K 3/2015 vp

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUS VUODELTA 2014

ISSN 0356–2999
Paino: Juvenes Print – Suomen yliopistopaino Oy, Helsinki 2015
Ulkoasu: Anssi Kähärä / Werklig Oy
Taitto: Virpi Salminen

Eduskunnalle

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

Eduskunnan oikeusasiamiehenä on toiminut allekirjoittanut oikeustieteen tohtori, varatuomari *Petri Jääskeläinen*. Toimikauteni on 1.1.2014–31.12.2017. Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen tohtori *Jussi Pajuoja* (1.10.2013–30.9.2017) ja oikeustieteen lisensiaatti *Maija Sakslin* (1.4.2014–31.3.2018).

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

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen tohtori, esittelijäneuvos *Pasi Pölönen* toimikaudeksi 15.12.2011–14.12.2015. Kertomusvuonna Pölönen on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 59 työpäivän ajan.

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2014 sekä jaksot perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2014.

Helsingissä 2.4.2015

Oikeusasiamies *Petri Jääskeläinen*

Kansliapäällikkö *Päivi Romanov*

Sisällysluettelo

Eduskunnalle 3

1 Puheenvuorot 20

Petri Jääskeläinen 22
Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta 22

Jussi Pajuoja 27
Tietotekniikan käyttö kehittyy – haasteena julkinen sektori 27

Maija Sakslin 31
EU, ihmisoikeussopimus ja perusoikeudet 31

2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2014 34

2.1 Katsaus instituutioon 36

2.2 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet 38

2.3 Toimintamuodot ja painopisteet 40
2.3.1 Vuoden käsittelyajan saavuttaminen 40
2.3.2 Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat 42
2.3.3 Toimenpiteet 43
2.3.4 Tarkastukset 44

2.4 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio 47
2.4.1 Ihmisoikeusinstituutio sai A-statuksen 47
2.4.2 Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia 47

2.5 Uusia valvontatehtäviä 49
YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta 49
YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus 49

2.6 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö 50
2.6.1 Kotimaiset tapahtumat 50
2.6.2 Kansainväliset yhteydet 51
Kansainvälisiä vieraita 51
Ulkomaisia tilaisuuksia 51
2.6.3 Oikeusasiamiesveistos 53

2.7 Palvelutoiminnat 54
2.7.1 Asiakaspalvelu 54
2.7.2 Viestintä 54
2.7.3 Kanslia ja henkilökunta 54
2.7.4 Kanslian talous 55

3 Perus- ja ihmisoikeudet 56

3.1 Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti 58

3.2 Ihmisoikeuskeskus 59
3.2.1 Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät 59
3.2.2 Ihmisoikeusvaltuuskunta 59
3.2.3 Ihmisoikeuskeskuksen toiminta vuonna 2014 60
Tiedotus, julkaisut ja tilaisuudet 60
Koulutus ja kasvatus 60
Aloitteet, lausunnot ja kannanotot 61
Yhteistyö kansainvälisten ja kotimaisten ihmisoikeustoimijoiden kanssa 62
Muut tehtävät 62

3.3 Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin 64
3.3.1 Valinnainen pöytäkirja 64
3.3.2 Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä 64
3.3.3 Tarkastustoiminta 66
Poliisin säilytystilat 66
Puolustusvoimien säilytystilat 66
Tullin säilytystilat 67
Rikosseuraamusala 67
Ulkomaalaisasiat 68
Sosiaalihuolto 69
Terveydenhuolto 72

3.4 Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa 75
3.4.1 Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa 75
Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa 76
Lastensuojelun ja lapsiasioiden käsittelyn puutteet 76
Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet 76
Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt 76
Ulkomaalaisten säilöönoton ongelmat ja ns. paperittomien turvattomuus 77
Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat 77
Riittävien terveyspalveluiden saatavuudessa puutteita 77

Perusopetuksen oppimisympäristön turvallisuudessa puutteita 78
Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet 78
Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita 78
3.4.2 Muita pitkäkestoisia puutteita 78
3.4.3 Esimerkkejä hyvästä kehityksestä 79
Poliisi 79
Sosiaalihuolto 79
Terveydenhuolto 79
Edunvalvonta 80
Kieliasiat 80
Liikenne 80
Muut 81

3.5 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat 82
3.5.1 Hyvitysesitykset 82
Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun 82
Oikeus ihmisarvoiseen kohteluun ja välttämättömään huolenpitoon 83
Sananvapauden loukkaaminen 83
Oikeus sosiaaliturvaan 83
Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vastainen menettely 84
3.5.2 Sovinnolliseen ratkaisuun johtaneita asioita 85
Poliisi 85
Tulli 86
Vankeinhoito 86
Ulosotto 86
Sosiaalihuolto 86
Terveydenhuolto 87
Edunvalvonta 87
Sosiaalivakuutus 87
Yleiset kunta-asiat 87
Kieliasiat 88
Verotus 88
Ympäristö 88
Maa- ja metsätalous 88

3.6 Vuoden 2014 erityisteema: vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen 89
3.6.1 Johdanto 89
3.6.2 Vammaisuuden käsite 90
3.6.3 Esteettömyys ja saavutettavuus 90
Terveydenhuolto 90
Sosiaalihuolto 91
Tuomioistuimet, syyttäjä ja poliisi 92
Muut viranomaiset 92
3.6.4 Osallisuus ja osallistuminen 93

3.7 Perusoikeuskannanottoja 95
3.7.1 Perus- ja ihmisoikeudet laillisuusvalvonnassa 95
3.7.2 Yhdenvertaisuus 6 § 95
Syrjintäkielto 96
Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun 96
3.7.3 Oikeus elämään, vapauteen ja koskemattomuuteen 7 § 96
Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus 97
Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto 97
Vapautensa menettäneiden olosuhteet 97
3.7.4 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate 8 § 98
3.7.5 Liikkumisvapaus 9 § 98
3.7.6 Yksityiselämän suoja 10 § 98
Kotirauha 99
Perhe-elämän suoja 99
Viestintäsalaisuus 99
Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja 100
3.7.7 Uskonnon ja omantunnon vapaus 11 § 100
3.7.8 Sananvapaus ja julkisuus 12 § 101
Sananvapaus 101
Julkisuus 102
3.7.9 Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus 13 § 102
3.7.10 Vaali- ja osallistumisoikeudet 14 § 102
3.7.11 Omaisuuden suoja 15 § 103
3.7.12 Sivistykselliset oikeudet 16 § 103
3.7.13 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin 17 § 103
3.7.14 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus 18 § 104
3.7.15 Oikeus sosiaaliturvaan 19 § 104
Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon 104
Oikeus perustoimeentulon turvaan 105
Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin 105
Oikeus asuntoon 105

3.7.16 Vastuu ympäristöstä 20 § 105
3.7.17 Oikeusturva 21 § 106
Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin 106
Asian käsittelyn joutuisuus 107
Käsittelyn julkisuus 108
Asianosaisen kuuleminen 108
Päätösten perusteleminen 108
Asioiden asianmukainen käsittely 109
Muita hyvän hallinnon edellytyksiä 109
Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet 110
Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus 110
Virkamiesten käytös 110
3.7.18 Perusoikeuksien turvaaminen 22 § 111

3.8 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2014 112
3.8.1 Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa 113
3.8.2 Kertomusvuoden tuomiot ja päätökset 113
Transsukupuolisen henkilön henkilötunnuksen muuttaminen 113
Ulkomaalaisen käännyttäminen 113
Neljä tuomiota kaksoisrangaistuksen kiellosta 114
Vankilan tarkkailuhaalarit 114
Neljä sananvapaustuomiota 114
Rikosprosessin kohtuuton kesto 115
Jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset 115
Korvausmäärät 115
Hallitukselta pyydetyt vastaukset 115

4 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin 116

4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto 118
4.1.1 Toimintaympäristö 118
4.1.2 Laillisuusvalvonta 119
4.1.3 Tarkastukset 122
4.1.4 Ratkaisuja 122
Rikosasian väärä kokoonpano 122
Käräjäoikeuden tuomion viivästyminen 122
Valituslupa-asian käsittelyaika KHO:ssa 123
Asiakirjapyynnön käsittelytapa käräjäoikeudessa 123
Julkisen oikeusavustajan sopimaton kielenkäyttö 123

4.2 Syyttäjälaitos 124
4.2.1 Toimintaympäristö 124
4.2.2 Laillisuusvalvonta 124
4.2.3 Tarkastukset 125
4.2.4 Ratkaisuja 126

4.3 Poliisi 127
4.3.1 Toimintaympäristö 127
Suuria muutoksia 127
Yleisiä kehityspiirteitä 127
4.3.2 Laillisuusvalvonta 128
4.3.3 Tarkastukset 130
4.3.4 Poliisivankilat 131
4.3.5 Kotietsinnät 133
4.3.6 Menettely esitutkinnassa 135
4.3.7 Tiedottaminen ja julkisuuslaki 135
Poliisipäällikkö sai moitteet Kiakkovieras-lausunnosta 135
4.3.8 Lupahallinto 136
4.3.9 Muita ratkaisuja 137
Poliisin saama lahjoitus ei ole ongelmaton 137
4.3.10 Hätäkeskukset 138

4.4 Sotilasasiat ja puolustushallinto 139
4.4.1 Puolustusvoimauudistus 139
Yleistä 139
Havaintoja uudistuksesta 140
4.4.2 Muuta toimintaympäristöstä 140
4.4.3 Laillisuusvalvonta 140
Tarkastukset 141
Havaintoja tarkastuksista 142
4.4.4 Ratkaisuja 143
Ammattiurheilijoiden lyhyt palvelusaika on ongelmallinen yhdenvertaisen kohtelun kannalta 144
4.4.5 Rajavartiolaitos 146
4.4.6 Rajavartiolaitosta koskevia ratkaisuja 146
Menettely rajatarkastuksessa 146

4.5 Tulli 148
4.5.1 Toimintaympäristö 148
4.5.2 Laillisuusvalvonta 149
Yhdenvertainen kohtelu rajanylitystilanteessa 150
Viranomaisyhteistyö 151
Tullausmenettely 151

	Autoverotus	152
	Valmisteverotus	153
	Tietopyynnön toteuttaminen	153
	Virkamiesoikeudelliset asiat	153
4.5.3	Tarkastukset	154
4.6	**Salainen tiedonhankinta**	155
4.6.1	Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta	155
4.6.2	Salaisen tiedonhankinnan valvonta	155
	Tuomioistuimet	155
	Viranomaisten sisäinen valvonta	156
	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	157
4.6.3	Kertomusvuoden tapahtumat	158
	Merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia	158
	Oikeusasiamiehelle annetut kertomukset	159
	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	161
4.6.4	Arviointia	162
	Uuden lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia	162
	Valvonnan yleiset ongelmat	164
4.7	**Rikosseuraamusala**	166
4.7.1	Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset	166
4.7.2	Laillisuusvalvonta	166
4.7.3	Tarkastukset	167
	Tarkastushavaintoja	167
4.7.4	Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset	168
	Esityksiä tehtiin kaksi	169
4.7.5	Muita ratkaisuja	169
	Huomautukset	169
	Asiakirjajulkisuus ja henkilörekisterit	170
	Vankien yhteydet vankilan ulkopuolelle	171
	Oikeusturva, perusteleminen, kirjaaminen ja kohtelun yhdenmukaisuus	172
	Vankien vaatetus	173
	Riihimäen vankila	173
	Vuoden 2014 erityisteema	175
4.7.6	Terveydenhuolto	176
4.8	**Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt**	177
4.8.1	Keskeisiä huomioita laillisuusvalvonnan kannalta	177

	Maksuhäiriöt ja ylivelkaantuminen	177
	Talous- ja velkaneuvonta	178
	Julkisoikeudellisten maksujen perintä	179
	Ulosottomenettely	180
4.8.2	Tarkastukset	181
4.9	**Ulkomaalaisasiat**	182
4.9.1	Toimintaympäristö	182
4.9.2	Laillisuusvalvonta	183
4.9.3	Tarkastukset	184
4.9.4	Ratkaisuja	184
	Ulkomaalaisen virheellinen säilöönoton jatkaminen	184
4.10	**Sosiaalihuolto**	186
4.10.1	Laillisuusvalvonta	186
	Toimeentulotuki	187
	Vanhuspalvelut ja omaishoito	190
	Julkisuus	193
	Hyvä hallinto	196
4.10.2	Tarkastukset	197
4.11	**Terveydenhuolto**	198
4.11.1	Laillisuusvalvonta	198
4.11.2	Esitykset ja omat aloitteet	199
	Vaikeasti kehitysvammaisen potilaan kiireellinen hammashoito laiminlyötiin	199
	Oikeusasiamies esittää valtakunnallista ohjeistusta hoidon kiireellisyyden ensiarvioon	200
	Suulakihalkiolasten seuranta julkisessa terveydenhuollossa	200
	Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä luovutetaan vaihtelevin perustein	201
	Silmäsairauden seuranta tulee järjestää julkisessa terveydenhuollossa	201
	Hoitotakuun noudattaminen perheneuvolassa	202
	Potilaan tulee voida antaa tietoon perustuva suostumuksensa opiskelijoiden läsnäoloon	203
	Niuvanniemen sairaalan eristetyt potilaat	204
	Potilaskertomuksen käyttäjälokin selvittäminen	204
	Asiantuntijalääkäreiden valvonta	205
4.11.3	Tarkastukset	206
4.11.4	Ratkaisuja	206
	Riittävät terveyspalvelut	206
	Oikeus hyvään hoitoon	209
	Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus	209
	Potilasasiakirjat	210
	Hyvän hallinnon vaatimukset	211

4.12 Lapsen oikeudet 213
4.12.1 Toimintaympäristö 213
4.12.2 Laillisuusvalvonta 214
Lastensuojelun avohuolto 214
Sijaishuolto 214
Asiakirjat ja tietopyyntöihin vastaaminen 216
Menettely ns. olosuhdeselvityksen antamisessa tuomioistuimelle 217
4.12.3 Yksittäisiä ratkaisuja 218
Moniongelmaisen lapsen kohtelu sijaishuollossa ja mahdollisuus erityiseen huolenpitoon 218
Palveluiden laadun ja jatkuvuuden turvaaminen vaikeahoitoisten lasten sijaishuollossa 218
4.12.4 Tarkastukset 221

4.13 Vammaisten henkilöiden oikeudet 222
4.13.1 Vammaisuuden käsite 222
4.13.2 Toimintaympäristö ja säädösmuutoksia 223
4.13.3 Laillisuusvalvonta 224
4.13.4 Ratkaisuja 225
Vammaispalvelujen järjestämisvelvollisuus 225
Oikeus saada päätös 226
Käsittelyn viivästyminen 226
Tulkkauspalvelun järjestäminen 227
Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus 227
Muita ratkaisuja 228
4.13.5 Tarkastukset 229

4.14 Edunvalvonta 230
4.14.1 Yleistä 230
4.14.2 Lainsäädäntömuutoksia 230
4.14.3 Laillisuusvalvonta 231
4.14.4 Ratkaisuja 232
Yleisen edunvalvonnan ulkoistamista koskevat ratkaisut 232
Päämiehen perusoikeuksia koskevia ratkaisuja 233
Käyttövarojen maksatusta koskevia ratkaisuja 234

4.15 Sosiaalivakuutus 237
4.15.1 Toimintaympäristö 237
4.15.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti 238
4.15.3 Tarkastukset 239

4.15.4 Ratkaisuja 239
Asiakkaan sinuttelu Kelan vakiokirjeissä ei ole vastoin lakia 239
Lääkekustannusten suorakorvausmenettely tehostuu 239
Kevan toimitusjohtajan erokorvauksesta säädettiin lailla 240

4.16 Työvoima ja työttömyysturva 241
4.16.1 Toimintaympäristö 241
4.16.2 Kantelumäärä ja toimenpideprosentti 242
4.16.3 Tarkastukset 242
4.16.4 Ratkaisuja 243
Työhallinnon puhelinpalvelussa esiintyi edelleen ongelmia 243
Työttömyyskassan jäsenyysehtojen täyttyminen tulee selvittää 243
Neuvonta ja työttömyyspäivärahan määrä olivat virheellisiä 244
Työttömyyskassan mainonta oli asianmukaista 244
Työsuojelutarkastuspöytäkirjassa oli virheitä 244

4.17 Yleiset kunnallisasiat 246
4.17.1 Kunnallishallinnon perusteet 246
4.17.2 Laillisuusvalvonta 247
4.17.3 Ratkaisuja 250
Päätökset pitkäaikaisasunnottomuuta koskeviin kanteluihin 250
Asuntojen korjausavustusasioiden lainvastainen käsittely 251
ARAn ja YM:n menettely keventää kanteluasioiden käsittelyä 252

4.18 Opetus ja kulttuuri 254
4.18.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset 254
4.18.2 Laillisuusvalvonta 254
4.18.3 Tarkastukset 255
4.18.4 Lausunnot 256
4.18.5 Ratkaisuja 256
Huoltajien kouluavustajahakemukseen ei annettu päätöstä eikä valitusosoitusta 256
Professorin tehtävää hakeneen asiakirjapyyntö viivästyi neljällä kuukaudella 256
Esteellisyys ja muutoksenhaku liikenneopettajan ammattitutkinnossa 257
Opinnäytetyössä ei otettu huomioon hyvää hallintoa ja julkisuusperiaatetta 257
Suomenlinnan hoitokunta muutti johtokunnan asukasedustajien vaalitapaa vastoin hyvää hallintoa 258
Koulun on järjestettävä vaihtoehto uskonnolliselle päivänavaukselle 258
Myös päiväkodeissa uskonnon harjoittaminen tulee järjestää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla 258
Vammaisten lasten koulu- ja päiväkotikuljetuksissa ongelmia 258

4.19 Kieliasiat 260
4.19.1 Yleistä 260
4.19.2 Lainsäädäntömuutoksia 260
4.19.3 Laillisuusvalvonta ja muu toiminta 260
4.19.4 Ratkaisuja 261
Esitys ulosoton kielisääntelyn kehittämiseksi 261
Kaksikielisyys viranomaisen Facebookissa 262
Kansalliskielten yhdenvertaisuus hoidon järjestämisessä 262
Juhlapostimerkin kieli 263
Muita ratkaisuja 263

