reagoimaan tapahtuneeseen, jotta käsittelyaika laskisi jälleen kohti tavoiteaikaa (3439/2021* ja 3447/2021*).

68 VUOTTA TÄYTTÄNEIDEN TYÖTERVEYSHUOLLON KUSTANNUSTEN KORVAAMINEN

Työntajat ovat velvollisia järjestämään työterveyshuollon myös 68 vuotta täyttäneille ja sitä vanhemmille työntekijöilleen. Kelan vakiintuneen tulkintalinjan mukaan työnantajalla ei ole kuitenkaan niin sanotun vakuutusperiaatteen perusteella oikeutta saada sairausvakuutuslain mukaista korvausta tämän työntekijäryhmän työterveyshuollon kustannuksista.

AOA Pölönen katsoi, että työnantajan järjestämän työterveyshuollon kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö tulisi ottaa näiltä osin tarkasteltavaksi. Hänen mukaansa sanotun työntekijäryhmän oikeudellisen aseman selkeyttämiseen on olemassa ilmeistä tarvetta myös esimerkiksi sairausvakuutuslain ja mahdollisesti muunkin lainsäädännön kannalta.

AOA saattoi käsityksensä tiedoksi Kelalle, joka oli myös omassa lausunnossaan pitänyt lainsäädännön muutostarpeiden tarkastelua aiheellisenä, sekä STM:lle (2246/2020*).

ULKOMAILLA TAPAHTUNEEN LIIKENNEVAHINGON SELVITTELY

AOA katsoi, että Liikennevakuutuskeskuksen menettely ei kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan sen toimiessa ulkomaisen vakuutusyhtiön korvausedustajana Suomessa. Finanssivalvonta oli menetellyt harkintavaltansa puitteissa, kun se oli katsonut, etteivät senkään valvontavaltuudet ulotu Liikennevakuutuskeskuksen sanottuun menettelyyn.

AOA piti kuitenkin liikennevakuutuslain säännöksiä osittain epätäsmällisinä muun muassa Finanssivalvonnan valvontavaltaa koskevilta osin. Lisäksi hän kiinnitti huomionsa Liikennevakuutuskeskuksen toimintaan korvausedustajana ottaen huomioon sen aseman myös laissa todettuna nimenomaisena tahona, jolle korvauksen hakija voi saattaa asiansa, jos hänen asiaansa hoitava korvausedustaja laiminlyö velvollisuuksiaan. Näiltä osin hän saattoi näkemyksensä STM:lle tiedoksi ja mahdollisesti tulevassa liikennevakuutuslain muutoksessa huomioon otettaviksi.

AOA katsoi lisäksi Finanssivalvonnan laiminlyöneen käsitellä kantelijan tiedustelua asianmukaisesti ja viivytyksettä (783/2020*).

5.16

Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, palkkaturva, työsuojelu ja kuntouttava työtoiminta. Työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään jaksossa 5.15. Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA Pasi Pölönen. Asiaryhmän esittelijöinä toimivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto (pääesittelijä) ja notaari Riina Tuominen.

5.16.1

TOIMINTAYMPÄRISTÖ

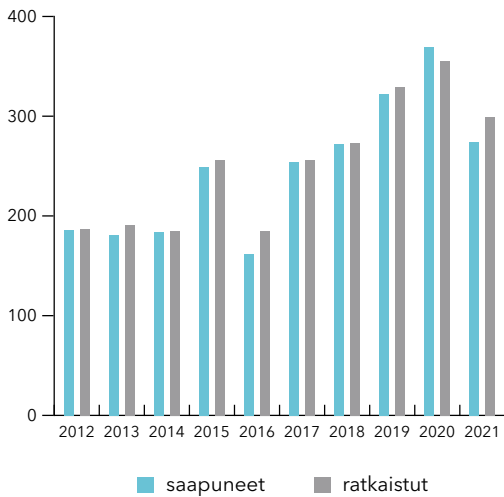
Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettu laki tuli voimaan 1.3.2021. Laki siirsi työvoimapalveluihin, kuntouttavaan työtoimintaan ja työttömyysturvaan liittyviä tehtäviä kokeilun kohderyhmään kuuluvien henkilöiden osalta työ- ja elinkeinotoimistoilta (TE-toimisto) kunnille. Kokeilualueiden kuntien asiakkaita ovat ne työttömät työnhakijat, työllistettynä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat työnhakijat, jotka eivät täytä työttömyysturvalaissa säädettyjä ansiopäivärahan saamisen edellytyksiä, ja ne, jotka ovat alle 30-vuotiaita, maahanmuuttajia tai vieraskielisiä henkilöitä. Kokeilulain myötä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle tuli toimivalta valvoa työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiskokeilua kaikilla kokeilualueilla.

Työttömyysetuusasioiden käsittely TE-toimistoissa nousee usein kanteluissa esille. Uudenmaan TE-toimiston toimialuetta muutettiin 1.10.2021 voimaan tulleella asetuksella siten, että Uudenmaan TE-toimisto antaa kaikkien TE-toimistojen toimialueilla ns. työttömyysturvan asiantuntijalausunnat työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Muutoksen jälkeen kaikkiin TE-toimistoihin jäi vähäistä harkintaa edellyttäviä ja rutiinomaisia työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen liittyviä tehtäviä. Harkintaa vaativien työttömyysturva-asioiden käsittelyn keskittämällä valtakunnallisesti yhden TE-toimiston tehtäväksi pyritään edistämään yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä ja poistamaan toimistokohtaiset erot käsittelyajoissa. Keskittämällä pyritään edistämään myös asioiden käsittelyn joutuisuutta, kun Uudenmaan TE-toimistolla on aikaisempaan verrattuna paremmat mahdollisuudet varautua ennakolta asioihin, jotka vaikuttavat työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoihin sekä reagoida viivästyksiin.

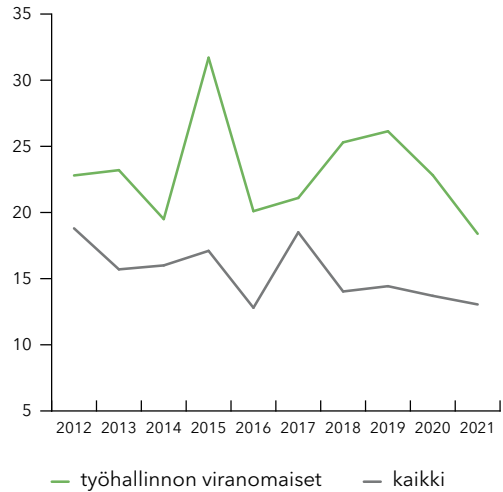
5.16.2

KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

Vuonna 2021 tuli vireille 239 asiaryhmän kantelua ja ratkaistiin 235 asiaryhmän kantelua. Ratkaistuista kanteluista 145:ssä oli kysymys TE-toimistojen menettelystä, 11 työllisyyden kuntakokeilussa olevien kuntien menettelystä, 27 Kelan menettelystä, 13 työttömyyskassojen menettelystä ja 20 työsuojeluviranomaisten menettelystä. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvästä menettelystä oli kysymys neljässä ratkaisussa. Arvioinnin kohteena oli useimmiten asianmukaisuus ja huolellisuus asian käsittelyssä sekä neuvonta ja tiedusteluihin vastaaminen. Kanteluihin annetuista ratkaisuista noin 19 % (44 kpl) johti AOA:n toimenpiteisiin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

5.16.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin neljä tarkastusta. KAAKKOIS-SUOMEN TE-TOIMISTON tarkastuksella esillä olivat asiakkaiden palveluprosessi, palveluiden järjestäminen, työttömyysetuusasioiden käsittely, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, covid-19-pandemian vaikutus TE-toimiston toimintaan sekä TE-toimiston ohjaus ja valvonta. AOA kiinnitti huomiota aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman sisältöä sekä kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamista koskeviin säännöksiin. Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun osalta AOA kiinnitti huomiota siihen, että päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset tarvittaessa momentittasolla. Viittaus yksinomaan ministeriön ohjeeseen ei ole riittävä. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että vaikka TE-toimiston omaehtoista opiskelua koskeva ratkaisu ei olekaan sellainen päätös, josta voisi hakea muutosta, voidaan sen perusteluiden kuitenkin edellyttää täyttävän hallintolain vaatimukset (346/2021*).

KYMENLAAKSON SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN KUNTAYHTYMÄN TYÖELÄMÄPALVELUJEN tarkastuksella esillä olivat asiakkaiden palveluprosessi, kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen, covid-19-pandemian vaikutus työelämäpalvelujen toimintaan ja asiakkaille tarjolla oleviin palveluihin sekä työelämäpalvelujen ohjaus ja valvonta. AOA kiinnitti huomiota aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman sisältöä sekä 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 (348/2021*).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖSSÄ TYÖSUOJELUVALVONTAA JA -HALLINTOA koskevalla tarkastuksella esillä olivat ministeriön rooli ja tehtävät työsuojeluvalvonnassa ja -hallinnossa – erityisesti aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden ohjaus ja valvonta (työsuojeluhallinto ja työsuojeluviranomaisten riippumattomuus, ministeriön työ- ja tasa-arvo-osaston ohjaus ja valvontaohjeet, työsuojelutarkastuksia tekevien henkilöiden perehdyttäminen ja kouluttaminen) sekä työsuojeluviranomaisten toiminta (toiminnan yhdenmukaisuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen, valvontakohteiden kuuleminen työsuojelutarkastuksilla, työsuojeluviranomaisten päätöksistä tehdyt valitukset sekä yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäisy). (3567/2021*).

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUKSEN OIKEUDELLISET PALVELUT -YKSIKÖN tarkastuksella esillä olivat palkkaturva-asoiden käsittely ja TE-toimistojen oikeudellinen ohjaus (6634/2021).

5.16.4 OMA ALOITE KUNTOUTTAVASTA TYÖTOIMINNASTA

Kuntouttava työtoiminta on sekä sosiaalipalvelu että työllistymistä edistävä palvelu ja liittyy perusoikeuksista erityisesti riittävien sosiaalipalveluiden turvaamiseen ja julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä edistämään työllisyyttä. Kyse on pitkään työttömänä olleiden henkilöiden oikeudesta tukeen ja ohjaukseen, jotta heidän edellytyksensä edetä kohti avoimia työmarkkinoita paranisivat.

Kuntouttavasta työtoiminnasta ei kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle kovin usein, mutta kanteluista poikkeuksellisen suuri osuus on osoittanut lainvastaista tai virheellistä menettelyä. AOA ratkaisi vuosina 2017–2021 yhteensä 45 kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa kantelua. Ratkaisuista kanteluista kolmasosa johti toimenpiteisiin, kun keskimäärin oikeusasiamiehen ratkaisuksista noin 15 % johtaa toimenpiteisiin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on yksi oikeussuojamekanismi kuntouttavaa työtoimintaa koskevissa asioissa. Ensisijaisesti valvonnan tulisi kuitenkin tapahtua hallinnonalan sisäisesti. AOA otti tammikuussa 2021 aluehallintovirastojen (AVI) kuntouttavaa työtoimintaa koskevan valvonnan tutkittavakseen omana aloitteena. AOA pyysi kaikilta AVI:lta tietoja muun muassa kanteluiden määristä ja käsittelytavoista, oma-aloitteisesta valvonnasta, kunnille/kuntayhtymille järjestetystä koulutuksesta ja muusta ohjauksesta, valvontaohjelman sisällöstä ja valvonnan kehittämissuunnitelmista sekä valvonnan henkilöstöresursseista.

Noin viiden vuoden aikana AVI:t olivat käsitelleet vain 40 eli varsin vähän kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa valvonta-asiaa. Käsitellyt asiat olivat perustuneet kanteluihin tai epäkohtailmoituksiin. Oma-aloitteista tarkastustoimintaa ei oltu tehty. AVI:sta vain Länsi- ja Sisä-Suomen AVI ilmoitti toimineensa aktiivisesti koulutuksen ja ohjauksen järjestämisessä. Muuten AVI:en ohjaus rajoittui kunnilta ja palveluntuottajilta saapuneisiin tiedusteluihin vastaamiseen. AVI:t noudattavat valtakunnallista valvontaohjelmaa vuosille 2021–2023. Sen painopisteisiin ei kuulu kuntouttavan työtoiminnan valvonta. Yhdessäkään AVI:ssa kuntouttavan työtoiminnan valvontaa ei ole resursoitu kenenkään virkamiehen päätoimeksi. Valvonta-asioita hoidetaan osana virkamiesten muita virkatehtäviä. Saaduissa selvityksissä ei pääsääntöisesti oltu eritelty käytettävissä olevaa henkilötyövuosiresurssia, mutta resursointi vaikutti hyvin vähäiseltä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ja AVI:en toimenpideratkaisuissa näyttivät nousevan esille pitkälti samat asiat: kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen, aktivointisuunnitelmien sisältö sekä kuntouttavan työtoiminnan tuottaminen ja sisältö.

AOA piti tärkeänä, että kuntouttavaan työtoimintaan liittyvässä valvonnassa ja ohjauksessa kiinnitetään huomiota kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen, aktivointisuunnitelmien laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan tuottamiseen.

Kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen tulisi perustua huolella tehtyyn palvelutarvearvioon, jossa arvioidaan henkilön työ- ja toimintakyky ja sen asettamat rajoitukset. AOA piti tärkeänä, että aktivointivointisuunnitelmiin ja monialaisiin työllistymissuunnitelmiin kirjataan kaikki kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (KUTY-laki) säädetyt asiat. Asioiden huolellisella kirjaamisella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Suunnitelmasta asiakas saa tiedon siitä, mitkä seikat ovat johtaneet kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen ja millaisia tavoitteita kuntouttavalla työtoiminnalla on. Kirjausten täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Lisäksi on tärkeää varmistaa, että kuntouttavassa työtoiminta ei ole vain työskentelyä kuntouttavan työtoiminnan tuottajan tehtävissä, vaan että siihen sisältyy myös riittävää ohjausta.

Kun otetaan huomioon KUTY-lain kohderyhmä ja kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet, AOA piti tärkeänä, että KUTY-lain toimeenpanon valvonta ei jää yksinomaan kohderyhmään kuuluvien henkilöiden tekemien kantelujen ja epäkohtailmoitusten varaan, vaan että viranomaiset tekevät myös oma-aloitteisesti valvontaa. AOA totesi, että tällä hetkellä kuntouttavan työtoiminnan valvonta kuuluu AVI:ssa yhden–kahden tarkastajan tehtäväkuvaan, josta se muodostaa vain pienen osan. Riittävän tehokas valvonta on mahdollista vain, jos siihen on osoitettu riittävät henkilöstöresurssit (233/2021*).

5.16.5 LAUSUNNOT

AOA antoi työ- ja elinkeinoministeriölle neljä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksista, jotka koskivat työllisyyden kuntakokeilua (281/2021), työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisen toimivallan muuttamista työttömyysturva-asioissa ja työllistymistä edistävien palveluiden keskeyttämisestä päätettäessä (324/2021), työnhakijan palveluprosessia ja työttömyysetuuden saamisedellytysten uudistamista (4112/2021*) sekä osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtävayhtiön perustamista (4519/2021*). Lisäksi AOA antoi lausunnon luonnoksesta työ- ja elinkeinoministeriön asetusluonnoksesta, joka koski työvoimapolitiittisia lausuntoja ja yhteistyövelvoitetta työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa (732/2021). AOA antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon hallituksen esitysluonnoksesta 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi (7976/2021*).

AOA antoi eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle kaksi lausuntoa hallituksen esityksistä, jotka koskivat työllisyyden kuntakokeilua (2526/2021) ja työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisedellytysten uudistamista (7698/2021). Oikeusasiamies antoi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski Työkanava Oy -nimistä osaakeyhtiötä (7734/2021).

5.16.6 RATKAISUJA

TYÖTTÖMYYSETUUSASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ VIVEITÄ

TE-toimiston tulee antaa työvoimapolitiittinen lausunto ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tulee antaa työvoimapolitiittinen lausunto ilman aiheetonta viivytystä. Lausunto tulee antaa kuitenkin seitsemän kalenteripäivän kuluessa siitä, kun kokeilualueen kunnan asiakas on toimittanut kunnalle lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt, jollei asian laadusta, laajuudesta tai muusta erityisestä syystä johdu muuta.

Asioissa, joissa TE-toimisto antaa työvoimapolitiittisen lausunnon kuntakokeilun asiakkaista, kokeilualueen kunnan on viipymättä ilmoitettava TE-toimistolle tarpeelliset tiedot työvoimapolitiittisen lausunnon antamista varten.

AOA antoi kolme TE-toimistoa ja kaksi kuntakokeilua koskevaa ratkaisua asioissa, joissa määräaika oli ylitetty. AOA antoi lisäksi viisi ratkaisua, joissa hän totesi työttömyysetuusasian käsittelyn pitkittyneen, koska TE-toimistojen menettely ei ollut ollut asianmukaista ja riittävän huolellista.

PUUTTEITA PALVELUTARPEEN ARVIOINNISSA

Työttömällä työnhakijalla on oikeus saada palvelutarpeensa määräajoin arvioituksi. AOA totesi kolmessa ratkaisussaan, ettei työnhakijan haastattelua ja työllistymissuunnitelman tarkistamista oltu tehty säännösten edellyttämällä tavalla (7785 ja 5859/2020 sekä 5552/2021).

5.17

Yleiset kunnallisasiat

Yleisiin kunnallisasioihin kuuluvat lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Lisäksi kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat sekä vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Myös valtion 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 omissa luvuissaan tässä kertomuksessa.

Asiaryhmän ratkaisija oli AOA Maija Sakslin. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström.

5.17.1

KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kunnan asukkaille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunta päättää itse tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnille uusista tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisesta edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (PeVL 67/2014 vp ja siinä mainitut lausunnot). Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kuntalaki edistää kunnan asukkaiden itsehallinnon ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista sekä kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Kuntalaki mahdollistaa kunnan hallinnon ja taloudenhoidon järjestämisen paikallisten olosuhteiden mukaan. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lisäksi kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on ollut hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa. Merkittävän kuntalain mukainen yhteistyömuoto on edelleen kuntayhtymä. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelu- ja muiden sopimusten pohjalta.

Kuntien tehtävät kuuluvat useiden ministeriöiden toimialaan. Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Se huolehtii kuntia koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

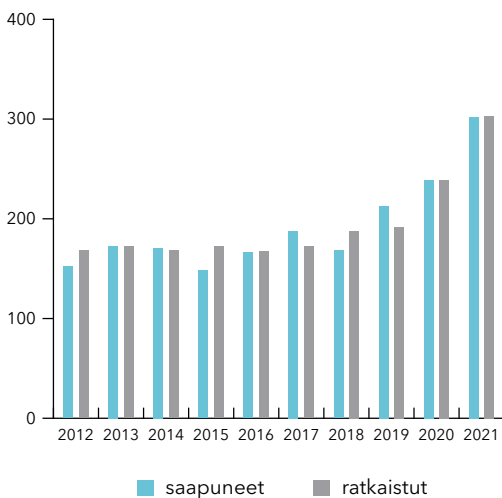
5.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenen 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 ratkaisuvallta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

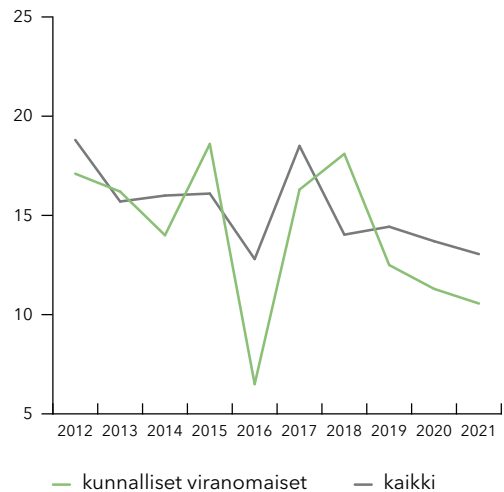
Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Kertomusvuonna toimitettiin kuntavaalit. Ennakkoäänestys kotimaassa järjestettiin 25.5.–8.6.2021 ja vaalipäivän äänestys oli 13.6.2021. OA määräsi kaksi kanslian virkamiestä suorittamaan ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia kuntavaalien satunnaisesti valituissa ennakkoäänestyspaikoissa. Tarkastusten tavoitteena oli selvittää äänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä tilojen yleistä järjestystä ja äänestystapahtuman toimivuutta vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Nämä tarkastuspöytäkirjojen havainnot selostetaan tarkemmin jaksossa 3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet. Tarkastuksilla arvioitiin myös koronasta johtuvien poikkeusjärjestelyjen sujuvuutta äänestyspaikoilla.

Kertomusvuonna oikeusasiamiehen kansliaan saapui 60 kantelua, joissa arvosteltiin kuntien ja aluehallintovirastojen määräämiä koronarajoituksia. Joulukuussa koronapassin edellyttäminen kuntien liikuntatiloissa ja muissa julkisissa tiloissa aiheutti kantelijoissa ärtymystä. Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin aluehallintovirastojen päätöksiä, tartuntatautilain säännöksiä, erityisesti 16.10.2021 voimaan tulleella lailla säädettyä tartuntatautilain 58 i §:ää EU:n digitaalisen koronatodistuksen kansallisesta käytöstä ja perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 35/2021 vp esittämää arviota tästä koronapassia koskevasta sääntelystä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Koska arvostelun kohteena olleet rajoitukset perustuivat eduskunnan päätöksillä säädettyihin tartuntatautilain säännöksiin ja aluehallintovirastojen päätösten lainmukaisuus oli mahdollista saattaa valituksiin hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi, kantelut eivät johtaneet AOA:n toimenpiteisiin.

Kertomusvuonna kanteluita ja omia aloitteita koskevien ratkaisujen määrä runsaat 300 oli suurempi kuin edellisenä vuonna. Myös toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli edellisvuotta hieman suurempi, mutta toimenpideprosenttiosuus ratkaisuista laski ja oli runsaat 11 %.

5.17.3 RATKAISUJA

VAALISALAISUUDEN TURVAAMINEN KUNTAVALIEN DRIVE-IN ENNAKKOÄÄNESTYKSESSÄ

OA:n määräämällä tarkastukselle todettiin, että Leppävaaran ennakkoäänestyspaikan päävastuullisen vaalitoimitsijan selvityksen mukaan pientä osaa äänestäjistä palveltiin samassa autossa heidän toiveestaan. OA otti omana aloitteena tutkittavaksi Espoon Leppävaaran drive-in-äänestyspaikan vaalijärjestelyt.

Oikeusministeriön ja Kuntaliiton ulkoäänestysjärjestelyihin antaman ohjeistuksen mukaan autossa äänestämisen edellytyksenä on, että äänestäjä on autossa yksin. Ohjeistuksen mukaan vain äänestäjän pienten lasten läsnäolo autossa voidaan sallia, jos se ei vaaranna vaalisalaisuutta eikä järjestystä äänestystilanteessa. Oikeusministeriön lausunnon mukaan vaaleja koskeva lainsäädäntö velvoittaa vaalivirkailijoita huolehtimaan siitä, että vaalisalaisuus turvataan äänestyspaikalla jokaisen äänestäjän osalta kaikissa tilanteissa eli myös sellaisissa tilanteissa, joissa äänestäjä itse ei jostain syystä katsoisikaan vaalisalaisuuden turvaamista tarpeelliseksi.

OA korosti, että parhaiten vaalisalaisuus voidaan turvata järjestämällä äänestys ensisijaisesti äänestyskopissa. Muualla kuin äänestyskopissa poikkeuksellisesti äänestettäessä on tärkeää järjestää tilanne sellaiseksi, että äänestäjän vaalisalaisuus ei vaarannu. Vaalisalaisuuden turvaamisvaatimus on ehdoton ja riippumaton vaalitoimitsijan tai äänestäjän tahdosta. Näin ollen vaalitoimitsijalla tai äänestäjällä ei ole oikeutta luopua vaalisalaisuuden turvaamisesta. Vaalisalaisuus ei ole ainoastaan äänestäjän oikeus, vaan se on myös hänen velvollisuutensa äänestyspaikalla. OA saattoi Espoon kaupungin keskusvaalilautakunnan tietoon näkemyksensä virheellisestä ja vaalisalaisuutta vaarantavasta menettelytavasta autossa tapahtuvassa äänestyksessä.

Lisäksi OA totesi, että kuntavaalien 2021 järjestämistä koskevia ohjeita ja suosituksia oli annettu eri aikoina koronapandemiasta johtuneiden poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Oikeusministeriö, THL ja Kuntaliitto olivat antaneet kuntavaalien ennakkoäänestyksen äänestysjärjestelyjä ja terveysturvallisuutta koskevia yleisiä ohjeita. Oikeusministeriö oli myös järjestänyt kunnille koulutusta kuntavaalien äänestysjärjestelyistä. Tämän lisäksi kunnalliset vaaliviranomaiset ja terveysturvallisuusviranomaiset olivat eri tavoin ohjeistaneet ja kouluttaneet kuntien vaalivirkailijoita.

OA:n mukaan oli ymmärrettävää, että alati muuttuva koronatilanne oli aiheuttanut erinäisiä haasteita myös vaaliviranomaisille. Kuntavaalien 2021 tiedotukseen ja ohjeistukseen liittyvää hankaluutta lisäsi se, että vaaleja jouduttiin siirtämään kahdella kuukaudella koronapandemian vuoksi. Usealta eri taholta annettu uusia äänestysjärjestelyjä koskeva ohjeistus sekä ohjeiden mahdollinen epätasällisuus olivat mahdollisesti saattaneet aiheuttaa epätietoisuutta vaalitoimitsijoissa sekä mahdollisesti myös äänestäjissä. OA esitti, että oikeusministeriö ylläpitäisi vaaliviranomaisena kokoaisi eri tahoilta saadut ja vaaliviranomaisille annettavat poikkeuksellisia äänestysjärjestelyjä koskevat ohjeistukset ja suositukset johdonmukaiseksi ja selkeäksi kokonaisuudeksi tulevia vaaleja varten (4197/2021*).

- Oikeusministeriön ilmoituksen 5.1.2022 mukaan se pyrkii jatkossakin kehittämään vaaliohjeistustaan ja sen oikea-aikaisuutta. Vuoden 2022 aluevaalien valmisteluissa jouduttiin kuitenkin tukeutumaan kuntavaaleissa omaksuttuun käytäntöön, jossa perinteiset vaalien ohjeistukset ovat vaaliohjeet –kirjasissa ja THL:n kanssa yhteistyössä laaditut Covid-19-

pandemiatilanteesta johtuvat ohjeet erillisinä ohjeina muun muassa siksi, että niiden sisältö olisi niiden antoajankohtaan nähden mahdollisimman ajankohtaista ja myös siksi, että pandemiatilanteen muuttuessa ohjeitakin olisi helpompi muuttaa. Jatkossa, vuoden 2023 eduskuntavaaleja varten oikeusministeriö pyrkii yhteistyössä kuntien kanssa kehittämään vaaliohjeistustaan edelleen tavoitteena ohjeiden selkeys, yhdenmukaisuus, luettavuus ja oikea-aikaisuus. Myös ohjeistuksen muoto tulee keskusteltavaksi.

KEURUUN KAUPUNGIN PUHELINNEUVONNAN MAKSULLISUUS

Maksuton neuvonta kuuluu hyvään hallintoon, joka on turvattu perustuslain 21 §:ssä säädettyinä perusoikeutena. Neuvonnan maksuttomuudesta on nimenomaisesti säädetty hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvassa lain 8 §:ssä. Hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vuodesta 2005 lähtien lukuisia kertoja arvioitu yritysnumeroiden käyttöä viranomaisten asiakaspalvelussa hallintolain mukaisen neuvonnan maksuttomuuden vaatimuksen näkökulmasta. Oikeusasiamiehen mukaan puhelinneuvonnan maksuttomuus edellyttää, että asiakkaalta ei peritä normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Normaali puheluhinta on asiakkaan oman lanka- tai matkapuhelinliittymän mukainen hinta soitettaessa tavalliseen puhelinnumeroon. Myös Suomen Kuntaliitto on jo yleiskirjeessään 20/80/2008 selostanut näitä oikeusasiamiehen ratkaisuja puhelinneuvonnan maksuttomuudesta.

Siitä huolimatta, että neuvonnan maksuttomuudesta on nimenomaisesti säädetty hallintolain 2 luvun 8 §:ssä ja laillisuusvalvonnassa vakiintuneesta vaatimuksesta puhelinneuvonnan maksuttomuudesta, Keuruun kaupungin puhelinneuvonta ei vuonna 2021 täyttänyt hallintolaissa säädettyä hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa neuvonnan maksuttomuuden vaatimusta. Kaupungilla oli käytössään yritysnumerot, joihin soitettaessa asiakkaalta perittiin normaalin puheluhinnan ylittävää hintaa. Kaupunki oli kantelun johdosta lähetetyn selvityspyynnön perusteella asiaan perehdyttyään luopunut yritysnúmeroista. Kaupungin verkkosivujen mukaan sen puhelinnumerot ovat nyt matkapuhelinnumeroita.