4.20 Verotus 265
4.20.1 Toimintaympäristö 265
4.20.2 Laillisuusvalvonta 266
4.20.3 Ratkaisuja 268
Verohallinnon menettely yksityishenkilöiden liechtensteinilaisen pankin sijoituksia koskevassa tutkinnassa 268
Yleisradioveron pyöristys on ongelmallinen pienituloisille 269
Ulkomailla asuvien suomalaisten velvollisuus maksaa yleisradioveroa 270

4.21 Ympäristöasiat 271
4.21.1 Lainsäädäntömuutoksia ja muutoksia toimintaympäristössä 271
4.21.2 Laillisuusvalvonta 271
4.21.3 Ratkaisuja 273
Hevostallin rakennus- ja ympäristövalvonta 273
Epäselvä ohjeistus naapurin kuulemisesta 274
Kunnan valitusosoitus oli vanhentunut 274
Purkamisvelvoitteen täytäntöönpano viivästyi 275
Facebookin käyttö viranomaisen tiedottamisessa 276
Päätösten julkipanossa meneteltiin virheellisesti 277
Vastaus tiedusteluun ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia 277
Rakennuslupa-asiassa meneteltiin lainvastaisesti 278
Tehokkaita valvontatoimenpiteitä tarvittaessa myös vähäisemmissä rikkeissä 279

4.22 Maa- ja metsätalous 280
4.22.1 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutoksia 280
Maatalous ja maaseutu 280
Metsät 281
Kala- ja riista-asiat 281
Maanmittaus ja kiinteistöjen kirjaamisasiat 281
4.22.2 Laillisuusvalvonta 282
4.22.3 Tarkastukset 283
4.22.4 Ratkaisuja 283

4.23 Liikenne ja viestintä 285
4.23.1 Toimintaympäristö ja säädösmuutoksia 285
4.23.2 Laillisuusvalvonta 285
4.23.3 Ratkaisuja 287
Postimerkkien julkaisemisessa ei ilmennyt moitittavaa 287
Hyvä hallinto ei toteutunut 287
Muita ratkaisuja 287

4.24 Kirkollisasiat 289
4.24.1 Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonta 289
4.24.2 Toimintaympäristö ja lainsäädäntömuutokset 289
4.24.3 Kantelut 290
4.24.4 Ratkaisuja 291
Lapsen uskonnollisen taustan merkitys sijaishuoltopaikkaa valittaessa 291
Uskonnollisen yhdyskunnan rekisteröintiin liittyvä ennakkotarkastus viivästynyt 291

4.25 Muut asiat 292
4.25.1 Oikeusasiamiehen vankilentoselvitys 292
4.25.2 Työsuojelun valvonta oikeusasiamiehen kansliassa 295
4.25.3 Kaupunki loukkasi opettajan sananvapautta 303

5 Liitteet 304

Liite 1 306
Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731) 306
Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 309
Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224) 316
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209) 317

Liite 2 318
Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 318

Liite 3 319
Lausunnot ja kuulemiset 319
Lausunnot 319
Kuulemiset eduskunnan valiokunnissa 321
Muut kuulemiset 322

Liite 4 324
Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta 324
Käsiteltävänä olleet asiat 324
Ratkaistut asiat viranomaisittain 325
Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa 327
Saapuneet asiat viranomaisittain 329

Liite 5 330
Tarkastukset 330

Liite 6 333
Kansallisen ihmisoikeusinstituution akkreditointisuositus 333

Liite 7 336
Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta 336
Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta 337

Asiahakemisto **338**

Käytetyt lyhenteet

AOA	apulaisoikeusasiamies
AVI	aluehallintovirasto
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
CEDAW	YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CERD	YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (Committee on the Elimination of Racial Discrimination)
CPT	Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CRPD	YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EN	Euroopan neuvosto
ENNHRI	Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights)
HE	hallituksen esitys
HUS	Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri
HYKS	Helsingin yliopistollinen keskussairaala
ICC	YK:n kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälinen koordinaatiokomitea
IOI	Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (International Ombudsman Institute)
IOK	Ihmisoikeuskeskus
IONK	kansainvälinen ihmisoikeusasiain neuvottelukunta
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KRP	keskusrikospoliisi
Luke	Luonnonvarakeskus
LVM	liikenne- ja viestintäministeriö
Mavi	Maaseutuvirasto
Migri	Maahanmuuttovirasto
MML	Maanmittauslaitos
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
NHRI	kansallinen ihmisoikeusinstituutio (National Human Rights Institution)
OA	oikeusasiamies
OKM	opetus- ja kulttuuriministeriö
OM	oikeusministeriö

OPCAT	YK:n Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja (Optional Protocol to the Convention against Torture)
OPH	Opetushallitus
PL	perustuslaki
Rise	Rikosseuraamuslaitos
SM	sisäasiainministeriö
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
Supo	suojelupoliisi
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
Trafi	Liikenteen turvallisuusvirasto
UM	ulkoasiainministeriö
UPR	YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallinen määräaikaistarkastelu (Universal Periodic Review)
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VKSV	Valtakunnansyyttäjänvirasto
VM	valtiovarainministeriö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YM	ympäristöministeriö

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

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

Kuvat

Aukeamien kuvissa on otoksia taiteilija Aimo Katajamäen teoksesta Puun kansa (2006), joka sijaitsee Pikkuparlamentin sisääntuloaulassa, kuvat Anssi Kähärä / Werklig Oy
Tomas Whitehouse / Tomas Whitehouse Photography Tmi s. 22 ja 27
STT-Lehtikuva s. 31
Eduskunnan kuva-arkisto s. 50 ja 132
Ruotsin oikeusasiamiehen kanslian kuva-arkisto s. 52
EOA-kanslian kuva-arkisto s. 72, 74, 142–143, 154, 221 ja 229
Markus Koljonen s. 122
Helsingin kaupungin Solakallion koulu s. 256

1 Puheenvuorot

Petri Jääskeläinen

Eduskunnan oikeusasiamies 95 vuotta

Kertomusvuonna tuli kuluneeksi 95 vuotta siitä, kun oikeusasiamiesinstituutio perustettiin Suomeen vuoden 1919 hallitusmuodolla. Oikeusasiamiehen kansliassa on ollut pitkään jatkunut perinne viettää instituution vuosijuhlaa aina seuraavan vuoden helmikuun alkupuolella. Tämä johtuu siitä, että Suomen ensimmäinen oikeusasiamies vastaanotti ensimmäisen kantelun helmikuun 11. päivänä 1920. Tämä perinne – eli instituution vuosijuhlan kytkeminen ensimmäisen kansalaiskirjeen saapumiseen – ilmentää hyvin tämän instituution luonnetta: Oikeusasiamies on kansalaisia, ihmisiä varten.

Tuo ensimmäinen oikeusasiamiehelle saapunut kantelu oli Wiipurin lääninvankilassa tutkintovankina olleen jääkärivääpelin kantelu siitä, että hänen asiansa tuomioistuinkäsittely oli viivästynyt. Kantelu oli monellakin tavalla leimallinen myös oikeusasiamiehen nykyisen toiminnan kannalta. Ensinnäkin kysymys oli tutkintavangista. Vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien ja kohtelun valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä. Toiseksi kysymys oli tuomioistuimen menettelystä. Tuomioistuinten valvonnan kuuluminen oikeusasiamiehen toimivaltaan on kansainvälisessä vertailussa lähinnä ruotsalais-suomalainen harvinaisuus. Kolmanneksi kysymys oli asian käsittelyn viivästymisestä. Tuomioistuinkäsittelyn viivästyminen ja ylipäänsä asioiden käsittelyn viipyminen on nykyäänkin yksi tavallisimmista kantelun aiheista.

Vaikka yksittäinen kantelu voi tänä päivänäkin olla samanlainen kuin 95 vuotta sitten, oikeusasiamiehen toiminta on vuosien kuluessa kehittynyt monin tavoin. Voimme olla ylpeitä siitä, mitä oikeusasiamiesinstituutio on tänä päivänä. Olen kuullut sanottavan, että Suomen oikeusasiamiesinstituutio on maailman paras. Olen asiasta samaa mieltä. Mutta minkälaisiin seikkoihin tämä perustuu? Syitä on useita, joista osa on rakenteellisia ja osa toiminnallisia. Tuon seuraavassa esille eräitä näkökohtia.

Instituutio on maailman toiseksi vanhin

Muihin maihin verrattuna meillä on se etu, että Suomen oikeusasiamiesinstituutio on maailman toiseksi vanhin. Ensimmäiseksi instituutio on perustettu Ruotsiin vuonna 1809, kolmanneksi Tanskaan vuonna 1955 (tänä vuonna siis 60 vuotta), sitten Norjaan ja Uuteen Seelantiin 1962, ja vasta sitten instituutio on levinnyt kaikkialle maailmaan. Nykyisin erilaisia oikeusasiamiesinstituutioita on ainakin 140 maassa.

Meillä oikeusasiamies on lähes yhtä vanha kuin itsenäinen Suomi. Tämän vuoksi instituutio on juurtunut syvälle suomalaiseen yhteiskuntaan. Ihmiset tietävät, että he voivat kääntyä oikeusasiamiehen puoleen. Tämä on yksi oikeusasiamiehen toiminnan perusedellytyksistä. Pelkästään omin toimenpitein oikeusasiamiehellä ei olisi käytännössä mitään mahdollisuutta havaita kaikkia niitä ongelmia ja epäkohtia, joista nyt saadaan tieto kanteluiden kautta. Olenkin sanonut, että oikeusasiamiehellä on ympäri Suomea yli viisi miljoonaa pientä asiamiestä, jotka ilmoittavat hänelle havaitsemistaan epäkohdista.

Instituution pitkästä iästä ja juurtuneisuudesta seuraa toiselta puolen, että viranomaiset tietävät, että he voivat joutua selittämään tekemisiään oikeusasiamiehelle. Tämä ennaltaehkäisee lainvastaista menettelyä ja velvollisuuksien laiminlyöntiä ja edistää huolellisuutta viranomaisten toiminnassa. Viranomaiset ovat myös tottuneet siihen, että oikeusasiamiehen kannanottoja ja suosituksia tulee noudattaa. Näin myös tapahtuu käytännössä. Tätä edistää se, että oikeusasiamies nauttii eduskuntaan eli ylimpään valtioelimeen nojautuvaa arvovaltaa. Nykyisin oikeusasiamies ei kuitenkaan voi nojautua vain asemaansa ja arvovaltaansa, vaan instituution on joka päivä ansaittava se luottamus, joka oikeusasiamiehen toiminnassa on välttämätöntä. Tämä tapahtuu etenkin antamalla hyvin perusteltuja päätöksiä ja kannanottoja.

Oikeusasiamiehen toimivalta on laaja

Eräs menestystekijä on se, että meillä oikeusasiamiehen toimivalta on luotu hyvin laajaksi sekä valvonnan alaisten tahojen suhteen että oikeusasiamiehen toimivaltuuksien suhteen.

Oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat kaikki julkisen vallan elimet – ainoastaan eduskunta ja kansanedustajat edustajantoimessaan ovat toimivallan ulkopuolella. Monissa maissa esimerkiksi ylimmät toimeenpanovallan käyttäjät – presidentti, ministerit ja ministeriöt – on jätetty oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle, samoin puolustusvoimat ja turvallisuusviranomaiset, vaikka ylimpään valtioelimeen eli parlamenttiin nojautuvan laillisuusvalvonnan ulottaminen kaikkiin toimeenpanovallan käyttäjiin olisi tärkeätä.

Tuomioistuinten valvonnan antaminen oikeusasiamiehelle on kansainvälisesti lähes ainutlaatuista, mutta Suomessa se on mielestäni tänä päivänäkin asianmukainen ratkaisu muun muassa oikeusasiamiesinstituution oman riippumattomuuden, pitkästä iästä johtuvan vakiintuneen aseman ja eduskuntaan nojaavan arvovallan takia. Oikeusasiamiehenkin on kunnioitettava tuomioistuinten riippumattomuutta, minkä vuoksi tuomioistuinvalvonta kohdistuu lähinnä menettelyllisiin, perus- ja ihmisoikeuksina turvattuihin oikeusturvatakeisiin. Toisaalta niihin liittyvä valvonta sopii mielestäni Suomessa erityisen hyvin juuri oikeusasiamiehelle.

Nykyisin yhä tärkeämmäksi on muodostunut se, että myös kaikki julkista tehtävää hoitavat yksityiset kuuluvat oikeusasiamiehen toimivaltaan. Kun esimerkiksi kunta ulkoistaa järjestämisvastuulleen kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluja yksityisille, niiden toiminta kuuluu Suomessa oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Näin ei ole kaikissa maissa. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa oikeusasiamiehen toimivalta määräytyy lähtökohtaisesti viranomaisorganisaation eikä tehtävän laadun perusteella. Jos tehtävän hoitaminen siirtyy viranomaisorganisaation ulkopuolelle, se siirtyy myös oikeusasiamiehen toimival-

lan ulkopuolelle. Tällä eroavuudella on sekä periaatteellisesti että käytännön tasolla erittäin suuri merkitys oikeusasiamiehen toimintaedellytysten kannalta.

Oikeusasiamiehen toimivaltuudet ovat Suomessa kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen laajat. Oikeusasiamiehen rajoittamaton tiedonsaantioikeus on välttämätön jo tavallisten kanteluasioiden tutkinnassa, mutta erityisesti esimerkiksi CIA:n vankilentojen selvittämisen kaltaisissa asioissa. Suomessa oikeusasiamiehellä on kansainvälisesti erittäin harvinaiset syyttäjän valtuudet toimivaltaansa kuuluvissa asioissa. Vaikka syyteoikeutta käytetään harvoin, sen olemassa ololla on tärkeä periaatteellinen merkitys, ja joissakin tilanteissa se voi olla myös käytännössä erittäin tärkeä. Perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta suuri merkitys on oikeusasiamiehen oikeudella tehdä lainsäädäntö- ja muita esityksiä. Oikeusasiamiehellä on myös mahdollisuus välittömään vuorovaikutukseen eduskunnan kanssa sekä kertomustensa käsittelyn yhteydessä että muissa tilanteissa, kun oikeusasiamies on havainnut puutteita lainsäädännössä.

Instituutiota on jatkuvasti kehitetty

Suomen oikeusasiamiesinstituutiota on osattu kehittää ajan vaatimusten mukaisesti. Tästä saamme kiittää sekä lainsäätäjää että edeltäjiäni.

Oikeusasiamies on perinteisesti ollut laillisuusvalvoja, jonka tehtävä on painottunut viranomaisten velvollisuuksien valvontaan ja jälkikäteisen moitteen esittämiseen. Oikeusasiamies on edelleen laillisuusvalvoja, mutta oikeusasiamiehestä on tullut myös perusoikeuksien puolustaja. Luen siihen yksilön oikeuksien edistämisen, viranomaistoiminnan ohjaamisen ja oikeustilan kehittämisen siten, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat mahdollisimman hyvin.

Useat edeltäjäni ovat olleet edelläkävijöitä perus- ja ihmisoikeusajattelussa. Lainsäätäjän puolelta voimakkain linjaus tehtiin perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995. Silloin hallitusmuotoon lisättiin säännös, jonka mukaan ”tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista”.

Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatista on useita muitakin ilmauksia laissa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies voi muun ohella kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Saman lain mukaan oikeusasiamiehen tulee kertomuksessaan kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tämä näkökulma ilmenee myös vuonna 2011uudistetussa kantelun tutkintaa ohjaavassa säännöksessä. Sen mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta (1) lain noudattamisen, (2) oikeusturvan tai (3) perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Säännökseen on kiteytetty hyvin oikeusasiamiehen nykyisen toiminnan eri näkökulmat.

Tämä oikeusasiamiehen tehtävän ja näkökulman laajentuminen näkyy kaikessa toiminnassa. Esimerkiksi kanteluiden tutkinta ei enää ole vain sen arviointia, onko viranomainen toiminut lainvastaisesti tai laiminlyönyt velvollisuuksiaan. Nykyisin kaikissa asioissa arvioidaan sen lisäksi, olisiko viranomainen jollakin muulla tavalla toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Arvioni mukaan yhteensä yli puolet oikeusasiamiehen erilaisista toimenpidepäätöksistä sisältää joko yksinomaan tai moitteen ohella myös ohjaavia elementtejä.

Erilaiset oikeusasiamiehen tekemät esitykset ilmentävät hyvin sitä, että oikeusasiamiehen toiminta on nykyisin paljon muutakin kuin vain jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Esityksiä on neljänlaisia. Esitys voidaan tehdä ensinnäkin virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Toiseksi esitys voidaan tehdä säännösten, määräysten tai viranomaisohjeiden kehittämiseksi. Kolmanneksi esityksessä voi olla kysymys perus- tai ihmisoikeusloukkauksen taikka viranomaisen muun lainvastaisen tai virheellisen menettelyn hyvittämisestä. Neljänneksi oikeusasiamies voi tehdä esityksen asian sovinnolliseksi ratkaisemiseksi viranomaisen ja kantelijan välillä.

Tiedossani ei ole toista oikeusasiamiesinstituutiota, jossa perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen ja edistämisen näkökulma olisi yhtä vahva kuin Suomessa sekä lainsäädännössä että käytännössä. Esimerkiksi muut Pohjoismaat tulevat tässä suhteessa selvästi perässä.

Uusimpia kehityspiirteitä

Viimeisten viiden vuoden aikana oikeusasiamiesinstituutiossa on tapahtunut todella paljon. Merkille pantavaa on se, että kaikki uudistukset ja kehittämistoimet liittyvät lähinnä oikeusasiamiehen rooliin perusoikeuksien puolustajana, eivätkä perinteiseen rooliin laillisuuden valvojana.

Merkittävin ja oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatin kannalta hyvin luonteva uudistus on ollut Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan perustaminen oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen vuonna 2012. Tämä uudistus toteutettiin sen vuoksi, että oikeusasiamies ei yksinään täyttänyt kaikkia kriteereitä, jotka YK:n vuonna 1993 hyväksymissä ns. Pariisin periaatteissa on asetettu kansallisille ihmisoikeusinstituutioille.

Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle, joka siis muodostuu oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta, myönnettiin joulukuussa 2014 korkein mahdollinen A-status. Tämä tarkoittaa sitä, että instituutiomme täyttää täysin Pariisin periaatteet. A-statusta pidetään YK:ssa ja yleisemminkin kansainvälisesti erittäin tärkeänä. Sillä on myös oikeudellista merkitystä, sillä A-statuksen saaneella instituutiolla on muun muassa puheoikeus YK:n ihmisoikeusneuvostossa.

Samassa yhteydessä uudistettiin myös oikeusasiamieslain kantelun käsittelyä koskevia säännöksiä muun muassa siten, että oikeusasiamiehellä on enemmän harkintavaltaa kanteluiden tutkinnassa. Nyt voimavarat pystytään kohdentamaan sellaisiin asioihin, joissa oikeusasiamies voi auttaa, joissa oikeusasiamiehen moite on tarpeen tai joissa on oikeusasiamiehen ohjauksen tai esityksen tarvetta. Muun muassa tämän uudistuksen ansiosta oikeusasiamiehen kansliassa saavutettiin vuoden 2013 lopussa pitkäaikainen tavoite: vireillä ei ollut yhtään yli vuotta vanhaa kanteluasiaa. Edellisen kerran tämä tavoite saavutettiin 20 vuotta sitten. Uudistuksen ansiosta myös tarkastusten määrää on kyetty lisäämään. Vuonna 2012 tehtiin ennätykselliset 147 tarkastusta.

Pitkään valmisteilla ollut YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) ratifiointi saatiin päätökseen vuonna 2014. Oikeusasiamies on 7.11.2014 lähtien toiminut ns. kansallisena valvontaelimenä, joka tekee tarkastuksia toimipaikkoihin, joissa säilytetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. He voivat olla paitsi vankeja, myös esimerkiksi erilaisiin hoitopaikkoihin tai asumisyksiköihin sijoitettuja lapsia, vanhuksia, psykiatrisia potilaita, ulkomaalaisia tai kehitysvammaisia henkilöitä. Kansallisen valvontaelimen tehtävä on jälleen uusi askel oikeusasiamiehen yhä monipuolisemmaksi kehittyneessä tehtävänkuvassa ja keinovalikoimassa. Tehtävään liittyvät uudet toimintamuodot, erityisesti ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö, tuovat lisäarvoa oikeusasiamiehelle jo vanhastaan kuuluneeseen vapautensa menettäneiden kohtelun valvontaan. Kansallisen valvontaelimen tehtävässä näkökulma on erilainen kuin perinteisissä tarkastuksissa. Ajatuksena on ennaltaehkäistä huonoa kohtelua muin kuin oikeudellisin menetelmin, jotka perustuvat laitoksissa tehtäviin säännöllisiin käynteihin.

Seuraava askel tässä kehityksessä on jo näköpiirissä: Eduskunta on hyväksynyt lait, jotka tähtäävät YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ratifiointiin. Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio tulee toimimaan sopimuksen tarkoittamana rakenteena, jonka tehtävänä on edistää, suojella ja seurata sopimuksen täytäntöönpanoa. Tämä tehtävä sopii erinomaisesti Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. Vammaisten henkilöiden oikeuksien tehokas toteuttaminen edellyttää mahdollisuutta tutkia yksittäistapauksia ja tehdä tarkastuksia, mitkä kuuluvat oikeusasiamiehen tehtäviin. Toiseksi tehtävä edellyttää myös ihmisoikeuskasvatusta, -koulutusta, -tutkimusta ja -tie-

dotusta, jotka kuuluvat Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin. Niillä voidaan vaikuttaa ihmisten asenteisiin ja tietoisuuteen vammaisten henkilöiden oikeuksista. Kolmanneksi tarvitaan eri perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteistyötä ja vammaisten henkilöiden osallistamista. Näihin puolestaan ihmisoikeusvaltuuskunta tarjoaa hyvän foorumin.

Tulevia kehitystarpeita

Suomessa on kaksi ylintä laillisuusvalvojaa, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, joilla on perustuslain mukaan sama toimivalta. Heidän välisestä tehtävien jaosta voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa. Voimassa olevan tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista muun muassa asioissa, jotka koskevat vapautensa menettäneitä henkilöitä. Oikeuskanslerin on siirrettävä sellaiset asiat oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Oikeusasiamiehelle annettu OPCATin mukainen kansallisen valvontaelimen tehtävä ei aiheuttanut muutostarvetta oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin väliseen tehtävien jakoon, koska vapautensa menettäneitä henkilöitä koskevat asiat ovat jo kuuluneet tehtävien jakolain mukaan oikeusasiamiehelle. Sen sijaan vammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyvä erityistehtävä tuo esiin tarpeen kehittää oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin työnjakoa.

Kun vammaisten henkilöiden oikeuksien edistäminen ja valvonta tulee kansainväliseen sopimukseen perustuvaksi oikeusasiamiehen erityistehtäväksi, olisi hyvin epätarkoituksenmukaista, että myös oikeuskansleri käsittelisi tuon tehtävän piiriin kuuluvia asioita. Kysymys on myös siitä, että tehtävän myötä oikeusasiamiehen kansliaan kertyy sellaista vammaisten henkilöiden oikeuksien erityisasiantuntemusta, jota oikeuskanslerinvirastossa ei välttämättä ole.

Nähdäkseni monet painavat syyt puoltaisivat oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jaon laajempaakin kehittämistä siten, että tehtävät olisivat mahdollisimman vähän päällekkäisiä. Yksi keskeinen syy liittyy siihen, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävissä on tapahtunut eriytymistä ja erikoistumista. Edellä kuvaamani oikeusasiamiehen toiminnan kehitys ei koske kaikilta osin oikeuskansleria, jonka tehtävät painottuvat suurelta osalta valtioneuvoston valvontaan.

Kun oikeusasiamies ja oikeuskansleri käsittelevät samanlaisia asioita samalla toimivallalla, myös asioiden lopputulosten ja toimenpiteiden pitäisi olla samanlaisia riippumatta siitä, kumpi asian on käsitellyt. Mitä enemmän eriytymistä ja erikoistumista tapahtuu, sitä suurempi on vaara, että näin ei käytännössä tapahdu. Perinteisessä laillisuuden valvonnassa erilaisten ratkaisujen vaara ei ole suuri. Sen sijaan yksilön oikeuksien edistämiseen tai tietyn hallinnonalan viranomaistoiminnan ohjaamiseen ja oikeustilan kehittämiseen tähtäävissä toimenpiteissä eroja syntyy helpommin.

Tehtävien päällekkäisyydestä seuraavia ongelmia ja vaaroja voidaan pyrkiä välttämään eräillä menettelytavoilla sekä keskinäisellä yhteydenpidolla ja yhteistyöllä. Niihin käytetty aika on kuitenkin pois varsinaisesta tehtävien hoitamisesta. Kahden ylimmän laillisuusvalvojan päällekkäinen järjestelmä ei ole kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta tehokkain eikä tarkoituksenmukaisin.

Jussi Pajuoja

Tietotekniikan käyttö kehittyy – haasteena julkinen sektori

Äskettäin julkaistussa Digibarometri 2015 -vertailussa Suomen sijoitus oli erittäin hyvä. Kokonaisvertailussa Suomi sijoittui 22 maan joukossa Tanskan jälkeen toiseksi. Viiden kärjessä olivat seuraavina Norja, Ruotsi ja Alankomaat.

Digibarometrissa mittauksen kohteena on tietotekniikan hyödyntämisen laajuus, ja maat luokitetaan 36 muuttujan perusteella. Mittaus toteutetaan erikseen kolmella pääsektorilla: yritykset, kansalaiset ja julkinen sektori.

Suomessa merkittävin parannus on tapahtunut yrityssektorilla. Sen sijaan julkisen sektorin digivertailussa vastaavaa edistystä ei ole nähtävissä. Suurin haaste on tietotekniikan hyödyntäminen julkisella sektorilla ja tietotekniikan kansalaistaidot, joissa Suomi jää vertailumaiden keskitasolle. Raportissa asetetaan tavoitteeksi julkisen sektorin täysdigitointi. Puutteena kuitenkin pidetään, että tällä hetkellä Suomen julkishallinnossa ei kenelläkään näytä olevan selvää ajatusta siitä, miten digitaalisuutta tulisi edistää.

Koulut ovat avainasemassa

Tietotekniikan kansalaistaitojen perusta luodaan kouluissa. Tällä hetkellä otetaan suurta askelta, kun sähköiset ylioppilaskirjoitukset alkavat ensi vuoden syksyllä. Pilottiaineina ovat saksan kieli, maantiede ja filosofia. Tavoitteena on, että vuoteen 2019 mennessä kaikki kokeet tapahtuvat sähköisesti. Viimeisenä toteutetaan sähköinen matematiikan koe.

Olen seurannut sähköisen ylioppilastutkinnon toteuttamista Ylioppilastutkintolautakuntaan, opetus- ja kulttuuriministeriöön ja Opetushallitukseen suorittamillani tarkastuksilla. Lisäksi olen keskustellut asiasta Opetusalan Ammattijärjestöjen OAJ:n edustajien kanssa. Tietotekniikan opetus on myös ollut pysyväisaiheena kouluihin tehdyillä tarkastuksilla.

Jo nyt on nähtävissä, että sähköinen ylioppilastutkinto tulee olemaan suuri haaste. Toisin kuin uudistuksissa yleensä, kehitys ei tässä tapahdu asteittain alhaalta ylös, eli etenemällä vähitellen peruskoulun ensimmäiseltä luokalta kohti

lukiota. Sen sijaan uudistus tehdään ylhäältä alas, toteuttamalla sähköinen ylioppilastutkinto, jossa menestyminen vaatii opetuksen muuttumista paitsi lukiossa, jo peruskouluaikana.

Kouluihin tehdyillä tarkastuksilla on voitu havaita, että tietoteknisessä osaamisessa ja resursseissa on suuria eroja kaikilla tasoilla: eri kuntien välillä, yhden kunnan eri kouluissa ja yksittäisen koulun eri opettajien välillä. Esimerkiksi se, että jokin koulu kertoo painottavansa tietotekniikkaa, ei tarkoita, että koulun kaikki opettajat tekisivät näin ja että heillä olisi valmiudet opettaa sähköisin menetelmin ja laittein.

Parhaita käytäntöjä kartoitettaessa olisi hyvä, että opettajien ja oppilaiden tukena olisi pedagoginen tukihenkilö. Hänen tehtävänään olisi huolehtia siitä, että opettajat ja oppilaat osaavat käyttää laitteita ja neuvoa parhaat tavat toteuttaa opetusta tietotekniikan avulla.

Monesti jo koulujen tietotekniset opetusjärjestelyt kertovat vanhentuneesta ajattelutavasta. Aikaisemmin opetus järjestettiin ns. atk-luokassa. Tähän johti osaltaan digitaalisten laitteiden kalleus ja tarve suojata niitä. Kääntöpuolena oli, että tietotekniikka jäi opetuksessa erilliseksi saarekkeeksi, jota ei voitu integroida kaikkeen oppimiseen, koska laitteita ei muissa luokkahuoneissa ollut. Nykyinen tietotekniikan massatuotanto, arkipäiväistyminen ja halventuneet hinnat mahdollistavat tässä uudenlaisen ajattelun.

Tarkastuksilla on voitu todeta, että käsitys lasten ja nuorten tietoteknisestä osaamisesta on osin harhaanjohtava. Viihdekäyttö osataan, mutta muu tietotekniikan hallinta ei ole itsestään selvää. Kun eräässä tietoteknisesti painottuneessa koulussa kysyimme, kuinka moni oppilaista käytti kirjoittaessaan kymmensormijärjestelmää, lähes kään kaikki eivät sitä hallinneet. Jatkokysymykseen, miten järjestelmää käyttävät olivat sen oppineet, vastaus oli että netin avulla. Ainakaan tässä koulussa kymmensormijärjestelmää ei opetettu.

Myös perusasenteissa ilmenee suuria eroja. Joissain kouluissa opetellaan koodaamista ja oppilailla on käytössään kaikkein moderneimmat laitteet, toisissa kouluissa älypuhelimet ja muu tietotekniikka taas koetaan uhkana ja häiriönä, johon puututaan laatimalla pikkutarkkoja sääntöjä ja järjestyksenpidolla.

Oma ongelmansa on kysymys, voidaanko oppilaita pyytää tuomaan omia älypuhelimiaan tai muita digitaalisia laitteita opetustilanteeseen. Ylimpien laillisuusvalvojien kanta asiassa on, että näin on mahdollista menetellä. Tämä kuitenkin edellyttää, että jos oppilaalla ei ole omia laitteita, maksuttomassa perusopetuksessa opetuksen järjestäjän on tarjottava ilmaiseksi jokaisen käyttöön ne laitteet, jotka ovat opetuksessa tarpeen.

Kaiken kaikkiaan digitaalisen tekniikan hyödyntäminen on paitsi järjestely-, myös oikeuskysymys. Yhtenä keskeisenä tekijänä on digitaalisen opetuksen yhdenvertainen tarjonta, joka taas palautuu resursseihin. Kuntien tulisi investoida koulujen tietotekniikkaan ja sen opetukseen, mutta tässä ollaan kaukana yhdenvertaisesta käytännöstä, koska kuntien resurssit ja niiden tekemät priorisoinnit vaihtelevat suuresti.

Koulutarkastuksilla on noussut esiin myös oikeudellisen tuen tarve. Kun digitaalista tekniikkaa hyödynnetään, on kaivattu esimerkiksi selkeää ohjeistusta tekijänoikeuksista. Opettajat ovat monesti kokeneet jäävänsä yksin painiessaan digitaalisen maailman monimutkaisten oikeuskysymysten kanssa sekä käyttäessään verkossa olevaa aineistoa että julkaistessaan oppilaiden töitä verkossa.

Sähköinen ylioppilaskirjoitus on siis suuri haaste, mutta digitalisoinnin laajentaminen koko opetukseen on valtava tehtävä. Se tulee väistämättä aiheuttamaan investointeja, muokkaamaan rakenteita ja vaatimaan myös henkilökohtaista panostusta kaikilta opetussektorilla toimivilta. Toisaalta tuloksena voi olla nykyistä monipuolisempi, uudenlaisia oppimismenetelmiä hyödyntävä koulu, joka ei enää ole tiukasti sidottu aikaan, paikkaan ja rakennuksiin.

Miten tietotekniikan hyödyntämistä voidaan parantaa julkisella sektorilla?

Digibarometrin mukaan Suomen suurin haaste on siis tietotekniikan hyödyntäminen julkisella sektorilla. Esimerkiksi julkisten palvelujen tuottavuusvertailussa jäädään kärjestä. Tämä indikaattori mittaa tietotekniikan vaikutuksia muun muassa silloin, kun kysymys on palveluiden nopeammasta saatavuudesta, virheiden vähenemisestä ja läpinäkyvyyden parantumisesta.

Viime aikoina julkisen sektorin tietojärjestelmähankkeet ovat nousseet otsikoihin erityisesti epäonnistumisten vuoksi. Käsittelin itsekin vuoden 2010 vuosikertomuksessa VALDA-tietojärjestelmän valmistelua. Sen oli tarkoitus olla valmis, kun AVI- ja ELY-virastot aloittivat toimintansa. Tietojärjestelmää ei saatu käyttöön tuolloin eikä myöhemminkään, vaan hanke ajettiin lopulta alas.

Toisaalta onnistumisiakin on saatu. Vuoden 2013 kertomuksessa aiheenani oli Kansaneläkelaitoksen (Kela) toiminta. On selvää, että Kela on onnistunut sekä laajentamaan sähköisten verkkopalvelujen käyttöä että kehittämään omia tietojärjestelmiään ilman, että vakavia palvelukatkoksia tai käyttöönoton viivästymisiä on tapahtunut.

Omaan valvontaani kuuluvilla sektoreilla tietojärjestelmäongelmia esiintyy tällä hetkellä erityisesti työhallinnossa ja poliisin tietojärjestelmän eli VITJAn kehittämisessä. Työhallinnon ja TE-toimistojen palveluongelmia käsitellään sitä koskevassa jaksossa, poliisin VITJA-hanketta käyn lyhyesti lävitse seuraavassa.

Miksi poliisin tärkein tietojärjestelmähanke viivästyi?

Eduskunnan tarkastusvaliokunta totesi mietinnössään vuonna 2011, että Suomessa oikeudenkäynnit kestävät liian pitkään. Jotta oikeudenkäynnin kokonaiskestoa, johon luetaan myös esitutkinta ja syyteharkinta, voitaisiin lyhentää, tietojärjestelmäongelmat olisi poistettava. Kysymys on vanhentuneista, käyttöikänsä päässä olevista tietojärjestelmistä ja siitä, että eri viranomaisten järjestelmät eivät ole keskenään yhteensopivia.

Tarkastusvaliokunta antoikin selkeän toimeksiannon. Tavoitteeksi asetettiin, että koko rikosprosessissa olisi yksi yhteinen tietojärjestelmä, johon tieto tallennetaan vain kerran. Näin voidaan nopeuttaa tiedon siirtoa, lyhentää oikeudenkäynnin kestoa, edistää prosessin läpinäkyvyyttä ja parantaa oikeusturvaa. Tavoitteen saavuttamiseksi tarkastusvaliokunta edellytti, että vastuuministeriöiden eli sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön tuli tehdä saumatonta yhteistyötä.

Poliisin VITJA-hankkeen tavoitteena oli olla valmis vuoden 2014 alkuun mennessä samanaikaisesti poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamisen kanssa. Uuden järjestelmän oli määrä korvata poliisin tärkein tietojärjestelmä, poliisitietojärjestelmä (PATJA), jonka käyttämiseen poliisimiehellä kuluu jopa 20–30 % työajasta.

VITJA-hankkeen aikataulu kuitenkin petti, vaikka hankkeen käytössä oli poikkeuksellisen paljon resursseja. Esimerkiksi tietoteknistä määrittelytyötä teki enimmillään yli 250 henkilöä. Kun hankesopimus tietojärjestelmän toimittajan kanssa purettiin kesäkuussa 2014, käyttöön oli saatu vain järjestelmän ensimmäinen vaihe eli tuntomerkkirekisteri vuoden 2014 alussa.

Hankkeen viivästymisestä aiheutuneet rahalliset ja ajalliset menetykset ovat olleet merkittäviä. Tilannetta arvioidessaan tarkastusvaliokunta totesi, että tehdystä purkusopimuksesta huolimatta hankkeessa menetettiin useita vuosia ja miljoonia euroja ilman, että saatiin aikaiseksi tavoiteltuja tehokkuushyötyjä.