AOA piti kuitenkin erittäin moitittavana sitä, että Keuruun kaupungin puhelinneuvonta oli vielä vuonna 2021 eli 17 vuotta hallintolain voimaan tulon jälkeen lainvastaisesti maksullinen. AOA antoi kaupungille huomautuksen sen lainvastaisesta laiminlyönnistä toteuttaa puhelinneuvonnan maksuttomuus (1483/2021*).

ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIKASTON MENETTELY KANTELUN KÄSITTELYSSÄ

Kantelun siirtäminen Liikenne- ja viestintävirastolle ja viranomaisten yhteistyö

Aluehallintovirasto oli ollut kantelun johdosta yhteydessä tietosuojavaltuutetun toimistoon. Sieltä saadun tiedon mukaan viestintä ja viestinnän luottamuksellisuuskysymykset eivät kuulu tietosuojavaltuutetun toimivaltaan eikä asiassa sovelleta henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa tietuoja-asetusta. Viestinnän luottamuksellisuutta koskevat kysymykset kuuluvat Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltaan. Tämän tiedon perusteella aluehallintovirasto ottamatta yhteyttä Liikenne- ja viestintävirastoon siirsi päätöksellään 30.10.2020 kanteluasian viraston käsiteltäväksi.

Liikenne- ja viestintävirasto oli lähettänyt kantelijalle selvityspyynnön, jossa selvitettiin kantelun tarkoitusta ja viraston toimivaltaa viestinnän ja luottamuksellisen viestinnän valvonnassa vain suhteessa sivullisiin tahoihin. Selvityksen perusteella viraston arvion mukaan asia ei kuulunut sen toimivaltaan. Virasto lähetti aluehallintovirastolle useita viestejä, kaikkiaan kolme, joilla se pyrki selvittämään aluehallintoviraston kanssa, mikä taho olisi toimivaltainen tutkimaan kanteluasian. Liikenne- ja viestintävirasto myös totesi, että oli huono menettelytapa, että asia oli siirretty sen käsiteltäväksi tietosuojavaltuutetun toimiston aloitteesta eikä asiassa kysytty viraston näkemystä asiassa.

Kun virasto ei saanut aluehallintovirastolta vastausta tiedusteluihinsa, se selvitti, oliko eduskunnan oikeusasiamies toimivaltainen käsittelemään asiaa. Saatuaan eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta vastauksen tiedusteluunsa, Liikenne- ja viestintävirasto siirsi päätöksellään 22.2.2021 asian eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi.

Viranomaisten välisen yhteistyön toimivuudella on keskeinen merkitys paitsi hallintoasian selvittämisessä myös yleisemmin hallinnon toiminnan kannalta. Asian ratkaisemista varten tarvitaan usein lausuntoja ja selvityksiä, joita asiaa käsittelevä viranomainen ei voi itse laatia joko käytännön syistä tai erityisasiantuntemuksen puutteen vuoksi. Viranomaisten keskinäisellä yhteistyöllä on merkitystä muissakin kuin hallintoasian käsittelyyn välittömästi liittyvissä tilanteissa. Tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä voidaan helpottaa asiointia ja saavuttaa tuloksia, joihin viranomaisten yksittäisillä toimenpiteillä ei ole välttämättä mahdollista päästä. Asian siirtämisessä viranomaisen velvollisuus on puolestaan selvittää, minkä viranomaisen tehtäviin asian käsittely kuuluu. AOA:n mukaan tulkinnallisissa ja epäselvissä tilanteissa tämä edellyttää, että viranomainen selvittää asiaa siltä viranomaiselta, jolle se on asiaa siirtämässä.

AOA totesi, että aluehallintoviraston menettely kanteluasian siirtämisessä ja sen laiminlyönti Liikenne- ja viestintäviraston viesteihin vastaamisessa ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisten yhteistyön vaatimusta. Menettelyn seurauksen kanteluasian käsittely viivästyi aiheettomasti.

Aluehallintoviraston kanteluratkaisu

Kantelija arvosteli A:n kunnan menettelyä. Kantelun mukaan A:n kunta oli muodostanut hänen lähettämistään sähköposteista ja niiden sisällöstä henkilörekisterin ja jakanut viestien sisältöä kolmannelle osapuolelle eli B:n kunnalle. Tiedon tapahtuneesta kantelija oli saanut B:n kunnan kunnanjohtajalta. Kantelija epäili, että hänen henkilökohtaisesta sähköpostiosoitteesta lähettamiensä viestien jakaminen on rikos.

Aluehallintovirasto ratkaisi kantelun 12.2.2021 tekemällään päätöksellä, vaikka se oli siirtänyt asian päätöksellään Liikenne- ja viestintäviraston käsiteltäväksi. Kun kanteluasia oli siirretty toiselle viranomaiselle, se ei enää ollut vireillä aluehallintovirastossa. Aluehallintoviraston selvityksen ja lausunnon mukaan menettely johtui asiaa käsitelleen ylitarkastajan inhimillisestä virheestä. Hänen käsityksensä oli, että Liikenne- ja viestintävirasto oli siirtänyt asian aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Liikenne- ja viestintäviraston tiedusteluista ilmeni kuitenkin selkeästi sen pyrkimys ja tarkoitus selvittää, mikä olisi toimivaltainen taho kantelun käsittelyssä. AOA piti aluehallintoviraston menettelyä ratkaista kantelu tässä tilanteessa ongelmallisena perustuslain oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Aluehallintovirasto arvioi päätöksessään kantelua julkisuuslain säännösten nojalla ilman, että se oli selvittänyt kantelijalta taikka A:n kunnalta, mikä oli kantelijan viestien sisältö ja missä tarkoituksessa kunta oli lähettänyt nämä viestit B:n kuntaan. Ilman asian asianmukaista selvittämistä viestien sisällöstä aluehallintovirasto katsoi voivansa arvioida, että niissä oli kysymys julkisuuslaissa tarkoitetuista viranomaisen julkisista asiakirjoista, joista jokaisella on oikeus saada tieto. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan A:n kunta ei toiminut asiassa lainvastaisesti.

Aluehallintovirasto ei myöskään selvittänyt eikä arvioinut, oliko A:n kunnan menettely lähettää kantelijan kunnalle osoittamat viestit B:n kunnalle tarkoituksidonnaisuusperiaatteen mukaista, eli missä tarkoituksessa ja mitä tarkoituspäitä kunta pyrki edistämään lähettämällä kantelijan viestejä ulkopuoliselle taholle. Asiassa ei selvitetty, käyttikö A:n kunta toimivaltaansa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritetty tai tarkoitettu käytettäväksi. Aluehallintovirasto ei myöskään arvioinut, täyttikö A:n kunnan menettely kantelijan viestien lähettämisessä kantelijan luottamuksensuojan periaatteen vaatimuksen eli hänen oikeutensa luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

AOA:n mukaan aluehallintoviraston päätös perustui asian puutteelliseen selvittämiseen. Aluehallintoviraston kantelun käsittely ei täyttänyt asian asianmukaisen käsittelyn vaatimusta eikä kantelijan oikeutta saada asianmukaisesti perusteltu ratkaisu kanteluunsa.

Aluehallintoviraston mukaan, koska kantelussa ei selvitetty kuntaan lähetettyjen viestien sisältöä, se arvioi ratkaisussaan asiaa yleisellä tasolla julkisuuslain näkökulmasta. Aluehallintoviraston lausunnossa pahoiteltiin kantelijalle aiheutettua harmia. AOA piti aluehallintoviraston näkemystä ja käsitystä kantelun tutkimisesta ongelmallisena. Viranomaisella on hallintoasian aineellinen menettelyjohtovalta ja päävastuu asian selvittämisestä. Mikäli kantelun tekijä ei riittävästi perustele arvostelemansa viranomaisen menettelyn virheellisyyttä, valvojan viranomaisen tulee joko todeta, ettei kantelun perusteella asiaa ole mahdollista arvioida, tai pyytää kantelijalta täydennystä kanteluun ja erityisesti kantelun kohteelta selvitystä sen menettelyn perusteista. Vasta kanteluasian riittävän ja asianmukaisen selvittämisen jälkeen valvova viranomainen voi ratkaista asian ottamalla kantaa kantelun kohteen menettelyn lainmukaisuuteen.

AOA saattoi aluehallintoviraston tietoon käsityksensä aluehallintoviraston virheellisestä menettelystä kanteluasian siirtämisessä ja laiminlyönnistä vastata Liikenne- ja viestintäviraston viesteihin ja siten viranomaisen yhteistyön edistämisen laiminlyönnistä sekä käsityksensä aluehallintoviraston menettelyn ongelmallisuudesta perustuslain oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta, laiminlyönnistä selvittää kantelijan kanteluasiaa riittävästi ja asianmukaisesti sekä aluehallintoviraston kanteluratkaisun puutteista sekä näkemyksensä kanteluasian käsittelystä ja valvojan viranomaisen toimenpiteistä, joihin se ryhtyy hallintokantelun perusteella (1405/2021*).

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY UUDENKAUPUNGIN KAUPUNGISSA

Kantelija oli 1.9.2020 esittänyt tietopyynnön kaupungille. Hänen uudistettuaan pyyntönsä hänelle vastattiin ja ilmoitettiin, että asiaan palataan. Kun kantelija ei vielä 16.9.2020 ollut saanut vastausta tietopyyntöönsä, hän palasi asiaan uudelleen ja muistutti julkisuuslaissa säädetystä viranomaisen ohjausvelvollisuudesta ja käsittelyn määräajasta. Kantelijalle vastattiin samana päivänä ja hänelle lähetettiin pyydetty sopimus mutta ei sen liitteitä, joiden ilmoitettiin olevan julkisuuslain liikesalaisuutta koskevan säännöksen nojalla salassa pidettäviä. Kantelija oli tyytymätön saamaansa vastaukseen ja hän muistutti siitä, että julkisuuslain mukaan, jos osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta. Kantelijalle vastattiin 21.9.2020 ja selostettiin salassa pidon perusteita.

Kaupungin vastauksissa kantelijalle ei missään vaiheessa annettu julkisuuslaissa edellytettyä ohjausta siitä, että asian voi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedusteltu, haluaako hän saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, eikä kerrottu asian käsittelystä perittävistä maksuista. Tämän ohjauksen merkitys on nimenomaan varmistaa, että asiakirjan tai tiedon pyytäjä voi päästä julkisuuslain mukaisiin oikeuksiinsa eivätkä mahdolliset käsittelymaksut esimerkiksi tule yllätyksenä. Kantelijalle ei myöskään välittynyt selkeää tietoa asian käsittelyn etenemisestä. Kaupungin selvityksen mukaan se arvioi salassapitoperusteen objektiivista kestävyyttä huolellisesti varmistaen, että käynnissä olevan hankinnan etenemiselle ja mahdolliselle kilpailulle tulevaisuudessa ei aiheudu peruuttamatonta haittaa tarjoajan hinnoittelun päättyessä kilpailijoiden tietoon. Tässä keskustelussa olivat olleet mukana sekä palveluntuottaja että ulkopuolinen konsultti. Kantelijalle ei kuitenkaan ilmoitettu tästä arvioinnista eikä annettu tietoa siitä, että hänelle tullaan antamaan salassa pidosta muutoksenhakukelpoinen päätös. AOA:n sijainen piti sinänsä myönteisenä sitä, että kaupunki oli pyrkinyt viestissään 21.9.2020 selkeyttämään kantelijalle salassapidon perustetta, mutta vastauksesta olisi hänen mielestään selvyyden vuoksi ollut asianmukaista ilmetä sen luonne, eli että kyseessä ei vielä ollut lopullinen valituskelpoinen päätös vaan nähtävästikin lähinnä neuvontavelvoitteen toteuttamistarkoituksessa annettu vastaus kantelijan yhteydenottoon.

Kaiken kaikkiaan AOA:n sijaisen mukaan kantelija jäi kaupungin ohjaus- ja neuvontavelvollisuuden toteutumisen vajavaisuuden vuoksi epätietoisuuteen siitä, miten asiakirjapyyntöä käsittelee kaupungissa etenee ja tuleeko hän saamaan salassapidon perusteesta muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Tästä syystä kantelija saattoi kaupungin menettelyn ylimmän laillisuusvalvojan arvioitavaksi.

Kantelija sai 1.9.2020 tekemäänsä asiakirjapyyntöön 16.9.2020 osan pyytämistään asiakirjoista. Julkisuuslain pääsäännön mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa. Vain erityisistä syistä asian käsittely voi viedä kuukauden. Kaupungin selvityksestä ei ilmene, minkä vuoksi tietoa julkisesta asiakirjasta ei annettu mahdollisimman pian, vaan vasta yli kahden viikon kuluttua siitä, kun kaupunki oli saanut tietopyynnön.

Kantelija sai kirjallisen muutoksenhakukelpoisen viranhaltijapäätöksen 29.9.2020. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisuisaan arvioinut valituskelpoisen päätöksen antamisen määräaikaan ja todennut, että se ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty. Myös ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä niin, että asian kokonaiskäsittelyaika ei muodostu kohtuuttomaksi. Näin ollen vain poikkeuksellisesti voisi tulla kyseeseen se, että myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen veisi erikseen vielä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan. Kun kantelija sai muutoksenhakukelpoisen päätöksen joka tapauksessa julkisuuslaissa säädettyssä enimmäismääräajassa, kantelu ei tältä osin antanut aihetta AOA:n sijaisen toimenpiteisiin.

AOA:n sijainen saattoi edellä selostetut käsityksensä Uudenkaupungin kaupungin tietoon (6341/2020*).

VIRHEELLINEN TIETO OIKEUDENKÄYNTIMAKSUSTA

Asiassa oli kysymys Alajärven kaupungin sivistystoimen talouspäällikön 7.6.2017 antamaan päätökseen liittyvässä valitusosoituksessa olleesta oikeudenkäyntimaksusta koskevasta tiedosta. Valitusosoituksessa oli ilmoitettu 1.1.2016 voimaan tulleella tuomioistuinmaksulailla kumottu laki ja voimassa ollut laki vastaamaton oikeudenkäyntimaksun määrä (97 euroa). Tuomioistuinmaksulain 2 §:n mukaan oikeudenkäyntimaksu hallinto-oikeudessa oli vuonna 2017 ollut 250 euroa.

Hallintolain 47 §:ssä säädetään valitusosoituksesta. Lain 2 momenttia muutettiin hallintolain 1.1.2020 voimaan tulleella muutoksella. Voimassa olevan säännöksen mukaan valitusosoituksessa on selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä, liitteistä ja valituksen perille toimittamisesta sekä valituksen käsittelystä perittävistä maksuista. AOA totesi, että ennen edellä hallintolain 1.1.2020 voimaan tullutta muutosta laissa ei ollut säädetty valituksen käsittelystä perittävistä maksuista ilmoittamisesta. Maksuista ilmoittamisen on kuitenkin katsottu olevan hyvän hallinnon mukaista.

Kantelun tarkoittamassa asiassa valitusosoituksessa oli kyllä hyvän hallinnon mukaisesti ilmoitettu oikeudenkäyntimaksusta, mutta ilmoituksen sisältö oli ollut virheellinen. AOA:n mukaan, mikäli viranomaisen neuvonnan puitteissa antaa tietoja, annettavien tietojen tulee olla paikkansa pitäviä. Hyvään hallintoon kuuluvan luottamuksensuojan periaatteen mukaisesti kantelija oli voinut luottaa valitusosoituksessa ilmoitetun tiedon oikeellisuuteen. Kantelija oli kertonut olleensa varautunut siihen, että ilmoitettu 97 euron suuruinen maksu voi tulla hänen maksettavakseen. Kantelija oli myös tuonut esiin, ettei hän olisi valittanut päätöksestä, jos olisi tiennyt, että hänen maksettavakseen voi tulla 250 euroa.

AOA saattoi käsityksensä kaupungin sivistystoimen talouspäällikön menettelyn virheellisyydestä ja hyvän hallinnon vastaisuudesta hänen tietoonsa (6234/2020*).

5.18

Opetus ja kulttuuri

Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Pasi Pölönen. Asiaryhmän pääesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos Mikko Sarja (ammatillinen koulutus, korkeakoulut, tiede ja kulttuuri) sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus). Esittelijöinä toimivat myös ma. oikeusasiamiehensihteeri Kristiina Kourous ja notaari Riina Tuominen sekä palvelussuhdeasioissa vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto.

5.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

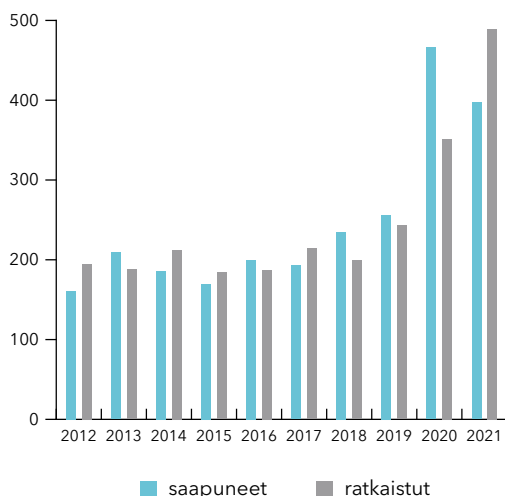
Koronaviruspandemian pitkittyminen vaikutti opetuksen ja koulutuksen järjestämiseen kaikilla koulutusasteilla. Toimintavuoden aikana hallinonalalla säädettiin tai astui voimaan useita keskeisesti lasten ja nuorten oikeuksiin vaikuttavia lainsäädäntömuutoksia. Elokuun alusta oppivelvollisuusikä nousi 18 vuoteen ja toisen asteen koulutuksesta tuli maksutonta. Muutos astuu voimaan ikäluokka kerrallaan.

Varhaiskasvatuslain elokuussa voimaan astuneella muutoksella tarkennettiin päiväkodin henkilöstön mitoituksesta poikkeamisen alaa ja säädettiin varhaiskasvatushenkilöstöön kuuluvan ilmoitusvelvollisuudesta. Elokuussa käynnistyi myös opetus- ja kulttuuriministeriön kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu ja ensimmäisen vuoden lukio-opiskelijat aloittivat uuden opetussuunnitelman mukaisen opiskelun. Perusopetuslain määräaikaista säännöstä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä jatkettiin opetuksen turvaamiseksi kaikissa tilanteissa. Osana hallituksen kiusaamisen vastaista toimenpideohjelmaa eduskunnalle annettiin hallituksen esitys perusopetuslain muuttamiseksi muun ohella kiusaamisen vastaista keinovalikoimaa vahvistamalla. Eduskunta hyväksyi varhaiskasvatuslain muutoksen lapsen oikeudesta varhaiskasvatuksessa annettavaan tukeen sekä muutti oppilas- ja opiskelijahuoltolakia säätämällä sitovasti koulukuraattori- ja koulupsykologimitoituksesta toiselle asteelle ja peruskouluihin.

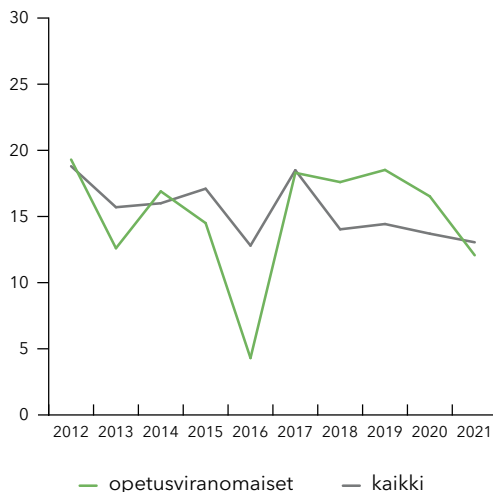
5.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

Opetussektorilla saapui 397 (466) kantelua ja niitä ratkaistiin 489 (351) Ratkaisujen määrää selittää osaltaan laaja asiakokonaisuus, joka koski yliopistojen opiskelijavalintaperusteiden muuttamista koronaviruspandemian aiheuttamien poikkeusolojen johdosta (ks. 4.2.16). Asiaryhmän ratkaisut koskivat lisäksi muun muassa OA:n toimivaltaa, ylioppilaskuntien menettelyä, tutkintotodistuksen saamista, opintojakson sisällön muuttamista ja opiskelijavalintaan liittyvää tiedottamista ja neuvontaa, kielitaidon osoittamista yliopistojen opiskelijavalinnoissa (ks. 5.19) sekä ammattikorkeakoulun tiedottamista matkustamisesta COVID-19-pandemian aikana ja eri toimijoiden asettamia kasvomaskin käyttövelvoitteita (ks. 4.2.16).

Toimintavuotena ratkaistuissa tai vireille tulleissa asioissa oli kyse myös esimerkiksi kouluruokailun järjestämisestä lakon aikana, koulumatkaetuudesta, kiusaamiseen puuttumisesta ja oppilaan tuen järjestämisestä. Useissa kanteluissa oli jälleen kyse puutteista hyvässä hallinnossa ja päätöksenteossa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Kantelujen perusteella monissa tapauksissa korostui eri hallinnonalojen monialaisen yhteistyön merkitys lapsen tarpeiden mukaisia palveluja järjestettäessä (ks. 2914/2020, 1132/2020* jaksossa 3.4). Sosiaalihuollon asiaryhmän laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin osaltaan huomiota lasten sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen (2449/2021*).

Toimenpiteisiin johti 59 asiaa (12 %). Kantelujen tutkinnassa pyrittiin edelleen edistämään asian sovinnollista ratkaisua ja nopeaa selvittämistä esimerkiksi puhelimitse tapahtuneilla yhteydenotoilla kantelun kohteeseen. Koronapandemian vuoksi asiaryhmässä ei tehty tarkastuksia.

5.18.3 LAUSUNNOT JA ESITYKSET

AOA antoi opetus- ja kulttuuriministeriölle (OKM) lausunnot luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi perusopetuslain ym. muuttamisesta (3156/2021*) sekä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (3159/2021*).

AOA antoi myös eduskunnan sivistysvaliokunnalle lausuntonsa hallituksen esityksestä laeiksi perusopetuslain ym. muuttamisesta (HE 127/2021 vp, 7147/2021) sekä hallituksen esityksestä laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 249/2020 vp, 1084/2021). Lisäksi AOA antoi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausunnon kuulemiseen osana eduskunnan oikeusasiamiehen vuodelta 2019 antaman vuosikertomuksen valiokuntakäsittelyä, lausunto keskittyi ratkaisuun koulujen uskonnollisista juhlista (6669/2021*) – perustuslakivaliokunta ei ottanut lausuntoa käsiteltäväkseen (PeVM 16/2021 vp, 3. kohta).

Asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna yksi säädösesitys (3176/2020*).

5.18.4 RATKAISUJA

KOULUMATKAETUUTTA KOSKEVAN ASIAN KÄSITTELY KUNNASSA

Maksutonta koulukuljetusta oli haettu oppilaalle matkan vaarallisuuden vuoksi. Kunta eväsi hakemuksen. Huoltajat valittivat hallinto-oikeuteen, joka totesi, ettei matkan vaarallisuutta ollut tosiasiaassa kunnassa arvoitu. Hallinto-oikeus kumosi ja palautti päätöksen kuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Katselmus matkan vaarallisuuden arvoimiseksi pidettiin ja uusi päätös koulumatkaetuudesta tehtiin vasta noin 10 kuukauden kuluttua palautuspäätöksestä. AOA katsoi oppilaan koulumatkaetuutta koskevan asian käsittelyn viivästyneen kaupungissa hallintolain vastaisesti (2123/2020).

Koulumatkaetuuden hakemisesta ja päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta oppilashallintojärjestelmä Wilmassa oli kyse kahdessa ratkaisussa (3392/2020, 5798/2020*). AOA katsoi, että päätös oppilaalle myönnettävästä matkakortista voidaan lähettää aktiivisesti käytössä olevaan sähköiseen osoitteeseen niille hakijoille, jotka ovat antaneet suostumuksensa sähköiseen tiedonantoon.

SISÄILMAOIREILU JA OPETUKSEN JÄRJESTÄMINEN

Perusopetuksen alakoulun oppilas ei ollut koko lukuvuonna käynyt lainkaan koulua lähiopetuksessa. Sivistystoimi oli järjestänyt hänelle opetusta kaksi oppituntia viikossa kotiin. Kantelun mukaan koulukäynnin oli estänyt lapsen voimakas sisäilmaoireilu kaupungin jokaisessa koulussa. Lapsen oireilusta ei koulussa kuitenkaan ollut muuta havaintoa kuin äidin kertoma.

AOA piti kunnan toimia asian ratkaisemisessa riittämättöminä. Opetuksen järjestäjä oli voinut edellyttää, että huoltaja toimittaisi lääkärinlausunnon lapsen opetusjärjestelyjä tai kuljetusetuutta koskevan päätöksenteon tueksi. Opetuksen järjestäjän olisi kuitenkin tullut huomattavasti aktiivisemmin pyrkiä toimimaan yhteistyössä huoltajan kanssa sekä pyrkiä asian ratkaisemiseen monialaista ja -ammattillista lähestymistapaa hyödyntäen. Asiassa ei myöskään tehty mitään viranhaltijapäätöksiä, eikä huoltajaa nimenomaisesti ohjattu hakemaan erityisiä opetusjärjestelyjä, harkinnanvaraista kuljetusetuutta tai toissijaista koulupaikkaa tahi neuvottu siinä, miten hänen tulisi menetellä lisäselvityksen toimittamisessa tai siinä, millaista sen olisi tullut olla. Näin menetellen kaupunki myös eväsi perheeltä mahdollisuuden saada asiansa muutoksenhaussa arvioitavaksi (1305/2020).

OPPILAAN HAASTAVA KÄYTÖS JA PÄÄTÖKSENTEKO

Oppilaan käytös koulussa oli ollut erittäin haastavaa. Huoltaja oli penännyt koululta kartoituksia oppilaan tilanteesta sekä vaatinut päätöstä erityisestä tuesta. Oppilaalle oli annettu käyttäytymisestä johtuva varoitus ja koulussa oli ryhdytty valmistelemaan oppilaan määräaikaista erottamista, mutta päädytty ehdottamaan, että oppilas jäisi erottamisen sijaan sairauslomalle. Oppilas jäi ainakin kuuden viikon ajaksi kotiin niin, että hänelle oli järjestetty opetusta vain noin tunti päivässä.

AOA:n sijainen katsoi, että huoltajaa ei ollut neuvonta- ja palveluvelvollisuuden edellyttämällä tavalla ohjattu näkemysten poiketessa tekemään erityisestä tuesta hakemusta, johon hän olisi saanut muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Myös menettely kirjallisen varoituksen antamisessa ja päätöksen sisältö olivat olleet virheellisiä. Lisäksi oppilaan perusoikeutta maksuttomaan perusopetukseen oli rajoitettu ilman lakiin perustuvaa hallintopäätöstä. AOA:n sijainen kiinnitti opetuksen järjestäjän ja koulun vakavaa huomiota huolellisuuteen hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa (7045/2020).

KIINNIPITOTILANTEET KOULUSSA

Silloin, kun lapsen käytökseen koulussa vaikuttaa esimerkiksi hänen terveydentilansa tai muu tuen tarpeensa, koulu ei voi toistuvasti käyttää kurinpitokeinoja tai esimerkiksi kiinnipitoa järjestyksen ylläpitämiseen. Lapsella on oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen sekä hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Oppilaan kiinnipitoja koulussa oli myös tapahtunut ilman, että niillä olisi ollut laissa erikseen säädettyä perustetta. AOA ei voinut käytössä olleiden tietojen perusteella täysin vakuuttua oppilaaseen kohdistettujen rajoitustoimien oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä ottaen huomioon erityisesti oppilaan iän, käytetyt fyysiset rajoitteet ja niiden selvityksissä kuvattu intensiteetti. AOA ei myöskään pitänyt hyväksyttävänä, että oikeutus kiinnipitoihin ja niissä käytettyihin menettelyihin (ja painoiteon käyttöön) oli johdettu huoltajan antamasta suostumuksesta.

AOA piti välttämättömänä oppilaiden oikeusturvan toteutumiseksi, että kiinnipitamisestä oppilaiden rauhoittamiseksi säädetään tarvittaessa nimenomaisesti laissa. AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään OKM:lle tarvittavalla tavalla tulevassa säädösvalmistelussa huomioon otettavaksi (3176/2020*).

OA:N TOIMIVALTAA TUTKIA KANSALLISGALLERIAN MENETTELYÄ

Kansallisgalleria piti kasvomaskin käyttöä koskeneessa asiassa mahdollisena, ettei OA olisi toimivaltainen tutkimaan kantelua, koska näyttelytoiminta oli yksityisoikeudellista toimintaa. Kyse oli kantelijan kohtelusta taidenäyttelyssä. Kantelu kytkeytyi Kansallisgallerian laissa säädetyn perustehtävän hoitamiseen eli näyttelytoimintaan. AOA:n oli vaikea nähdä, että tällaisessa laissa säädettyssä valtion kansallisomaisuuteen perustuvassa ja valtion talousarvioon otettavilla määrärahoilla rahoitettavassa toiminnassa, jonka ohjaukseen ministeriö osallistuu, voisi olla kyse vain yksityisoikeudellisesta toiminnasta. Kyse oli julkisen tehtävän hoitamisesta, jota AOA oli toimivaltainen arvioimaan. Sisällöllisessä suhteessa kasvomaskin käyttöä koskenut kantelu ei johtanut toimenpiteisiin. AOA kuitenkin kiinnitti Kansallisgallerian huomiota OA:n toimivallasta todettuun (7529/2020*).

TUTKINTOTODISTUKSEN ANTAMISEN VIIVÄSTYMINEN

Yliopisto ei ollut vielä loppusyksyllä toimittanut tutkintotodistuksia kesällä valmistuneille eikä osannut kertoa, koska ne toimitetaan. Viive johtui uudesta käyttöjärjestelmästä. Yliopistolla oli velvollisuus tutkintotodistuksen antamiseen, eivätkä tietojärjestelmäongelmat olleet hyväksyttäviä syitä poiketa siitä, mitä lainsäädäntö edellyttää asian asianmukaiselta käsittelyltä. Tietojärjestelmät tulisi lähtökohtaisesti testata riittävästi ennakkoon ennen niiden käyttöönottoa, joskaan teknisten ongelmien mahdollisuutta ei voida täysin sulkea pois. Valmistuneiden oli ollut mahdollista saada muita asiakirjoja, joilla he voivat osoittaa valmistumisensa, ja heille oli annettu siitä neuvontaa. Viivästymistä oli myös pahoiteltu. Kantelusta ei ilmennyt, oliko viivästymisestä aiheutunut valmistuneille konkreettista haittaa, ja jos oli, millaista. Kantelu ei johtanut AOA:n toimenpiteisiin (7329/2021).

OPISKELIJAVALINTAMENETTELYYN LIITTYVÄ NEUVONTA JA TIEDOTUS

Useassa ratkaisussa oli kyse opiskelijavalintaa koskeneesta neuvonnasta ja tiedotuksesta.

Kantelijan osallistuminen ammattikorkeakoulujen sähköiseen etävalintakokeeseen oli epäonnistunut kirjautumisongelmien vuoksi. Valintakoejärjestelmään pystyi kirjautumaan vahvan tunnistautumisen rinnalla myös vaihtoehtoisella tavalla, joka oli ohjeistettu hakijoille ennen valintakoea. Asiassa ei kuitenkaan ilmennyt, että tätä vaihtoehtoa olisi tuotu erityisesti esille kantelijaa neuvottaessa. Menettely oli kritiikille altis ja ammattikorkeakoulujen oli syytä käydä ohjeensa läpi ja arvioida, oliko niitä tarpeen muokata tai täsmentää (4164/2020*).

Asiassa, joka koski hakemista avoimen yliopiston kurssille, joka toteutettiin yhteistyössä kansanopiston kanssa, oli erilaisia käsityksiä siitä, kuka oli ollut koulutuksen järjestäjä ja kuka oli vastannut opiskelijavalinnoista. Roolien epäselvyys näkyi osaltaan tiedottamisen ristiriitaisuutena, mikä taas voi johtua siitä, että avoimen yliopiston opintoja koskeva sääntely oli niukkaa. AOA kiinnitti yliopiston huomiota avoimen yliopiston kurssien opiskelijavalintoja koskevan menettelyn selkeyteen ja tiedotuksen johdonmukaisuuteen ja lähetti päätöksensä tiedoksi myös OKM:lle sääntelyn kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä varten (5204/2020*).

Yliopiston neuvonta ei ollut hyvän hallinnon mukaista. Psykologian hakijoille lähetetyn viestin tekstistä ja psykologian yhteisvalinnan verkkosivuilta oli voinut saada käsityksen, että kaikki psykologian hakukohteisiin hakeneet tekevät amk-kokeen tiettyinä ajankohtana. Oli myös ongelmallista, jos oli epäselvää, mikä taho vastasi hakijoiden neuvonnasta. Yliopisto ilmoitti kiinnittävänsä tiedotukseen parempaa huomiota. Asia ei antanut aihetta enempään (4312/2020*).

Opiskelijavalintaa koskevasta tiedottamisesta oli kyse myös yliopistojen opiskelijavalintaperusteiden muuttamista koskevassa asiassa (2628/2020* ym., ks. 4.2.16).

5.19 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA Petri Jääskeläisen vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Sarja.

5.19.1 YLEISTÄ

Kieliasioissa on kyse perustuslain 17 §:n alaan kuuluvista asioista. Useimmin kyse on 1 ja 2 momentissa turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä.

Kieliasioita ovat myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen muiden kielten asemaa ja käyttöä koskevat asiat, jotka ovat kuitenkin käytännössä olleet vähälukuisia. Saamelaisilla ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Viittomakielistä on oma lakinsa, viittomakielilaki. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasiain neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006, 2009, 2013, 2017 ja 2021.

5.19.2 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Kertomusvuonna kieliasioita ratkaistiin 86. Toimenpiteisiin johti 30 asiaa (34,5 %). Kieliasioden 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. Kahdessa ratkaisussa oli kyse viittomakielisen tulkkauksen järjestämisestä viranomaisen tiedotustilaisuudessa. Viime vuosina on ollut havaittavissa, että kielikantelut koskevat yhä useammin tiedottamista ja opastusta eri muodoissaan kuin konkreettisia asiakaspalvelutilanteita tai asian käsittelyä viranomaisessa.

Jaksossa 4.2.17 selostetaan ratkaisuja, jotka koskevat koronatodistuksessa (7210/2021*) ja koronanäytteenottoaikaan opastetaulussa (1153/2021) käytettyä kieltä.

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Asiaryhmän pääesittelijä oli kuultavana eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnassa vuoden 2019 kertomuksen kielijaksosta (674/2021).

5.19.3 RATKAISUJA

KIELITAIDON OSOITTAMINEN OPISKELIJAVALINNOISSA

OA arvioi kielitaidon osoittamista yliopistojen opiskelijavalinnoissa. Kyse oli siitä, että jos hakijan äidinkieli ei ollut suomi ja hän oli suorittanut ylioppilaskokeissa suomi toisena kielenä -oppimäärän kokeen, arvosanan piti olla M, jotta hakijan suomen kielen taito katsottiin riittäväksi yliopisto-opintoihin. Sen sijaan suomi äidinkielenä -oppimäärän kokeen suorittaneilta kielitaidon osoittamiseen riitti arvosana A.

Kielitaidon osoittamisesta hakuvaiheessa ei ole yleisesti säädetty, vaan yliopistot päättivät siitä osana muita valintaperusteita. Vain Åbo Akademin osalta säädetään opiskelijalta vaadittavasta kielitaidosta. Näillä valintaperusteilla oli yhteys hakukelpoisuuteen, joka on muun muassa henkilöllä, joka on suorittanut ylioppilastutkinnon. Kielitaidon edellyttäminen ja osoittaminen opintoihin hakuvaiheessa oli eri asia kuin sääntelyn edellyttämän tason kielitaidon osoittaminen tutkintoa suoritettaessa. Yliopistojen mukaan erottelut kielitaidon osoittamisesta eivät perustuneet hakijoiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Erilaiset arviointikriteerit voivat OA:n mukaan kuitenkin välillisesti kytkeytyä myös henkilöön liittyvään syyhyn. Esimerkiksi suomi toisena kielenä -koe oli ylipäättään tarkoitettu sellaisille, joiden äidinkieli on muu kuin jompikumpi kansalliskielistä.

Yliopistojen valintaperusteissa oli tietynlaisen kielitaidon osoittamista ylioppilaskokeessa pidetty edellytyksenä sille, että ylioppilas voi osallistua varsinaiseen valintaan. Toisaalta tietyt kriteerit täyttävät ylioppilaat olivat suoraan hakukelpoisia ilman kielikoetta. Siten koulutustaustaltaan samanlaisia hakijoita oli kohdeltu eri tavoin, vaikkei heihin yliopistolain mukaan voida soveltaa erilaisia valintaperusteita. Mahdollisuus poiketa rajoitetusti yhdenmukaisista valintaperusteista tietyn koulutustaustan perusteella muodostetun ryhmän sisällä koskee jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamista. Lisäksi on säädetty ensikertalaiskiintiöstä. Myös eri vuosina suoritettujen ylioppilastutkintojen eri arvosanoille on mahdollista antaa erilaisia painoarvoja, kun ne perustuvat ylioppilastutkinnon ainekohtaisiin ja todellisiin muutoksiin. Kohtuullisessa määrin on myös mahdollista suosia tiettyjä hakijaryhmiä, kuten vastavalmistuneita ylioppilaita. Kyse ei nyt ollut tällaisista tilanteista.

Sinänsä oli myönteistä, että puuttuva kielitaitotaso oli ollut mahdollista osoittaa kielikokeella. Toisaalta ongelmallista oli se, että koe oli ollut osallistujalle maksullinen. Lisäksi yliopistojen vaatimukset pohjautuivat asetuksentasoiseen sääntelyyn. Vaikka tavoitetta eli riittävän kielitaidon varmistamista ennen opintojen alkamista pidettäisiinkin hyväksyttävänä, laissa säätämisen vaatimus hakijoiden erilaiselle kohtelulle ei täytynyt.

Yliopistot ilmoittivat, että vuoden 2021 valintaperustesuosituksissa suomen/ruotsin äidinkielenä ja suomen/ruotsin toisena kielenä ylioppilastutkinnossa suorittaneet oli saatettu keskenään samaan asemaan kielitaidon osoittamisen suhteen. OA piti hakijoiden yhdenvertaisuuteen liittyvien kysymysten johdosta muutoksia perusteltuina. OA katsoi opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntoon yhtyen myös, että toisen asteen todistusarvosanojen hyödyntämisen osalta valintaperusteiden tulisi olla ainevalintoihin liittyvien päätösten kannalta jo toisen asteen opintojen aloittavien tiedossa. Valintaperustemuutokset tulisi siten lähtökohtaisesti julkaista noin kolme vuotta ennen niiden soveltamista. OA saattoi käsityksensä yliopistojen tietoon (738, 792, 940, 1242 ja 2110/2020).

RUOTSINKIELISEN KOTIHOIDON JÄRJESTÄMINEN

OA katsoi vuonna 2018 (724/2017*), ettei kotihoitoa ollut Helsingissä järjestetty lain edellyttämällä tavalla, kun kaikilla asiakkaila ei ollut mahdollisuutta saada palvelua valitsemallaan kielellä, suomeksi tai ruotsiksi. Vaikka tilanne oli vuonna 2018 olennaisesti parempi kuin vuonna 2016, kaupungin tapa järjestää palveluja ei ollut täysin kielellisiä oikeuksia koskevan sääntelyn mukainen eikä yhdenvertainen. OA jatkoi asian käsittelyä omasta aloitteesta. Kaupunki oli ryhtynyt vuosina 2019 ja 2020 moniin toimenpiteisiin ruotsinkielisen kotihoidon järjestämiseksi lainmukaisesti. Kaupunki oli OA:n mukaan tehnyt sen, mitä siltä kohtuudella voitiin edellyttää, vaikkei tilanne vieläkään ollut kaikilta osin lainmukainen. Asia ei edellyttänyt OA:n oma-aloitteista jatkoseurantaa vaan siihen voitiin tarvittaessa palata tarkastustoiminnan ja kanteluiden käsittelyn yhteydessä. OA saattoi yhdenvertaisuudesta kotihoidon palveluiden järjestämisessä esittämänsä käsityksen kaupungin tietoon (992/2020*).

HUS-NIMEN KÄYTTÖ

OA arvioi HUS-nimen käyttöä. HUS-kuntayhtymän perussopimuksen mukaan kuntayhtymän nimi on Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Samkommunen Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt. Kuntayhtymän nimen virallisena lyhenteenä käytetään HUS-kuntayhtymä, Samkommunen HNS. Kantelu koski sitä, että kuntayhtymä oli ottanut käyttöön vielä oheisnimen HUS, jota täydennetään useimmissa yhteyksissä tekstillä Helsingin yliopistollinen sairaala/Helsingfors universitetssjukhus/Helsinki University Hospital kielestä riippuen. Nimikokonaisuus oli siten hyvän hallinnon näkökulmasta monitahoinen, kun käytössä oli monenlaisia nimiä.

OA piti HUS-oheisnimeä kielilain ja hallintolain kannalta ongelmallisena. Toisaalta HUS-oheisnimen käyttöönotosta oli päätetty jo lähes neljä vuotta aiemmin. Lisäksi selvityksessä tuotiin esiin HUS-nimen tosiasiallinen pitkäaikainen vakiintuneisuus ja tunnettuus, jota OA:lla ei ollut perusteita kyseenalaistaa. Aiemmassa ratkaisukäytännössään OA on ottanut huomioon sen, että oheisnimi on yleisesti vakiintunut ennen asian tuloa OA:n arvioitavaksi. Vallinneissa olosuhteissa OA piti tärkeänä, että kansalliskieliä pyritään kohtelemaan mahdollisimman tasapuolisesti, ja tyytyi saattamaan käsityksensä kuntayhtymän tietoon (1316/2020*).

VALTIONEUVOSTON SÄHKÖPOSTIOSOITTEET

OA arvioi valtioneuvoston käyttöön ottamaa sähköpostiosoitteen päätettä @gov.fi, jota käytettiin muun muassa virkamiesten sähköpostiosoitteissa. Uudistus ei vaikuttanut ministeriöiden verkkosivujen osoitteisiin. Kysymys ei ollut aiemmin ollut OA:n arvioitavana. Sen sijaan jo vuonna 2008 arvioitiin ministeriöiden verkkosivujen osoitteita, jotka oli johdettu vieraskielisistä sanoista (3802/4/07*). AOA:lla ei tuolloin ollut oikeudellisia perusteita puuttua asiaan. Hän toi kuitenkin esiin hyvään hallintoon ja kielellisiin oikeuksiin liittyviä näkökohtia, jotka olisivat puoltaneet kokonaisista suomen- ja ruotsinkielisistä viranomaisen nimeen perustuvista sanoista muodostuvien Internet-osoitteiden käyttämistä. Samoin on sittemmin arvioitu verkko-osoitteita www.supu.fi (5513/2016*), www.suomi.fi (1520/2018*) ja noreply@suomi.fi (6649/2019).

Viranomaisten verkkosivujen osoitteita voitiin pitää hallinnon asiakkaiden näkökulmasta oleellisenä tietoina kuin yksittäisten virkamiesten nimeen osaltaan pohjautuvan sähköpostiosoitteen loppuosaa. Kun edes verkko-osoitteiden muodostamisessa ei ollut osoitettavissa lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, vielä heikommien oikeudellisten perusteiden sellaista olisi ollut osoitettavissa sähköpostiosoitteiden muodostamisessa. Asia ei johtanut toimenpiteisiin (5889/2021*).

KIEELLISET VELVOITTEET POSTITOIMINNASSA

OA arvioi asiamiespostin kielellisiä velvoitteita tapauksessa, joka koski vuoronumerolaitteen kielivalikoimaa. Asiassa jäi arvioitavaksi teksti ”Ota vuoronumero”, joka oli vain suomeksi.

Asiamiespostin kielelliset velvoitteet määräytyvät postilain ja kielilain mukaisesti. Mikäli vuoronumeroa koskeva teksti ohjasi asiakkaan myös postilain mukaisiin yleispalvelun tarjoajan palveluihin, kyse oli sellaisesta yleisölle suunnatusta tiedottamisesta tai palvelua koskevasta neuvonnasta, joka tulisi toteuttaa molemmilla kansalliskielillä ja jota ei voida pitää yrityksen kannalta kohtuuttomana. Kun postitoimintaa harjoitetaan asiamiespostina osana muuta elinkeinotoimintaa, jossa ei ole laissa säädettyjä kielellisiä velvoitteita, oli tärkeää, että elinkeinonharjoittaja ymmärtää toimivansa eri rooleissa: paitsi yksityisenä elinkeinonharjoittajana osin myös julkisen tehtävän hoitajana, jolloin se ei voi määritellä kaikkia toimintojaan vain elinkeinotoiminnan näkökulmasta. Nyt vaikutti siltä, ettei vuoronumerolaitteen hankinnassa lakisääteiseen postipalveluun liittyviä kielellisiä velvoitteita välttämättä ollut mielletty täysimääräisesti.

OA piti asianmukaisena, että Postin ja yhteistyökumppanin välisessä sopimuksessa oli asetettu asiamiespostin ylläpitoon liittyvät vaatimukset, mukaan luettuna kielelliset velvoitteet, ja Posti oli keskustellut yhteistyökumppanin kanssa vuoronumerolaitteen kielivalikosta ja muistuttanut yleisesti kielilain vaatimuksista postipalveluiden tarjonnassa. OA saattoi edellä esittämänsä käsityksen Postin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asiassa oli tarkoitus ryhtyä (7135/2020*).

- Posti ilmoitti, että vuoronumerolaitteessa ja muussakin postipalveluja koskevassa tiedottamisessa otetaan elinkeinonharjoittajan ilmoituksen mukaan käyttöön myös ruotsinkieliset tekstit. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

KANSALLISKIELTEN YHDENVERTAISUUS HSL:N TOIMINNASSA

OA arvioi kansalliskielten yhdenvertaista kohtelua Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) toiminnassa. Kyse oli eri kieliversioiden esitystavasta HSL:n toiminnassa (tyyliopas).

OA:lla ei ollut perusteita pitää kortinlukulaitteen tekstejä lainvastaisina vain siksi, että ruotsinkielinen teksti oli 17 % pienempi kuin suomenkielinen teksti. Ruotsin- ja englanninkielistä tekstiä oli kuitenkin kohdeltu keskenään ikään kuin ne olisivat samanarvoisia, kun niitä kumpaakin oli pienennetty saman verran suomenkielisen tekstin jäädessä suuremmaksi. Epäselväksi jäi, olisiko vain vieraskielisen tekstin pienentäminen ollut mahdollista niin, että kansalliskieliä olisi selvemmin kohdeltu keskenään mahdollisimman yhdenvertaisesti.

Tekstien lihavoinnista OA totesi, että kirjasinkoko suomen- ja ruotsinkielisissä teksteissä oli sinänsä lähtökohtaisesti sama, mutta suomenkieliset tekstit oli lihavoitu. Koon puolesta esitystavan selkeydessä ei siten ollut eroa kansalliskielten välillä, eikä tekstin lihavoitintaan muodostanut olennaista eroa eri kieliversioiden esitystavan selkeydelle. Näihin seikkoihin OA:lla ei ollut perusteita puuttua. Toisaalta kansalliskielten yhdenvertaisessa kohtelussa ei ole kyse vain kirjainten koosta tai lihavoinnista, vaan myös siitä, miten kansalliskielinen teksti suhteutuu vieraskielisen tekstin esitystapaan. Sikäli kuin ruotsinkieliset tekstit rinnastuvat tyylinsä puolesta vieraskielisiin teksteihin, käytäntö ei kohdellut kansalliskieliä yhdenvertaisesti.

OA saattoi käsityksensä HSL:n tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös mahdollisesti on antanut aihetta (8275/2020* ja 61/2021).

- HSL ilmoitti muun muassa, että graafista ohjeistoa päivitetään ja päivitetystä ohjeistossa käytetään vieraskielisissä teksteissä selkeästi pienempää tekstikokoa niissä yhteyksissä, joissa jokin vieras kieli on samassa tuotteessa kansalliskielten rinnalla. Näin estetään sen vaikutelman syntyminen, että kansalliskieli ja vieras kieli rinnastuvat toisiinsa. Asia ei edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

KANSALLISKIELTEN YHDENVERTAISUUS HENKILÖKORTEISSA

OA arvioi poliisin myöntämien henkilökorttien (kansalaisen, ulkomaalaisen ja alaikäisen henkilökortti) kieltä kansalliskielten yhdenvertaisuuden kannalta. Kansalaisen henkilökortin otsikkotekstin esitystavan apulaisoikeuskansleri (AOK) oli jo arvioinut. Muutoin OA totesi seuraavan.

Henkilökorttilaissa edellytetyt tekstit ("sukunimi", "etunimet", "sukupuoli", "kansalaisuus", "syntymäaika", "tunnus", "myönnetty" ja "korttinumero") olivat kaikissa korteissa samansuuruisia mutta ruotsinkieliset tekstit olivat ohuemmalla fontilla. Myös alaikäisen henkilökortin ruotsinkielinen otsikkoteksti oli ohuemmalla fontilla kuin muut kieliversiot. OA:n aiemmassa ratkaisukäytännössä on painotettu sitä, että erikielisten tekstien esitystavan selkeyteen liittyvät erot voivat olla kielilain perusteluissa viitatus tekstien kokoeron ohella yhtä lailla ongelmallisia, samoin se, jos vieraskielinen teksti rinnastetaan esitystapansa puolesta toiseen kansalliskieleen. Ulkomaalaisen henkilökortissa ja alaikäisen henkilökortissa OA:n huomio kiinnittyi myös siihen, että henkilökorttilain mukainen tieto siitä, että korttia ei voida käyttää matkustusasiakirjana, oli vain englanniksi ("NOT FOR TRAVEL"). Tällaiseen merkitsemistapaan oli oltava oikeudellisesti hyväksyttävä peruste.

Kun Poliisihallitus (Poha) oli ilmoittanut AOK:lle jo ryhtyneensä korjaaviin toimenpiteisiin, OA lähetti ratkaisunsa sille tiedoksi ja pyysi ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään (59/2021).

- Pohan mukaan vuonna 2021 käyttöön otettuihin henkilökortteihin ja ulkomaalaisen henkilökortteihin oli tehty muutos niin, että suomi ja ruotsi on edustettuna niissä täsmälleen samalla tavoin. Alaikäisen henkilökorttia ei ollut enää mahdollista muuttaa vaan se olisi järkevintä toteuttaa henkilökorttien tuottamista koskevan sopimuksen päättyessä vuonna 2023. Kortin käyttöä matkustusasiakirjana koskeva teksti oli useissa maissa vakiintuneen käytännön mukainen ja informaatio on suunnattu nimenomaan viranomaisille. Poha viittasi henkilökorttilain perusteluihin, joiden mukaan merkintä on englanninkielinen ja tehdään kortin takapuolelle. Teksti oli päädytty lisäämään myös kortin etupuolelle. Poha viittasi myös kortin pieneen kokoon, joka vaikeuttaisi tekstin ilmaisemista useilla kielillä, ja toi esiin, että edellä mainitun sopimuksen päätyttyä kortin ulkoasuun on mahdollista tehdä uudistuksia. Asia ei tässä yhteydessä edellyttänyt OA:n jatkotoimenpiteitä.

MUITA RATKAISUJA

Kantelijan kielelliset oikeudet eivät toteutuneet kaksikielisessä sairaanhoitopiirissä. Toimintaa ei ollut järjestetty siten, että kantelija olisi saanut lääkärin palvelua valitsemallaan kielellä ruotsiksi. Sairaanhoitopiiri oli tietoinen velvoitteistaan ja pyrkinyt resurssiensa puitteissa toimimaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Vetoaminen resurssipulaan ei kuitenkaan ollut hyväksyttävä peruste poiketa potilaiden yhdenvertaisesta kohtelusta (3549/2020).

Kansaneläkelaitos (Kela) oli laiminlyönyt käsitellä sotilasavustusasian asettamassaan tavoiteajassa. Asiassa oli pääteltävissä, että viivästyminen oli osin johtunut ruotsinkielisestä hakemuksesta. AOA:n sijainen korosti, että mikäli asiakkaan käyttämä kieli vaikuttaa asian käsittelyyn asettamalla hänet muita epäedullisempaan asemaan vertailukelpoisessa tilanteessa, kyse olisi kieleen perustuvasta syrjinnästä (608/2021).

Kaksikielinen kaupunki oli kiinnittänyt julkisille paikoille julisteita, jotka olivat osa monikielistä katukampanjaa. Työllisyyspalveluiden palvelukielien (suomi, ruotsi, englanti) lisäksi niissä oli käytetty muutaman suurimman vieraskielisen asiakasryhmän kieltä. Kansalliskieliä ei ollut syrjätetty, eikä kielilaki estä tiedottamasta erikseen eri kielillä. Sinänsä muodollisesti tasapuolisin lopputulos saavutettaisiin, jos eri kieliversioilla laaditut tekstit olisivat aina samassa julisteessa tai erilliset erikieliset julisteet olisivat aina rinnakkain. Asia ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä. OA lähetti kuitenkin vastauksensa kaupungille tiedoksi (2198/2021).

Digi- ja väestötietoviraston ruotsinkielistä asiakaspalvelua koskenut kantelu ei edellyttänyt toimenpiteitä, kun virasto oli myöntänyt virheensä ja ilmoittanut jo keskustelleensa henkilökunnan kanssa viranomaisen kielellisistä velvoitteista (885/2020). Myöskään kantelut, joissa oli kyse viranomaisen verkkosivuilla olleesta puutteellisesta ruotsinkielisestä informaatiosta ja kantelu, joka koski ulkomaanedustuston vain vieraskielistä puhelinnauhoitetta, eivät edellyttäneet jatkotoimenpiteitä, koska puutteet oli korjattu heti kanteluiden johdosta (2885/2020, 3714/2020 ja 8108/2020).

OA arvioi Rajavartiolaitoksen alusten kyljissä olevia tekstejä (Coast Guard, Border Guard). Rajavartiolaitoksen mukaan englannin kielen näkyvälle käyttämiselle vesikulkuneuvoissa oli riittävät perusteet ja kansalliskieliä kohdeltiin mahdollisimman tasavertaisesti. Valmistelussa olleessa uudessa pysyväisasiakirjassa tultiin korostamaan kansalliskielten tasavertaista kohtelua. Myös ilma-alusten osalta englannin kielen näkyvälle käyttämiselle oli Rajavartiolaitoksen mukaan riittävät perusteet. Niiden merkitsemisessä otetaan kuitenkin jatkossa paremmin huomioon kansalliskielten tasavertainen kohtelu. Muutokset tehdään, kun se on mahdollista aiheuttamatta keskeytystä operatiiviseen toimintavalmiuteen. Asia ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä (6368/2020 ja 7677/2020).

Yleisradio Oy:n verkkosivujen kuntavaalien tulospalvelun osoitteiden loppuosa oli englanninkielinen. Kyse ei ollut varsinaisessa uutistoiminnassa tai tiedottamisessa (näiden sisällössä) käytetystä kielestä eikä yhtiön verkkosivujen osoitteesta tai työntekijöiden sähköpostiosoitteista. Kun edes viranomaisten verkkosivujen ja yksittäisten virkamiesten sähköpostiosoitteiden kieltä koskeneet kantelut eivät johtaneet toimenpiteisiin, tämänkään asian tutkimiselle ei ollut edellytyksiä (4338/2021).

5.20 Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään kohdassa 5.5. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Asiaryhmän pääesittelijä oli esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström.

5.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Verotusta koskevat asiat kuuluvat valtiovarainministeriön ohjaukseen. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Sen vero-osasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. Ministeriö ohjaa Verohallintoa vuosittaisen tulostavoitesopimusten kautta.

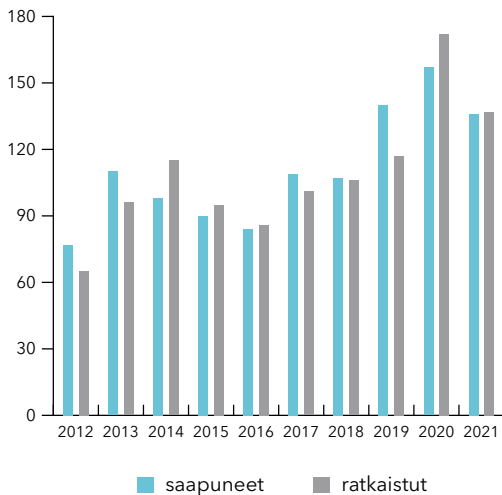
Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallvonta. Verohallinto on valtakunnallinen viranomaisen. Verohallinnossa on yksiköitä, joiden lukumäärästä, nimestä, toimialueista ja pääasiallisista tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Verotusyksikkö hoitaa asiakkaiden verotuksen. Yksikköön kuuluu Asiointiyksikkö, yhdeksän verotoimistoa, neljä yritysverokeskusta, Konserniverokeskus, Maksu- ja perintäkeskus sekä Ohjausyksikkö. Verohallinnon muita yksiköitä on muun ohella Asiakkuusyksikkö joka ohjaa ja johtaa asiakaslähtöistä toimintaa koko Verohallinnon tasolla, Esikunta- ja oikeusyksikkö, joka huolehtii esikuntatehtävistä sekä pääjohtajan määräysten valmistelusta ja esittelystä, Harmaan talouden selvitysyksikkö, joka tuottaa tietoa harmaan talouden ilmiöstä ja laatii yrityksistä ja yhteisöistä selvityksiä muille viranomaisille, ja Tulorekisteriyksikkö, joka toimii tulorekisterin ylläpitäjänä ja vastuuviranomaisena. Verohallinnosta riippumattomia toimielimiä ovat Keskusverolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia, ja Veronsaajien oikeudenvallvontayksikkö, joka valvoo veronsaajien oikeuksia verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa.

Verohallinto kerää valtaosan Suomen veroista ja veronluonteisista maksuista. Verohallinnon tammi-marraskuussa 2021 keräämät verojen nettokertymät olivat yhteensä 69 230 miljoonaa euroa. Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja kerää Liikenne- ja viestintävirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen, ja Tulli, joka kerää tullit ja tullin luonteiset maksut sekä muut maahantuonnin verot ja maksut.