Yhtenä epäonnistumisen syynä oli, että VITJA-hanke laajeni liian suureksi ja moneen suuntaan ulottuvaksi, jotta se olisi kyetty toteuttamaan yhdellä kertaa. Järjestelmän piti yhdistää kaikki poliisin tietojärjestelmät, joita on kymmenittäin. Kun hankesopimus purettiin, projekti jaettiin samalla pienempiin ja helpommin hallittavissa oleviin osiin.

Toinen ongelma oli se, että vastuuministeriöiden yhteistyö ei ole ollut saumatonta toisin kuin tarkastusvaliokunta edellytti. VITJA-hankkeen

vastinparina on oikeusministeriön AIPA-hanke. Siinä on tavoitteena luoda yhtenäinen järjestelmä, jossa syyttäjänvirastot ja yleiset tuomioistuimet käsittelevät sähköisesti kaikki lainkäyttöasioita koskevat toimintonsa asian vireille tulosta sen ratkaisemiseen ja arkistointiin saakka.

Kuitenkin myös AIPA-hanke on viivästynyt. Vaikeuksia on lisäksi aiheutunut siitä, että kumpikin ministeriö on hankkeita kilpailuttaessaan edennyt omia teitään. Sen sijaan, että yhteisellä kilpailutuksella olisi saatu synergiahyötyjä, joudutaan nyt kamppailemaan erilaisille alustoille rakentuvien tietojärjestelmien yhteensopivuus- ja tiedonsiirto-ongelmien kanssa.

Laillisuusvalvonnan kannalta erityisen huolestuttavaa on, että VITJA-hanketta valmisteltaessa ei riittävässä määrin ennakoitu oikeus- ja tietoturvaongelmia. Esimerkiksi suuria kustannuksia vaativaa lokijärjestelmää, jolla voidaan kontrolloida tietojen käyttöä, ei ilmeisesti sisältynyt alkuperäiseen hankesuunnitelmaan asialta vaadittavalla tavalla. Samankaltaisia ongelmia esiintyi tietojen käyttöoikeuksissa ja tiedon elinkaaren hallinnassa. Epäselväksi muun muassa jäi, kuinka tietojen arkistointi ja vanhentuneiden tietojen poistaminen järjestelmästä olisi tapahtunut.

Näistä syistä johtuen olen pyytänyt sisäasiainministeriötä raportoimaan vielä erikseen siitä, millä tavoin VITJA-hanke etenee kuluvan vuoden aikana ja kuinka esiin nousseet oikeudelliset ja tietoturvaongelmat on tarkoitus ratkaista. Seurannan tarvetta lisää se, että tietojärjestelmien toteutus, tietotekniikan kasvanut normitus ja poliisin hajanainen rekisterilainsäädäntö tuntuvat olevan kovin kaukana toisistaan.

Maija Sakslin

EU, ihmisoikeussopimus ja perusoikeudet

EU:n liittyminen ihmisoikeussopimukseen

Euroopan unionin tuomioistuin antoi joulukuussa 2014 merkittävän lausunnon. Sen mukaan luonnos sopimukseksi Euroopan unionin liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei ole sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa. Unionin tuomioistuin ei pitänyt hyväksyttävänä, että liittymissopimuksessa EU olisi rinnastettu valtioon ja sen rooli olisi samankaltainen kuin ihmisoikeussopimuksen osapuolena olevalla valtiolla. Tämä vaarantaisi unionin oikeuden itsenäisyyden ja vaikuttaisi unionin tuomioistuimen lainkäyttövaltaan tavalla, jota se ei pitänyt hyväksyttävänä.

Euroopan unionia on kritisoitu riittämättömästä perus- ja ihmisoikeuksien suojasta. Liittymistä ihmisoikeussopimukseen on pidetty tärkeänä askeleena tämän puutteen poistamiseksi. Erityisen ongelmallisena on pidetty sitä, että yksilöllä ei ole oikeutta viedä EU:n toimintaa koskevaa asiaa ihmisoikeustuomioistuimen tutkittavaksi, vaikka ihmisoikeustuomioistuimeen voikin valittaa yksittäisen EU:n jäsenvaltion menettelystä. Liittyminen parantaisi oikeuksien suojaa, sillä yksilöt ja ryhmät voisivat saattaa EU:n instituutioiden menettelyn ulkopuolisen tahon, ihmisoikeustuomioistuimen, arvioitavaksi. Tätä mahdollisuutta on pidetty sitä merkittävämpänä, mitä enemmän jäsenvaltiot ovat siirtäneet toimivaltaa EU:lle.

Ihmisoikeussopimukseen liittymisellä olisi symbolista arvoa, mutta myös oikeudellista merkitystä kattavan ja yhdenmukaisen ihmisoikeuksien suojan toteutumisessa. Se saattaisi tehostaa oikeuksien huomioon ottamista kaikessa EU:n toiminnassa. Liittymisen uskotaan turvaavan yhdenmukaisen oikeuksien suojan, lisäävän unionin legitimiteettiä ja antavan unionille uskottavuutta myös ulkosuhteissa.

Unionin tuomioistuimen mukaan liittymisen myötä ihmisoikeussopimus sitoisi unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita ja muodostaisi näin olennaisen osan unionin oikeutta, jota sovellettaisiin unionin tuomioistuimessa.

Ajatus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta osana Euroopan unionin oikeutta on vanha. Jo Euroopan yhteisön perustamisen yhteydessä keskusteltiin ihmisoikeussopimuksen turvaamien

oikeuksien sisällyttämisestä perustamissopimukseen. Liittymistä ihmisoikeussopimukseen ehdotettiin myös Euroopan unionin perustamisen yhteydessä. Kaikki unionin 28 jäsenvaltiota ovat Euroopan neuvoston jäseniä ja siten myös ihmisoikeussopimuksen osapuolia. Ihmisoikeussopimuksen osapuolena on lisäksi 19 muuta Euroopan neuvoston jäsenvaltiota.

Neuvottelut liittymissopimuksesta kestivät lähes kolme vuotta. Komissio ja miltei kaikki EU-tuomioistuimessa käsityksensä esittäneet jäsenvaltiot pitivät liittymissopimusta unionin oikeuden mukaisena. Unionin tuomioistuimen kielteinen lausunto merkitsee, että liittyminen ihmisoikeussopimukseen on mahdollista vain, jos liittymissopimusta muutetaan tai unionin perussopimuksia tarkistetaan. Ihmis- ja perusoikeuksien edistämisen kannalta tätä pidetään erittäin valitettavana.

Unionin ulkoinen valvonta

Liittyminen ihmisoikeussopimukseen merkitsisi, että unioniin ja sen toimielimiin sovellettaisiin ihmisoikeussopimuksessa määrättyjä valvontajärjestelyjä. Unioniin kohdistuisi ulkopuolinen, ihmisoikeustuomioistuimen valvonta. Ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeussopimuksen tulkinnat sitoisivat EU:ta ja kaikkia sen instituutioita, mutta EU-tuomioistuimen tulkinnat ihmisoikeussopimuksen oikeuksista eivät sitoisi ihmisoikeustuomioistuinta. EU-tuomioistuimen mukaan tämä ei olisi hyväksyttävää, kun kysymys on unionin oikeuden tai sen perusoikeuskirjan tulkinnasta. Tuomioistuin piti puutteena myös sitä, että vaikka ihmisoikeussopimus antaa mahdollisuuden ylläpitää korkeampaa oikeuksien suojan tasoa, ei liittymissopimuksessa ole huolehdittu siitä, etteivät EU:n perusoikeuskirjan turvaama oikeuksien suojan taso ja unionin oikeuden ensisijaisuus, yhtenäisyys ja tehokkuus vaarantuisi.

Ihmisoikeussopimus edellyttää sen osapuolena olevien valtioiden huolehtivan siitä, että myös toiset valtiot kunnioittavat ihmisoikeuksia. EU-tuomioistuimen mukaan tämä velvollisuus on ongelmallinen, sillä unionin oikeus perustuu jäsenvaltioiden yhteisille arvoille ja velvoittaa jäsenvaltioita vastavuoroiseen luottamukseen. Velvollisuus tarkastaa, ovatko muut jäsenvaltiot noudattaneet perusoikeuksia, saattaisi siten vaarantaa unionin sisäisen tasapainon ja unionin oikeuden itsenäisyyden.

Lisäksi EU-tuomioistuin piti ongelmallisena menettelyä, jossa jäsenvaltioiden korkeimmat oikeudet voisivat pyytää ihmisoikeustuomioistuimelta neuvoa ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta. Tämä voisi rajoittaa EU:n ennakkoratkaisumenettelyn itsenäisyyttä ja heikentää sen tehokkuutta.

Lissabonin sopimus vahvisti EU:n perusoikeusulottuvuutta. Sen lisäksi, että Lissabonin sopimuksessa velvoitetaan unioni liittymään ihmisoikeussopimukseen, EU:n perusoikeuskirja tuli oikeudellisesti velvoittavaksi. Perusoikeuskirjan mukaan siltä osin kuin sen turvaamat oikeudet vastaavat ihmisoikeussopimuksessa turvattuja oikeuksia, oikeuksien merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin sopimuksessa. Unioni voi kuitenkin antaa oikeuksille laajempaa suojaa. Ihmisoikeussopimuksella on näin erityinen merkitys unionin oikeudessa.

Keskeinen kysymys on, kuka vastaa mahdollisesta ihmisoikeuksien loukkauksesta. Onko jäsenvaltio vastuussa kansallisen lainsäätäjän, hallinnon ja tuomioistuimen toiminnasta, vai onko vastuussa loukkauksesta unioni, koska jäsenvaltio toimii unionin puolesta ja sen tukemana?

Ihmisoikeustuomioistuin on todennut *Bosphorus*-tuomiossa, että koska Euroopan unioni ei ole liittynyt ihmisoikeussopimukseen, jäsenvaltio ei ole vastuussa väitetystä sopimuksen loukkauksesta niin kauan kuin unionin antama suoja ihmisoikeuksille vastaa sopimuksen antamaa suojaa. Ihmisoikeussopimukseen ei siis voi vedota ihmisoikeustuomioistuimessa, jos jäsenvaltio toimeenpanee unionin oikeutta pysyen sen puitteissa, eikä sillä ole harkintaa unionin oikeuden toimeenpanossa.

Suomessa sekä valtioneuvosto että eduskunta ovat pitäneet EU:n liittymistä ihmisoikeussopimukseen tärkeänä yksilön oikeuksien toteutumiseksi ja perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen vahvistamiseksi.

EU:n perusoikeusulottuvuus

EU-tuomioistuimen lausunnossa päähuomio kohdistui eurooppalaisten tuomioistuinten välisiin suhteisiin ja yhteistyöhön ja EU:n osallistumiseen sopimuksen valvontaan. Vähemmälle huomiolle on jäänyt se, parantaisiko unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen oikeuksien suojaa unionissa.

EU:ssa on suhteellisen korkea perus- ja ihmisoikeuksien turvan taso. Perusoikeuskirjan turvaamien perusoikeuksien kunnioittaminen muodostaa perustan toiminnan laillisuudelle. Joiltain osin perusoikeuskirja ja tuomioistuin ovat antaneet pidemmälle menevää suojaa oikeuksille kuin ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuin, minkä myös ihmisoikeustuomioistuin on todennut. Perusoikeuskirjan merkitys lainsäädännön valmistelussa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä onkin viime vuosina vahvistunut.

EU-tuomioistuimella on merkittävä rooli perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Vuonna 2014 tuomioistuin teki jo 190 perusoikeuskirjaa koskevaa ratkaisua, joissa se antoi jäsenvaltioiden tuomioistuimelle ohjausta muun muassa siitä, milloin perusoikeuskirjaa on sovellettava, velvollisuudesta tulkita johdettua oikeutta perusoikeuskirjan valossa sekä oikeuksien sisällöstä, esimerkiksi hyvästä hallinnosta. Tämän vuoksi eduskunta on pitänyt tärkeänä, että EU-tuomioistuimessa vireillä olevia perusoikeusasioita seurataan ja että Suomi osallistuu niiden käsittelyyn. Eduskunta on myös toivonut, että unionilla olisi nykyistä tehokkaampia välineitä puuttua jäsenvaltioiden ihmisoikeusloukkauksiin.

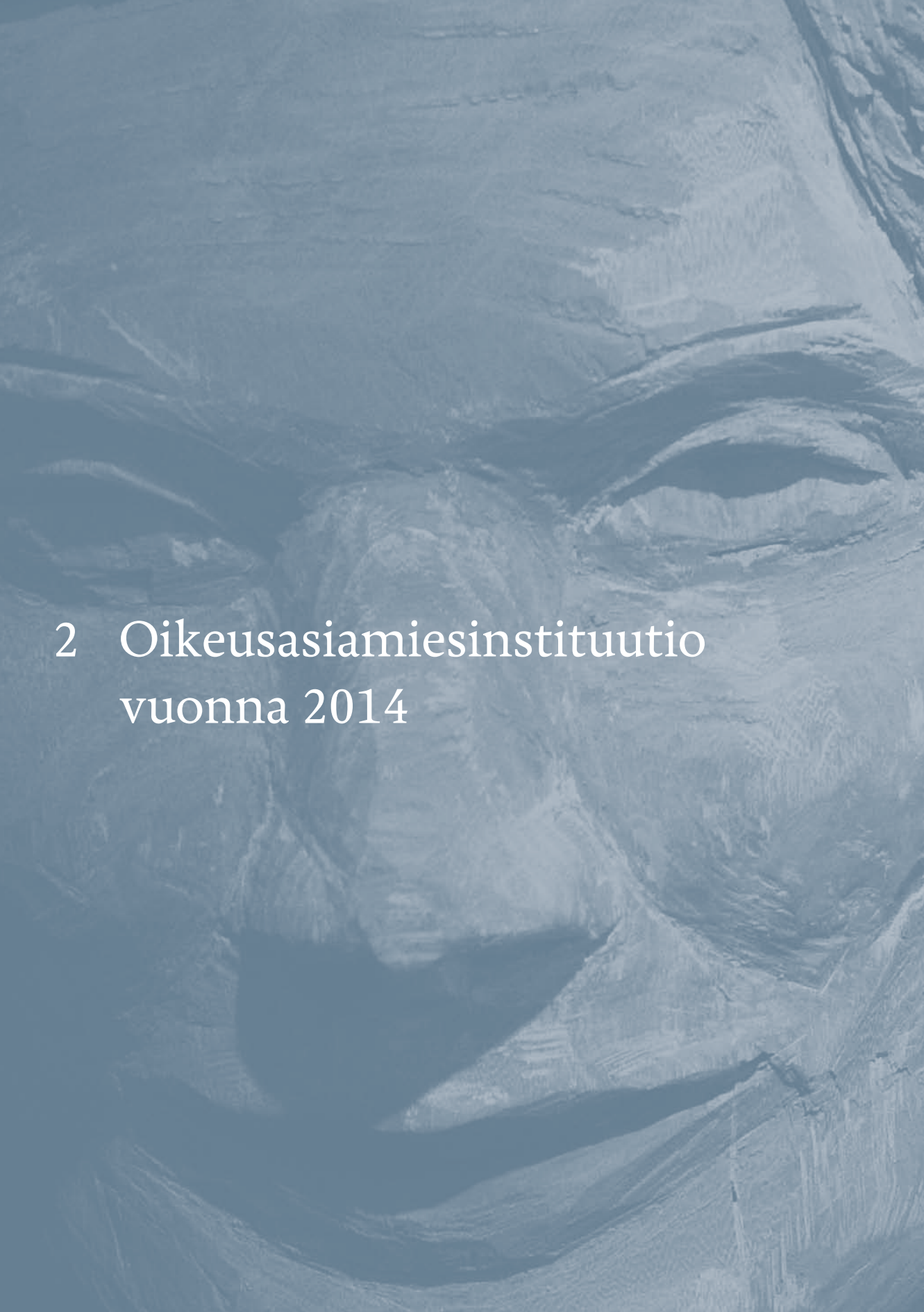
Kun Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeussopimukseen viivästyy, saattavat erot ja eriytyminen oikeuksien suojan tasossa lisääntyä, samoin kuin huoli siitä, että unioni ja sen jäsenvaltiot voisivat välttää velvoitteitaan ihmisoikeustuomioistuimen kontrollin puuttuessa.

Eduskunta onkin kannattanut sitä, että EU:n perusoikeusviraston asemaa ja toimintamahdollisuuksia vahvistetaan osana perusoikeusulottuvuuden ja oikeusvaltiokehityksen vahvistamista, kuten perusoikeusvirasto on esittänyt. Perusoikeusviraston toiminnan tulisi kattaa kaikki unionin toiminta ja kaikki perusoikeuskirjan perusoikeudet. Perusoikeusvirasto tulisi myös kiinnittää tiiviimmin EU:n säädösehdotusten ennakolliseen perusoikeusarviointiin, ja sillä tulisi olla mahdollisuus antaa lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista myös oma-aloitteisesti.

EU:n merkitys perus- ja ihmisoikeustoimijana on kasvanut, ja unionin lainsäädäntö vaikuttaa merkittävästi oikeuksien toteutumiseen kansallisella tasolla. Tämän vuoksi eduskunta onkin edellyttänyt, että myös EU:n perusoikeusnormit tuodaan nykyistä vahvemmin kansallisen tason viranomais- ja tuomioistuintoimintaan ja lisätään tietämystä perusoikeuskirjan suojaamien oikeuksien ja periaatteiden sisällöstä ja soveltamiskäytännöstä. Laillisuusvalvojat, muut valvontaviranomaiset, tuomioistuimet ja muut ihmisoikeustoimijat ovat tässä keskeisessä asemassa.

Oikeusasiamiehellä on tärkeä rooli unionin perusoikeuskirjan turvaamien oikeuksien toimeenpanon edistämisessä ja valvonnassa. Oikeusasiamies voi eri tavoin tehtäviään hoitaessaan lisätä unionin perusoikeuksien tuntemusta.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön painoarvo eurooppalaisen perusoikeuskäsityksen muovaajana kasvaa myös tulevaisuudessa. Siksi on tärkeää, että Suomi pyrkii aktiivisesti vaikuttamaan tuomioistuimen tulkintoihin. Pidänkin harkinnan arvoisena pohtia, olisiko perusteltua, että oikeusasiamies osallistuisi EU-tuomioistuimessa vireillä olevien perusoikeuskysymysten merkityksen arviointiin laillisuusvalvontakäytännön ja suomalaisen perusoikeustradition valossa.



2 Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2014

2.1 Katsaus instituutioon

Vuosi 2014 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 95. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809. Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962.

Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (International Ombudsman Institute, IOI) jäseniä on tällä hetkellä noin 170. Osa oikeusasiamiehistä on kuitenkin alueellisia tai paikallisia, esimerkiksi Saksassa ja Italiassa ei ole parlamentaarista oikeusasiamiestä. Euroopan unioniin perustettiin oikeusasiamies vuonna 1995.

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

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

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

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

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

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

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

OA Jääskeläinen ratkaisi 31.3.2014 saakka voimassa olleen asiajakopäätöksen mukaisesti asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluivat muun muassa tuomioistuimia ja oikeushallintoa, vankeinhoitoa, terveydenhuoltoa ja kieliasioita koskevat asiat. AOA Pajuojan vastuulla olivat muun muassa poliisia, syyttäjälaitosta ja puolustusvoimia, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoima- ja työttömyysturvaa koskevat asiat. AOA Sakslin käsitteli

esimerkiksi sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia, alue- ja paikallishallintoa sekä ulosottoa ja ulkomaalaisasioita koskevat asiat.

OA Jääskeläinen teki eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 14 §:n 1 momentin nojalla uuden päätöksen tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken 1.4.2014 lukien. Päätöksen mukaisesti OA Jääskeläiselle siirtyivät muun muassa vammaisia henkilöitä, ulkomaalaisia ja salaista tiedonhankintaa koskevat asiat sekä kansallisen kidutuksen vastaisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia koskevat asiat. AOA Pajuojan vastuulle siirtyivät vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa koskevat asiat. AOA Sakslinin ratkaistaviksi siirtyivät sotilasasioita, puolustushallintoa, Rajavartiolaistosta, kirkkoa sekä liikennettä ja viestintää koskevat asiat. Yksityiskohtainen työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2014 esittelijäneuvos Pasi Pölönen yhteensä 59 työpäivän ajan.

2.2
Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

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

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

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

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

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja yleiset tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

Arvot

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

Tavoitteet

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

Tehtävät

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

Painotukset

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

Toimintaperiaatteet

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

Toimintaperiaatteet erityisesti kanteluasioissa

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

Tavoitteiden toteutumisen merkitys

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

2.3 Toimintamuodot ja painopisteet

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

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

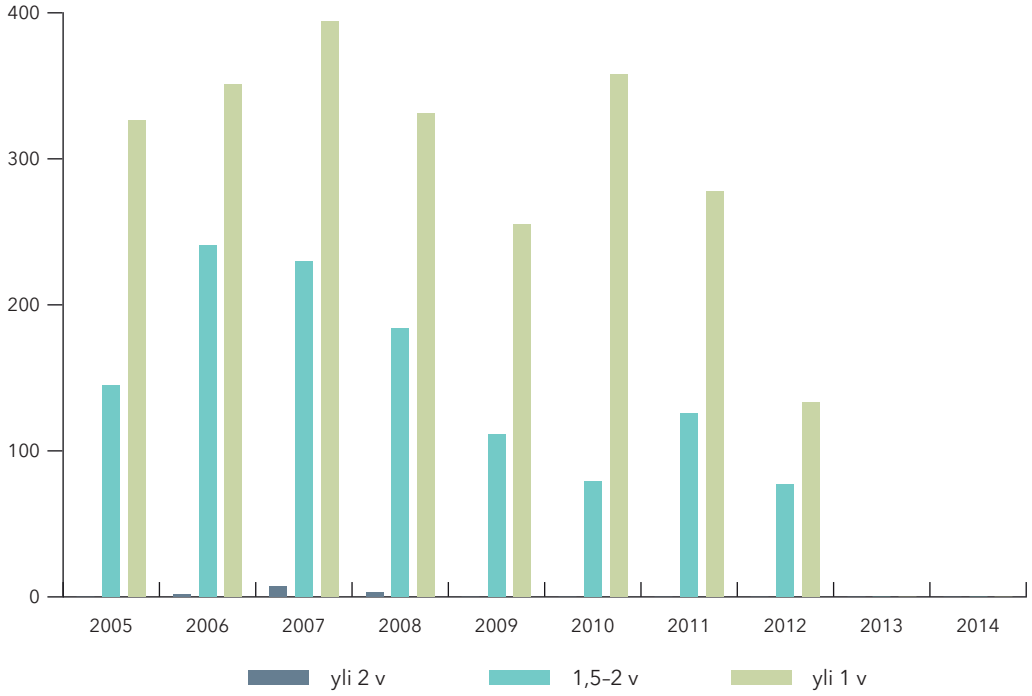
Oikeusasiamiehen salaiseen tiedonhankintaan kohdistaman erityisvalvonnan ala laajeni vuoden 2014 alusta. Kun aiemmin oikeusasiamiehen erityinen valvontatehtävä koski vain osaa viranomaisten käyttämistä salaisen tiedonhankinnan keinoista, joista viranomaisten oli raportoitava oikeusasiamiehelle, kattaa raportointivelvollisuus nyt kaikki salaisen tiedonhankinnan keinot. Myös näiden keinojen lisääntyminen lainmuutoksen myötä laajentaa valvonnan alaa. Salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävät poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat.

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

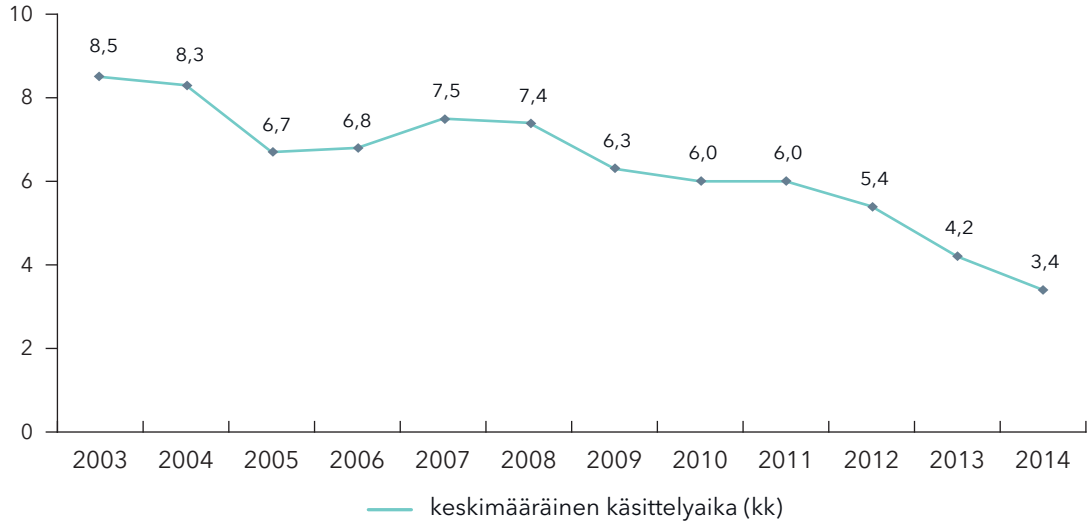
Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluja muun muassa keskeisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Tarkastuksilla ja omasta aloitteesta hän ottaa esille sellaisia kysymyksiä, jotka ovat herkkiä perusoikeuksien kannalta ja joilla on yksittäistapauksia yleisempää merkitystä. Vuonna 2014 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli vammaisten henkilöiden oikeudet. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjaksossa kohdassa 3.6.

2.3.1 VUODEN KÄSITTELYAJAN SAAVUTTAMINEN

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



Yli vuoden vireillä olleet kantelut vuosina 2005–2014



Kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika vuosina 2003–2014

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.

Kantelujen enimmäiskäsittelyajan lyhentäminen yhteen vuoteen on ollut oikeusasiamiehen pitkän aikavälin tavoite. Ratkaisutoiminnan tehostamisen johdosta tähän tavoitteeseen päästiin vuonna 2013 huolimatta kantelujen määrän voimakkaasta kasvusta. Myös vuonna 2014 tähän tavoitteeseen päästiin, eikä vuoden vaihteessa ollut vireillä yhtään yli vuoden vanhaa kantelua.

Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden lopussa 3,4 kuukautta, kun se vuoden 2013 päättyessä oli 4,2 kuukautta.

2.3.2 KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2014 kanteluita saapui 4 606. Tämä on noin 400 (9 %) vähemmän kuin vuonna 2013 (5 043). Kertomusvuonna ratkaistiin 4 757 kantelua eli noin 150 enemmän kuin niitä saapui.

Viime vuosina kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on laskenut ja vastaavasti sähköpostitse saapuneiden määrä on huomattavasti lisääntynyt. Vuonna 2014 valtaosa, 64 %, kanteluista saapui sähköisesti.

Oikeusasiamiehelle saapuneet kantelut kirjataan oikeusasiamiehen kanslian diaariin omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 4). Kantelijalle lähetetään noin viikon sisällä ilmoituskirje kantelun vastaanottamisesta. Sähköpostitse saapuneisiin kante-

Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2003–2014

luihin lähetetään lisäksi heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2014 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin 864 eli 18 % kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Nopeutetun menettelyn kanteluista ei lähetetä ilmoituskirjettä kantelijalle. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon, ja kantelijalle lähetetään kirjaamosta ilmoituskirje. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

Tiedusteluluonteisia kansalaiskirjeitä, selvästi perusteettomia kirjoituksia tai toimivaltaan kuulumattomia ja sisällöltään epäselviä ei käsitellä kanteluina, vaan ne kirjataan omaan asiaryhmäänsä (ryhmä 6, ns. muut kirjoitukset). Ne luetaan kuitenkin laillisuusvalvonta-asioihin ja jaetaan kirjaamosta apulaisoikeusasiamiehen sijaiselle tai kansliapäällikölle, joka jakaa ne edelleen notaareille ja tarkastajille valmisteltaviksi. Tällaisenkin kirjeen lähettäneelle annetaan vastaus ja vastauskonseptit tarkastaa apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö. Vuonna 2014 tähän diaariryhmään kuuluvia kirjoituksia oli 292 kappaletta.

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

Pelkästään tiedoksi tulleet kirjoitukset niin ikään kirjataan, mutta niihin ei vastata. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään näiden periaatteiden mukaan. Vuonna 2014 vastaanotettiin lähes 1 200 tiedoksi tullutta kirjoitusta.

■ saapuneet ■ ratkaistut	2013	2014
Kantelut	4 975 5 281	4 558 4 757
Oikeuskanslerilta siirtyneet	68	48
Omat aloitteet	67 74	60 58
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	80 71	84 87
Muut kirjoitukset	316 336	292 294
Yhteensä	5 506 5 762	5 042 5 196

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2013–2014

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

Vuonna 2014 kaikista saapuneista kanteluista 79 % kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot kymmenestä suurimmasta kohderyhmästä ovat liitteessä 4.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2014 yhteensä 58. Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 38 asiaa eli 66 % asioista.

2.3.3 TOIMENPITEET

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

Virkasyyte on ankarin oikeusasiamiehen toimenpiteistä. Hän voi kuitenkin olla nostamatta syytettä, vaikka valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, jos hän katsoo, että asia voi jäädä huomautuksen varaan. Hän voi myös lausua käsityksensä lainmukaisesta menettelystä tai kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Käsitys voi olla luonteeltaan moittiva tai ohjaava.

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

Vuonna 2014 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 774 eli 16 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin ns. täysimittaisesti eli hankkimalla asiassa vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto 1 202 asiaa eli lähes 25 % asioista. Näistä asioista noin 53 % johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Noin 47 %:ssa eli 2 281 asiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 317 asiassa eli vajaassa 7 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 31 %:ssa tapauksista (1 486).

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 12 % (587). Lisäksi tutkimatta jäävät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat.

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

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Huomautuksia annettiin 18 ja käsityksiä esitettiin 579. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 50 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 26, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 101 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiassa jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

Liitteessä 4 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.

2.3.4 TARKASTUKSET

Vuoden 2014 aikana tehtiin tarkastuksia 111 kohteeseen. Tämä on lähes 25 % enemmän kuin edellisenä vuonna (89). Luettelo kaikista tarkastuksista on liitteenä 5. Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

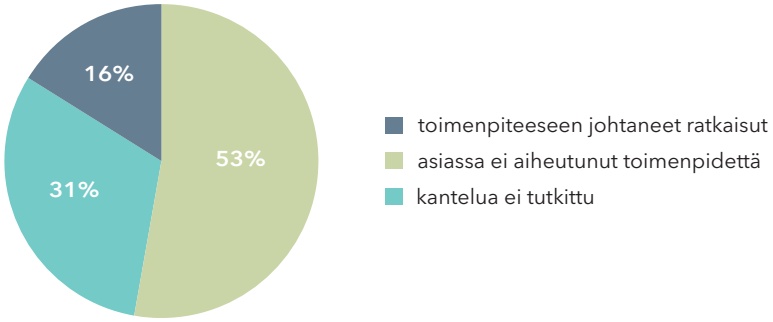
Tarkastuksista yli puolet tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja vajaa puolet tehtiin esittelijöiden voimin. Suljettuihin laitoksiin tehdyistä tarkastuksista 20 oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia.

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

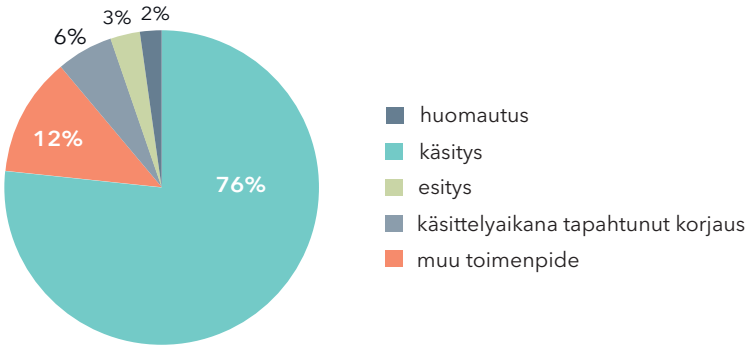
Tarkastuksilla havaitaan usein epäkohtia, joita otetaan omana aloitteena selvitettäväksi. Lisäksi tarkastuksilla on ennalta ehkäisevä tehtävä.

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN		Toimenpide							Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus
		Syyte	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	Yhteensä		
Viranomainen	Sosiaaliturva		5	158	3	11	28	205	1 100	18,6
	- sosiaalihuolto		5	128	2	9	28	172	744	
	- sosiaalivakuutus			30	1	2		33	356	
	Rikosseuraamusala		4	73	2	1	24	104	362	28,7
	Terveydenhuoltoviranomaiset			74	5	2	18	99	560	17,7
	Poliisiviranomaiset			84		4	4	92	708	13,0
	Työhallinnon viranomaiset		2	35				37	186	19,9
	Opetusviranomaiset		2	19	1	14		36	213	16,9
	Kunnalliset viranomaiset		2	13	2	1	6	24	171	14,0
	Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset			10		6	5	21	131	16,0
	Ympäristöviranomaiset			19				19	151	12,6
	Edunvalvontaviranomaiset			9	1	3	6	19	112	17,0
	Tulliviranomaiset			16	1	2		19	63	30,2
	Ulosottoviranomaiset		1	11	5		1	18	118	15,3
	Muut valvottavat viranomaiset			15	1		2	18	148	12,2
	Sotilasviranomaiset		1	11	1	3	1	17	45	37,8
	Veroviranomaiset			10	3	2	2	17	116	14,7
	Tuomioistuimet		1	7		1	3	12	242	5,0
	- yleiset tuomioistuimet		1	6		1	3	11	203	
	- erityistuomioistuimet								1	
	- hallintotuomioistuimet			1				1	38	
	Maa- ja metsätalousviranomaiset			6			1	7	92	7,6
	Ulkomaalaisviranomaiset			6				6	54	11,1
	Ylimmät valtionelimet			1	1			2	81	2,5
	Syyttäjäviranomaiset			1				1	86	1,2
	Kirkolliset viranomaiset			1				1	22	4,5
	Julkiset oikeusavustajat								31	
	Valvontaan kuulumattomat yksityiset								23	
	Yhteensä		18	579	26	50	101	774	4 815	16,1

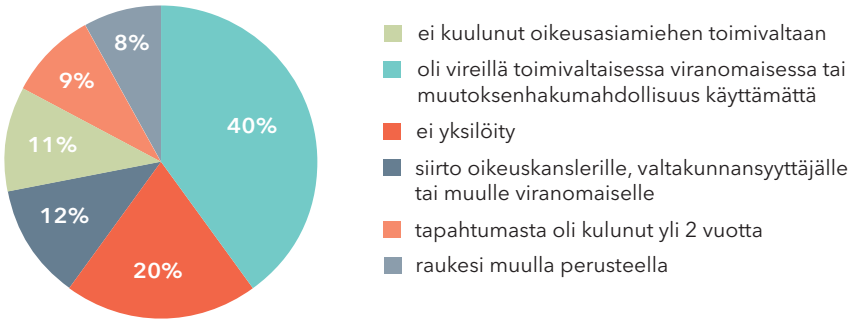
* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2014



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2014



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2014

2.4 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio muodostuu oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta.

2.4.1 IHMISOIKEUSINSTITUUTIO SAI A-STATUKSEN

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

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

Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio jätti kesäkuussa 2014 akkreditaatiohakemuksen kansainväliselle koordinaatiokomitealle. Hakemus sisälsi 70 sivua tekstiä ja saman verran liitteitä sekä oikeusasiamiehen ja Ihmisoikeuskeskuksen vuosikertomukset. Hakemus käsiteltiin koordinaatiokomitean akkreditoinnin alakomiteassa (SCA), joka lokakuussa 2014 suositteli parhaimman A-statuksen myöntämistä Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle. Suositus vahvistui koordinaatiokomitean lopulliseksi päätökseksi joulukuun 29. päivänä. A-status on myönnetty vuosille 2014–2019.

A-statuksen myöntämiseen voi liittyä huomioita ja ehdotuksia kansallisen ihmisoikeusinstituution kehittämiseksi. Suosituksessa muun muassa korostettiin tarvetta turvata riittävät voimavarat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävien tehokkaaseen hoitamiseen. Suositus on kokonaisuudessaan tämän kertomuksen liitteenä 6.

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

2.4.2 IHMISOIKEUSINSTITUUTION TOIMINNALLINEN STRATEGIA

Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution eri osilla on omat tehtävänsä ja toimintamuotonsa. Kertomusvuonna valmistui instituution ensimmäinen yhteinen pitkän aikavälin toiminnallinen strategia. Siinä on määritelty yhteiset tavoitteet ja ne keinot, joilla yhtäältä oikeusasiamies ja toisaalta Ihmisoikeuskeskus pyrkivät tavoitteiden toteuttamiseen.