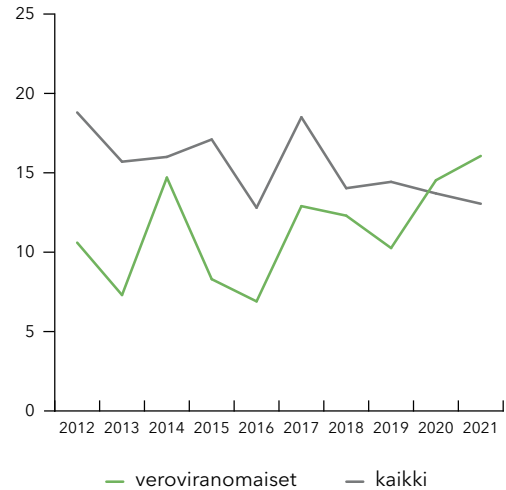
5.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin vähemmän kuin edellisenä vuonna. Toimenpideratkaisujen määrä oli melkein yhtä suuri kuin edellisenä vuonna eli 25 ja toimenpideratkaisujen prosenttiosuus 16 pysyi miltei samana.

Verohallinnon tavoitteena on yhä enenevässä määrin ohjata asiakkaat käyttämään sähköisiä palveluja. Verohallinto uudisti OmaVero -palvelua. Palvelussa on nyt uusi visuaalinen ilme ja uusia käyttöä helpottavia toiminnallisuuksia. Päivityksessä on otettu huomioon asiakkaiden palautteita ja hyödynnetty asiakastestausta. Parannuksia on tehty myös palvelun saavutettavuuteen. Palvelu toimii aiempaa paremmin mobiililaitteilla, kuten älypuhelimella tai tabletilla.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Ajoneuvoverotusta koskeissa kanteluissa arvosteltiin lisäveron määräämistä ja ajoneuvon käyttökieltoa. Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin ajoneuvoverolain säännöksiä, joihin kantelijoiden arvostelu kohdistui.

5.20.3 RATKAISUJA

HENKILÖASIAKKAIDEN TULOVEROTUSTA KOSKEVIEN OIKAISUVAATIMUSTEN PITKÄT KÄSITTELYAJAT VEROHALLINNOSSA

AOA arvioi useiden kanteluiden johdosta henkilöasiakkaiden oikaisuvaatimusten käsittelyn viipymistä Verohallinnossa.

Oikaisuvaatimusten käsittely kesti runsaat kaksi ja puoli vuotta

Henkilöverotusyksikössä kantelijan oikaisuvaatimukset olivat vireillä 14 kuukautta ilman aktiivisia toimenpiteitä. Ne olivat myös vireillä verotuksen oikaisulautakunnassa 9 kuukautta ennen kuin oikaisulautakunta palautti ne saadun selvityksen johdosta Henkilöverotusyksikön valmisteltavaksi.

Kantelijan oikaisuvaatimusten kokonaiskäsittelyajasta ne olivat siten runsaat kaksi vuotta vireillä ilman aktiivisia toimenpiteitä. Vaikka oikaisulautakunnan mukaan se jäi odottamaan asiaan vaikuttavaa hallinto-oikeuden ratkaisua, AOA ei voinut pitää hyväksyttävänä sitä, että jo kohtuuttoman pitkään vireillä olevassa asiassa oikaisulautakunta palautti asiat valmisteluun vasta 9 kuukauden kuluttua.

AOA totesi, että kantelijan oikaisuvaatimusten käsittely Verohallinnossa ei täyttänyt perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsittelyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Ottaen huomioon myös asian taloudellisen merkityksen kantelijalle, kantelijan tuloon lisätty määrä oli yhteensä noin 430 000 euroa, AOA antoi Verohallinnolle huomautuksen sen lainvastaisesta laiminlyönnistä käsitellä kantelijan oikaisuvaatimukset asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (4973/2020 ja 8222/2020).

Useita pitkiä käsittelyaikoja

Toisessa kantelussa oikaisuvaatimuksen käsittely ylitti merkittävästi Verohallinnon ilmoittaman 12 kuukauden käsittelyaika-arvion. Menettelyn moitittavuutta arvioidessaan AOA otti huomioon asian taloudellisen merkityksen kantelijalle, kysymys oli arvion mukaan useilta vuosilta kantelijan tuloon lisätystä palkkatulosta, sekä sen, että Verohallinto oli pahoitellut kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyaikaa. AOA saattoi Verohallinnon tietoon käsityksensä siitä, ettei oikaisuvaatimuksen yli 20 kuukauden käsittelyaika täyttänyt perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeusturvaan kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä ja oli siten lainvastainen (6689/2020).

Muissa AOA:n arvioitavina olleissa kanteluissa oikaisuvaatimusten käsittelyajat olivat 19 kuukautta, 17 ja 16 kuukautta. Vaikka sekä Henkilöverotusyksikössä että verotuksen oikaisulautakunnassa käsittelyajat alittivat Verohallinnon käsittelyaikatavoitteen 12 kuukautta, AOA:n mukaan oikaisuvaatimusten kokonaiskäsittelyajat muodostuivat hallinnon asiakkaan näkökulmasta kohtuuttoman pitkiksi (5403/2020*, 7429/2020* ja 8496/2020*).

Verohallinnon mukaan se on jo organisoinut aikaisempaa enemmän henkilöstöä vireillä olevien oikaisuvaatimusten käsittelyyn ja käsittelee oikaisuvaatimuksia tehostetusti, jotta käsittelyajat saadaan lyhenemään. Verohallinnon tavoitteena on vuoden 2021 aikana käsitellä henkilöverotusta koskevat oikaisuvaatimukset keskimäärin noin 250 päivän kuluessa niiden saapumisesta.

AOA totesi, että Verohallinnon verkkosivuilla 8.9.2020 päivitetyn käsittelyaikaennusteen mukaan tuloverotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyaikaennuste oli 12 kuukautta. Verkkosivuilla 19.4.2021 ja 3.9.2021 päivitettyjen käsittelyaikaennusteiden mukaan käsittelyaika on kuitenkin 16–18 kuukautta.

AOA:n mukaan oikaisuvaatimusten näin pitkä yleinen käsittelyaika on ongelmallinen Verohallinnon asiakkaiden oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa oikaisuvaatimuksen jälkeen haetaan muutosta, oikaisuvaatimusvaihe pidentää asian kokonaiskäsittelyaikaa. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta on tämän vuoksi tärkeää, että oikaisuvaatimukset käsitellään joutuisasti. AOA saattoi käsityksensä Verohallinnon tietoon.

ARVONLISÄVEROTUSTA KOSKEVAN OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELY KESTI 2 VUOTTA 3 KUUKAUTTA

Kantelijan yhtiö oli tehnyt samassa oikaisuvaatimuskirjelmässä vaatimukset sekä tuloverotuksen että arvonlisäverotuksen oikaisemiseksi. Tuloverotusta koskevaan oikaisuvaatimukseen verotuksen oikaisulautakunta antoi päätöksen 14.2.2019. Sen sijaan kantelijan yhtiön arvonlisäverotusta koskevan oikaisuvaatimuksen asianmukainen käsittely laiminlyötiin Verohallinnossa automaattiossa tapahtuneen vaatimuksen vireille tulon kirjaamisvirheen vuoksi ja myöhemmin oikaisuvaatimuksen käsittelyssä tapahtuneiden asian selvittämistä koskevien laiminlyöntien vuoksi.

Näiden Verohallinnon virheiden vuoksi kantelija sai 31.1.2018 tekemäänsä arvonlisäverotusta koskevaan oikaisuvaatimuksen verotuksen oikaisulautakunnan ratkaisun vasta 8.5.2020 ja oikaisuvaatimuksen käsittely kesti siten 2 vuotta ja kolme kuukautta. Kantelija oli ollut oikaisuvaatimuksen käsittelyn laiminlyönnin johdosta yhteydessä Verohallintoon vuoden 2019 syksyllä. Myöskään tässä yhteydessä oikaisuvaatimuksen käsittelyä ei selvitetty asianmukaisesti. Kantelijaa kehoitettiin tekemään uusi oikaisuvaatimus, vaikka hän oli tehnyt sen jo runsaasti yli vuosi sitten.

Kantelijan yhtiön arvonlisäverotusta koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä tapahtui Verohallinnossa useita ja toistuvia virheitä sekä laiminlyöntejä. Niistä johtuen oikaisuvaatimuksen käsittely ilman aiheetonta viivytystä laiminlyötiin eikä kantelijan yhtiön oikaisuvaatimuksen käsittely täyttänyt perustuslaissa säädetyn oikeusturvan vaatimuksia.

Verohallinto oli pahoitellut virheitä ja ilmoittanut, että tapauksen käsittelijöille oli annettu asiasta palautetta, jotta he osaavat olla jatkossa tarkempia.

AOA saattoi Verohallinnon tietoon käsityksensä kantelijan yhtiön oikaisuvaatimuksen asianmukaisen käsittelyn lainvastaisesta laiminlyönnistä (2139/2020).

PÄÄTÖS ARVONLISÄVERON MAKSUUNPANOSTA

Verohallinnon kantelijalle antamasta päätöksestä 7.1.2020 ei ilmennyt, oliko kantelijan antama selvitys arvonlisäveroilmoituksen antamisesta ja veron maksusta otettu huomioon muutoin kuin, että kantelijan ilmoittama vähennettävä vero oli vähennetty maksuunpannusta verosta. Päätöksessä ei otettu kantaa kantelijan oheistamaan OmaVero –palvelun näkymään, jonka mukaan hän oli antanut arvonlisäveroilmoituksen, eikä hänen etuajassa ennen veron eräpäivää suorittamaansa veronmaksuun. Päätöksellä kantelijalle maksuunpantiin hänen jo maksamansa arvonlisävero sekä määrättiin veronkorotusta ja viivästyskorotusta. Päätöksessä ei kerrottu kantelijalle, että hänen jo maksamansa vero, jota puuttuneen ilmoituksen johdosta ei voitu kohdistaa, tullaan käyttämään nyt maksuunpannun veron suorituksiksi, jolloin myös viivästyskorot olisivat poistuneet. Päätöksestä ei siten ilmenneet ne Henkilöverotusyksikön selvityksessä todetut seikat, joiden nojalla kantelija olisi kyennyt arvioimaan oikeusturvaansa ja muutoksenhakunsa tarvetta.

AOA:n mukaan kantelijalle annetun päätöksen perustelut eivät turvanneet kantelijalle perustuslaissa kuuluvaa oikeutta saada perusteltu päätös ja hakea siihen muutosta. Päätöksen perustelut eivät täyttäneet laissa asetettuja vaatimuksia ja päätös oli siten lainvastaisesti puutteellinen. AOA totesi, että päätöksen puutteelliset ja riittämättömät perustelut voivat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaisesti johtaa päätöksen kumoamiseen. AOA saattoi käsityksensä Verohallinnon päätöksen lainvasaisesti puutteellisesta perusteluista sen tietoon (1277/2020*).

VEROHALLINNON PÄÄTÖS TÄYTÄNTÖÖNPANON KIELTÄMISESTÄ

Verohallinnon kantelijan vaatimukseen antaman päätöksen 22.1.2020 mukaan Verohallinto keskeytti ulosoton rajoitetusti. Ulosottoviranomainen voi ulosmitata omaisuutta, mutta se ei saa myydä sitä. Päätöksen perusteluina ilmoitettiin, että asian käsittelyn tässä vaiheessa ei ole ilmennyt perusteita ulosoton kieltämiseen nyt hyväksyttyä laajemmalti. Sovellettuina oikeusohjeina päätöksessä ilmoitettiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain 12–19 §.

Henkilöverotusyksikön selvityksen mukaan kantelijan oikaisuvaatimuksen ja täytäntöönpanon keskeyttämisvaatimuksen kohteena oleva veron määrä oli 3 627,36 euroa. Kantelijan kokonaisverovelan määrä oli ollut merkittävä 148 258 euroa. Perusteet täytäntöönpanon kieltopäätöksen antamiselle rajoitettuna oli ollut olemassa, koska kantelijan kokonaisverovelan määrä on ollut huomattava. Henkilöverotusyksikön selvityksen mukaan kantelijalle annetun täytäntöönpanon keskeytysmääräystä koskevan päätöksen perustelut olivat nykykäytännön mukaiset. Selvityksen perusteella Verohallinnon käytäntönä on siten yleisesti ollut, ettei sen päätöksistä ilmene perusteet, joihin annetut ratkaisut ovat perustuneet eikä siten syy ja peruste, miksi täytäntöönpanonkielto on annettu vain osittaisena.

AOA:n mukaan päätöksen perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on merkitystä myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Hallintolain mukaan päätöksen perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet asian ratkaisuun. Asian ratkaisuun vaikuttavina tosiseikkoina tulee mainita ne, jotka välittömästi tukevat päätöksen lopputulosta.

Kantelijan täytäntöönpanon kieltoa koskevaan vaatimukseen annettu päätös eivätkä muutkaan Verohallinnon tämän käytännön mukaiset päätökset täyttäneet lain vaatimuksia, kun niistä ei ilmennyt, mitkä tosiseikat olivat johtaneet täytäntöönpanon kiellon myöntämiseen vain osittaisena. AOA:n mukaan, kun täytäntöönpanonkielto annetaan vain osittaisena, sovellettavana oikeusohjeena päätöksessä tulisi myös ilmoittaa ratkaisun perusteena oleva ulosottokaaren säännös.

AOA saattoi Verohallinnon täytäntöönpanon kieltoa koskevien päätösten perusteluvelvollisuuden lainvastaisesta laiminlyönnistä sen tietoon (1187/2020*).

VEROHALLINNON VAHINGONKORVAUSSAATAVAN PERINTÄKÄYTÄNTÖ

Vahingonkorvaussaatavan perintä kantelijalta oli viivästynyt ja se aloitettiin vasta noin 1 vuoden ja 4 kuukauden kuluttua tuomion antamisen jälkeen lähettämällä maksukehotus. Viivästyksen oli vaikuttanut kaikkien perittävänä olevien tuomiosaatavien siirtäminen kokonaan uuteen asianhallintajärjestelmään, mikä vaati paljon virkailijatyötä erityisesti vuonna 2019. Vahingonkorvausvelvolliselle lähetetään maksukehotus, jossa eritellään tuomitun vahingonkorvauksen pääoma ja tuomioistuimen päätöksestä lukien maksukehotuksen eräpäivään saakka kertynyt viivästyskorko sekä annetaan tili- ja viitenumerot maksamista varten. Kantelijan vahingonkorvaustuomioon perustuvan maksukehotuksen lähettäminen oli merkittävästi viivästynyt Verohallinnon toiminnasta johtuvasta syystä. Viivästystä ei otettu huomioon viivästyskoron määrässä ennen maksukehotuksen lähettämistä, koska Verohallinnon vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan rikosperusteisen vahingonkorvauksen viivästyskoron lakisääteinen alkupäivä ei perustu velalliselle esitettyyn laskuun tai maksukehotukseen, vaan rikoksen tekopäivään ja vahingon syntymiseen.

Verohallinnon mukaan se muuttaa kantelun johdosta rikokseen perustuvien vahingonkorvausten perintäkäytäntöä siten, että maksukehotuksen lähettämisen viivästyminen Verohallinnosta johtuvista syistä otetaan huomioon viivästyseuraamusten perinnässä. Verohallinto oli kantelijalle 15.3.2021 lähettämällään kirjeellä ilmoittanut, että kantelijalta poistetaan vahingonkorvaussaatavan viivästyseuraamukset 610,71 euroa. Myös muissa vastaavissa tapauksissa viivästyskorkojen perimättä jättämistä koskevat ratkaisut tullaan tekemään yhtenäisten periaatteiden mukaisesti ja sen toimivallan rajoissa, mikä valtion saatavia perivällä viranomaisella on maksuvapautuslain mukaan. Viivästyskorkojen perimättä jättämiseen soveltuu lähinnä korkolain velkojan viivästystä koskeva säännös.

AOA piti myönteisenä sitä, että Verohallinto oli kantelun johdosta muuttanut perintäkäytäntöään ja poistanut vahingonkorvaussaatavaa koskeneet viivästyseuraamukset, jotka olivat aiheutuneet maksukehotuksen lähettämisen viivästyksestä, sekä kantelijan kohdalla että myös muissa vastaavissa tilanteissa. Ottaen huomioon asian korjaantunut tila ja Verohallinnon perinnän viivästyksestä esittämä pahoittelu, asia ei antanut aihetta AOA:n enempiin toimenpiteisiin (425/2021*).

VERON MÄÄRÄÄMINEN ENNAKKOKANNOSSA

AOA:n mukaan Verohallinnon menettely kantelijan päämiehen veron määrittämisessä ennakkokannossa oli lainvastainen asianmukaisen neuvonnan sekä asianosaisen kuulemisen ja asian selvittämisen laiminlyöntien vuoksi. AOA esitti, että Verohallinto hyvittää kantelijalle tällä lainvastaisella menettelyllään aiheuttamansa haitan ja vaivan sekä huolen (6936/2020*). AOA:n ratkaisu on tarkemmin selostettu jaksossa 3.7 Hyvitysesitykset.

5.21

Ympäristöasiat

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään monissa eri viranomaisissa, kuten kunnissa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja aluehallintovirastoissa. Ympäristöasioihin liittyvät kantelut kuuluivat AOA Maija Saksliinin ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Erkki Hännikäinen ja 11.4.2021 alkaen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Susanna Wähä.



5.21.1

LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSHANKKEITA

Ympäristöministeriön hallinnonalalla jatkui useiden eri ympäristölakien muutos- ja uudistamishankkeet. Osana hallituksen strategista tavoitetta hiilineutraalista ja luonnon monimuotoisuuden turvaavasta Suomesta, ympäristöministeriöstä oli lausunnolla muun muassa luonnonsuojelulain ja ilmastolain kokonaisuudistukset, maankäyttö- ja rakennuslain muutos, sekä ympäristöministeriön ehdotus maankäyttö- ja rakennuslain korvaavaksi kaavoitus- ja rakennuslaiksi. Osana EU:n jätessäädöspaketin kansallista täytäntöönpanoa ja siihen liittyvää jätelainsäädännön uudistusta ympäristöministeriö valmisteli laajan jätealan asetuskokonaisuuden, jonka tarkoituksena on vahvistaa kiertotaloutta Suomessa sekä tehostaa jätähierarkian noudattamista ja lisätä materiaalien resurssitehokasta käyttöä sekä kierrätystä.

Maankäyttö- ja rakennuslain muutoksella (927/2021) pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä (RED II -direktiivi). Lausunnossaan (4109/2021*) hallituksen esityksen luonnoksesta AOA kiinnitti huomiota mm. siihen, ettei esityksestä tai sen perusteluista käynyt ilmi, millä perusteella on päädytty valitsemaan säädösohjaus direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi. AOA totesi, että sääntelymekanismin valinnan tulisi olla paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi AOA korosti, ettei rakennuslupaprosessiin tulisi luoda uusia velvollisuuksia, joiden tavoitteet olisivat saavutettavissa tai jo saavutettu myös muilla tavoin.

Luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen keskeisenä tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen Suomessa. Lausunnossaan (6112/2021*) luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta AOA kiinnitti huomiota muun muassa varovaisuusperiaatetta ja selvilläolovelvollisuutta koskeviin säännöksiin. AOA katsoi, että varovaisuusperiaatteen ottamiseen lakiin ehdotetussa muodossa liittyy epävarmuus, että periaatteen soveltaminen mielletään osaksi aineellista sääntelyä sen sijaan, että se toimisi viranomaisten harkintaa ohjaavana periaatteena nykyiseen tapaan. AOA piti perusoikeuksien kannalta ongelmallisena ehdotettua selvilläolovelvollisuutta koskevaa säännöstä.

Säännös asettaisi jokaiselle luonnon käyttäjälle yleisen velvollisuuden olla tietoinen toimintansa vaikutuksista, ilman että edes perusteluista kävisi yksiselitteisesti ilmi, miten säännös konkretisoituu eri toimijoiden tekemisissä, mitä vaikutuksia pitäisi tarkastella tai kenen niitä valvoa. AOA korosti eri perusoikeuksien yhteensovittamisen ja arvioinnin tarvetta toteamalla, ettei perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännös mahdollista perustuslain näkökulmasta rajoittamattomia mahdollisuuksia säännellä luonnosta ja sen monimuotoisuudesta esimerkiksi yksinomaan luonnontieteellisistä lähtökohdista ympäristöperusoikeuden toteuttamista tukevia säännöksiä ilman, että myös muut perusoikeudet otetaan huomioon.

Ilmastolakia koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa on tavoitteena ilmastolain ohjausvaikutuksen vahvistaminen. Esityksen mukaan keskeinen elementti ohjausvaikutuksen parantamisessa olisi maankäyttösektorin sisällyttäminen ilmastolain mukaiseen suunnittelujärjestelmään. AOA kiinnitti lausunnossaan (4718/2021*) huomiota säädösehdotuksen sisällölliseen muutokseen, mikä toteutuessaan tarkoittaisi sääntelyn luonteen olennaista muuttumista nykyisestä puitelaista aineellisoikeudellisen sääntelyn suuntaan. AOA piti lausunnossaan tärkeänä, että ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmää kehitetään niin, että otetaan huomioon ilmastolain ensisijainen tarkoitus mahdollistaa valtioneuvoston ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen ja Suomen päästökehityksen seuranta.

Sekä luonnonsuojelulain kokonaisuudistusta että kaavoitus- ja rakentamislakia koskevista esitysluonnoksissa AOA kiinnitti huomiota myös lainvalmistelun laatuun. Lausunnossaan (7077/2021*) luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislakiksi AOA totesi, että hyvän lainvalmistelun kriteereihin kuuluu muun ohella valmisteluprosessin selkeys ja avoimuus. AOA piti lainvalmisteluun liittyvien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien järjestämisen kannalta ongelmallisena menettelytapaa, jossa lakiuudistukseen osallistuneiden lukuisten asiantuntijoiden antama panos ei näytä tulleen dokumentoiduksi työryhmätyötä koskevan raportin tai edes muistioiden muodossa niin, että se olisi vuorovaikutuksen kohteena lausuntovaiheessa.

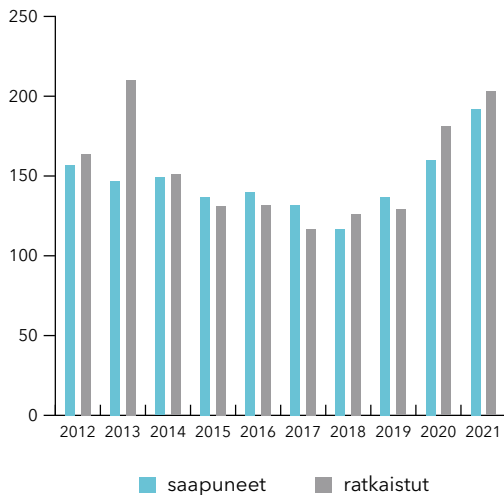
Kaavoitus- ja rakentamislakiuudistuksen pää tavoitteiksi on esityksessä mainittu hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. AOA käsitteli lausunnossaan mm. suunnittelujärjestelmää, kaavoituksen vaikutusten arviointia, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten valvontatehtävää, saamelaiden oikeuksia koskevaa säännöstä sekä maankäyttösopimusta ja maksuja.

Lausunnossaan AOA kiinnitti huomiota suunnittelujärjestelmän selkeyteen erityisesti valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden rooliin ja maakuntakaavoituksen oikeusvaikutusten muutosehdotuksiin erityisesti vaikutusten arvioinnin näkökulmasta. AOA piti esitystä puutteellisenä muun muassa siksi, ettei esityksessä ollut otettu kantaa ehdotetun maakuntakaavoituksen rooliin muutoksen vaikutusta ympäristöperusoikeussäännöksen toteuttamiselle osallistumismahdollisuuksien näkökulmasta. AOA kiinnitti huomiota myös vaikutusten arviointia koskevaan säännösehdotukseen katsoen, että esityksessä ei ollut tunnistettu kaavoitusmenettelyn oikeudellisten reunaehtojen ennakoitavuuden ja selkeyden merkitystä, kun ehdotetaan vaikutusten arvioinnin laajentamista.

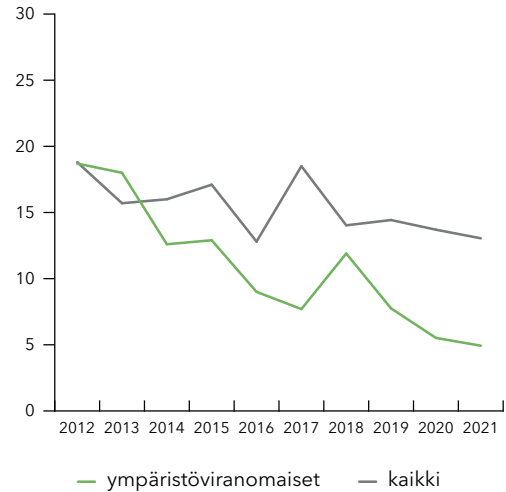
5.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut koskivat pääosin kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Käsiteltävänä oli myös useampia kunnan teknistä toimialaa koskevia kanteluita.

Vuonna 2021 saapui uusia kanteluja 192 kpl. Ratkaistuja kanteluja oli ennätysmäärä eli 202. Yli kolmannes kaikista ratkaistuista kanteluista koski maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita. Yksityishenkilöt kirjoittivat aiempien vuosien tapaan heitä itseään koskevista lupa-, valvonta-, kaavams. asioista.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Laajemmista ympäristökysymyksistä, kuten ilmastonmuutoksesta, ei kanneltu. Korona-kriisi ei juuri tullut esiin ympäristökanteluissa, siihen viitattiin välillisesti vain yhdessä kantelussa.

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 päätävävaltaan 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 käsitellyt usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ulottuvat pitkälle aikavälille. Kanteluiden tutkintaa koskeva kahden vuoden sääntö kuitenkin voi rajoittaa tutkintaa, jollei erityistä syytä sitä vanhempien asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan OA:lle tehdyissä ympäristökanteluissa vain harvoin. Vakavimmat tapaukset ovat jo päätyneet esitutkintaan ja sitä kautta mahdollisesti tuomioistuinkäsittelyyn.

Ympäristöasioissa vain noin 5 % kanteluista antoi aihetta toimenpiteisiin, mikä on vähemmän kuin useina aiempina vuosina ja vähemmän kuin kanteluissa keskimäärin (noin 13 %). Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin.

Muille viranomaisille siirrettiin käsiteltäväksi kuusi (6) kantelua.

5.21.3 RATKAISUJA

VESIJOHDON SIOITTAMINEN PUISTOALUEELLE

AOA katsoi kaupungin menetelleen lainvastaisesti asemakaava-alueella tapahtuneessa suojaviheralueen hakkuuta koskevassa asiassa, jossa hakkuun seurauksena teollisuusalueen ja asuinalueen välinen puistoksi osoitettu suojaviheralue turmeltui. AOA:n mukaan viranomainen oli toiminut lainmukaisuus- ja objektiivisuusvaatimusten vastaisesti, kun kaupunginhallituksen alaiselta liikelaitokselta ei ollut edellytetty niitä lakisääteisiä menettelyjä, joita vesijohdon sijoittamiseen ja asemakaavassa osoitetun puistoalueen puiden kaatamiseen olisi tullut maankäyttö- ja rakennuslain perusteella soveltaa.

AOA katsoi asiassa myös ympäristö- ja rakennuslautakunnan ja lautakunnan esittelijänä toimineen rakennusvalvontapäällikön menetelleen vastoin hyvän hallinnon periaatteita antaessaan oikeusasiamiehelle lausunnon, jossa kantelijan laillisuusvalvonta-asiassa esittämiä käsityksiä arvosteltiin epäasiallisesti. AOA totesi, että hyvän kielen käytön asiallisuusvaatimuksen toteutumisella on merkitystä myös viranomaistoiminnan puolueettomuusperiaatteen toteutumisessa. Hallintolain 6 §:ssä määritelty puolueettomuusperiaate edellyttää objektiivista menettelyä niin, että viranomaisen toiminta ja päätöksenteko eivät saa perustua epäasiallisiin tai hallintotoiminnalle muuten vieraisiin perusteisiin. Asiaton kielenkäyttö ja sen ilmeneminen viranomaisen antamassa virallisessa lausuntoasiassa on ollut omiaan vaarantamaan myös käsitystä viranomaistoiminnan puolueettomuudesta (441/2020*).

VIIVÄSTYS HALLINTO-OIKEUDEN PALAUTTAMAN ASIAN KÄSITTELYSSÄ

AOA antoi alueelliselle rakennusvalvonnalle sekä ympäristö- ja rakennuslautakunnalle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla huomautuksen lainvastaisesta viivästyksestä hallinto-oikeuden palauttaman asian käsittelyssä (1285/2020).

Hallinto-oikeus oli 22.12.2016 kumonnut menettelyvirheiden vuoksi ympäristö- ja rakennuslautakunnan päätöksen velvoittaa rinteessä sijaitsevan kantelijan naapurikiinteistön omistajat saattamaan määräaikaan mennessä piha-alueensa maanpinnan korkeusaseman rakennusluvan ja hyväksytyn asemapiirroksen mukaiseksi, ja palauttanut asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi antamatta asiaratkaisua valituksenalaiseen rakennusvalvonta-asiaan.

Selvityksen mukaan rakennustarkastaja oli ilmoittanut kantelijalle useaan otteeseen, ettei rakennusvalvonta ryhdy enempään toimenpiteisiin ko. asiassa, koska se ei pysty osoittamaan yksilöidysti velvoitetta eikä sitä, miten ja missä vaiheessa maanpintaa olisi nostettu. Rakennusvalvonta ei ollut ryhtynyt mininkään toimenpiteisiin palautetun rakennusvalvonta-asian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi uudelleen ennen kuin kantelija pyysi sitä kirjallisesti ympäristö- ja rakennuslautakunnalta 30.11.2018. Ympäristö- ja rakennuslautakunta ratkaisi hallinto-oikeuden palauttaman rakennusvalvonta-asian päätöksellään 11.2.2021 eli yli neljä vuotta hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen.

AOA katsoi, että asiaa ei ollut käsitelty hallintolain 23 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä, kun käsittely oli kestänyt yli neljä vuotta. Viivästys asian käsittelyssä ja valituskelpoisen ratkaisun saamisessa oli myös vaarantanut kantelijan oikeusturvaa ja viivästyttänyt hänen mahdollisuuksiaan saattaa tarvittaessa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Oikeudesta saada asia käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä oli kysymys myös päätöksessä 8384/2020.

MAAPOLIITTISEN OHJELMAN NOUDATTAMINEN JA ASEMAKAAVAHANKEEN OHJAUS

AOA kiinnitti kaupungin huomiota siihen, että maapolitiikan toteuttamista koskevissa toimitissa, kuten maankäyttö- ja rakennusneuvotteluissa kunta on samanaikaisesti sekä sopimusosapuoli että kaavoitustoimivallan yksin omaava julkisen vallan käyttäjä. Maankäyttö- ja rakennusneuvotteluun liittyvissä menettelyissä tulevat yksityisoikeudellisten normien ohella sovellettavaksi hallintolain 6 §:ssä säädetyt yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Asiassa oli kysymys kaupungin toiminnasta kiinteistöosakeyhtiön kanssa käydyistä maankäyttö- ja rakennusneuvottelujen ja maapoliittisen ohjelman noudattamisen lisäksi kiinteistöosakeyhtiön asemakaavaprosessiin liittyvissä asioissa muun muassa tiedusteluihin vastaamisesta ja asian käsiteltäväksi saamisesta lautakunnassa.

AOA kiinnitti kaupungin huomiota PL 21 §:n 1 momentissa säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa. Kaavoitushankkeesta vastaavana kantelijalla oli ollut oikeus saada asemakaavahankkeesta luopumista koskeva asiansa käsitellyksi kunnan toimielimessä, jossa hakemus asemakaavan laatimiseksi on hyväksytty (1395/2020).

Asian käsiteltäväksi ottamista koskevasta asiasta oli myös kysymys päätöksessä 3357/2020. AOA katsoi kunnan menetelleen virheellisesti siinä, että se ei ole ottanut kantelijan esittämiä korvausvaatimuksia käsiteltäväksi asiassa, jossa kunnan teettämästä asemakaava-alueen esirakentamisesta oli kanteluasiakirjojen perusteella aiheutunut vahinkoa kantelijan kiinteistölle. AOA kiinnitti kunnan huomiota perustuslain 21 §:n ja peruslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti kunnan velvollisuuteen ottaa vahingonkorvausasia käsiteltäväksi ja antaa siihen päätös. Asian käsittelyvelvollisuuden kannalta ei katsottu olevan merkitystä sillä, mitä kunnan ja urakoitsijan välillä on sovittu vastuunjaosta, sillä kunnalla ei ole ollut mahdollisuutta siirtää urakoitsijalle tai vakuutusyhtiölle lain mukaista velvollisuutta tehdä päätös sille esitettyyn vahingonkorvausvaatimukseen.

5.22

Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään tilastoitiin maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialaan kuuluvat asiat. Niitä ovat maataloutta, maaseudun kehittämistä ja metsätaloutta koskevien asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä asiat, jotka koskevat elintarvikkeita, eläinlääkintähuoltoa ja eläinten hyvinvointia. Asiaryhmään kuuluivat MMM:n toimialaan kuuluvien asioiden lisäksi kuntien tielautakuntia koskevat asiat ja pääsääntöisesti maa- ja metsätalouden menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mirja Tamminen 3.2.2021 asti ja 8.3.2021 alkaen oikeusasiamiehensihteeri Jukka Anttila.

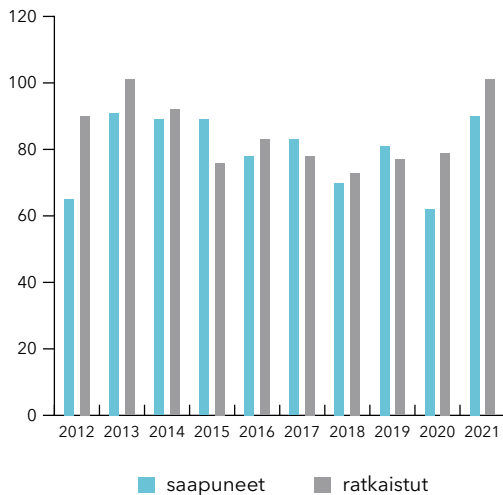


5.22.1 MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

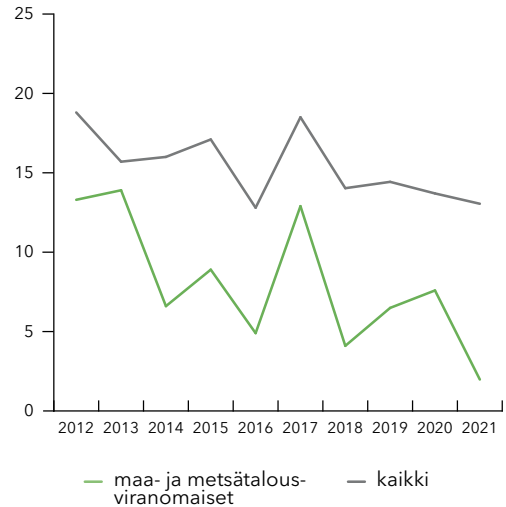
MMM:n hallinnonalalla valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista. Esitys perustui keväällä 2019 rauenneeseen hallituksen esitykseen 154/2018 vp. Esityksessä nykyisten valvontaviranomaisien lisäksi uudeksi valvontaviranomaiseksi ehdotetaan Tullia. Paikallisina valvontaviranomaisina toimisivat kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija sekä poliisi. Aluehallintovirasto toimisi alueellisena viranomaisena ja Ruokavirasto suunnittelisi, ohjaisi ja kehittäisi valvontaa valtakunnallisesti sekä toimisi valvontaviranomaisena teurastamoissa. Tulli osallistuisi eläinten hyvinvointimääräysten valvontaan, kun eläimiä kuljetetaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tai Suomesta muuhun kuin jäsenvaltioon. Uuden eläinten hyvinvointilain on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta, samalla nykyinen eläinsuojelulaki (247/1996) ehdotetaan kumottavaksi.

MMM:ssä valmisteltiin myös hallituksen esitys uudeksi lannoitelaki, joka kumoaisi nykyisen lannoitevalmistelain (539/2006). Lailla toimeenpantaisiin heinäkuussa 2022 voimaantulevat EU:n lannoitevalmistesäätöjen vaatimukset ja annettaisiin kansalliset lannoitevalmistesäätö koskevat säännökset. Keskeisiä ehdotettuja muutoksia olisivat laitoshyväksynnän poistaminen ja tyyppinimistä luopuminen. Uudistuksen tavoitteena on lisäksi edistää sellaisten jättepohjaisten lannoitevalmistesäätöjen käyttöä, joille voidaan antaa kansallinen tuotestatus jätteen luokittelun päättymisen kautta. Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi eräiden tuotteiden markkinaoikeudellisuudesta annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain kokonaisuudistus valmistui ja laki eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä (1069/2021) tuli voimaan 1.1.2022. Laki koskee EU:n eläinterveysseurantajärjestelmän täydentämistä eläinten pitopaikkojen ja toimijoiden rekisteröinnistä sekä eläinten tunnistamisesta ja jäljitettävyydestä. Eläinten tunnistamisen ja pitopaikkojen rekisteröinnin valvonnan viranomaisjärjestelmään ja viranomaisten väliseen tehtäväjakoon ei tullut merkittäviä muutoksia.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä aluehallintoviraston välistä tehtävänjakoa selkeytettiin ja Tullille säädettiin toimivalta yhdessä aluehallintoviraston kanssa suorittaa eläinten tunnistamisen valvontaa EU:n sisärajoilla muun valvontansa yhteydessä. Lisäksi poliisille säädettiin valvontatoimivalta eläinkuljetusten valvonnan yhteydessä valvoa, että eläimen mukana on sen tunnistusasiakirja silloin, kun lainsäädäntö sitä vaatii.

5.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2021 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 90, mikä oli enemmän kuin edellisellä vuonna (62). Vuoden aikana ratkaistiin 101 asiaa. Toimenpiteisiin asioista johti kolme (2,9 %).

Asiaryhmään kuuluu useita eri alan viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia tahoja. Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Maanmittauslaitosta (MML), Ruokavirastoa, ELY-keskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia, kunnaneläinlääkäreitä, valvontaeläinlääkäreitä, aluehallintovirastoja (AVI), Luonnonvarakeskusta (Luke), Suomen riistakeskusta, Suomen metsäkeskusta ja Metsähallitusta. Suomen riistakeskus ja riistanhoitoyhdistykset sekä Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asioita, joissa kysymys on selkeästi Metsähallituksen liiketoiminnasta, OA:lla ei ole katsottu olevan toimivaltaa tutkia.

Eläinsuojeluasioihin liittyvästä valvontaviranomaisen menettelystä eläinsuojelutarkastuksissa ja irrallaan oleviin kissoihin liittyneistä ongelmista kanneltiin poikkeuksellisen paljon, joka kuudes asiaryhmässä ratkaistu kantelu liittyi näihin asioihin. Osa kanteluista oli tehty siinä vaiheessa, kun asian käsittely viranomaisessa oli kesken tai säännönmukainen muutoksenhakekeino oli vielä käytettävissä eläinsuojeluasiassa tehtyyn päätökseen. Näihin ratkaisuihin ja viranomaisessa vireillä oleviin asioihin OA ei puutu. OA:lla ei ole myöskään toimivaltaa muuttaa viranomaisten päätöksiä. Maanmittaustoimituksista tehdyt kantelut koskivat eri toimituslajeja, useimmiten menettelyä yksityistietoitumuksessa.

Kertomusvuonna ratkaistut kantelut, jotka koskivat menettelyä maanmittaustoimituksessa tai kunnan tielautakunnan toimituksessa, eivät johtaneet AOA:n toimenpiteisiin.

Maataloutta koskeissa kanteluissa oli kysymys viranomaisten menettelystä asioissa, jotka liittyivät tukien saamisen edellytyksiin, sekä maatalousyrittäjien lomituspalvelujen järjestämisestä. Poronhoitoa koskevat kantelut liittyivät porojen aiheuttamiin vahinkoihin ja alueiden aitaamiseen. Muissa kanteluissa oli kysymys muun muassa kiinteistöjen kirjaamisasioista, lähinnä menettelystä lainhuutoasioiden käsittelyssä, sekä metsästystä koskevista asioista.

Julkisuudessa käytiin edelleen keskustelua susien suojelusta ja metsästyksestä. Kanteluissa näkyi kantelijoiden huoli suden tuomasta turvallisuushasta ja siitä, että heidän mielestään viranomaiset eivät puutu riittävästi turvallisuushakaan. Kertomusvuonna ratkaistut kantelut eivät antaneet aihetta AOA:n toimenpiteisiin. Ratkaistuissa kanteluissa oli kyse myös Suomen susipolitiikan sisällöstä, johon oikeusasiamies laillisuusvalvojana ei voi puuttua. Susipolitiikkaa johtaa MMM EU-lainsäädännön ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön asettamissa puitteissa.

5.22.3 RATKAISUJA

Kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneissa asioissa oli kysymys seuraavanlaisista asioista.

Kunnan ja tiekuntien välisen hoitosopimusjärjestelmän voimassaolosta uuden yksityistielain voimaan tulon jälkeen käsiteltiin ratkaisussa 2423/2021.

Ratkaisussa 6176/2020 arvioitiin Suomen kansalaisten ja muiden maiden kansalaisten erilaista kohtelua metsästäjätutkintoa koskevista vaatimuksissa. AOA katsoi, että metsästyksen yleisen hyväksyttävyyden kannalta on tärkeää, että metsästäjät toimivat vastuullisesti ja noudattavat lainsäädäntöä. AOA piti tätä kuitenkin ongelmallisena perusteluna sille, että ulkomaisen metsästäjätutkinnon suorittaneelle metsästäjälle asetettavat Suomen lainsäädännön tuntemusta ja lajituntemusta koskevat vaatimukset ovat erilaisia Suomen kansalaisille ja ulkomaan kansalaisille.

Maa- ja metsätalousministeriö oli lausunnossaan arvioinut, että sääntelylle, joka kohtelee eri tavoin ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisia on hyväksyttävät perusteet, sillä ulkomailla tutkinnon suorittanut suomalainen tullessaan Suomeen saattaa metsästää omatoimisesti, mutta ei välttämättä tunne suomalaista metsästyslainsäädäntöä. Muut ulkomaalaiset tulevat yleensä vieraaksi, jolloin kaupallinen järjestäjä tai isäntä kertoo kunkin metsästysmuodon säännöt. Henkilön kansalaisuuden perusteella tehty lainsäädäntöön sisällymätön oletus siitä, metsästääkö henkilö omatoimisesti, vieraana tai kaupallisen järjestäjän ohjauksessa ei AOA:n käsityksen mukaan voinut olla syrjintäolettan poistava hyväksyttävä syy.

AOA käsitteli omana aloitteenaan kysymyksiä hevoseläinten tunnistusasiakirjojen myöntämisestä ja rekisteröinnistä, tunnistuksesta ja rekisteröinnistä perittävistä maksuista sekä puhelinpalvelun maksullisuudesta. AOA katsoi maa- ja metsätalousministeriön menettelleen lainvastaisesti siinä, että hevosten rekisteröintiin ja tunnistamiseen liittyvistä julkisoikeudellisista maksuista on alettu määrätä vasta vuoden 2019 alusta voimaan tulleella valtion maksuperustelakiin perustuvalla asetuksella. Tämän takia AOA antoi maa- ja metsätalousministeriölle eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun huomautuksen.

AOA kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston ja Suomen Hippos Ry:n huomiota myös velvollisuuteen huolehtia perustuslaissa turvatusta hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta ja siihen että julkisoikeudelliset suoritukset asiaryhmineen ovat riittävän selkeärajaisia ja että hallintoasiassa asiakkaalle ei koidu lisämaksua puhelinasiointinissa (4804/2018).

5.23

Liikenne- ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA Maija Sakslinille. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja. Asiaryhmään kuuluvien asioiden esittelijöinä toimivat myös esittelijäneuvokset Riitta Länsisyrjä (ilmailuasiat), Juha Niemelä ja Mikko Sarja, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Päivi Pihlajisto (palvelussuhdeasiat) ja Susanna Wähä, neuvontalakimies Jaana Romakkaniemi ja notaari Sanna-Kaisa Frantti.

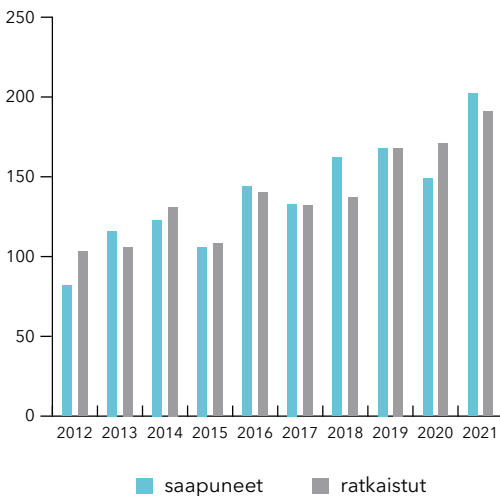
5.23.1

LAILLISUUSVALVONTA

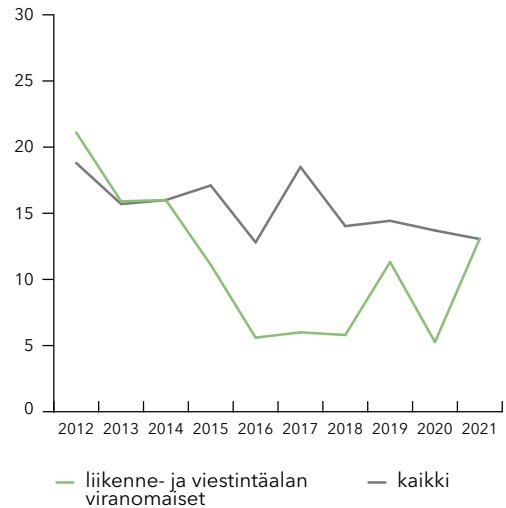
Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli vireille 204 (155 vuonna 2020) ja niitä ratkaistiin 193 (179). Toimenpiteisiin johti 26 asiaa eli 13,5 % (8,38 %).

Toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuus ratkaistuista asiaryhmän asioista on yleensä ollut kanslian keskitasoa tai sen alapuolella. Kertomusvuonna toimenpideratkaisujen normaalia korkeampaa osuutta selittää se, että ajoneuvon romutuspalkkiota koskeneita kanteluita, joita saapui useita, ei tutkittu yksittäisinä asioina, vaan AOA päätti käsitellä asian omana aloitteenaan (4992/2021). Tilastollisesti toimenpiteenä näissä kanteluasioissa on tämän vuoksi muu toimenpide. Oman aloitteen käsittely oli kertomusvuonna kesken. Toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuutta nostaa myös se, että ratkaistavana oli useita liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalalle sijoittuvia kieliasioita. Kieliasioissa toimenpideratkaisujen määrä on yleensä ollut keskimääräistä suurempi.

Asiaryhmässä käsiteltävät asiat koskevat useita eri viranomaisia ja muita oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia valvottavia, eikä niistä voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä hallinnonalan tilasta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2012–2021.



Toimenpideprosentti vuosina 2012–2021.

Liikennettä ja viestintää koskevilla kanteluilla oli kyse hyvin monenlaisista asioista, kuten joukkoliikenteen lippujen hinnoista ja erityisesti alennusten saatavuudesta, lipuntarkastajien menettelystä, saaristoliikenteestä, tietojen luovuttamisesta liikenneasioiden rekisteistä, ajoneuvon romutuspalkkiosta, ajokortin uudistamisesta, postinjakelusta, Postin käsittelymaksusta ja postilähetysten tullauksesta, yleisradiotoiminnasta ja tv-lähetysten näkyvyydestä.

Asiaryhmään kuuluvat paitsi hallinnonalan viranomaisia myös kolmea yhteiskunnallisesti merkittävää valtionyhtiötä eli Yleisradio Oy:tä (Yle), Posti Group Oyj:tä (Posti) ja VR-Yhtymä Oy:tä (VR) koskevat kantelut. Niitä koski kaikista asiaryhmän ratkaisuista 40 % (43,58 %). Yleä koski 27 (34), Postia 43 (32) ja VR:ää 8 (12) 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.

Yleä koskevilla kanteluilla 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 postilaissa säädetystä yleispalvelusta. 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.

5.23.2 POSTILAIN MUUTTAMINEN

AOA esitti LVM:lle postilain täsmentämistä. AOA tutki omasta aloitteestaan, mitä perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä postilaki sisältää ja Posti Group Oyj hoitaa. Tämä arviointi vaikuttaa muun muassa siihen, miten hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia ja kielilakia, arvioidaan yhtiön toiminnassa. Julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan myös esimerkiksi osakeyhtiön tulee lähtökohtaisesti noudattaa hallintolakia ja kielilakia samoin perustein kuin viranomaisten.

Esitys liittyi AOA:n vuonna 2018 antamaan päätökseen (5410/2017*), joka koski Postin käyttämä maksullista palvelunumeroa ja sitä, soveltuuko hallintolain sääntely neuvonnan maksuttomuudesta Postin toimintaan ja erityisesti sen yleispalveluun. Lisäksi AOA oli vuonna 2018 esittänyt LVM:n arvioitavaksi, olisiko lakisääteistä tiedoksiantomenettelyä koskevan postilain 21 §:n tarkoittamaa virkavastuuta tarvetta täsmentää tai muilla keinoin turvata laissa säädetyn tiedoksiantomenettelyn hoitamisen asianmukaisuus (2959/2017*).

AOA:n mukaan postilain sisältämä sääntelykokonaisuus on osin varsin tulkinnanvarainen siinä, mitkä sen sisältämistä tehtävistä ovat julkisia hallintotehtäviä, ja milloin Posti Group Oyj:n toiminnassa on kyse tällaisen tehtävän hoitamisesta. AOA:n tulkinnan mukaan postilaissa säädetystä tehtävistä julkisia hallintotehtäviä ovat ainakin lakisääteinen tiedoksiantomenettely, postinumerojärjestelmän ylläpito ja postipakettien avaaminen. Lisäksi Posti Group Oyj hoitaa muun lainsäädännön perusteella julkisina hallintotehtävinä muuttoilmoitusten vastaanottamiseen ja ennakkoäänestyspaikkana toimimiseen liittyviä tehtäviä. Postilähetyksen tullivalvontaan ottamista koskevan ilmoituksen lähettämisen osalta AOA katsoi, että tältä osin tulisi vielä erikseen arvioida tarvetta säätää tämä tehtävä julkiseksi hallintotehtäväksi.

AOA piti tärkeänä, että postilaissa säädettyjen tehtävien oikeudellisesta luonteesta saataisiin yksiselitteinen ratkaisu ja postitoimintaan liittyvät julkiset hallintotehtävät kartoitetaan ja määritellään lainsäädännössä. Tällainen on sekä valtiosääntöoikeudellisesti että laajemminkin lainsäädännön toimivuuden kannalta perusteltua.

LVM:ssä oli vireillä postilain muuttamiseen tähtäävä lainvalmistelu, ja hallituksen esitys oli kaavailtu annettavan eduskunnalle syysistuntokaudella 2021. Tämän vuoksi AOA esitti, että edellä mainitun tiedoksiantomenettelyyn liittyvän kysymyksen lisäksi postilain muuttamisen valmistelun yhteydessä arvioitaisiin ja osoitettaisiin selkeästi myös se, onko ja miltä osin postilain mukaisissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä (1069/2019*).

AOA antoi LVM:lle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi postilain muuttamisesta sekä sanomalehtien määräaikaista jakelutukea koskevasta asetusluonnoksesta. Esitysluonnoksessa oli otettu huomioon edellä tarkoitetut AOA:n päätökset ja sen mukaisesti esityksessä määriteltäisiin Posti Oy:n hoitamat perustuslain mukaiset julkiset hallintotehtävät ja tarkennettaisiin niitä koskevaa sääntelyä. Lisäksi luonnoksessa ehdotettiin muun muassa, että postin yleispalveluun kuuluvasta viisipäiväisestä keräilystä ja jakelusta siirryttäisiin kolmipäiväiseen keräilyyn ja jakeluun. Lausunnossaan AOA kiinnitti tältä osin huomiota viranomaiskirjeiden jakeluun. AOA esitti, että jatkovalmistelussa olisi syytä tarkemmin arvioida ehdotuksen vaikutuksia etenkin oikeusturvan kannalta merkityksellisinä pidettävien viranomaiskirjeiden jakelun kannalta. AOA:n mukaan siirtyminen kolmipäiväiseen jakeluun voi toteutuessaan käytännössä aiheuttaa tarpeen arvioida hallintolaissa säädettyä tavallisen tiedoksiannon seitsemän päivän tiedoksiantoajan muutostarvetta (7955/2021*).

Lainsäädäntöhanke oli kertomusvuoden päättyessä LVM:ssä vireillä.

5.23.3 RATKAISUJA

AOA antoi kaksi ratkaisua, joissa kummassakin oli kysymys ajokortin uudistamiseen liittyvästä menettelystä. Tapausten arvioinnissa oli otettava huomioon myös covid-19-pandemian aiheuttamat erityisolosuhteet, joilta osin ratkaisut on selostettu koronavirukseen liittyvissä asioissa jaksossa 4.

Tapauksista toisessa Ajovarman Oy ei ollut hyväksynyt kantelijan miehelleen antamaa valtakirjaa hoitaa ajokortin uudistamista koskevaa asiaansa. Kun kantelijan laatimasta valtakirjasta oli puuttunut valtuutetun syntymäaika tai henkilötunnus, oli virkailija kieltäytyessään hyväksymästä valtakirjaa menetellyt Liikenne- ja viestintäviraston Ajovarman Oy:lle asiasta antaman ohjeistuksen mukaisesti. AOA kuitenkin katsoi, että hallintolain mukainen palveluperiaate toteutuisi parhaiten, mikäli Liikenne- ja viestintävirasto antaisi asiakkailleen esimerkiksi jo verkkosivuillaan tarkemmat ohjeet valtakirjan sisältövaatimuksista ja mahdollisuuksien mukaan lisäksi sivuilleen valmiin valtakirjalomakkeen. AOA:n mukaan oli myös selvää, että puhelimitse annettavissa ohjeissa asiakkaalle tuli ilmoittaa valtakirjan sisältövaatimuksista siten, että asiakas pystyi laatimaan riittävän yksilöidyn valtakirjan.

AOA piti Liikenne- ja viestintäviraston ohjeistusta valtakirjan sisällöllisistä vaatimuksista varsin tiukkana. AOA:n mukaan ohjeistuksessa olisi perusteltua korostaa yksittäisille virkamiehille tapauskohtaisen harkinnan käyttöä ja sitä, että yksittäistapauksissa asiamiehen valtuutuksen aitoutta tulisi pyrkiä selvittämään tarvittaessa muilla tavoin, esimerkiksi puhelimitse. Mikäli ohjeistuksessa ohjattaisiin käyttämään tapauskohtaista harkintaa ja lisäselvittämään valtuutusasiaa myös asiakkaan eduksi, olisi yksittäisellä virkailijalla paremmat edellytykset ryhtyä arvioimaan valtakirjassa mahdollisesti olevia puutteita ja niiden korjaamista yksittäistapauksittain (1527/2021*).

- Traficom ilmoitti 28.1.2022 laatineensa asiakkaidensa käyttöön valtakirjamallin, joka on tulostettavissa Ajovarman verkkosivuilta. Lisäksi se täsmeni ohjeistustaan valtakirjan täydentämisestä ja ilmoitti siirtävänsä kantelijan vahingonkorvausvaatimuksen Valtiokonttorille.

Toisessa tapauksessa oli kysymys siitä, että Liikenne- ja viestintäviraston sähköinen asiointi ei mahdollistanut ajokorttihakemuksen toimittamista sähköisesti, jos hakija ei pystynyt samalla toimittamaan kaikkia tarvittavia liitteitä. AOA:n mukaan kantelijan kohdalla tämä oli tarkoittanut sitä, että kantelija ei ollut voinut jättää ajokortin uudistamishakemustaan sähköisesti ja täydentää sitä myöhemmin erikseen Ajovarma Oy:lle toimitetulla lääkärintlausunnolla. AOA totesi, että hänen käsityksensä mukaan lääkärintlausunto itsessään ei ollut sellainen asiakirja, joka olisi välttämättä toimitettava Ajovarma Oy:lle henkilökohtaisesti. Sillä, millä tavoin lausunto toimitettiin Ajovarma Oy:lle, ei AOA:n mukaan ollut ratkaisevaa merkitystä ajokortin uudistamisasiassa (1417/2021*).

Arvioitavana oli myös Liikenne- ja viestintäviraston menettely yhteistoimintalain noudattamisessa. AOAS katsoi voivansa yhtyä liikenne- ja viestintäministeriön asiassa esittämään näkemykseen siitä, että henkilöstö- ja koulutus sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmia ei ollut valmisteltu eikä käsitelty asianomaisissa säännöksissä edellytetyllä tavalla (1122/2021).

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle sijoittuvissa kieliasioissa annettuja ratkaisuja on selostettu kieliasioita koskevassa jaksossa 5.19.

5.24

Kirkollisasiat

Kirkollisasioiden laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Maija Sakslin. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä. Esittelijöinä toimivat myös notaari Sanna-Kaisa Frantti ja palvelussuhdeasioissa vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto.

5.24.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisia yhdyskuntia. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista. Lisäksi oikeusasiamies arvioi kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset on vakiintuneesti rajattu oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lähinnä evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon hallintomenettelyyn. Evankelis-luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys ovat Suomessa kansainvälisesti vertailluna 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.

5.24.2 KIRKOLLISASIOITA KOSKEVAT KANTELUT

Kirkollisasiota koskevien kantelujen vuosittainen määrä on vakiintunut noin kahteenkymmeneen. Toimintavuonna asiaryhmään kuuluvia kanteluja saapui poikkeuksellisen paljon eli 55 ja ratkaistiin 32. Vireille tulleiden asioiden lisäyksen selittävät lähes 30 saapunutta kantelua koskien virkatodistusten saamisen viivästyksiä kirkon rekistereistä.