Strategia käsiteltiin kanslian johtoryhmässä ja yhteistoimintamenettelyssä sekä ihmisoikeusvaltuuskunnassa. Oikeusasiamies ja IOK:n johtaja vahvistivat strategian kesäkuussa 2014, ja se liitettiin akkreditaatiohakemukseen. Strategia antaa

hyvän kuvan siitä, kuinka instituution toiminnallisesti itsenäisten, mutta toisiinsa liitettyjen osien erilaiset tehtävät tukevat toinen toisiaan yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Strategiassa määriteltiin kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle seuraavat päätavoitteet:

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

2.5 Uusia valvontatehtäviä

YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valvonta

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnainen pöytäkirja ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaan saattamista koskevat lait hyväksyttiin keväällä 2013. Tässä yhteydessä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muutoksella eduskunnan oikeusasiamies nimettiin (uusi 1 a luku 11 a – 11 h §) yleissopimuksen kansalliseksi valvontaelimeksi. Lain muutos tuli voimaan 7.11.2014 (VN:n asetus 848/2014). Valvontaelimen tehtäviä käsitellään tämän kertomuksen jaksossa 3.3.

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus

Eduskunta hyväksyi 3.3.2015 oikeusasiamieslain muutoksen, jolla YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtiminen säädettiin oikeusasiamiehen, Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviksi. Rakenteen, jonka tulee olla riippumaton, tehtävänä olisi yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta.

Eduskunta edellytti kuitenkin lausumassaan, että ennen yleissopimuksen ratifioinnin loppuunsaattamista varmistetaan, että sopimuksen 14 artiklan ratifioinnin edellytykset täyttyvät kansallisessa lainsäädännössä. Lausumassa viitattiin sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden määräämisestä eduskunnalle annettuun lakiehdotukseen (HE 108/2014 vp). Koska esityksen käsittely raukesi, oikeusasiamieslain muutokset tulevat voimaan vasta myöhemmin valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

2.6 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö

2.6.1 KOTIMAISET TAPAHTUMAT

OA Jääskeläinen osallistui oikeusasiamiehen vuoden 2012 kertomuksen täysistuntokäsittelyyn 11.2.2014.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2013 kertomus luovutettiin eduskunnan puhemiehelle 10.6.2014. Oikeusasiamies osallistui kertomuksen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistunnossa 18.6.2014.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta vieraili kansliassa 11.2.2014.

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

OA Jääskeläinen piti 6.2. Säätytalolla Valviran 5-vuotisjuhlassa alustuksen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta. Hän piti 21.5. puheenvuoron vammaisten henkilöiden oikeuksista Ihmisoikeuskeskuksen seminaarissa ja esitteli 11.9. oikeusasiamiehen toimintaa valtion virastojen pääjohtajille.

Yle Radio 1:n kieliohjelma Aristoteleen kantapää haastatteli Jääskeläistä 1.10. Ohjelman otsikkona oli Oikeusasiamies ja suomen kieli. OA Jääskeläinen piti alustuksen eduskunnan toimittajaohjelman tilaisuudessa 7.10.

Pikkuparlamentissa järjestettiin 8.10. CPT 25 vuotta juhlaseminaari, jossa OA Jääskeläinen käytti puheenvuoron vapautensa menettäneiden kohtelun valvonnasta. Hän vieraili 9.12. Ahvenanmaalla maakunnan hallituksen kielineuvoston kutsusta ja esitelmöi kielellisten oikeuksien toteutumisen valvonnasta oikeusasiamiehen ratkaisujen valossa.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamiehet Maija Sakslin ja Jussi Pajuoja luovuttivat oikeusasiamiehen kertomukset vuodelta 2013 eduskunnan puhemies Eero Heinäluomalle 10. kesäkuuta.

AOA Pajuoja osallistui 25.3. Opetushallituksessa keskustelutilaisuuteen opetusalan laillisuusvalvonnasta.

AOA Sakslin piti useita esitelmiä ja alustuksia vuoden aikana. Hän alusti 28.8. Tampereen yliopistossa pidetyssä seminaarissa ympäristöperusoikeuden toteutumisen valvonnasta. Lisäksi hän puhui 2.9. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Tervetuloa tiedekuntaan -avajaisissa, 17.9. puolustusvoimien komentajiston neuvottelupäivillä sekä 22.9. Sotilasoikeudenhoidon koulutuspäivillä Turussa.

Kanslian esittelijät pitivät lisäksi esitelmiä lukuisissa eri tilaisuuksissa, seminaareissa ja teemapäivillä.

2.6.2 KANSAINVÄLISET YHTEYDET

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

Kansainvälisiä vieraita

Alla on lueteltu osa kansliassa kertomusvuonna vierailleista henkilöistä ja delegaatioista.

- 26.3. Keski-Aasian oikeusasiamiesten ja ihmisoikeusasiantuntijoiden edustajia
- 31.3. Etelä-korealainen aluehallinnon delegaatio
- 18.8. Kiinan varaoikeusministeri Mr. Hao Chiyong seurueineen
- 2.9. Etelä-Korean Anti-Corruption & Civil Rights Commission, varapuhemies Hong Seong Chill seurueineen
- 4.9. Kenian Suomen suurlähettiläs Sofie From-Emmesberger
- 16.9. Slovenian oikeusasiamies Ms Vlasta Nussdorfer ja apulaisoikeusasiamies Mr Jernej Rovsek
- 18.9. Keski-Aasian valtioiden oikeudellisen alan korkean tason asiantuntijoita (Euroopan unionin perustuslakiseminaari ”Rule of Law Platform”)
- 23.9. Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT, 11 päivän tarkastusmatka Suomessa)
- 30.9. Namibian parlamentin pysyvän perustuslaki- ja lakikomitean edustajia puheenjohtajanaan Evelyn Nawases-Taeyelen
- 7.10. Vietnamin sosialistisen kansantasavallan suuren valiokunnan varapuheenjohtaja Mr Ha Cong Long seurueineen
- 9.10. Kansalaisjärjestö Penal Reform International (PRI)
- 10.10. Ruotsin oikeusasiamiehen kansliapäällikkö Agneta Lundberg
- 22.10. Thaimaan oikeusasiamies, prof. Sriracha Charoenpanij ja suurlähettiläs Thananant seurueineen
- 28.–30.10. Latvian oikeusasiamies Juris Jansons virkamiehineen sekä virkamiehiä Liettuan oikeusasiamiehen kansliasta (Nordic-Baltic Mobility Programme)

Ulkomaisia tilaisuuksia

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

Pohjoismaiden oikeusasiamiehillä on joka toinen vuosi yhteinen kokous. Vuonna 2014 kokoonnuttiin kesäkuun alussa Ystadissa, Ruotsissa. Kuvassa keskellä Norjan entinen oikeusasiamies Arne Fliflet.

den järjestelyistä vastaa Euroopan oikeusasiamies kansallisen tai alueellisen kollegansa kanssa. Yhteyshenkilöt, jotka toimivat verkoston yhtymäkohtana kansallisella tasolla, tapaavat joka toinen vuosi Strasbourgissa. Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä osallistui yhteyshenkilöiden verkoston kokoukseen 28.–29.4.

AOA Sakslin piti puheenvuoron Strasbourgissa 25.–27.3. Euroopan neuvoston alueiden kongressin istunnossa hyvistä käytännöistä ihmisoikeuksien toimeenpanosta paikallistasolla; 10.–11.4. Fundamental Rights plattformin kokouksessa Wienissä; 28.–29.4. Kreikan EU:n puheenjohtajuuskauden viharikoksia käsittelevässä konferenssissa Thessalonikissa; 13.–14.5. Maltalla pidetyssä Euroopan IDAHO-foorumissa (The International Day Against Homophobia and Transphobia); 11.–12.11. EU:n perusoikeuskonferenssissa Roomassa sekä 27.–29.11. saamelaisten kulttuuria ja kieliä koskevassa Euroopan neuvoston konferenssissa Inarissa. Lisäksi AOA Sakslin osallistui 31.1. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen seminaariin Strasbourgissa.

AOA Sakslin on kuulunut Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) hallintoneuvostoon vuodesta 2010 lukien. Vuonna 2012 hänet valittiin perusoikeusviraston hallintoneuvoston puheenjohtajaksi. Hän osallistui Euroopan unionin perusoikeusviraston hallintoneuvoston ja johtokunnan kokouksiin 21.2., 22.–23.5., 26.9. ja 11.–12.12.

OA Jääskeläinen ja Ihmisoikeuskeskuksen ma. johtaja Kouros osallistuivat 12.–14.3. Genevessä kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden koordinaatiokomitean kokoukseen (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ICC).

OA Jääskeläinen osallistui 1.4. Norjan pitkäaikaisen oikeusasiamiehen Arne Flifletin eläkkeelle jäämisen kunniaksi järjestettyyn juhlaan, jossa Jääskeläinen luovutti Flifletille oikeusasiamiesveistoksen.

Pohjoismaisten oikeusasiamiesten kokous järjestettiin Ruotsissa Ystadissa 3.–4.6. Kokoukseen osallistuivat OA Jääskeläinen, AOA Sakslin, kansliapäällikkö Romanov ja esittelijäneuvos, apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen.

OA Jääskeläinen ja oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen osallistuivat 11.–13.6. Vilnassa Liettuan oikeusasiamiehen järjestämään kidutuksen

vastaisen valvontaelimen tehtävää käsittelevään seminaariin ”Perspectives and Best Practices in implementation of the Optional Protocol to the Convention Against Torture”.

Viron oikeusasiamiehen isännöimä Kansainvälisen oikeusasiamiesinstituutin (IOI) Euroopan alueen konferenssi ”Ombudsman´s Role in a Democracy” pidettiin Tallinnassa 17. – 19.9. Konferenssiin osallistui OA Jääskeläisen ja AOA Sakslinin lisäksi useita kanslian virkamiehiä. Jääskeläinen piti konferenssissa puheenvuoron salaisen tiedonhankinnan valvonnasta.

AOA Sakslin ja esittelijäneuvos Raino Marttunen osallistuivat kuudenteen kansainväliseen puolustusvoimien oikeusasiamiesinstituutioiden konferenssiin Genevessä 26.–28.10. OA Jääskeläinen ja AOA Sakslin osallistuivat 9.–12.11. Roomassa pidettyyn perusoikeuskonferenssiin, jonka aiheena oli maahanmuutto EU:n alueelle.

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola on ollut Euroopan neuvoston kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen komitean (CPT) Suomen edustaja joulukuusta 2011 lukien. Edustaja valitaan neljän vuoden toimikaudeksi. Pirjola osallistui komitean kokouksiin ja tarkastusmatkoille 7 kertaa vuoden aikana. Pirjola osallistui myös 24.9. Euroopan unionin perusoikeusviraston, Euroopan tasa-arvoviranomaisten ja Euroopan kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkoston (ENNHRI) yhteiskokoukseen, joka käsitteli turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiä.

Kanslian tietohallintoasiantuntijoita tutustui 5.2. OA Jääskeläisen johdolla Viron oikeuskanslerinviraston asianhallintajärjestelmään.

Kanslian virkamiehiä osallistui lukuisiin ulkomailla järjestettyihin seminaareihin ja konferensseihin.

2.6.3 OIKEUSASIAMIESVEISTOS

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

Eduskunnan oikeusasiamies voi myöntää veistoksen suomalaiselle tai ulkomaiselle henkilölle, viranomaiselle tai yhteisölle, joka on ansiokkaasti edistänyt laillisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hopeinen veistos on tarkoitettu huomionosoitukseksi poikkeuksellisen arvokkaasta toiminnasta.

OA Jääskeläinen luovutti 1.4.2014 hopeisen oikeusasiamiesveistoksen Norjan oikeusasiamiehenä 24 vuoden ajan toimineelle Arne Flifletille tunnustuksena hänen menestyksellisestä toiminnastaan sekä kotimaassaan että kansainvälisessä oikeusasiamiesyhteisössä.

2.7 Palvelutoiminnat

2.7.1 ASIAKASPALVELU

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

Kansliassa on kaksi neuvontalakimiestä, joiden tehtävänä on antaa asiakkaille neuvoja kantelun tekemisessä. Asiakaspuheluita tuli päivystäville lakimiehille noin 1 800, asiakaskäyntejä oli noin 140.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan ja kirjaa saapuvat kantelut sekä vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin. Kirjaamoon tuli vuoden aikana noin 2 500 puhelua. Asiakaskäyntejä oli noin 290 (sama kuin edellisenä vuonna) ja asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä 660. Tutkijoita palvelee ensisijaisesti kanslian arkisto.

2.7.2 VIESTINTÄ

Vuonna 2014 laadittiin tiedote 15 ratkaisusta ja lyhyt ns. verkkovinkki 5 ratkaisusta. Kanslia tiedottaa oikeusasiamiehen ratkaisuista, joilla on erityistä oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden 2014 aikana verkkomediassa 1 738 uutisen ja artikkelin verran. Valtaosa uutisoinnista (95 %) oli sävyltään neutraalia tai positiivista.

Verkossa julkaistiin 168 anonymisoitua ratkaisua. Verkkoon viedään ratkaisuja, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa.

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

2.7.3 KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

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

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

Vuoden 2014 lopussa kansliassa oli 59 vakinaista virkaa. Kansliassa oli vuoden 2014 päättyessä kolme täyttämätöntä virkaa, joista yksi täytettiin helmikuussa ja yksi maaliskuussa 2015. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kanslian vakinaisiin virkamiehiin kuului kansliapäällikkö, 10 esittelijäneuvosta, 8 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä, 11 oikeusasiamiehensihteeriä ja 2 päivystävää lakimiestä sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja ja kaksi asiantuntijaa.

Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, 2 tarkastajaa, 4 notaaria, hallintosihteeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, 3 osastosihteeriä ja 7 toimistosihteeriä. Lisäksi kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden määräaikaisessa virkasuhteessa yhteensä 12 henkilöä. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 7.

Kansliassa toimi työjärjestyksen mukaan johtoryhmä, johon kuului oikeusasiamies, apulaisoikeusasiamiehet, kansliapäällikkö, Ihmisoikeuskeskuksen johtaja sekä kolme henkilökunnan edustajaa. Johtoryhmän kokouksissa käsiteltiin henkilöstöpolitiikkaan ja kanslian toiminnan kehittämiseen liittyviä asioita. Johtoryhmä kokoontui 9 kertaa. Kanslian yhteistoimintakokous koko henkilöstölle pidettiin vuonna 2014 neljä kertaa.

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

Vuonna 2013 aloitettu sähköisen asianhallinnan järjestelmän hankintapäätös tehtiin kilpailutuksen jälkeen joulukuussa. Asianhallinnan hankkeen tavoitteena on saada oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta- ja muita tehtäviä sekä kanslian hallintoa tukeva sähköinen asian- ja asiakirjanhallinnan ratkaisu ja sen myötä siirtyä sähköiseen työympäristöön ja vaiheittain sähköiseen arkistointiin. Lisäksi keväällä aloitettiin kanslian intranetin uudistushanke. Intranet on olennainen osa sähköistä työympäristöä.

2.7.4 KANSLIAN TALOUS

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

Kanslialle myönnettiin vuotta 2014 varten 5 633 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2014 yhteensä 5 512 000 euroa eli noin 121 000 euroa arvioitua vähemmän. Arvioidun toimintamäärärahan alittuminen johtui osin palkkasäästöistä, kun kansliassa oli vuoden kuluessa kolme avointa virkaa täyttämättä joitakin kuukausia tehtävien täyttöprosessien ja kesäkauden ajan. Osin määrärahoja säästyi asianhallinnan järjestelmän hankintakustannuksen ollessa arvioitua alhaisempi.

Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja taloussuunnitelman ja oman talousarvioehdotuksensa.

3 Perus- ja ihmisoikeudet

3.1 Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti

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

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

Tämä ilmenee 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. Vastaavasti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n mukaan oikeusasiamies voi muun muassa kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

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

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

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

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

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

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

3.2 Ihmisoikeuskeskus

Vuonna 2012 perustettu Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton, mutta hallinnollisesti eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä. Keskuksen tehtävät on määritelty laissa eduskunnan oikeusasiamiehestä. Oikeusasiamies nimittää keskuksen johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Ihmisoikeuskeskuksella on valtuuskunta, johon oikeusasiamies asettaa Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan 20–40 jäsentä neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

Ihmisoikeuskeskus ja sen valtuuskunta yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa muodostavat Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution. Instituutio täyttää YK:n yleiskokouksen vuonna 1993 hyväksymien nk. Pariisin periaatteiden mukaiset kansallisen ihmisoikeusinstituution (National Human Rights Institution, NHRI) vaatimukset, joita ovat muun muassa muodollinen, taloudellinen ja hallinnollinen itsenäisyys ja riippumattomuus, pluralistisuus sekä mahdollisimman laajat toimivaltuudet ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi.

3.2.1 IHMISOIKEUSKESKUKSEN TEHTÄVÄT

Ihmisoikeuskeskuksella on laaja perus- ja ihmisoikeuksia edistävä toimivalta. Lain mukaan Ihmisoikeuskeskuksen 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. Ihmisoikeuskeskus sai kuitenkin vuonna 2014 yksityisiltä ihmisiltä lähes sata kirjallista tiedustelua, joihin vastattiin.

3.2.2 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA

Ihmisoikeusvaltuuskunta takaa pluralistisuuden kansallisessa ihmisoikeusinstituutiossa. Ensimmäisen, vuonna 2012 asetetun 40-henkisen valtuuskunnan toimikausi on 1.4.2012–31.3.2016. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Lain nojalla pysyvästi edustettuina ovat lisäksi erityisvaltuutetut ja Saamelaiskäräjät. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja.

Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtäviin kuuluu lain perusteella:

- toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä,
- käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita sekä
- päättää vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen hyväksymisestä.

Ihmisoikeusvaltuuskunta on asettanut työnsä järjestämistä varten keskuudestaan työvaliokunnan sekä jaostoja, joihin on nimetty myös valtuuskun-

nan ulkopuolisia asiantuntijoita. Vuonna 2014 valtuuskunnan alaisuudessa toimivat ihmisoikeuskasvatus- ja -koulutusjaosto, perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanon seurantajaosto sekä vammaisasioiden työryhmä.