Muutoin kantelut koskivat muun muassa virantäyttö - ja henkilöstöasioita ja hautaustoimea sekä julkisuuslain soveltamista ja kanteluiden käsittelyä niin evankelis-luterilaisen kuin ortodoksisen kirkon hallinnossa. Monissa ratkaisussa todettiin virheellinen menettely asiakirjapyyntöihin vastaamisessa sekä kiinnitettiin huomiota kuulemisperiaatteen merkitykseen hyvän hallinnon keskeisenä oikeusturvatakeena. Toimenpiteisiin johti 11 asiaa (34 %). Koronapandemian vuoksi asiaryhmässä ei tehty tarkastuksia.

5.24.3 RATKAISUJA

ORTODOKSISEN KIRKON PIISPAINKOKOUKSEN HALLINTOMENETTELY

AOA kiinnitti ortodoksisen piispainkokouksen huomiota toimielimen pöytäkirjan luotettavuudelle asetettuihin sisällöllisiin vaatimuksiin. AOA totesi, että Suomen ortodoksinen kirkko on julkisyhteisö, jonka hallinnossa tulee noudattaa perustuslain takaamia oikeuksia.

AOA katsoi yleisellä tasolla - ottaen huomioon kuulemisperiaatteen ja perusteluvelvollisuuden merkitys hyvän hallinnon keskeisinä oikeusturvatakeina sekä toimituskieltoon asettamisen merkityksen asianosaiselle - että kuulemisperiaate ja oikeus saada perusteltu päätös koskevat piispainkokouksen päätöksentekoa silloinkin, kun henkilön toimituskieltoon asettamista koskevaa asiaa arvostellaan ja asiallisesti ratkaistaan vain kanonisten sääntöjen perusteella (8366/2020*).

Asiassa (800/2021) AOA:n sijainen katsoi ortodoksisen hiippakunnan metropoliitan toimineen asiaa koskevan sääntelyn vastaisesti nimittäessään papin määräaikaiseen tehtävään henkilön, joka ei täyttänyt ortodoksisessa kirkkojärjestyksessä edellytettyjä vaatimuksia koulutuksen osalta.

KANTELUASIAN KÄSITTELY HIIPPAKUNNAN TUOMIOKAPITULISSA

AOA:n sijainen ei pitänyt hyvän hallinnon ja kantelijan oikeusturvan näkökulmasta asianmukaisena, että tuomiokapituli ei ollut erikseen varannut kantelijalle mahdollisuutta lausua mielipidettään asiasta, ennen kuin tuomiokapituli antoi kantelijalle tämän tuomiokapitulissa vireille saattaman kanteluasian yhteydessä työnjohdollisen huomautuksen julkisuuslain rikkomisesta. AOA:n sijainen saattoi myös tuomiokapitulin tietoon näkemyksensä julkisuuslain oikeasta tulkinnasta (4682/2020*).

Myös asiassa (4537/2020) AOA:n sijainen saattoi hiippakunnan tuomiokapitulin tietoon käsityksensä siitä, että asian asianmukaisen selvittämisen ja oikeusturvan näkökulmasta on perusteltua, että ennen työnjohdollisen huomautuksen ja varoituksen antamista virkamiestä kuullaan asianmukaisesti.

MENETTELY ASIAKIRJAPYYNTÖÖN VASTAAMISESSA

AOA katsoi evankelis-luterilaisen seurakuntayhtymän menetelleen kirkkolain sekä julkisuuslain vastaisesti kantelijan tietopyyntöjen käsittelyssä, kun tämä ei ollut saanut toimivaltaisen tahon valituskelpoista päätöstä siitä, ettei hänelle anneta pyytämäänsä asiakirjoja. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Asiakirjan pyytäjällä on julkisuuslaissa turvattu oikeus joko saada pyydetty asiakirja tai halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa ei anneta. AOA katsoi myös seurakuntayhtymän menetelleen virheellisesti julkaistessaan verkkosivuillaan anonymisoimattoman kanteluratkaisun, joka mahdollisesti viittasi kantelijan vakaumukseen ja henkilökohtaisiin oloihin. AOA totesi yleisesti, että seurakuntayhtymän tulisi eri asioiden julkaisemista harkitessaan ottaa huomioon velvollisuus edistää yhtäältä julkisuusperiaatteen ja toisaalta yksityisyyden suojan toteutumista. Näiden eri suuntiin osoittavien perusoikeuksien välisessä punninnassa tulee löytää sellainen ratkaisu, joka parhaiten edistää molempien perusoikeuksien toteutumista (4401/2020).

Toisessa asiassa (1983/2020) myöskään ortodoksisen seurakunnan menettely kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelyssä ei ollut julkisuuslain mukaista, kun kantelijalle ei ollut annettu hänen pyytämiä asiakirjoja, eikä myöskään muutoksenhakuelpoista päätöstä. Myös asiassa (1813/2020) oli kyse siitä, ettei Kirkkohallituksen menettely kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelyssä ollut AOA:n mukaan julkisuuslain mukaista. AOA totesi, että julkisuuslain säännös asiakirjan antamisesta päättämisestä soveltuu myös tilanteisiin, jossa viranomaisen hallussa ei ole pyydettyä asiakirjaa tai jos viranomainen ei katso asiakirjaa julkisuuslain tarkoittamaksi asiakirjaksi.

5.25

Ylimmät valtioelimet



Ylimpiä valtioelimiä koskevat asiat kuuluivat OA Petri Jääskeläisen vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Sarja ja muina esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto ja notaari Taru Koskiniemi.

5.25.1 YLEISTÄ

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla OA:n tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä

annetun lain 1 §:n 2 momentin nojalla OA valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

Valtioneuvostolla (VN) tarkoitetaan paitsi pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä myös VN:n yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä. VN:ssä on nykyisin 12 ministeriötä. Niitä koskevat asiat tilastoidaan ja käsitellään OA:n kansliassa asianomaisten hallinnonalojen asiaryhmissä, kun taas ylimmät valtioelimet -asiaryhmässä käsitellään ministereitä koskevat asiat.

OA:n ja oikeuskanslerin (OKA) toimivalta valvoa tasavallan presidentin (TP) ja VN:n virkatointen lainmukaisuutta on sinänsä yhtäläinen (ks. perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp), mutta perustuslain 108 §:ssä se on nimenomaisesti mainittu OKA:n tehtävänä. OKA:n rooli on myös käytännössä keskeisempi. OKA:lle kuuluu VN:n istunnossa ja TP:n esittelyssä tehtäviin päätöksiin liittyvä ennakkollinen valvonta, jota toteutetaan ennen muuta asioiden valmisteluvaiheessa ministereille ja ministeriöille annettavilla lausunnoilla ja virkamiesten neuvonnalla sekä VN:n yleisistuntojen ja TP:n esittelyjen esittelylistojen tarkastuksella. Lisäksi OKA:lla on läsnäolovelvollisuus näissä päätöksentekotilaisuuksissa. OA:lla on sinänsä perustuslain 111 §:n 2 momentin nojalla läsnäolo-oikeus kyseisissä päätöksentekotilaisuuksissa, mutta tätä oikeutta ei ole käytännössä käytetty.

Asiaryhmässä käsitellään myös eduskuntaa ja sen virastoja (eduskunnan kanslia, valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos) sekä kansanedustajia koskevat kantelut. OA:lla ei kuitenkaan ole toimivaltaa tutkia eduskunnan toimintaa lainsäädäntövallan käyttäjänä eikä OA puutu lainsäädäntövallan käytön taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. OA ei voi valvoa myöskään eduskuntaryhmien tai yksittäisten kansanedustajien toimintaa sen paremmin edustajantoimessaan kuin yksityishenkilönäkään, eikä yksinomaan kansanedustajista koostuvien eduskunnan toimielinten, kuten eduskunnan hallintoa varten asetetun kansliatoimikunnan menettelyä.

OA voi kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan 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).

5.25.2 LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmän laillisuusvalvonta perustuu pääsääntöisesti kanteluiden tutkintaan. Asioita tuli kertomusvuonna vireille 403 ja niitä ratkaistiin 404. Toimenpiteisiin johti 4 asiaa (1 %). Juttumäärään vaikuttivat tänäkin kertomusvuonna hallituksen toimet koronapandemian hoidossa.

Toimenpideprosentin alhaisuuteen on useita syitä. Moni asiaryhmän asioista koskee vuosittain kansanedustajia ja eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä, jotka jäävät OA:n toimivallan ulkopuolelle. Näissä kanteluissa on pääsääntöisesti kyse julkisuudessa esillä olleesta ja keskustelua herättäneestä lainsäädännöstä tai yksittäisen kansanedustajan toiminnasta. Esimerkkinä kertomusvuodelta voidaan mainita kansanedustajien käytöstä ja toimintaa sosiaalisessa mediassa koskeneet kantelut.

Usein kanteluissa on kyse pikemminkin hallitusohjelman mukaisen politiikan yleisestä arvostelusta kuin hallitusta koskevista laillisuuskyksymyksistä. Kanteluita tehdään myös sellaisesta hallituksen lainvalmistelusta, jossa esityksen laadinta joko on ministeriössä vielä kesken tai se on jo annettu eduskunnalle taikka eduskunta on sen jo hyväksynyt. Tällaisia asioita ei yleensä ryhdytä tutkimaan, koska toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevia asioita ei muutenkaan lähtökohtaisesti tutkita ja hallituksen esitysten arvioiminen kuuluu eduskunnalle.

Asiaryhmän toimenpiteiden vähäisyyttä selittää myös se, että moni kaikista asiaryhmän kanteluista jää vuosittain tutkimatta muun muodollisen perusteen kuin toimivaltaan kuulumattomuuden vuoksi. Asioita siirretään OKA:lle, koska sama asia on jo siellä vireillä tai siirto on muusta syystä tarkoituksenmukainen. Osa asioista on sellaisia, että OKA on jo aiemmin ratkaissut ne eikä asian uudelle käsittelylle ole perustetta. Osa asioista taas jää tutkimatta yksilöimättöminä tai vanhentuneina.

Edelleen toimenpiteiden vähäisyyttä selittää se, että ministeriöitä koskevat asiat tilastoidaan kanslian muissa asiaryhmissä. Vielä merkitystä on sillä, että kantelut tulevat pääsääntöisesti vireille julkisuudessa olleiden tietojen perusteella, eikä kantelijoilla useinkaan ole tiedossaan kaikkia asian oikeudellisessa arvioissa merkityksellisiä seikkoja.

Suurin osa kertomusvuoden asioista koski monin eri perustein hallituksen toimintaa covid-19-pandemian hoidossa (ks. jakso 4). OA antoi perustuslakivaliokunnalle lausunnon (2226/2021*) hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (HE 39/2021 vp).

Muut asiat koskivat muun muassa pääministerin luontaisetuja, ministereiden lausumia julkisuudessa ja kyselytunnilla, ministerin menettelyä mielenosoituksen yhteydessä, valtiontalouden tarkastusviraston ja sen pääjohtajan menettelyä matkoja ja muuta rahankäyttöä koskevista asioista, eduskunnan pääsihteerin menettelyä tiedusteluihin vastaamisessa ja asiakirjapyyntöjen käsittelyssä, tasavallan presidentin kanslian menettelyä tiedusteluihin vastaamisessa ja evakuoiteja Afganistanista.

Kielijaksossa (5.19.3) selostetaan ratkaisua, joka koskee valtioneuvoston sähköpostiosoitteen muuttamista (5889/2021*).

5.25.3 RATKAISUJA

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) menetteli virheellisesti asiakirjapyyntöä käsitellessä, kun pyyntöä ei ollut käsitelty julkisuuslain mukaisena asiana sen vuoksi, että samaa asiakirjaa koskenut pyyntö oli jo aiemmin ratkaistu lainvoimaisesti.

AOA:n sijainen totesi, että tietojen antamista koskevaan arviointiin vaikuttavat tekijät voivat muuttua ajan mittaan: eräissä salassapitosäätöksissä tiedon salassa pidettävyys kytkeytyy vain asian tiettyyn käsittelyvaiheeseen, joidenkin salassapitosäätösten osalta oikeustila voi olla tulkinnanvarainen ja selkiytyä lainmuutosten tai tuomioistuinkäytännön myötä ja asiakirja, jota ei aiemmin pyydetty ole ollut viranomaisen hallussa, voi päätyä sille myöhemmin. Julkisuuslain mukainen viranomaisen päätös ei käy oikeusvoimaiseksi, eli samoja asiakirjoja tai tietoja koskevan pyynnön voi esittää viranomaiselle uudelleen ja sen tulee käsitellä uusikin pyyntö julkisuuslain mukaisesti. VTV:n aiempi päätös ei olisi estänyt uuden samaa asiakirjaa koskeneen asiakirjapyyntöä tekemistä eikä olisi ollut peruste olla käsittelemättä pyyntöä julkisuuslain mukaisesti (5850/2020*).

5.26 EU-oikeudellisia asioita



5.26.1 LAUSUNNOT

OA Jääskeläinen antoi perustuslakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä muun muassa luottotietolain muuttamiseksi. Hän totesi muun ohella, että hallituksen esityksessä luottotietotoiminnan harjoittamisen luonnetta yleistä etua palvelevana tehtävänä oli käytetty argumenttina sen osoittamiseksi, että henkilötietojen käsittely luottotietotoiminnassa on tarpeen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Sanottu oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle oli puolestaan haluttu sen vuoksi, että se mahdollistaa kansallisen sääntelyliikkumavaran ja siten halutun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn luottotietolaissa.

OA totesi olevansa sinänsä samaa mieltä luottotietotoiminnan harjoittamisen luonteesta yleistä etua koskevana tehtävänä. Samat yleistä etua koskevat argumentit kuitenkin puoltavat luottotietotoiminnan katsomista myös julkiseksi hallintotehtäväksi. OA:n mielestä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa tulisikin ainakin lähtökohtaisesti soveltaa kansallisesti vain viranomaisten tai muiden julkista hallintotehtävää hoitavien toimintaan, vaikka tietosuoja-asetus sinänsä mahdollistaa alakohdan oikeusperusteeksi myös yksityisen harjoittamaan yleistä etua koskevaan tehtävään (ks. asetuksen johtolauseen kohta 45). (6918/2021*)

OA Jääskeläinen antoi oikeusministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi EU:n ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta. Hän oli jo asiaa koskeneen direktiivin luonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, että olisi kansallisella tasolla perusteltua valmistautua direktiivin implementoinnin yhteydessä laajentamaan tarkastelukulmaa myös direktiivin soveltamisalaa laajemmalle eikä vain tiettyihin EU:n politiikka-aloihin. Ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa mittavaa ilmoitus- ja suojelujärjestelmää vain tiettyjen toiminta-alojen rikkomuksia varten. Tämä on myös rikkomuksesta ilmoittavan henkilön oikeusturvan kannalta hyvin ongelmallista, sillä ilmoittaja jää ilman lain mukaista suojelua, jos hänen ilmoittamansa väärinkäytös jää ehdotetussa laissa lueteltujen lainsäädännön alojen ulkopuolelle. On ilmeistä, etteivät kaikki ilmoittajat ole perehtyneitä lain soveltamisalaan tai ymmärrä sitä.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että lakiluonnos oli laadittu virheellisen oikeushenkilökäsitteen pohjalta. Suomessa valtion virastot eivät ole erillisiä oikeushenkilöitä, toisin kuin yleensä Euroopan unionin virastot. Siten esimerkiksi keskitetyksi ulkoiseksi ilmoituskanavaksi tarkoitettu oikeuskansleri oli itse asiassa keskitetty sisäinen ilmoituskanava, sillä oikeuskansleri ei ole erillinen oikeushenkilö, vaan osa valtiota. Valtion virastoja ei voida vastoin kotimaisen oikeuden peruslähtökohtia kutsua oikeushenkilöiksi, mitä ne eivät ole.

OA kiinnitti huomiota myös siihen, että pääosa luonnostellussa laissa tarkoitetuista väärinkäytöksistä ja rikkomuksista, joista ilmoituksia tehdään, täyttäneen rikoksen tunnusmerkistön. Sen vuoksi tulee arvioitavaksi, onko ilmoituskanavaan tullut ilmoitus toimitettava poliisille esitutkinnan suorittamista varten. Lakiluonnoksessa ei kuitenkaan ollut pohdittu sitä, missä vaiheessa ilmoituskanavaan tullut tieto siirtyy poliisille, missä muodossa se siirtyy ja kuka asiasta päättää. (4731/2021*)

Asiaa koskevaa hallituksen esitystä ei vielä ole annettu eduskunnalle, vaikka direktiivin implementointiaika oli jo kulunut umpeen. Direktiivi tuli siirtää osaksi kansallista lainsäädäntöä ja ilmoittaa Euroopan komissiolle täytäntöönpanotoimenpiteistä 17. joulukuuta 2021 mennessä.

5.26.2 VALTIONTUET

AOA Pölönen arvioi useammassa kanteluratkaisussaan EU-oikeuden de minimis -ehtoisen häiriörahoitustuen myöntämisedellytyksiä ja edun kohdentamista. EU:n kilpailuoikeuden näkökulmasta on oleellista, että sisämarkkinoilla kaikilla yrityksillä on tasapuoliset kilpailuolosuhteet siten, että innovatiivisemmat ja tehokkaimmat yritykset menestyvät. Tuella ja sen rajauksella tulee perussopimuksen määritelmän mukaisesti olla rajat ylittäviä vaikutuksia. AOA katsoi, että kysymyksessä olevan rajauksen vaikutuksen arviointi valtiontuen sallittavuuden kannalta kuuluu ensi sijassa komissiolle ja viime kädessä EU-tuomioistuimelle. Tästä lähtökohdasta huolimatta menettelyn hyväksyttävyyden kannalta on olennaista arvioida sitä, onko asiassa menetelty hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden ja yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti. Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen ja tässä tapauksessa julkista hallintotehtävää hoitava soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin mitä laista ilmenee. EU:n valtiontukisääntelyn vakiintuneen tulkinnan mukaan taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden ja palvelujen tarjoamista markkinoilla toimijan oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta riippumatta. Sääntely ei aseta voitontavoitteluun liittyvää kriteeriä määriteltäessä tuen luonnetta valtiontuenä. Business Finland oli silti asettanut lisäkriteerejä yhdistyksille ja säätiöille myönnettävälle tuelle. Voitiin kysyä, missä määrin Euroopan komissio pitäisi hyväksyttävänä tukea, joka mahdollisesti asettaisi yhdistysten tai säätiöiden harjoittaman taloudellisen toiminnan kilpailuoikeudellisesti eri asemaan. AOA katsoi, että säätiöiden ja yhdistysten jättäminen häiriörahoituksen ulkopuolelle ei ollut lainmukaista eikä tuen edellytykseksi voitu asettaa voitontavoittelua. (3843/2020*)

Turkistarhaajille myönnettävää häiriörahoitusta koskevassa asiassa AOA Pölönen arvioi SEUT 38 artiklassa mainitun liitteen 1 mukaista maatalouden alkutuotannon käsitettä. Häiriörahoituksessa on kysymys ns. de minimis -ehtoisesta sallitusta vähämerkityksisestä tuesta, josta säädetään komission asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 soveltamisesta vähämerkitykselliseen tukeen (jäljempänä de minimis -asetus). Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan asetusta ei sovelleta maataloustuotteiden alkutuotannon alalla toimiville yrityksille myönnettävään tukeen, jota varten on oma de minimis -asetus (1408/2014). Tämän tuen myöntäminen ei kuulu Business Finlandin toimivaltaan. De minimis -asetuksen 2 artiklan määritelmäsäännöksen mukaan ”maataloustuotteilla” tarkoitetaan perussopimuksen liitteessä 1 lueteltuja tuotteita, lukuun ottamatta kalastus- ja vesiviljelytuotteita (1 kohta, a alakohhta).

Turkiskasvatuksen kuulumisesta maatalouden alkutuotannon piiriin on Euroopan komissio ottanut kantaa esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön mainitsemissa valtiontukipäätöksessä. Kun liitteen 1 luokittelussa eläinten myymistä elävänä tai kuolleen ei ole asetettu eri asemaan (vrt. ryhmä 1 ja 5), oli Business Finlandin tulkinta AOA:n mielestä virheellinen. Tukea myönnettäessä olisi vaadittava tuen kohteena olevien toimintojen eriyttämistä de minimis -asetuksen mukaisesti. Tuen kohteena oleva elinkeinon kehittäminen oli ollut vain yleisellä tasolla yksilöity. AOA katsoi, että Business Finland Oy:n ja sen toimintaa ohjaavan Innovaatiokeskus Business Finlandin olisi tullut arvioida valtiontuen maksamisen edellytyksiä toisin kuin se on arvioinut (6493/2020*).

5.26.3

MAA- JA METSÄTALOUS

Sekä kantakirjaan merkittävien että muuten rekisteröitävien hevoseläinten rekisteröintitehtävissä ja tunnistusasiakirjan myöntämisessä Suomen Hippos ry hoitaa julkista hallintotehtävää. Säädöstasolla tehtävä perustuu EU:n hevospassiasetukseen ja elintaviketurvallisuutta ja eläinjalostusta säänteleviin asetuksiin. AOA Sakslin katsoi maa- ja metsätalousministeriön menetelleen lainvastaisesti siinä, että hevosten rekisteröintiin ja tunnistamiseen liittyvistä julkisoikeudellisista maksuista oli alettu määrätä vasta vuoden 2019 alusta voimaan tulleella valtion maksuperustelakiin perustuvalla asetuksella. Hän antoi ministeriölle huomautuksen ja kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston ja Hippoksen huomiota velvollisuuteen huolehtia perustuslaissa turvatusta hyvästä hallinnosta ja oikeusturvasta ja siihen että julkisoikeudelliset suoritemaksut asiaryhmineen ovat riittävän selkeärajaisia ja että hallintoasiassa asiakkaalle ei koidu lisämaksua puhelinasiointinissa. (4804/2018)

5.26.4

VAKUUTUSVALVONTA JA ULKOMAILLA TAPAHTUNUT LIIKENNEVAHINKO

EU-säädös voi edellyttää kansalliselta lainsäätäjältä täytäntöönpanotoimia, jotta EU-oikeus toteutuu tehokkaasti. AOA Pölösen ratkaisussa oli muun muassa kysymys liikennevakuutusdirektiivin toimeenpanosta. Liikennevakuutusdirektiivin säännösten tarkoitus on ollut mm. parantaa vahinkoa kärsineiden asemaa EU:n alueella siten, että vahinkoa kärsineellä on mahdollisuus esittää korvausvaatimus omassa asuinjäsenvaltiossaan vahingosta vastaavan vakuutusyhtiön tähän valtioon nimeämälle korvausedustajalle. Direktiivi velvoittaa myös jäsenvaltioita perustamaan tai hyväksymään korvauselimen, johon vahinkoa kärsinyt voi viedä asiansa, jos korvausedustaja laiminlyö velvollisuuksiaan. Liikennevakuutuskeskus toimi kantelijan asiassa ulkomaisen yhtiön nimeämänä korvausedustajana. Liikennevakuutuslaissa sama keskus on kuitenkin nimetty myös direktiivin tarkoittamaksi korvauselimeksi korvausedustajan laiminlyöntien varalta. AOA piti tätä keskuksen kaksoisroolia ongelmallisena EU:n oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon ja liikennevakuutustapahtuman asianosaisten oikeuksien kannalta. Hän saattoi näkemyksensä STM:n tietoon ja mahdollisesti tulevassa liikennevakuutuslain muutostyössä huomioitavaksi (783/2020*)

5.27

Muut asiat

5.27.1 SANANVAPAUTTA KOSKEVIA RATKAISUJA

LUOTTAMUSHENKILÖIDEN SANANVAPAAUS

Kaupunki oli pyytänyt luottamushenkilöiltä selvitystä heidän julkaisemansa mielipidekirjoituksen vuoksi. Kirjoitus oli liittynyt kaupungin valmistelemaan energiyhtiön vähemmistöosuuden myyntiin ja siinä kuvattiin konsulttisopimuksen palkkiorakennemallia ja kerrottiin siitä, että valmistelua oli tarkoitus jatkaa. Edelleen kirjoituksessa kritisoitiin palkkiomallia siitä, että se vaaransi selvitystyön puolueettomuuden, ja peräänkuulutettiin asian puolueettomaan selvittämisen ja riittävän laajan julkisen keskustelun merkitystä sekä ehdotettiin myyntiprosessin keskeyttämistä. Kaupunginhallitus katsoi kirjoituksessa paljastetun salassa pidettävää tietoa. Asiaa selvitettyään kaupunginhallitus päätti, että valtuutetut olivat heikentäneet luottamuksellisuutta asioiden valmistelussa mutta menettely ei ollut sellaista, että asiasta olisi kuntalain 85 §:n edellyttämällä tavalla tullut ilmoittaa valtuustolle tai tehdä rikosilmoitus.

OA:n mukaan mielipidekirjoitus oli liittynyt kaupungin omistusten myymiseen ja siihen liittyviin menettelytapoihin, ja kirjoittajat olivat tuoneet esiin huolen konsulttiselvityksen puolueettomuudesta. Kyse oli ollut yhteiskunnallisesti merkittävästä ja ainakin paikallisesti yleisen mielenkiinnon alaan kuuluvasta asiasta. Merkityksellistä oli lisäksi se, että mielipidekirjoituksen laatijat olivat kaupunginvaltuuston jäseniä eli ylintä päätösvaltaa kaupungissa käyttäviä luottamushenkilöitä. Kirjoittajat olivat tässä ominaisuudessa tuoneet epäkohtana pitämänsä asian julkisesti esille. Sananvapaus on erityisen merkityksellinen henkilöille, jotka kuntalaiset ovat vaaleissa valinneet edustajikseen. Siksi luottamushenkilöiden sananvapauteen puuttumiseen on suhtauduttava varsin tiukasti. Poliittiset mielipiteet kuuluvat sananvapauden sellaiselle ydinalueelle, johon ei juurikaan ole mahdollista hyväksyttävästi puuttua.

OA:n mukaan kantelijoiden kirjoitusta koskeneen selvitystyön käynnistäminen ja menettelyn toteaminen luottamuksellisuutta heikentäväksi oli kokonaisuutena merkinnyt sellaista sananvapauden käytöstä johtunutta toimenpidettä, että kyseessä oli ollut sananvapauteen puuttuminen. Asian selvittämiseksi oli kuitenkin kyetty esittämään laillinen peruste ja asianosaisia oli asianmukaisesti kuultu. Harkintavallan käytöstä OA totesi, että asia oli alun perin otettu tutkittavaksi kuntalain 85 §:n mukaisena asiana, joka mahdollistaa asian selvittämisen, jos luottamushenkilöä on aihetta epäillä virkarikoksesta tai muusta velvollisuuksien vastaisuudesta. Asiaa oli sittemmin arvioitu muuna velvollisuuksien vastaisuutena kuin virkarikoksena ja päädytty siihen, ettei perusteita jatkotoimenpiteille ollut. Lopputuloksena oli ollut varsin lievä seuraus eli lähinnä toteamus valtuutettujen menettelystä asian johtamatta kuntalain mahdollistamiin järeämpiin jatkotoimenpiteisiin.

OA:lla ei ollut riittäviä oikeudellisia perusteita katsoa kaupunginhallituksen menetelleen lainvastaisesti tai ylittäneen harkintavaltaansa (2859/2020*).

KAUPUNGIN TERVEYSJOHTAJAN TWITTERISSÄ JULKAISEMA KIRJOITUS

AOA:n sijainen piti kaupungin terveysjohtajan koronarajoituksia koskevan Twitter-viestin sanavalintoja huonosti harkittuina. Terveysjohtaja oli Twitter-viestissään kehottanut urheiluseuroja ja rytmiharrastustoiminnan järjestäjiä noudattamaan vapaaehtoisesti suositusta toiminnan keskeyttämisestä jo ennen kuin päätös toiminnan keskeyttämisestä tuli voimaan. Terveysjohtaja oli käyttänyt viestissään ilmaisuja ”vastuutonta” ja ”typerää”.

AOA:n sijainen totesi, että sananvapaus on olemassa myös sosiaalisessa mediassa. Virkamiehen sananvapautta rajoittaa kuitenkin se, että häneltä edellytetään asemansa ja tehtävänsä mukaista käytöstä ja asiallista kielenkäyttöä. Vaikka sosiaalisessa mediassa voidaan sallia vapaampi tyyli, virkamiehen tulee tällöinkin ottaa huomioon virka-asemansa velvoitteet. Virkamiehen sananvapaus on rajoitetumpi kuin muilla kansalaisilla. Sananvapauden käytön asianmukaisuutta arvioitaessa merkitystä on myös tosiasiatoteamusten ja arvoarvostelmien erolla, asiayhteydellä, jossa jotakin ilmaisua on käytetty, sekä sen asian merkityksellä, johon lausumat liittyvät.

AOA:n sijainen piti terveysjohtajan motiivia twiitin lähettämiseen sinänsä hyväksyttävänä. Twiitti oli liittynyt yhteiskunnallisesti yleisesti tärkeään aiheeseen. Kynnys puuttua sananvapauden käyttöön tällaisista aiheista on virkamiestenkin kohdalla korkea. Viestiä ei ollut kohdistettu tiettyihin henkilöihin eikä sen tarkoituksena ollut loukata tai arvostella urheiluseuroja vaan se oli pikemminkin tarkoitettu yleiseksi vetoomukseksi. Ottaen huomioon viestin asiayhteys ja sen tarkoitus AOA:n sijainen ei pitänyt viestin sisältöä virheellisenä tai kaupungin asiaa koskevan muun viestinnän kanssa ristiriitaisena.

Twiitissä käytetyt ilmaisut ”vastuutonta” ja ”typerää” olivat arvoarvostelmia. Kynnys puuttua sananvapautteen arvoarvostelmien perusteella on yleisesti ottaen korkea. Toisaalta varsinkin arvoarvostelmien kohdalla virkamies voi joutua muita enemmän arvioimaan ja harkitsemaan kielenkäyttöään, koska arvoarvostelmienkaan varjolla ei saa esittää arvostelua, joka voi muodostua ristiriitaiseksi virkamiehen käyttäytymisvaatimuksen kanssa. AOA:n sijaisen mukaan sanavalinnat jättivät urheiluseuroja syyllistävän ja arvostelevan sävyn ja olivat siksi tarpeettoman jyrkkiä, vaikka otettaisiinkin huomioon ilmaisujen asiayhteys ja viestin yleinen merkitys kokonaisuudessaan. Viestillä tavoiteltu asiasisältö olisi ollut saavutettavissa käyttämällä neutraalimpia sanavalintoja, jotka olisivat olleet paremmin perusteltuja, kun otetaan huomioon korkeassa asemassa olevalle virkamiehelle kuuluvat käyttäytymisvaatimukset. AOA:n sijainen piti yksittäisiä sanavalintoja huonosti harkittuina, vaikkei hänellä muutoin ollut oikeudellisia perusteita puuttua viestin lähettämiseen (7884/2020*).

ELINKEINOJOHTAJAN HAASTATELULAUSUMAT

AOA:n sijainen arvioi sanomalehdessä julkaistuja kaupungin elinkeinojohtajan haastattelulausumia, joita kantelija piti itseään loukkaavina.

Lehtiartikkeli elinkeinojohtajan haastatteluineen liittyi AOA:n sijaisen mukaan paitsi paikallisesti myös laajemminkin yleisen mielenkiinnon alaan kuuluvaan keskusteluun kaupungin kehittämisestä ja siihen liittyvistä prosesseista ja niiden vaikutuksista. Kynnys puuttua sananvapautteen tällaisissa yhteyksissä on yleisesti ottaen korkea myös virkamiesten kohdalla. Käydyssä keskustelussa vastakkaista näkökulmaa oli edustanut kantelija, joka oli ollut asiassa vuosien mittaan aktiivinen. Valitusoikeuden käytön ohella hän oli kirjoittanut mielipidekirjoituksia ja ollut muutenkin julkisuudessa esillä. Hän oli myös ollut pitkään näkyvä hahmo asianomaisen kaupungin hallinnossa toimittuaan apulaiskaupunginjohtajana ja kaupunginvaltuutettuna ja lisäksi kansanedustajana. Kantelijakaan ei siten ollut aivan kuka tahansa kuntalainen, joka ei olisi saanut tässä asiassa ääntään kuuluviin.

Asiassa jäi epäselväksi, mitkä lausumat olivat suoria lainauksia ja mitkä lehden toimituksen muokkaamia, miten haastattelu oli edennyt, mitä elinkeinojohtajalta oli kysytty, mitä hän oli haastattelussa eri yhteyksissä tarkkaan ottaen sanonut ja miten lopullinen artikkeli vastasi sitä, mitä hän oli sanonut tai tarkoittanut kussakin yhteydessä sanoa, kun sitaateiksi merkityt lausumat olivat AOA:n sijaisen arvion mukaan todennäköisesti osa pitempää keskustelua, kuten usein on. Lisäksi toimitukselliset tekijät, kuten valittu artikkelin sävy ja näkökulma, voivat vaikuttaa myös siihen, millaisina elinkeinojohtajan lausumat näyttäytyivät lopullisessa artikkelissa.

AOA:n sijainen arvioi kuitenkin asiaa siitä näkökulmasta, olisivatko lausumat voineet olla sananvapauservioinnin yleisten lähtökohtien perusteella moitittavia, mikäli ne olisi sellaisenaan kiistatta esitetty. AOA:n sijaisen johtopäätös oli, ettei hänellä olisi ollut riittäviä perusteita puuttua lausumien esittämiseen, vaikka ne olisikin sellaisenaan lausuttu. Kantelu ei johtanut toimenpiteisiin (4950/2020*).

5.27.2 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 ja jäljempänä esitettyjen kanteluasioiden esittelijänä ovat toimineet esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja.

Tähän asiaryhmään kuuluvia kanteluita ratkaistiin 38 kappaletta. Kertomusvuonna saapui useita kanteluita, joissa arvosteltiin Digi- ja väestötietoviraston (jäljempänä DVV) menettelyä asioiden käsittelyn viivästyisestä. Useimmiten kysymys oli sukuselvitysten ja virkatodistusten käsittelyaikojen pitkittymisestä jopa kymmeneen viikkoon. Kaiken kaikkiaan DVV:n eri toiminnot olivat merkittävästi viivästyneet. AOA moitti muun muassa avioliiton esteiden tutkinnan ja perukirjan osakasluettelon vahvistamisen viivästymistä (1383/2020 ja 7660/2020). Syynä asioiden ruuhkautumiseen virasto esitti seuraavia syitä: viraston perustamisen yhteydessä vuoden alussa 2020 keskitettyyn järjestelmään siirtymisen aiheuttama lähes kaikkien toimintojen ruuhkautuminen, resurssien puute, asiakirjojen digitointi ja tietojärjestelmien toimintaan, käyttöönottoon ja käyttöön liittyvät syyt sekä joissain tapauksissa vanhentunut käsittelyjärjestelmä. Ainakin sukuselvitysten osalta ruuhkautuminen oli jatkunut merkittävänä vuonna 2021.

Toinen toistuva kantelun kohde oli Suomi.fi -palvelun toiminta.

SUKUSELVITYSTEN JA VIRKATODISTUSTEN KÄSITTELYAIKA

Kantelussa tarkoitettuna aikana sukuselvitysten käsittelyaika vaihteli keskimäärin kolmesta viiteen viikkoon ja virkatodistusten keskimäärin 3–4 viikkoa. Selvityksen antoaikaan keväällä 2021 sukuselvityksen toimitusaika oli keskimäärin kuusi viikkoa. Virkatodistuspyynnöt käsiteltiin kahdessa viikossa.

AOA totesi, että laillisuusvalvonnassa oli noussut esiin varsin runsaasti ongelmia tietojärjestelmien käyttöönottovaiheissa. Tietojärjestelmien käyttöönottoon keskeneräisenä liittyä yksilön perusoikeuksiin liittyviä riskejä. Eräissä tapauksissa asiankäsittelyajat ovat voineet pitkittyä, viranomaisen velvollisuuksien toteuttaminen pitkittyä tai palvelujen saatavuus on voinut estyä. Käyttöönottoon liittyneiden ongelmien arviointien yhteydessä on toistuvasti ja vakiintuneesti todettu, että tietojärjestelmiin liittyvillä syillä ei voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon ja oikeusturvan viranomaismenettelyille asettamista vaatimuksista. Sukuselvitysten puuttuminen hidasti ja vaikeutti kuolinpesän selvittämistä verotuksen toimittamisen vaatimassa lyhyessä määräajassa, vaikkakin Verohallinto voi myöntää perustellusta syystä jatkoajkaan peruskirjoituksen toimittamiselle.

Tilanne on vainajan omaisten kannalta vaikea ja aiheuttaa ylimääräistä työtä ja mahdollisia vaikutuksia kuolinpesän osakkaiden talouteen. Käsittelyajan tulisi olla sellainen, että perunkirjoitukselle säädettyä määräaikaakaan voidaan noudattaa. Myös viranomaisen korvausvastuu viivästyksen aiheuttamasta taloudellisesta menetyksestä voi tulla kysymykseen. AOA olikin pyytänyt DVV:ltä toisessa yhteydessä selvitystä muiden suurempien asiaryhmien käsittelyajoista. Tämän selvityksen pohjalta ja ottaen huomioon oikeusasiamiehen kansliassa vireillä olevat kantelut koskien DVV:n holhoustoimen edunvalvonta-asoiden viivästyksiä, voidaan paremmin arvioida, mihin toimenpiteisiin laillisuusvalvonnassa asiassa on aihetta vielä ryhtyä (esim. 4831/2020 ja 5591/2020*).

SUOMI.FI VALTUUDET -PALVELUN KÄYTTÖÖNOTTO

AOA totesi arvioidessaan Suomi.fi Valtuudet -palvelun käyttöönoton edellytyksiä, että erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta on tärkeää, että DVV:n Suomi.fi Valtuudet-palvelun käyttöönotto vahvalla sähköisellä tunnistautumisella ei sulje pois mahdollisuutta päästä digitaalisten palvelujen piiriin valtuutuksen kautta. DVV ei selvityksensä mukaan ole tarjonnut yksityishenkilöille hallituksen esityksessä seikkaperäisesti kuvattuja tapoja saada valtuutuspalvelu käyttöönsä muutoin kuin Suomi.fi - palveluun rekisteröitymällä. Kirjallinen valtuutuksen rekisteröimishakemus tai asiointi DVV:n toimipisteessä ei ole mahdollinen. Perusteluna rajoitukselle DVV on esittänyt resurssien puutteen.

Lainvalmisteluasiakirjojen perusteella on perusteltua katsoa, että lainsäätäjä on säätäessään sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 10 §:n 3 momentissa kirjallisesta rekisteröitymistavasta lähtenyt siitä, että hyvän hallinnon palveluperiaatteen mukaista on mahdollistaa myös kirjallinen rekisteröimispyyntö. Näin ollen DVV ei voi kategorisesti kieltäytyä hyväksymästä kirjallista hakemusta, jonka tueksi esitetään riittävä selvitys, jotta valtuutuksen alkuperäisyydestä ja eheydestä voidaan varmistua. Palvelun saavutettavuuteen tulee myös kohtuullisin mukautuksin vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi varautua. Tämä on tärkeää myös useiden ikääntyneiden henkilöiden kannalta. AOA totesi DVV:n menetelleen virheellisesti sen määrittäessä Valtuudet -palvelun käyttöönoton edellytyksistä ja pyysi sitä selvittämään, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt palvelun käyttöönoton mahdollistamiseksi myös muutoin kuin digitaalisesti palveluun kirjautumalla. AOA:n tutkittavana on ollut myös kanteluita Suomi.fi -palvelun toiminnan asianmukaisuudesta. Hän arvioi muun muassa erikseen, millä tavalla laillisuusvalvonnassa tulisi yleisellä tasolla selvittää pankkitunnuksilla kirjautumisessa ilmenneitä ongelmia. (3665/2020*)

- DVV ilmoitti, että valtiovarainministeriö on sen esityksestä esittänyt DVV:lle erillisrahoitusta vuodelle 2022 sähköisten valtuuksien rekisteröinnin mahdollistamiseksi henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta tunnistautua sähköisesti, hyödyntäen DVV:n tuottamaa virkailijavaltuuttamispalvelua ja DVV:n asiointipisteitä. Määräraha on hyväksytty ensi vuoden talousarvioon. Rahoitus kattaa palvelun suunnittelemisen, teknisen kehittämisen sekä palvelun tarjoamisen avaamisen valmistelun vuoden 2022 aikana. Jatkorahoituksen varmistaminen on osa vuoden 2022 valmistelutyötä. DVV tukee myös vuoden 2022 aikana toteutettavaa alueellista, tiettyjä valtuusasioita ja asiakasryhmiä koskevaa rajattua kokeilua, jossa valtuuksia rekisteröidään sote-palvelupisteissä.

MENETTELY SUKUNIMEN MUUTOSASIASSA

AOA arvioi DVV:n käytäntöä sukunimen muuttamista koskevien vaihtoehtoisten ehdotusten käsittelyssä ja menettelystä tiedottamisessa. Vaihtoehtojen esittäminen hakemuslomakkeella vastakohtana uuden ehdotuksen tekemiselle, jos ehdotettua nimeä ei hyväksytä, on viraston maksuasetukseen perustuva hakemuskohtainen 110 euron maksu, kun DVV tulkitsee, että uuden nimen ehdottaminen nimilautakunnan kielteisen lausunnon jälkeen merkitsee uuden hakemuksen tekemistä. Kantelija oli näin ollen joutunut eriarvoiseen asemaan kuin esimerkiksi nimenmuutoslomakkeen jättäneet henkilöt, kun hän ei ole ennen hakemuksen jättämistä saanut käsittelyn kannalta oleellista tietoa vaihtoehtojen esittämisestä.

AOA totesi, että yhdenvertaisuuslaki velvoittaa viranomaisen toiminnan olevan tavoitteellista ja suunnitelmallista. Hallinnon sujuvan toteutumisen kannalta on selvää, että vaihtoehtojen esittäminen ei voi olla rajoittamaton eikä edellä kuvattu sääntely rajoittamista estäkään. Keskeistä on, että asiakkaille tulee antaa yhdenvertaisesti ohjausta ja neuvontaa vaihtoehtojen esittämisestä hakemusta jätettäessä. Tällöin myös maksun määräytyminen yhdenvertaisin perustein on mahdollista. (7979/2020*)

MUUTA

AOA moitti DVV:n menettelyä kantelijan nimen käytössä mainonnassa. Hän totesi olevan tärkeää, ettei viranomaistoiminnassa käytetä sellaisia ilmaisuja, jotka voivat loukata niiden kohteeksi joutuvia ihmisiä. Hyvän kielenkäytön vaatimus tarkoittaa muun muassa asiallista ja neutraalia kielenkäyttöä. Neutraalilla asiatekstillä vältetään tai voidaan ainakin minimoida vaara siitä, että ilmaisun merkitys ymmärretään eri tavoin. Erilaiset väärinymmärrykset samoin kuin sanavalintojen välillisesti tai suoraan ilmaisemat asenteet ovat omiaan heikentämään viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettua luottamusta ja siten julkisen vallan käytön uskottavuutta. Pitäytymällä neutraaleissa ilmaisuissa vältetään varmemmin myös tahattomilta piilomerkityksiltä (749/2020*).

AOA kiinnitti DVV:n huomiota puutteisiin kielellisten oikeuksien toteutumisessa Suomi.fi -palvelussa. Asia koski osoitetietojen kieltä asiakkaan kotikunnan ollessa kaksikielinen tai yksin suomenkielinen. DVV ilmoitti, että palvelua ja tiedottamista osoitetietojen muuttamisesta asiakkaan asiointikielelle oli edelleen kehitettävä. AOA ilmoitti seuraavansa sopivalla tavalla viraston toimenpiteitä palvelun kehittämiseksi (4420/2020).

6 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 aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä 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 tutkintapyynnöllä.

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 menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

3 § (20.5.2011/535) KANTELUN KÄSITTELY

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menettänyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

4 § **OMA ALOITE**

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 § (28.6.2013/495) **TARKASTUKSET**

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriininhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

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

6 § **VIRKA-APU**

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 § **OIKEUSASIAMIEHEN TIETOJENSAANTIOIKEUS**

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 § (22.7.2011/811) **POLIISI- TAI ESITUTKINNAN MÄÄRÄÄMINEN**

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 § **VALVOTTAVAN KUULEMINEN**

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 § **HUOMAUTUS JA KÄSITYS**

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan 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. Vaatimus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu tiedoksi postitse kirjeellä, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Huomautuksen saaneelle on viivytystä 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 määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

11 d § (28.6.2013/495) **TIETOJEN LUOVUTTAMINEN**

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oikeusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetulle alakomitealle.

11 e § (28.6.2013/495) **SUOSITUSTEN ANTAMINEN**

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

11 f § (28.6.2013/495) **MUUT SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET**

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen valvontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusvalvonnassa.

11 g § (28.6.2013/495) **ASIAANTUNTIJAT**

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, APULASIOIKEUSASIAMIEHIÄ JA IHMISOIKEUSKESKUKSEN JOHTAJAA KOSKEVAT YLEISET SÄÄNNÖKSET (20.5.2011/535)**

14 § **OIKEUSASIAMIEHEN JA APULASIOIKEUSASIAMIESTEN 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 päättää.

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) APULASIOIKEUSASIAMIEHEN SIJAINEN

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535) IHMISOIKEUSKESKUS

19 b § (20.5.2011/535) IHMISOIKEUSKESKUKSEN TARKOITUS

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535) IHMISOIKEUSKESKUKSEN JOHTAJA

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535) IHMISOIKEUSKESKUKSEN TEHTÄVÄT

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 E § (20.5.2011/535) **IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA**

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

3 b LUKU **MUUT TEHTÄVÄT**

19 F § (10.4.2015/374) **VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSISTA TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON** **EDISTÄMINEN, SUOJELU JA SEURANTA**

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

4 LUKU **EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET**

20 § (20.5.2011/535) **EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA**

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

21 § (20.5.2011/535) **EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JOHTOSÄÄNTÖ JA KANSLIAN TYÖJÄRJESTYS**

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä

tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaissuorajärjestelyistä 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 (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatoimen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)

2) pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. (22.7.2011/813)

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki (276/33) ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki (275/33).

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

Liite 1

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN HENKILÖSTÖ

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §

HENKILÖSTÖN KELPOISUUSVAATIMUKSET

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä
- 2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §

VIRKAMIESTEN NIMITTÄMINEN

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §

VIRKAVAPAAUS

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §

VOIMAANTULO

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

Liite 2

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

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

Liite 3

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

EDUSKUNNAN HALLINTOVALIOKUNNALLE

- lausunto hallituksen esityksestä HE 39/2021 vp eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (2228/2021)
- lausunto hallituksen esityksestä HE 241/2020 vp eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (1248/2021).

EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

- lausunto hallituksen esityksestä HE 89/2021 vp eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lakialoitteesta LA 41/2019 vp ja toimenpideoitteesta TPA 158/2020 vp (6664/2021).
- lisälausunto hallituksen esityksestä HE 133/2021 vp suullisen todistelun tallentamista ja vastaanottamista yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (7148/2021).
- lisälausunto hallituksen esityksestä HE 247/2020 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta (1908/2021).

EDUSKUNNAN PUOLUSTUSVALIOKUNNALLE

- lausunto hallituksen esityksestä HE 183/2021 vp eduskunnalle laeiksi asevelvollisuuslain ja siviilipalveluslain 79 §:n muuttamisesta (7492/2021).
- lausunto hallituksen esityksestä HE 182/2021 vp eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (7493/2021).

EDUSKUNNAN SIVISTYSVALIOKUNNALLE

- lausunto hallituksen esityksestä HE 249/2020 vp eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta (1084/2021).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi postilain muuttamisesta sekä sanomalehtien määräaikaista jakelutukea koskevasta asetuseräluonnoksesta (7955/2021*).

OIKEUSMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden lakien valitustietä koskevan sääntelyn ja eräiden teknisten seikkojen päivittämiseksi (7651/2021).
- lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi (4800/2021*).
- lausunto työryhmän mietinnöstä 2021:26: ”Lähestymiskiellon tehostaminen” (6670/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi (4731/2021*).
- lausunto työryhmän muistiosta ”Sovittelun mahdollisuudet hallintoasioissa” (4173/2021*).
- lausunto Rikosseuraamuslaitosta koskevasta valtioneuvoston asetusalun luonnoksesta (4050/2021).
- lausunto saamelaiskäräjälain muutosta valmistellun toimikunnan mietinnöstä (3690/2021).
- lausunto työryhmämietinnöstä 2021:14 ”Velkajärjestelylain muuttaminen. Yrittäjän uusi alku ja velallisen aseman parantaminen” (3310/2021).
- lausunto arviomuistiosta 2021:16 ”Oikeudenkäyntikulut riita-asioissa” (3296/2021*).
- lausunto työryhmän kyselystä ”Viranomaisien ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen” (2808/2021*).
- lausunto tuomareiden koulutusuudistuksen vaikutuksista laaditusta selvityksestä (2659/2021).
- lausunto arviomuistiosta ”Turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyys ja huolellisuus” (2521/2021).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vanhemmuuslaiksi (2131/2021).
- lausunto työryhmän valmistelusta ilmoittajansuojeludirektiivin tulevasta täytäntöönpanosta koskien ulkoista ilmoittamiskanavaa (2095/2021).
- lausunto ohjausryhmän raportista ja esityksestä 2021:10 ”Rikosasioiden sovittelupalveluiden siirto oikeusministeriön hallinnonalalle. Ohjausryhmän raportti ja esitys” (1971/2021).
- lausunto työryhmän selvityksestä 2021:5 ”Sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön uudistaminen” (1313/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 165/2020 vp.) täydentämisestä (1309/2021).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (1187/2021*).
- lausunto mietinnöstä 2021:4 ”Maksuvälinepetosdirektiivin täytäntöönpano” (735/2021).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain muuttamisesta (491/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleisvaarallisten tartuntatautien torjumista rangaistusten täytäntöönpanossa koskevaksi lainsäädännöksi (8169/2020*).
- lausunto työryhmän mietinnöstä 2020:20 ”Suullisen todistelun vastaanottaminen tallenteelta. Videotallennustyöryhmän mietintö” (8166/2020*).
- lausunto selvityksestä 2020:19 ”Oikeusapu- ja edunvalvontavirasto – selvitys perustamisesta” (8030/2020).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (7961/2020*).
- lausunto työryhmän mietinnöstä 2021:13 ”Positiivista luottotietorekisteriä koskeva lainsäädäntö. Työryhmän mietintö” (2214/2021).

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

- lausunto kyselystä perusopetuslain oppimisen ja koulunkäynnin tuen muutostarpeista lainsäädännön valmistelua varten (4201/2021).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuslain muuttamiseksi (3159/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain ja lukiolain muuttamisesta (3156/2021*).

PUOLUSTUSMINISTERIÖLLE

- lausunto hallituksen esityksestä laeiksi asevelvollisuuslain 118 §:n ja siviilipalveluslain 79 §:n muuttamisesta (6288/2021).
- lausunto työryhmän mietinnöstä 2021:2 ”Asevelvollisuuslain ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta koskevan sääntelyn uudistaminen” (2124/2021*).
- lausunto työryhmän välimietinnöstä 2020:4 ”Sotilaskurinpitoa ja rikostorjuntaa Puolustusvoimissa koskevan sääntelyn uudistaminen. Välimietintö” (368/2021*).

RIKOSSEURAAMUSLAITOKSELLE

- lausunto turvatarkastuksia koskevasta menettelytapaohjelunoksesta (4958/2021).

SISÄMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (5681/2021).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laajamittaiseen maahantuloon varautumisen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (4536/2021).
- lausunto selvityksen laatimista varten suojelupoliisia koskevin osin poliisin henkilötietolain ja erityisesti sen 7 luvun (suojelupoliisin henkilötietojen käsittely) osalta sekä lainsäädännön toimeenpanosta (4318/2021).
- lausunto selvityksen laatimista varten uudistetusta poliisin henkilötietolainsäädännöstä sekä lainsäädännön toimeenpanosta Poliisihallituksessa ja sen alaisessa hallinnossa (2900/2021).
- lausunto työryhmän mietinnöstä luonnokseksi hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (2523/2021*).
- lausunto valtioneuvoston tiedustelulainsäädäntöä koskevan selonteon valmistelua varten (1374/2021*).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi (7976/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Genomikeskuksesta ja genomitietojen käsittelyn edellytyksistä (7217/2021).
- lausunto Madridin ikääntymistä koskevan kansainvälisen toimintasuunnitelman Suomen seurantaraporttiin (2018–2022) (6065/2021).
- lausunto työryhmän loppuraportin hallinnonalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuuksia koskevan selvitystyön toisen vaiheen jatkokehittämisen suuntaviivaehdotuksista (6120/2021).

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (4222/2021).
- lausunto hallituksen esitysluonnoksesta lastensuojelulain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (2881/2021).
- lausunto luonnoksesta sosiaali- ja terveystministeriön asetukseksi kansalaisen käyttöliittymään liitettävistä toiminnoista (2022/2021).
- lausunto työryhmän selvityraporttiluonnoksen ensimmäisestä vaiheesta ”Sosiaali- ja terveystministeriön toimialan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenjärjestelymahdollisuudet” (1910/2021).
- lausunto työryhmän loppuraportista 2020:37 ”Vammaisten henkilöiden osallisuuden turvaaminen vammaispalveluissa. Osallisuustyöryhmän raportti” (8298/2020).
- lausunto valtioneuvoston tasa-arvopoliittisen selonteon valmistelua varten (8297/2020).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi biopankkilaksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (8255/2020).
- lausunto työryhmän loppuraportista 2020:28 ”Lastensuojelun vaativan sijaishuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti” (7947/2020).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO VALVIRALLE

- kommentit luonnoksesta Valviran ja avien yhteisen valtakunnallisen sote-palveluiden valvontaohjelman (sote-valo) painopistealueiksi vuodelle 2022 (7610/2021).

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖLLE

- lausunto hallituksen esityksestä laiksi osatyökykyisten työllistymistä tukevan erityistehtävayhtiön perustamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4519/2021*).
- lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (4112/2021*).
- lausunto luonnoksesta työ- ja elinkeinoministeriön asetuksesta työvoimapolitiittisista lausunnoista ja yhteistyövelvoitteesta työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa (732/2021).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 5 §:n muuttamisesta (324/2021).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (281/2021).

ULKOMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta Suomen yhdistetystä 24.–26. määräaikaisraportista YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanosta (4296/2021).
- lausunto lisäpöytäkirjaluonnoksesta mielenterveyden häiriöistä kärsivien henkilöiden ihmisoikeuksien ja ihmisarvon suojelusta tahdonvastaisen sijoittamisen tai hoidon yhteydessä (1301/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (1055/2021).
- lausunto Euroopan neuvoston; Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan mukaisesti Suomea vastaan tehtyyn järjestökanteluun liittyen (7992/2020).

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi valtion toimitilavuokrausta koskeviksi säännösmuutoksiksi (8507/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (5996/2021).
- lausunto luonnoksesta valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavista periaatteista (4558/2021*).
- lausunto työryhmän luonnoksesta ”Ehdotus valtion toimitilastrategiaksi 2030. Valtion toimitilastrategian uudistamishankkeen työryhmä” (4542/2021*).
- lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamisesta (2047/2021).
- lausunto työryhmän luonnoksesta 2021:9 ”Ehdotus valtion kiinteistöstrategiaksi 2030” (1678/2021*).
- lausunto kotikuntalain (201/1994) kokonaisuudistuksessa huomioon otettavista asioista (1645/2021).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta (8202/2020).

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön muuttamisesta (7077/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulainsäädännön muuttamisesta (6112/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä uudeksi ilmastolaista (4718/2021*).
- lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamiseksi (4109/2021).

EI ANNETTU LAUSUNTOA

Kertomusvuoden aikana oli lisäksi 30 lausuntopyyntöä, joihin ei annettu lausuntoa.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNASSA

- 30.3.2021 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 39/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta (2226/2021).
- 22.04.2021 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (2705/2021).
- 22.4.2021 esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana HE 44/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (2700/2021*).
- 16.9.2021 AOA Maija Sakslin kuultavana K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (6306/2021).

- 12.10.2021 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 109/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (6918/2021).
- 28.10.2021 OA Petri Jääskeläinen, AOA Maija Sakslin ja AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (6669/2021).
- 16.11.2021 OA Petri Jääskeläinen kuultavana HE 179/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (7525/2021).
- 19.11.2021 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 170/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lastensuojelulain 13 b §:n muuttamisesta (7320/2021).
- 26.11.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 182/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (7509/2021*).

TARKASTUSVALIOKUNNASSA

- 10.2.2021 AOA Maija Sakslin kuultavana kertomuksesta K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (1009/2021).

HALLINTOVALIOKUNNASSA

- 5.2.2021 oikeusasiamies Petri Jääskeläinen kuultavana kertomuksesta K 15/2020 vp Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (193/2021).
- 10.2.2021 AOA Pasi Pölönen ja AOA Maija Sakslin kuultavana kertomuksesta K 15/2020 vp Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (374/2021).
- 15.4.2021 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana O 9/2021 vp Senaatti-kiinteistöt (2099/2021).

LAKIVALIOKUNNASSA

- 5.2.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 15/2020 vp Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (8278/2020).
- 25.2.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 246/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta (790/2021).
- 3.3.2021 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (854/2021).
- 16.3.2021 esittelijäneuvos Jari Pirjola kuultavana HE 247/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta (1343/2021).
- 14.4.2021 esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana HE 44/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimista rangaistusten täytäntöönpanossa ja tutkintavankeuden toimeenpanossa covid-19-epidemian johdosta (2472/2021*).
- 4.6.2021 esittelijäneuvos Anu Rita kuultavana HE 57/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Rikosseuraamuslaitoksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (3862/2021).
- 17.9.2021 OA Petri Jääskeläinen kuultavana kertomuksesta K 8/2021 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (6310/2021).
- 28.9.2021 esittelijäneuvos, VT Riitta Länsisyrjä kuultavana HE 109/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (6490/2021).