Vuonna 2014 valtuuskunta hyväksyi kannanoton tulevan hallitusohjelman laatimista varten. Ihmisoikeusvaltuuskunnan kannanotossa esitetään, että valtioneuvoston tulee

- laatia perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelma
- laatia erillinen ihmisoikeuskasvatusta koskeva toimintaohjelma
- arvioida ja kehittää kansallisia perus- ja ihmisoikeusrakenteita kokonaisvaltaisesti

3.2.3 IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINTA VUONNA 2014

Toimintasuunnitelmassa vuoden 2014 painopisteiksi vahvistettiin perus- ja ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus sekä yleisen seurannan kehittäminen. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista seurattiin erityisesti sopimusvalvontaelinten Suomelle antamien suositusten pohjalta.

Vuonna 2014 valtioneuvoston valmistelussa ja eduskunnan käsittelyssä oli useita kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ratifiointiin liittyviä asioita, joita seurattiin ja joista tiedotettiin aktiivisesti. Ihmisoikeuskeskuksen ja sen valtuuskunnan työssä erityishuomiota kiinnitettiin myös yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain uudistuksiin.

Tiedotus, julkaisut ja tilaisuudet

Tiedotustehtävää toteuttaakseen Ihmisoikeuskeskuksella on kotisivut (www.ihmisoikeuskeskus.fi) ja aktiivista Facebook-tiedotusta. Ihmisoikeuskeskusta ja sen valtuuskuntaa koskevien perustietojen lisäksi kotisivuilla julkaistaan muun muassa ajankohtaisia selvityksiä ja kannanottoja. Sivulla on myös linkkejä muihin perus- ja ihmisoikeustoimijoihin sekä kansainvälisiin järjestöihin ja näiden tuottamiin materiaaleihin ja asiakirjoihin. Kotisivuilla julkaistiin alkuvuodesta 2014 Ihmisoikeuskeskuksen tuottama kolmen minuutin pituinen ”Mitä ihmisoikeudet ovat?” -lyhytelokuva.

Vuonna 2014 Ihmisoikeuskeskus tuotti useita painettuja ja sähköisiä julkaisuja. Keskeisimpiä omia julkaisuja olivat Ihmisoikeuskasvatus ja -koulutus Suomessa -selvitys sekä suomeksi ja ruotsiksi julkaistut oppaat Mitä ihmisoikeudet ovat? ja Mitä ihmisoikeuskasvatus on? Lisäksi julkaistiin suomen- ja ruotsinkieliset käännökset YK:n ihmisoikeussuositusten seurantaoppaasta sekä suomenkielinen käännös YK:n yritysten ihmisoikeusvastuuta koskevien periaatteiden tulkintaoppaasta.

Tilaisuudet ovat keskeinen tapa tiedottaa ja kouluttaa ajankohtaisista perus- ja ihmisoikeusaiheista. Ihmisoikeuskeskuksen tilaisuudet ovat olleet suosittuja, ja niistä on saatu hyvää palautetta. Ihmisoikeuskeskus suunnittelee ja toteuttaa tilaisuuksia usein yhteistyössä muiden ihmisoikeustoimijoiden kanssa. Vuonna 2014 järjestettiin tilaisuuksia muun muassa naisiin kohdistuvasta väkivallasta, naisten oikeuksista, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien sopimuksen 33. artiklasta, seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvästä ihmiskaupasta sekä yritysten yhteiskuntavastuusta. Lisäksi juhlistettiin lasten oikeuksien sopimuksen 25-vuotispäivää. YK:n ihmisoikeuksien päivänä 10.12.2014 Ihmisoikeuskeskus järjesti yhteistyössä eduskunnan ihmisoikeusryhmän kanssa kansanedustajille ja eduskunnan virkamiehille kutsutilaisuuden eduskunnassa. Samalla eduskunnan kirjastossa avattiin Ihmisoikeuskeskuksen toimintaa esittelevä näyttely, joka oli esillä jouluun asti. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus esitteli vuoden aikana toimintaansa vierailijaryhmille.

Koulutus ja kasvatus

Perus- ja ihmisoikeuskasvatusta ja -koulutusta edistävää tehtäväänsä toteuttaakseen Ihmisoikeuskeskus julkaisi helmikuussa 2014 selvityksen ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteutumisesta Suomessa. Selvitys oli ensimmäinen kansallinen perusselvitys aiheesta, ja sen tekemiseen

osallistui joukko eri koulutussektoreiden ja ihmisoikeuskasvatuksen asiantuntijoita.

Selvityksen mukaan suomalaisen koulutusjärjestelmän arvopohja ja tavoitteenasettelu luovat melko hyvän perustan perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toteuttamiselle. Lainsäädännön sekä poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen osalta ei kuitenkaan ole riittäviä takeita koulutuksen systemaattiselle toimeenpanolle niin, että se tavoittaisi kaikki ja olisi kansainvälisten standardien mukaista. Ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toimeenpano on liikaa yksittäisten opettajien, kasvattajien ja koulutuksen järjestäjien mielenkiinnon ja aktiivisuuden varassa. Ihmisoikeuksia ei myöskään aina opeteta kansainvälisen oikeuden normeina, joten niiden velvoittava luonne saattaa jäädä ymmärtämättä. Merkittäviä puutteita havaittiin erityisesti opettajien koulutuksen sekä virkamiesten ja viranhaltijoiden täydennyskoulutuksen alueella.

Selvityksen tulosten perusteella ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi joulukuussa 2013 seitsemän yleisluontoista suositusta ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen edistämiseksi Suomessa. Suositusten toteutumista seurattiin ja edistettiin eri tavoin vuoden 2014 aikana. Ihmisoikeuskeskus ja sen valtuuskunta suosittavat perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen sisällyttämistä kaikkeen kasvatukseen ja koulutukseen. Ne myös edellyttävät valtioneuvostolta erillisen kansallisen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan toimintaohjelman laatimista. Toimintaohjelmaan tulee kirjata yleiset ja koulutussektorikohtaiset tavoitteet, toimenpiteet ja vastuutahot, sekä määritellä perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen sisällölliset tavoitteet, seuranta ja indikaattorit.

Ihmisoikeuskeskus myös antoi perus- ja ihmisoikeuskoulutusta, lähinnä luentojen muodossa muun muassa eri ministeriöiden virkamiehille ja järjestöjen tilaisuuksissa. Vuoden aikana luennoitiin esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoululla ja Helsingin yliopistossa. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus järjesti keväällä 2014 lounastietoiskun YK:n yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevista ohjaavista periaatteista kansanedustajille ja eduskunnan virkamiehille.

Aloitteet, lausunnot ja kannanotot

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Ihmisoikeuskeskuksen perustamista koskevan hallituksen esityksen mukaan keskus voi esimerkiksi kiinnittää eduskunnan ja hallituksen sekä kuntien tai muiden julkista tehtävää hoitavien taikka yksityistenkin tahojen huomiota yleiseen ongelmaan tai yksittäiseen, esimerkiksi tiettyä väestöryhmää koskevaan asiaan, joka liittyy perus- ja ihmisoikeuksiin. Ihmisoikeuskeskus voi myös esittää kantansa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisistä lainsäädäntöehdotuksista.

Vuonna 2014 Ihmisoikeuskeskus esitti ulkoasiainministerille ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaiselle verkostolle (ENNHRI), että nämä ryhtyisivät edistämään ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen sisällyttämistä säännönmukaiseksi osaksi valtioiden ihmisoikeustilanteen määräaikaistarkastelua YK:n ihmisoikeusneuvostossa (Universal Periodic Review, UPR). Ihmisoikeuskeskus ehdotti ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen mukaan ottamista UPR-tarkasteluun myös YK:n ihmisoikeusvaltuutetun toimistolle antamassaan lausunnossa.

Lisäksi Ihmisoikeuskeskus kiinnitti ulkoasiainministerin huomiota YK:n suositukseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi harkita kansallisten mekanismien luomista YK:n ihmisoikeussopimusvalvontaelinten jäsenten nimittämiseksi. Ihmisoikeuskeskuksen näkemyksen mukaan kehittämällä YK:n ihmisoikeussopimusvalvontaelinten ja mahdollisuuksien mukaan muiden ihmisoikeustoimielinten jäsenten nimittämiskäytäntöjä ulkoasiainministeriö paitsi toteuttaisi oman ihmisoikeusstrategiansa tavoitetta avoimuudesta, myös asettaisi hyvän esimerkin muille YK:n jäsenvaltioille.

Ihmisoikeuskeskus antoi vuonna 2014 lukuisia lausuntoja ministeriöille ja eduskunnan valiokunnille. Lausunnot koskivat muun muassa uutta yhdenvertaisuuslakia, YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksen ratifiointia sekä valtioneuvoston ihmisoikeusselontekoa. Loppuvuodesta Ihmisoi-

keuskeskus kirjelmöi valtioneuvostolle pyytäen sitä kiirehtimään transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen viemistä eduskuntaan käsiteltäväksi. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus antoi lukuisia lausuntoja kansainvälisille järjestöille, kuten YK:n ihmisoikeus- ja sopimusvalvontaelimille. Lausuntoja annettiin esimerkiksi liittyen YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CEDAW) sekä YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (CERD) täytäntöönpanon valvontaprosesseihin.

Tarkempi listaus lausunnoista löytyy Ihmisoikeuskeskuksen omasta vuosikertomuksesta.

Yhteistyö kansainvälisten ja kotimaisten ihmisoikeustoimijoiden kanssa

Lain mukaan Ihmisoikeuskeskuksen tulee osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Ihmisoikeuskeskuksen ensimmäisinä toimintavuosina on ollut keskeistä luoda hyvät yhteistyösuhteet kansainvälisiin verkostoihin ja toimijoihin. Merkittävimpiä yhteistyöelimiä ovat kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden verkostot, erityisesti eurooppalaisten ihmisoikeusinstituutioiden verkosto (ENNHRI), sekä YK:n ihmisoikeusneuvosto ja yleissopimusten valvontaelimet, Euroopan neuvoston toimielimet ja EU:n perusoikeusvirasto. Ihmisoikeuskeskus edustaa pääasiallisesti Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota tässä kansainvälisessä yhteistyössä.

Ihmisoikeuskeskus järjesti toukokuussa 2014 ENNHRI:n vammaistyöryhmän tapaamisen Helsingissä. Ihmisoikeuskeskuksen edustaja osallistui myös ENNHRI:n ja Etyjin yhteisesti järjestämälle koulutuskurssille, kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen komitean yhteistyötapaamiseen sekä vanhusten oikeuksia koskevaan seminaariin ja kokoukseen.

Kotimaassa Ihmisoikeuskeskus tekee yhteistyötä myös muiden kuin ihmisoikeusvaltuuskunnassa edustettujen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden kanssa. Keskeisiä viranomaistahoja ovat ministeriöiden yhteyshenkilöistä koostuva valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkosto, oikeusministeriön demokratia- ja kieliasioiden yksikkö, ulkoasiainministeriön ihmisoikeusyksiköt sekä valtioneuvoston asettama kansainvälisten ihmisoikeusasiain neuvottelukunta (IONK). Yhteistyötä tehdään myös eri järjestötoimijoiden, perus- ja ihmisoikeusalan asiantuntijoiden ja tutkijoiden kanssa.

Helmikuusta 2014 lähtien Ihmisoikeuskeskus on kutsunut koolle yhteistyön kehittämiseksi sekä tietojen ja kokemusten vaihtamiseksi perus- ja ihmisoikeusvalvontaa suorittavat viranomaistahot. Näitä tahoja ovat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri, lapsiasiavaltuutettu, tasa-arvovaltuutettu, tietosuojavaltuutettu ja vähemmistövaltuutettu.

Perus- ja ihmisoikeuskasvatuksen ja -koulutuksen toimeenpanon edistämiseksi Ihmisoikeuskeskus kävi vuonna 2014 keskusteluita muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön, ulkoasiainministeriön, oikeusministeriön, Opetushallituksen, Kuntaliiton, alan tutkijoiden sekä oppilaitosten edustajien kanssa.

Muut tehtävät

Ihmisoikeuskeskuksen tehtäviin kuuluvat myös muut perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvät tehtävät, jotka eivät suoraan käy ilmi laista. Hallituksen esityksen mukaan näistä tärkein olisi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen, kansainvälisten valvontaelinten Suomea koskevien suositusten ja päätelmien toimeenpanon sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioiden täytäntöönpanon riippumaton seuranta. Vuonna 2014 huomiota kiinnitettiin muun muassa YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen valvontakomitean ja YK:n taloudel-

lisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen valvontakomitean Suomelle antamiin loppupäätelmiin.

Valtioneuvoston ensimmäisen, vuodet 2012–2013 kattaneen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmisteluun ja seurantaan osallistunut nk. ihmisoikeustoimijoiden paneeli julkaisi tammikuussa 2014 lausuntonsa sekä kymmenen suositusta toimintaohjelman täytäntöönpanosta. Ihmisoikeuskeskus osallistui paneelin työhön ja sen laatimaan loppulausuntoon ohjelman täytäntöönpanosta.

Ihmisoikeuskeskus on pyrkinyt edistämään ihmisoikeussopimusten ratifiointia ja toimeenpanoa osallistumalla asiantuntijaroolissa työryhmiin, antamalla lausuntoja ratifiointiin liittyviin tekstiluonnoksiin sekä järjestämällä tilaisuuksia sopimusten aihealueista. Vuoden 2014 aikana Ihmisoikeuskeskus tarjosi myös asiantuntijatukea YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (CRPD) ratifioinnin valmisteluun. Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunnan asettama vammaistyöryhmä valmistautuivat osaltaan vastaanottamaan hallituksen esitykseen sisältyneen, sopimuksen 33.2 artiklan mukaisen seurantatehtävän. Kyseessä on ensimmäinen Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle yhteisesti lainsäädännössä osoitettava tehtävä.

3.3
Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

3.3.1
VALINNAINEN PÖYTÄKIRJA

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

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

3.3.2
OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄ KANSALLISENA VALVONTAELIMENÄ

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

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

Kansallisena valvontaelimenä oikeusasiamiehen toimivalta on jonkin verran laajempi kuin muussa laillisuusvalvonnassa. Perustuslain mukainen 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 omis-

tuksessa olevat lentokoneet tai muut liikennevälineet, joilla kuljetetaan vapautensa menettäneitä henkilöitä.

Kokonaan uutta on myös se, että oikeusasiamies voi käyttää apunaan asiantuntijoita hoitaessaan kansallisen valvontaelimen tehtävää. Asiantuntijoiden käyttömahdollisuus on ehkä merkittävin lisäarvo, mitä valinnainen pöytäkirja tuo oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan. Vaikka oikeusasiamiehellä ei ole ollutkaan aiemmin tätä mahdollisuutta, on tarkastuksia voitu kuitenkin tehdä yhdessä aluehallintoviraston kanssa. Tarkastusvuonna tällaisia yhteistarkastuksia tehtiin poliisissa, sosiaalihuollossa ja terveydenhuollossa. Poliisilaitoksen säilytystiloihin on jo aiemmin tehty tarkastus samaan aikaan työsuojeluviranomaisen kanssa kun tarkastusteemana oli tilojen remontoinnin vaikutukset sekä vapautensa menettäneisiin että työntekijöihin.

Tähän yhteenvetoon on koottu vuodelta 2014 tiedot kaikista kansallisen valvontaelimen tehtäväalueeseen kuuluvista tarkastuksista tehdyistä havainnoista siitä huolimatta, että oikeusasiamiehen toiminta kansallisena valvontaelimenä on virallisesti alkanut vasta marraskuussa 2014. Tehtävää on voitu ennakoida, koska uudistusta on valmisteltu useita vuosia. Oikeusasiamies on muun muassa lisännyt tarkastusten määrää ja tehnyt yhä enemmän ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia. Vuonna 2014 oikeusasiamies on tehnyt yhteensä 111 tarkastusta, joista noin puolet on ollut kansallisen valvontaelimen toimialaan kuuluvia tarkastuksia. Niistä ennalta ilmoittamattomia oli noin kolmasosa. Tarkoituksena on tehdä jatkossa tarkastuksia myös ns. epämukavina ajankohtina. Tarkastusvuonna käytiin yhdessä lapsi- ja nuorisokodissa sunnuntai-iltana.

Oikeusasiamiehen toiminta myös muussa kuin kansallisen valvontaelimen tehtävässä on kehittynyt ohjaavaan, kehittävään ja perus- ja ihmisoikeuksia edistävään suuntaan. Tarkastuskäynneillä on pyritty entistä useammin ohjaamaan valvottavaa kohdetta hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn. Valvottaville on voitu antaa jo tarkastuksen aikana palautetta tehdyistä havainnoista sekä antaa ohjausta ja suosituksia. Samalla on voitu keskustella yhteisymmärryksessä siitä, miten tarkastuskohteessa voitaisiin korjata esimerkiksi havaittuja virheellisiä menettelytapoja. Tarkastuksen jälkeen laaditussa muistiossa tai pöytäkirjassa on yleensä esitetty tarkastuksesta tehtyjä havaintoja. Jos näitä ei ole käyty läpi jo tarkastuksen aikana, on tarkastuskohdetta voitu pyytää määräaikaan mennessä ilmoittamaan, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se ryhtyy havaintojen johdosta. Mikäli tarkastuksen aikana on ilmennyt sellaista, mikä edellyttää tutkintaa, oikeusasiamies on ottanut asian omana aloitteena tutkittavaksi ja asiaa ei ole enemmälti käsitelty pöytäkirjassa.

Kansainväliset toimielimet ovat pitäneet suositeltavana, että valvontaelimen toiminta organisoidaan omaan erilliseen yksikköönsä. Oikeusasiamiehen kansliassa on näyttänyt kuitenkin tarkoituksenmukaisemmalta integroida valvontaelimen tehtävät koko kanslian toimintaan. Valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia toimipaikkoja on useilla hallinnonaloilla. Paikat ja niissä sovellettava lainsäädäntö sekä vapautensa menettäneet henkilöryhmät ovat erilaista. Näistä syistä myös tarvittava asiantuntemus on erilaista eri paikkoihin tehtävissä tarkastuskäynneissä. Kun oikeusasiamiehen kansliassa mahdollinen erillinen yksikkö jäisi joka tapauksessa hyvin pieneksi, siihen ei olisi käytännössä mahdollista koota kaikkea tarvittavaa asiantuntemusta.