- 13.10.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 133/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle suullisen todistelun tallentamista ja vastaanottamista yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (6839/2021).
- 22.10.2021 esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio kuultavana HE 132/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vanhemmuuslaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (6969/2021).
- 26.10.2021 esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen kuultavana HE 7/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain muuttamisesta (7246/2021).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNASSA

- 9.2.2021 esittelijäneuvos, OTL, VT Mikko Sarja kuultavana HE 263/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yksityistielain 58 §:n ja liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta sekä luotsauslain väliaikaisesta muuttamisesta (674/2021).

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNASSA

- 18.2.2021 AOA Maija Sakslin kuultavana kertomuksesta K 15/2020 vp Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (1004/2021).

PUOLUSTUSVALIOKUNNASSA

- 5.5.2021 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman kuultavana HE 61/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 31 §:n muuttamisesta (3015/2021).

SIVISTYSVALIOKUNNASSA

- 11.2.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 15/2020 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (707/2021).
- 13.10.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 8/2021 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (6726/2021).
- 29.10.2021 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä kuultavana HE 127/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, lukiolain ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta (7147/2021).

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNASSA

- 19.2.2021 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (8276/2020).
- 26.5.2021 AOA Maija Sakslin kuultavana HE 82/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vanhusasiavaltuutetusta (3638/2021).

TIEDUSTELUVALVONTAVALIOKUNNASSA

- 26.11.2021 OA Petri Jääskeläinen ja esittelijäneuvos Mikko Eteläpää kuultavana kertomuksesta K 10/2021 vp Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2020 (5849/2021) ja kertomuksesta K 8/2021 vp Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (6755/2021).

TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNASSA

- 5.2.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 15/2020 vp Oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (182/2021).
- 20.4.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana HE 43/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (2526/2021).
- 12.10.2021 AOA Pasi Pölönen kuultavana kertomuksesta K 8/2021 vp Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2020 (6804/2021).
- 12.11.2021 esittelijäneuvos Mikko Sarja kuultavana HE 198/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (7734/2021).
- 18.11.2021 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto kuultavana HE 167/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (7698/2021).

MUUT ASiantuntijakuulemiset

EDUSKUNNASSA

- 27.10.2021 OA Petri Jääskeläinen eduskunnan puhemiehen kuulemistilaisuudessa, aiheena kansanedustajiin liittyvien juridisten kysymysten oikea käsittelypaikka (7451/2021).

OIKEUSMINISTERIÖSSÄ

- 15.11.2021 OA Petri Jääskeläinen kuultavana kuulemistilaisuudessa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu (7594/2021).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖSSÄ

- 12.4.2021 vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riitta Burrell kuulemistilaisuudessa sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemasta hallituksen esitysluonnoksesta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetun lain 60 §:n muuttamisesta (2275/2021).

Liite 4

Esitykset säädösten ja ohjeiden kehittämiseksi sekä virheiden korjaamiseksi

FINANSSIVALVONNALLE

- AOA Pölönen antoi LähiTapiola Keskinäiselle Vakuutusyhtiölle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä liikennevakuutuslaissa yksityisen tahon hoidettavaksi säädetyn julkisen hallintotehtävän siirtämisestä toisen yksityisen tahon hoidettavaksi. Lisäksi AOA kiinnitti Finanssivalvonnan huomiota siihen, että sen tulisi jatkaa tarkempien linjausten laatimistyötä (3360/2020*).

HÄMEENLINNAN KAUPUNGILLE

- AOA Sakslin totesi, että Hämeenlinnan kaupungin ohje yhtenäistää hormonikierukan luovutus- ja asettamiskäytäntöä oli lainvastainen, koska se sulki hoidon piiristä sen tarpeessa olevia potilaita. (5025/2020*).

KELALLE

- AOA Pölönen totesi, että työterveyshuollon kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö tulisi ottaa tarkasteltavaksi yli 68-vuotiaiden työelämässä jatkavien työntekijöiden osalta. Kela ilmoitti selvityksessään ryhtyvänsä tarpeellisiin toimiin lainsäädännön kehittämistyön käynnistämiseksi (2246/2020*).

KUNNILLE, SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE, THL:LLE

- AOA Sakslin korosti, että kunnissa on osana omavalvontaa huolehdittava siitä, että henkilökunta tuntee voimassa olevat, työssään noudatettavat vanhustenhuollon oikeusnormit. AOA kiinnitti myös sosiaali- ja terveysministeriön sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen huomiota ohjeistukseen ja lainsäädäntöön (2688/2020*).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE

- AOA Sakslin totesi, että olisi tärkeä saada yksiselitteinen ratkaisu postilaissa säädettyjen tehtävien oikeudellisesta luonteesta, ja että julkiset hallintotehtävät kartoitetaan ja määritellään. AOA esitti liikenne- ja viestintäministeriölle, että arvioitaisiin, onko ja miltä osin postilain mukaisissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:n mukaisista julkisista hallintotehtävistä (1069/2019*).

OIKEUSMINISTERIÖLLE

- AOA Pölönen totesi Vantaan vankilan menetelleen virheellisesti pyytäessään tuomioistuimen avustajamääräyksen jokaiselta tapaamiseen tulevalta asiamieheltä. AOA saattoi tiedon asiamiehen tapaamista koskevan säännöksen tulkinnasta ilmenneistä epäselvyyksistä myös oikeusministeriön tietoon (2406/2020*).
- AOA Pölönen totesi Helsingin käräjäoikeuden verkkosivuilla olevien tietojen olevan maksujen osalta osin harhaanjohtavia ja puutteellisia. AOA saattoi päätöksensä oikeusministeriön ja sen asettaman julkisuuslain ajantasaistamista valmistelevan työryhmän huomioon (4051/2020*).
- OA Jääskeläinen moitti Espoon kaupungin keskusvaalilautakuntaa virheellisestä ja vaalisalaisuutta vaarantavasta menettelytavasta autossa tapahtuvassa äänestyksessä. OA totesi myös, että olisi aiheellista, että oikeusministeriö kokoaisi jatkossa eri tahoilta saadut poikkeuksellisia äänestysjärjestelyjä koskevat ohjeistukset selkeäksi kokonaisuudeksi tulevia vaaleja varten (4197/2021*).
- AOA Pölönen piti huolestuttavana, jos vankila ei kykene henkilöstövajauksen vuoksi hoitamaan lakisääteisiä tehtäviään. AOA saattoi päätöksensä oikeusministeriön tietoon lainsäädäntötyötä varten (6533/2020).
- OA Jääskeläinen korosti, että perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suoja vesittyy, jos niihin puuttumisen mahdollistavien pakkokeinojen käytön edellytyksiä ei tulkita asianmukaisen tiukasti. OA piti välttämättömänä, että päätöksessä käsitellyt takavarikkosäännösten soveltamiskysymykset otetaan huomioon pakkokeinolakia kehitettäessä ja hän saattoi huomionsa oikeusministeriön tietoon (7777/2020*).

OIKEUSMINISTERIÖLLE JA VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläinen totesi, että luottolaitokset voivat kieltäytyä vahvojen sähköisten tunnisteiden myöntämisestä edunvalvonnassa oleville henkilöille vain, jos niillä on objektiivinen lakiperusta. OA pyysi vielä oikeusministeriötä ja valtiovarainministeriötä arvioimaan, edellyttääkö asia niiden toimivaltaan kuuluvan sääntelyyn liittyviä toimenpiteitä (2065/2019*).

OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖLLE

- AOA Pölönen totesi, että asianmukainen oppilaan rajoitustoimenpiteiden käytön kirjaaminen on edellytys sille, että perusoikeuksien turvaamisesta voidaan jälkikäteen varmistua. Päätös lähetettiin opetus- ja kulttuuriministeriölle tulevassa säädösvalmistelussa huomioon otettavaksi (3176/2020*).

POLIISIHALLITUKSELLE

- OA Jääskeläinen esitti Poliisihallitukselle, että se ryhtyisi viipymättä toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että eläinsuojelulain 63 §:n nojalla tehdyt ilmoitukset kirjataan yhdenmukaisesti kaikissa poliisilaitoksissa, ja esitti näkemyksensä eläinsuojelurikoksia koskevan koulutustarjonnan lisäämisen tarpeesta (3971/2020*)

SISÄMINISTERIÖLLE

- OA Jääskeläinen totesi, että poliisiylijohtaja menetteli poliisilain 1 luvun 10 §:n 3 momentissa säädetyn kiellon vastaisesti antaessaan sisäministerille luvan poliisin heijastinliivin käyttämiseen. OA esitti, että sisäministeriö ryhtyy viipymättä toimenpiteisiin poliisin virkapukuasetuksen sääntelyn tarkistamiseksi (2354/2020*).
- OA Jääskeläinen totesi, että tuomioistuimen yhteydenpitorajoitusten ja niitä koskevien toimivaltaisten virkamiesten vaatimusten tulisi olla yksilöityjä ja selkeitä. OA painotti, että on tärkeää, lainsäädäntöä täydennetään ja täsmennetään (7510/2020*).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE

- AOA Pölönen kehotti sosiaali- ja terveysministeriötä ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin vakuutustutkintatoimintaa koskevan riittävän täsmällisen lainsäädännön aikaansaamiseksi (1672/2019*).
- AOA Pölönen piti liikennevakuutuslain säännöksiä osittain epätasällisinä muun muassa Fivan valvontavaltaa koskevilta osin. Päätös lähetettiin sosiaali- ja terveysministeriölle mahdollisesti tulevassa liikennevakuutuslain muutoksessa huomioon otettavaksi (783/2020*).
- AOA Sakslin kokosi yhteen mielenterveyslaissa havaitsemiaan ongelmia, joihin pyysi ministeriötä kiinnittämään huomiota lainsäädäntöä kehitettäessä. Havainnot oli tehty potilaiden kanteluiden ja psykiatriin sairaaloihin tehtyjen tarkastuksien perusteella (164/2021*).
- AOA Sakslin totesi, että lainsäädäntöä olisi syytä muuttaa siten, että Covid-rokotetta koskisi soveltuvin osin sama sääntely kuin influenssarokotetta, jolloin tietyissä tehtävissä voitaisiin edellyttää laissa säänneltyä rokotussuojaa (1291/2021*).
- AOA Sakslin totesi, että HUS:n tehtävänä on huolehtia siitä, että Apuvälinekeskuksella on voimavarat lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseen. Hän pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä arvioimaan, onko apuvälineasetusta mahdollisesti tarpeen täsmentää jokapäiväiset toiminnot -käsitteen osalta (3129/2020*).
- AOA Sakslin totesi, että kaupungin päätösten ja tilapäismajoituksen järjestämistä koskevien linjausten ja ohjeistusten taustalla oleva tulkinta ulkomaalaislain vaikutuksesta sosiaalihuollon lainsäädännön soveltamiseen oli osin virheellinen. Ministeriön ohjeistusta tulisi täydentää, jotta tulkintavirheitä välttyään (4354/2020*).
- AOA Sakslin painotti, että ottaen huomioon konsultoinnin tarpeen terveydenhuollossa ja sen, miten toimeksiantoon perustuva konsultointi kaventaa salassapitovelvoitetta, tulisi oikeudesta konsultoida säätää nykyistä täsmällisemmin. AOA lähetti päätöksen sosiaali- ja terveysministeriölle mahdollisten lainsäädännön muutostarpeiden selvittelyä varten (6465/2020).
- AOA Sakslin totesi, että voimassa oleva sääntely asettaa muut laillistettavan ammattihenkilön ammattiin opiskelevat henkilöt epäsuotuisampaan asemaan kuin ulkomailla lääketieteen perustutkinnon suorittaneet henkilöt. AOA:n mukaan tulisi arvioida, tulisiko voimassaolevaa lainsäädäntöä täydentää (7414/2020).
- AOA Sakslin totesi, että on ongelmallista, että vierailujen rajoittamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä ei ole olemassa lainsäädäntöä. Hän painotti, että sosiaali- ja terveysministeriössä tulisi aloittaa lainsäädännön muutosten valmistelu vanhuksiin kohdistuvien rajoitusten osalta sekä siitä, millä edellytyksillä vierailuja voi rajoittaa tai kieltää terveydenhuollon toimintayksiköissä (7771/2020*).
- AOA Sakslin totesi, että voimassa oleva lainsäädäntö antaa huonosti tukea tilanteissa, jossa potilaan kotiuttaminen voi käytännössä tarkoittaa heitteillejättöä ja uhata potilaan henkeä ja terveyttä. Selvitys lähetettiin sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön muutosten valmistelua varten, sekä Valviralle ja THL:lle ohjeistuksen päivittämistä varten (7866/2020*).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE JA THL:LLE

- AOA Sakslin edellytti, että huolehditaan siitä, että ohjeistus vanhusten tapaamisesta ja liikkumisen toteuttamisesta hoivayksiköissä on yhdenvertaista ja selkeää, eikä rajoita asukkaan ja hänen läheisensä perusoikeuksia, erityisesti itsemääräämisoikeutta (5463/2020*).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE JA VALVIRALLE

- AOA Sakslin esitti, että potilaslakia tulisi täsmentää siten, että siinä selkeästi otettaisiin huomioon elvyttämättäjäättämisspäätösten tekeminen (DNR-päätös) ja päätösten yhteydessä huomioitaisiin kansallinen ja kansainvälinen laki. Valviran DNR-ohjeistusta tulisi myös täsmentää ja selkeyttää (6027/2020*).

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE, VALVIRALLE JA THL:LLE

- AOA Sakslin painotti, ettei henkilökunnan puute oikeuta potilaan rajoittamiseen ja tilanteissa on arvioitava mahdollisuus käyttää lievempiä keinoja potilaan turvallisuuden takaamiseksi. Päätös lähetettiin sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön muutosten valmistelua varten, sekä Valviralle ja THL:lle valtakunnallisen ohjeistuksen toteuttamiseksi (3115/2020*).
- AOA Sakslin totesi kaupungin toimineen virheellisesti rajoittaessaan potilaan liikkumisvapautta, mutta lainsäädännön olevan asian osalta puutteellinen. Päätös lähetettiin sosiaali- ja terveysministeriölle lainsäädännön muutosten valmistelua varten, sekä Valviralle ja THL:lle valtakunnallisten ohjeistuksen toteuttamiseksi (4180/2020*).

VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

- AOA Pölösen mukaan Senaatti-kiinteistöjen toiminta oli ratkaisussa mainituilta osin perustunut puutteelliseen ja virheelliseen säädöspohjaan. AOA pyysi valtiovarainministeriötä ilmoittamaan mihin toimenpiteisiin ministeriö ja Senaatti-konserni ovat ryhtyneet monopoliaseman purkamiseksi ja valtion sisäisen in house -sopimuskannan uudistamiseksi, ja missä laajuudessa hallintolakeja sovelletaan Senaatti-konsernin toiminnassa (6870/2019*).

VALVIRALLE

- AOA Sakslin totesi, että kaavamainen toimintakäytäntö evätä hedelmöityshoito parilta pelkästään parin toisen osapuolen syöpähoitojen perusteella, ei ole lainmukainen. AOA pyysi Valviraa ohjaamaan yliopistollisia sairaaloita asiassa lainmukaiseen toimintakäytäntöön (1587/2020*).
- OA Jääskeläinen pyysi Valviraa selvittämään, mikä on psykiatrisen sairaalan vastuu hoitoon määrätystä potilaasta silloin, kun potilas on luvatta poistunut sairaalasta. OA esitti, että Valvira harkitsee selvityksensä perusteella valtakunnallisen ohjeen antamista (4702/2020*).

X:N KAUPUNGILLE, Y:N KUNNALLE

- AOA Sakslin totesi, että lapsen kotikunnan lastensuojelulle kuuluu tarvittavien ja riittävien palvelujen ja tukitoimien järjestäminen. Mikäli asiakkuus siirretään toiselle kunnalle, on sopimuksessa otettava laissa edellytetyt tarpeelliset määräykset huomioon. AOA korosti, että siirron on aina oltava lapsen edun mukainen (3400/2021*).

Liite 5

Tarkastukset

* = tarkastuspöytäkirja OA:n verkkosivuilla (suomenkielinen, ellei toisin mainita)

#) = ennalta ilmoittamaton tarkastus

SYYTTÄJÄLAITOS

- 30.9. Itä-Suomen syyttäjäläite, Kuopion toimipaikka – asiakirjatarkastus (4903/2021)

POLIISIHALLINTO

- 17.6. Helsingin poliisilaitos, Pasilan poliisivankila (4225/2021*)
- 17.6. Itä-Uudenmaan poliisilaitos, Vantaan poliisivankila (4226/2021*)
- 30.9. Itä-Suomen poliisilaitos – etätarkastus (4245/2021*)
- 30.9. Itä-Suomen poliisilaitos, salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta – asiakirjatarkastus (6819/2021)
- 8.12. Poliisihallitus (8409/2021*)

PUOLUSTUSVOIMAT JA RAJAVARTIOLAITOS

- 9.6. Karjalan prikaati – etätarkastus (3779/2021*)
- 1.12. Porin prikaati, Niinisalo – etätarkastus (8002/2021*)
- 2.12. Porin prikaati, Säkylä – etätarkastus (8003/2021*)

RIKOSSEURAAMUSALA

- 16.3. Vankiterveydenhuollon yksikkö – etätarkastus (1185/2021*)
- 15.6. Naarajärven vankila – etätarkastus (2933/2021*)
- 13.10. Psykiatrisen vankisairaalan Vantaan yksikkö#) (6762/2021*)
- 2.-4.11. Kuopion vankila (6769/2021*)
- 3.-4.11. Vankiterveydenhuollon yksikkö, Kuopion poliklinikka (6832/2021*)

ULKOMAALAISHALLINTO

- 16.6. Joutsenon säilöönottoyksikkö (4149/2021*)
- 8.11. Helsingin säilöönottoyksikkö#) (7238/2021*)

SOSIAALIHUOLTO/VAMMAISET HENKILÖT

- 1.6.2020–15.6.2021 Lopen kunta, kehitysvammaisten asumisyksikkö Pajukoti – asiakirjatarkastus (3652/2020*)
- 16.6.–7.4. Keski-Pohjanmaan sosiaali- ja terveyspalvelukuntayhtymä Soite, kehitysvammaisten ja vaikeavammaisten henkilöiden asumisyksiköt, erityisesti Kokkolassa sijaitseva Maria-Katariina talo – asiakirjatarkastus (3995/2021*)
- 16.6.–13.12. HUS Sydän- ja keuhkosairauksien hengityshalvauksyksikkö, Rekolan ryhmäkoti – asiakirjatarkastus (4128/2021*)
- 16.6.–17.12. Vaasan kaupunki, Purohovin kehitysvammaisten asumispalveluyksikkö – asiakirjatarkastus (3996/2021*)
- 22.6.2020–27.9.2021 Pietarsaaren kaupunki, Kehitysvammaisten henkilöiden laitos- ja asumispalvelut (3653/2020*, ruotsinkielinen)

SOSIAALIHUOLTO/VANHUKSET

- 21.6. Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä Keusote, Jampankaaren palvelupihan tehostetun palveluasumisen yksiköt – etätarkastus, asiakirjatarkastus (4060/2021*)
- 16.8. Hämeenlinnan kaupunki, Ikäihmisten palvelujen asiakasohjaus – etätarkastus (3143/2021*)
- 31.8. Kangasalan kaupunki, Vanhusten palvelut – etätarkastus (1252/2021)

TERVEYDENHUOLTO

- Niuvanniemen sairaala – etätarkastus (3565/2021)
- Vanhan Vaasan sairaala – etätarkastus (3566/2021)

MUUT TARKASTUSKOhteet

- 18.2. Kaakkois-Suomen TE-toimisto (346/2021*)
- 18.2. Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä (Kymsote), työelämäpalvelut (348/2021*)
- 31.5.–1.6. Kuntavaalien ennakkoäänestyspaikkoja:
 - Tampere^{#)} (3250/2021* sisältää kaikki tarkastetut ennakkoäänestyspaikat)
 - Akaa^{#)} (4004/2021)
 - Hämeenlinna^{#)} (4005/2021)
 - Janakkala^{#)} (4006/2021)
 - Siuntio^{#)} (4007/2021)
 - Kirkkonummi^{#)} (4008/2021)
 - Vantaa^{#)} (4009/2021)
 - Espoo^{#)} (4010/2021)
- 2.6. Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluvalvonta- ja hallinto (3567/2021*)
- 24.9. Saamelaiskäräjät (6254/2021)
- 11.11. Uudenmaan ELY-keskus, Oikeudelliset palvelut (6634/2021)

Liite 6

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Jääskeläinen Petri OTT, VT

EDUSKUNNAN APULAIISOIKEUSASIAMIES

Sakslin Maija OTL

Pölönen Pasi OTT, VT

KANSLIAPÄÄLLIKÖ

Romanov Päivi OTK, VT (31.1. saakka)

Länsisyrjä Riitta OTK, VT (ma. 28.2. saakka)

Marttunen Matti OTT, VT (1.3. alkaen)

ESITTELIJÄNEUVOKSET

Eteläpää Mikko OTK, VT

Haapamäki Juha OTK, VT

Hirvonen Jarmo OTK, VT

Hännikäinen Erkki OTK (30.11. saakka)

Kurki-Suonio Kirsti OTT

Lindström Ulla-Maija OTK

Länsisyrjä Riitta OTK, VT (virkavapaalla
28.2. 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

Stoor Håkan OTL, VT (31.3. saakka)

Suhonen Iisa OTK, VT

Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK

Verronen Minna OTK, VT

VANHEMMAT OIKEUSASIAMIEHENSIHTEERIT

Arjola-Sarja Terhi OTK, VT

Burrell Riitta OTT

Holman Kristian OTM, HTM

Hämeen-Anttila Lotta VTM, OTM

Ilkka Anne OTK, VT

Jackson Riikka OTM (virkavapaalla 1.2.–7.3.
ja 1.6.–31.8.)

Ketola Minna OTM, VT (30.6. saakka,
virkavapaalla 25.1.–30.6.)

Koli Johanna VTM

Konttinen Juha-Pekka OTK

Laurila Heidi OTK, VT

Pihlajisto Päivi OTK, VT

Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT

Tamminen Mirja OTK, VT (31.8. saakka)

Vartia Matti OTK, VT

Wirta Pia OTK, VT

Wähä Susanna HTM

OIKEUSASIAMIEHENSIHTEERIT

Anttila Jukka OTK, VT (ma. 8.3.–31.12.)

Fagerholm Peter HTM (ma. 25.1.–31.12.)

Kouros Kristiina OTK (ma. 1.1.–31.12.)

Vitie Leena-Maija OTK, VT (ma. 1.2.–31.12.)

NEUVONTALAKIMIEHET

Romakkaniemi Jaana OTK, VT

TIEDOTTAJA

Dahl Citha FM

TIETOHALLINTOASIAINTUNTIJA

Madetoja Janne HTM

TARKASTAJAT

Eriksson Birger OTM (ma. 25.1.–30.9.)

Fagerholm Peter HTM

(virkavapaalla 25.1.–31.12.)

Hyväri Joel HTM (ma. 1.10.–31.12.)

Laakso Reima

NOTAARIT

Frantti Sanna-Kaisa

Koskiniemi Taru HN

Lehtikangas Kaisu YTM

Tuominen Eeva-Maria HTM, VN

Tuominen Riina HTM

HALLINTOSIHTEERI

Einola Eija

KIRJAAJA

Kataja Helena (31.10. saakka)

Tapio Anna-Liisa (1.11. alkaen,
ma. 10.6.–31.10.)

APULAISKIRJAAJA

Forsell Anu

OSASTOSIHTTEERIT

Bergman Andrea, medianomi YAMK
(1.8. alkaen)
Rautala Matti (ma. 1.1.–30.6.)
Stern Mervi

ASIANHALLINTASIHTTEERI

Tapio Anna-Liisa (virkavapaalla 10.6.–31.10.)
Palmén Taneli HuK, FM

KANSAINVÄLISTEN ASIOIDEN ASSISTENTTI

Mäkinen Tiina HuK

TOIMISTOSIHTTEERIT

Haapaniemi Minna
Hellgren Johanna
Holappa Sari
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Nyberg Ira (ma. 7.6.–31.12.)
Salminen Virpi

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

JOHTAJA

Rautio Sirpa OTK, VT

ASIAANTUNTIJAT

Ahola Sanna OTK
Fagerholm Maria VTM (henkilökierrossa
IOK:ssa 1.9.–31.12.)
Hakala Elina YTM (ma. 18.3.–31.12.)
Joronen Mikko VTM
Kouros Kristiina OTK (virkavapaalla)
Leikas Leena OTK, VT
Villa Susan YTM (henkilökierrossa
kv-yksikössä 1.9.–31.12.)

AVUSTAVA ASIAANTUNTIJA

Hirvi Maija OTM (ma. 1.2.–31.12.)
Kupiainen Emmi LL.M, LL.B (ma. 1.1.–31.12.)

ASSISTENTTI

Huhta Katariina

Liite 7

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

VUONNA 2021 VIREILLE TULLEET ASIAT 7 954

Kantelut oikeusasiamiehelle	7 651
Oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	81
Omat aloitteet	67
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	155

RATKAISTUT ASIAT 8 136

Kantelut	7 840
Oikeuskanslerille siirrettyt kantelut	52
Omat aloitteet	91
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	153

MUUT KÄSITELLYT ASIAT 1 194

Tarkastukset	39
Kanslian hallintoasiat	1 132
Kansainväliset asiat	23

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAN

KANTELUASIAT 7 892

Sosiaalihuolto	1269
Terveys	1211
Poliisi	924
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	489
Rikosseuraamusala	445
Ylimmät valtioelimet	404
Muut hallinnonalat	386
Sosiaalivakuutus	386
Kunnallishallinto	303
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	299
Lainkäyttö	281
Ulosotto	232
Ympäristöministeriön hallinnonala	203
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	191

Verotus	137
Oikeusministeriön hallinnonala	124
Edunvalvonta	112
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	104
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	101
Syyttäjät	77
Puolustusministeriön hallinnonala	74
Valtiovarainministeriön hallinnonala	68
Sisäministeriön hallinnonala	29
Tulli	28
Ulkoministeriön hallinnonala	15
Yksityiset valvottavat	0

OMAT ALOITTEET 91

Sosiaalihuolto	52
Poliisi	7
Terveys	6
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	4
Kunnallishallinto	2
Lainkäyttö	2
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	2
Oikeusministeriön hallinnonala	2
Rikosseuraamusala	2
Sosiaalivakuutus	2
Tulli	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	2
Edunvalvonta	1
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	1
Sisäministeriön hallinnonala	1
Syyttäjät	1
Ulosotto	1

RATKAISTUT KANTELUASIA JA OMAT ALOITTEET YHTEENSÄ 7 983

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

KANTELUT 7 892

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut 1 030

– syyte	0
– esitutkinnan tarpeen arviointi	2
– huomautus	99
– käsitys	651
– moittiva	433
– ohjaava	218
– esitys	39
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	3
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	21
– loukkauksen hyvittämiseksi	14
– sovitteluksi	1
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	58
– muu toimenpide	181

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä 3 823

– virheellistä menettelyä ei todettu	326
– ei aihetta	3497
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1919
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1578

Kantelua ei tutkittu 3 039

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	318
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	945
– ei yksilöity	524
– siirto oikeuskanslerille	52
– siirto valtakunnansyyttäjälle	8
– siirto aluehallintoviranomaiselle	103
– siirto ely-keskukselle	1
– siirto muulle viranomaiselle	238
– tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta	157
– raukesi muulla perusteella	59
– ei vastausta	141
– vastaus ilman toimenpidettä	493

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

OMAT ALOITTEET 91

Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut 42

– syyte	0
– esitutkinnan tarpeen arviointi	1
– huomautus	3
– käsitys	25
– moittiva	11
– ohjaava	14
– esitys	9
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	1
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	8
– loukkauksen hyvittämiseksi	0
– sovitteluksi	0
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	0
– muu toimenpide	4

Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä 45

– virheellistä menettelyä ei todettu	0
– ei aihetta	45
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	6
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	39

Kantelua ei tutkittu 4

– ei vastausta	4
----------------	---

SAAPUNEET KANTELUT HALLINNONALOITTAIN

Terveys	1 322
Sosiaalihuolto	1 142
Poliisi	922
Rikosseuraamusala	477
Ylimmät valtioelimet	403
Muut hallinnonalat	399
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	397
Sosiaalivakuutus	381
Kunnallishallinto	302
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	274
Lainkäyttö	254
Ulosotto	217
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	202
Ympäristöministeriön hallinnonala	192
Verotus	136
Edunvalvonta	124
Oikeusministeriön hallinnonala	123
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	90
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	90
Syyttäjät	80
Valtiovarainministeriön hallinnonala	75
Puolustusministeriön hallinnonala	66
Sisäministeriön hallinnonala	28
Tulli	19
Ulkoministeriön hallinnonala	17
Yksityiset valvottavat	0



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta

PUHELIN 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

oikeusasiamies@eduskunta.fi

www.oikeusasiamies.fi