Tarkastustoimintaan osallistuminen ja muut oikeusasiamiehen tehtävät, erityisesti kanteluiden käsitteleminen, tukevat toinen toisiaan. Tarkastustoiminnassa saatavaa tietoa ja kokemusta voidaan hyödyntää kanteluiden käsittelyssä ja päinvastoin. Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta mahdollisimman monet osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin ja ainakin ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia paikkoja eli käytännössä valtaosa kanslian esittelijöistä.

3.3.3 TARKASTUSTOIMINTA

Poliisin säilytystilat

Poliisi säilyttää vapautensa menettäneitä henkilöitä useilla eri perusteilla. Eniten on päihtyneitä ja toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt. Poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin. Ongelmana ovat erityisesti pitkät tutkintavankien säilytysajat, koska poliisivankilat eivät ole varustukseltaan soveliaita pitkään asumiseen.

Tutkintavankien ja säilöön otettujen ulkomaalaisten säilyttämiseen poliisin suojissa on kiinnittänyt huomiota myös Eurooppalainen komitea kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) Suomeen kohdistuneilla käynneillään. Tutkintavankeuteen liittyviä kysymyksiä selvitetään parhaillaan oikeusministeriön työryhmässä. Selvitettävänä ovat tukintavankeuden vaihtoehdot, tutkintavankien säilyttäminen ja vanginkuljetus. Säilöön otettujen ulkomaalaisten säilyttäminen poliisin tiloissa tulee todennäköisesti merkittävästi vähenemään jatkossa, koska lokakuussa 2014 aloitti Joutsenossa toimintansa uusi säilöönottoyksikkö.

Vapautensa menettäneitä pidetään poliisivankiloissa ainakin silloin kun kyse on muutamaa tuntia pidemmästä kiinniotosta. Poliisivankiloita on tällä hetkellä kuutisenkymmentä. Vuonna 2014 tarkastettiin 11 poliisivankilaa eri puolilla Suomea. Tarkastuksilla tehtiin seuraavia vapautensa menettäneiden olosuhteisiin tai kohteluun liittyviä havaintoja.

Osa poliisivankiloiden ulkoilutiloista oli niin suljettuja ja suojattuja, ettei ulos ollut minkäänlaista näköyhteyttä. Esimerkiksi tupakansavu jää tiloihin leijumaan pitkäksi aikaa. On kyseenalaista, voiko tällaisissa tiloissa oleskelua kutsua ulkoiluksi.

Aiempina vuosina oli kiinnitetty huomiota siihen, että wc-asiointi sellissä oli nähtävissä valvontakameralla, joten yksityisyyden suojaa ei ollut. Tätä on sittemmin ohjeistettu Poliisihallituksen toimesta siten, että asia tulee hoitaa teknisillä ratkaisuilla muutos- ja korjaustöiden yhteydessä. Jos näitä ei ole heti tulossa, tulee kamerakuvaa tai kuvakulmaa säätää niin, että yksityisyyden suoja toteutuu. Eräissä poliisivankiloissa asia on tullut hoidetuksi vasta oikeusasiamiehen kanslian tarkastuksen jälkeen.

Poliisivankiloissa oli parannettavaa siinä, että henkilökunta antaisi vapautensa menettäneille oma-aloitteisesti ja riittävästi tietoa heidän oikeuksistaan. Ylipäänsä henkilökunnan koulutukseen tulisi panostaa nykyistä enemmän.

Terveydenhuollon järjestelyissä on ollut parantamisen varaa ja erityisesti lääkkeiden saamisessa on ollut ongelmia, mikä on ilmennyt tarkastuksilla ja myös saapuneissa kanteluissa.

Poliisihallituksessa AOA toi esille, että hän piti ongelmallisena poliisivankiloiden henkilökunnan koulutuseroja. Hän totesi myös, että poliisin laillisuusvalvonnassa oli syytä ottaa huomioon CPT:n tarkastusvuonna Suomeen tekemältä käynniltä esittämät havainnot.

Puolustusvoimien säilytystilat

Varuskuntatarkastuksia tehtiin vuonna 2014 kolmeen varuskuntaan, minkä lisäksi tarkastettiin Libanonissa toimiva suomalainen kriisinhallintajoukko. Pääesikunnan toimittaman vuoden 2014 sotilasrikos- ja seuraamustilaston mukaan kiinniotettuja oli 259 ja pidätettyjä 15. Puolustusvoimien tiloissa ei ole ollut vangittuja eikä arestirangaistusta suorittavia kahtena viime vuonna. Tarkastusvuonna ei ilmennyt tarvetta puuttua vapautensa menettäneiden kohteluun tai olosuhteisiin.

Tullin säilytystilat

Vaalimaan tulliin tehdyn tarkastuksen yhteydessä tarkastettiin Tullin ja Kaakkois-Suomen rajavartioston yhdessä ylläpitämät lukitut säilytystilat. Tarkastuksen seurauksena AOA otti erikseen selvitettäväksi sekä Tullin että rajavartioston näissä tiloissa tapahtuvan säilytyksen perusteet ja menettelytavat.

Rikosseuraamusala

Vuonna 2014 Suomessa oli 26 vankilaa, joista 13 oli suljettuja ja 10 avolaitoksia. Sen lisäksi oli kolme suljettua vankilaa, joissa oli avovankilaosasto. Lisäksi Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikköön kuuluvat Vankisairaala ja Psykiatrinen vankisairaala. Hämeenlinnassa sijaitseva Vankisairaala on Suomen ainoa vangeille tarkoitettu yleislääkärijohtoinen somaattinen sairaala. Psykiatrinen vankisairaala vastaa puolestaan vankien akuutista psykiatrisesta sairaalahoidosta koko maassa. Sairaalalla on yksiköt Turussa ja Vantaalla. Tarkastusvuonna käytiin kahdessa vankilassa sekä Vankisairaalassa ja yhdellä vankilan poliklinikalla. Tarkastusten määrään vaikutti oikeusasiamiehen kansliassa tehdyt työnjakomuutokset ja CPT:n Suomeen tekemä tarkastuskäynti, jonka aikana CPT vieraili neljässä eri vankilassa.

AOA kiinnitti tarkastusvuonna huomiota erityisesti naisvankien olosuhteisiin ja asemaan.

Kuopion vankilassa, jossa valtaosa vangeista on miehiä, todettiin 10-paikkaisella naisvankiosastolla vankien toiminta- ja vapaa-ajanviettomahdollisuudet vähäisiksi. Oikeusasiamiehellä on kaikkia vankiloita koskevana omana aloitteena tutkittavana vankien sellissä viettämän ajan pituus. Lisäksi kiinnitettiin huomiota kahden ulkoilupihan ankeuteen, jotka muistuttivat poliisivankiloiden vastaavia tiloja. Naisosasto ulkoili näissä olosuhteissa. Kuitenkin laitoskierroksen aikana todettiin piha-alueita, joita olisi voitu hyödyntää ulkoilussa. AOA esitti vankilan harkittavaksi toimenpiteitä erityisesti naisvankien ulkoiluolosuhteiden ja -tilojen parantamiseksi.

Ennen Hämeenlinnan vankilan tarkastusta oli etukäteen ilmoitettu naisvangeille (94 naispaikkaa) keskustelumahdollisuudesta laillisuusvalvonnan kanssa. Samalla heitä pyydettiin etukäteen kirjoittamaan kokemistaan epäkohdista olosuhteissa ja kohtelussa tai terveydenhuollossa. Vastauksia saatiin 10 naisvangilta. Tarkastuksen yhteydessä kaksi kanslian naispuolista tarkastajaa kuuli naisvankeja. Muun muassa terveydenhuollon saatavuutta ja laatua pidettiin naisvankien keskuudessa ongelmana. Naisvankiosastoilla, myös äiti-lapsi -osastolla, oli edelleen vessattomia sellejä. Tällaisten ns. paljusellien poistamista ovat sekä CPT että OA edellyttäneet useissa kannanotoissaan.

Naisvankien kuulemisessa esiin tulleita asioita käytiin läpi tarkastuksen aikana vankilan johdon kanssa joko yleisellä tasolla tai vangin suostumuksella yksittäisellä tasolla. Tässä yhteydessä vankilan huomiota kiinnitettiin jälleen kerran siihen, että vessattomia sellejä oli edelleen käytössä ja korostettiin, että tällaisissa selleissä asuvilla vangeilla tuli aina olla mahdollisuus päästä käymään wc:ssä ja että tämän tuli tapahtua viivytyksettä. Muutenkin kiinnitettiin huomiota vankilan tilojen huonoon kuntoon. Johto lupasi selvittää esille tulleita asioita – kuten vankilan työntekijöiden käyttäytymistä ja väitettyjä kollektiivirangaistuksia.

Loppupalautteessa todettiin myös useiden vankien kertoneen kokeneensa, että vankia on voitu epäillä esimerkiksi vihjeen tai henkilökunnan havaintojen perusteella jostakin sellaisesta, joka vaikuttaa vangin luotettavuuteen. Se puolestaan vaikuttaa vangin kohtelua ja oikeuksia koskeviin asioihin, kuten sijoitteluun, poistumislupiin ja valvomattomiin tapaamisiin. Vangit eivät kuitenkaan saa tällaisista epäilyistä tietoa eivätkä voi puolustautua asiassa. Vangilla ei ole näin ollen käytettävissään oikeussuojakeinoa samalla tavoin kuin asioissa, jotka menevät kurinpitokäsittelyyn.

Tarkastuksen jälkeen vankilalle toimitettiin tiedoksi OA:n ratkaisuja, joissa oli otettu kantaa tämän tyyppisiin tilanteisiin ja esitetty näkemys, että vankia tulisi kuulla ja asia tulisi päättää vankitietojärjestelmässä esimerkiksi maininnalla ”ei

seuraamusta". Vankilan johtaja ilmoitti AOA:lle tarkastushavaintojen perusteella tekemistään toimenpiteistä.

Vankien kanssa keskusteluissa ja kanteluissa tuli esille, että sellikutsuihin ei vastattaisi viivytyksettä. AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi Hämeenlinnan vankilan sellikutsujärjestelmän toimivuuden ja siihen liittyvät järjestelyt vankien wc:hen pääsemisessä.

Naisvankien kanssa käydyissä keskusteluissa ilmeni myös, että ns. itsehoitokipulääkkeitä ei ollut enää vankien saatavilla vankilan osastoilla. Tämä saattoi merkitä sitä, että vanki joutui odottamaan viikonlopunkin yli saadakseen vankilan poliklinikalta apua vaivaan. AOA piti huonona kohteluna ja normaalisuusperiaatteen vastaisena, että vangilla ei ole mahdollisuutta saada helpotusta tilanteeseen nopeasti. Ongelmallista oli myös se, että valvontahenkilökunta arvioi kivun suuruutta.

AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi itsehoitolääkkeiden jakelukäytännön. AOA piti myös huolestuttavana vankien ilmoituksia lääkepoikkeamista. Lääkehoidon virheettömyydessä on ennen kaikkea kysymys potilasturvallisuudesta. AOA piti tarpeellisena jatkaa asian selvittämistä omana aloitteena.

Vankisairaalan tarkastuksella sairaalan johto piti ongelmana, että sairaalassa ei enää ollut osastoa somaattisille naispotilaille, minkä vuoksi vain akuuttia hoitoa tarvitsevien naispotilaiden oli mahdollista saada siellä hoitoa. Henkilökunnan puolelta tuotiin esille myös sellien kylmyys. AOA ohjasi ottamaan lämpötila-asioissa yhteyttä tiloja vuokraavaan tahoon ja kertoi oikeusasiamiehellä olevan useita sellien lämpötilaa koskevia kanteluja vireillä. Huomiota kiinnitettiin siihen, että sairaalan tulisi pyrkiä poistamaan pyörätuolilla liikkuvan vangin esteettömään kulkuun ja ulkoiluun liittyviä ongelmia. Tarkastuksen yhteydessä ilmeni, että laitosvaatevalikoimassa ei ole naisten alusvaatteita ja ettei äitiysvaatteita ole saatu sairaalaan, vaikka niille olisi tarvetta. AOA pyysi naisvankien äitiysvaatteiden saatavuudesta selvitystä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä. Sieltä ilmoitettiin, että Rikosseuraamuslaitos on vuoden 2015 alkupuolella lisäämässä vankivaatevalikoimaan äitiyshousut. Äitiyspuseroksi on katsottu soveltuvan vankivaatetuksen oloasun pusero, josta voi tarvittaessa ottaa isompia kokoja.

AOA:n vierailulla Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköön käsiteltiin muun muassa CPT:n Suomeen tekemää vierailua ja Rikosseuraamuslaitoksen suunnittelemia toimenpiteitä CPT:n alustavien havaintojen johdosta. Keskeisiä ongelmia olivat pelkääjävangit, paljusellit, tutkintavankien säilyttäminen poliisivankiloissa ja vankien terveydenhuollon järjestäminen. Lisäksi keskusteltiin suljettujen vankiloiden uudesta puhelinjärjestelmästä. Se on helpottanut puheluiden järjestämistä, mutta oikeusasiamiehen kansliaan oli tullut vangeilta palautetta siitä, että soitonsiirtojen eston vuoksi vankien puheluita ei yhdistetty vaihteen kautta. Tämä vaikeutti esimerkiksi vankien asiointia viranomaisissa ja avustajille soitettaessa kun puhelut katkesivat heti sen jälkeen kun keskus siirsi puhelun. Rikosseuraamuslaitos on ottamassa käyttöön ns. hands free -kuulokkeita, joiden avulla vangit voivat soittaa esimerkiksi avustajapuhelut henkilökunnan puhelimista soitonsiirron estosta riippumatta. Ohjeistus tästä annetaan vuoden 2015 alussa kaikille vankiloille.

Ulkomaalaisasiat

Metsälän säilöönottokeskukseen aiemmin tehdyn tarkastuksen yhteydessä oli käynyt ilmi, että säilöönottokeskukseen sijoitettujen vankilasta vapautuneiden ja maasta karkottamista odottavien ulkomaalaisten vapaudenmenetys jatkui, koska maasta poistamisen käytännön järjestelyjä ei ollut aloitettu riittävän ajoissa. AOA otti asian omana aloitteena tutkittavaksi ja totesi päätöksessään, että maasta poistettavan ulkomaalaisen vapaudenriisto ei saa jatkua rangaistuksen suorittamisen jälkeen sellaisesta syystä, joka olisi viranomaistoimin ratkaistavissa jo vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana.

OA teki myös tarkastusvuonna etukäteen ilmoitetun tarkastuksen Metsälän säilöönottokeskukseen. Havaintonaan hän totesi seuraavaa.

Epäonnistuneen maasta poistamisen jälkeen säilöönottoyksikköön palautettaville ei järjestetä terveystarkastusta. Keskustelussa todettiin, että tällaisen tarkastuksen suorittaminen parantaisi sekä palautettavan että henkilökunnan oikeusturvaa. OA suositteli, että Metsälän säilöönottoyksikkö tekee sinne palautetulle ulkomaalaiselle tarvittavan terveystarkastuksen.

Erillään säilytettävien säilöön otettujen ulkomaalaisten mahdollisuudessa saada oikeusturvaa ilmeni epäselvyyttä, koska tarkastuksella saatujen tietojen perusteella vaikutti siltä, että Helsingin käräjäoikeudessa ei käsiteltäisi lain nojalla tehtyjä ilmoituksia erillään pitämistä koskevista päätöksistä. OA otti asian omana aloitteena tutkittavaksi.

Tilojen tarkastuksen yhteydessä todettiin, että yksikön suljetussa ulkoilutilassa ei ollut mitään suojaa eli sadesäällä säilöön otettu joko kastuu tai joutuu jättämään ulkoilun väliin. OA:n mielestä tilaan tulisi joko rakentaa katos tai kevytrakenteinen suoja taikka hankkia säilössä oleville sadetakit, mikä mahdollistaisi ulkoilun myös huonon sään aikana.

Sosiaalihuolto

Sosiaalihuollon toimialalla voi olla epäselvää, mitkä ovat niitä yksiköitä, joissa pidetään tai voidaan pitää valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettuja vapautensa menettäneitä. Tällaisia ovat esimerkiksi asumisyksiköt, joissa ei välttämättä pidetä ovia lukossa eikä muutenkaan asukkaita mielletä vapautensa menettäneiksi – vaikka heidän liikkumistaan valvottaisiin tai sitä jouduttaisiin rajoittamaan esimerkiksi vähäisten henkilökuntaresurssien vuoksi. Valinnaisessa pöytäkirjassa todetaan vapautensa menettämisellä tarkoitettavan myös henkilön asettamista valvontalaitokseen, josta hän ei voi poistua omasta tahdostaan.

Tarkastuskohteita oli vuonna 2014 yhteensä 21, joista noin puolet kohdistui yksiköihin, joissa pidetään tai voidaan pitää valinnaisessa pöytäkirjassa tarkoitettuja vapautensa menettäneitä. Kohteet sijaitsivat eri puolella Suomea ja tarkastukset olivat entistä useammin ennalta ilmoittamattomia.

Vanhusten asumis- ja hoivayksiköt

Tarkastuksia tehtiin sekä viranomaisen omiin että yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiin ostopalveluyksiköihin. Tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan erityisesti, millä tavoin hoivayksiköissä on toteutettu ihmisarvoinen vanhuuden turva ja miten asiakkaan hyvä kohtelu toteutuu. Tähän olennaisena osana kuuluu saattohoidon järjestäminen ja siihen liittyvä kivun lievitys. Tarkastuksilla tehtiin seuraavia havaintoja.

Helsingin kaupungin omistaman Palvelutalo Rudolfin dementiayksikköön (15 laitospaikkaa) tehdyssä tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota useisiin asioihin:

- Hälytysjärjestelmien toimimattomuudessa ilmeni merkittäviä ongelmia. Nämä vaikeuttivat vanhusten hoitoa ja tehokasta avunsaantia monin tavoin ottaen huomioon erityisesti palvelutalon suuri koko ja asukasmäärä.
- Asukkaiden pakottamista vaippojen jatkuvaan käyttöön ja vessatuksen puutetta pidettiin epäinhimillisenä ja ihmisarvoa alentavana. Tarkastuskohdetta pyydettiin selvittämään, ovatko tähän osasyynä huoneistojen liian kapeat wc:n ovet ja miten tilanne on korjattavissa. Myös vanhusten ulkoilumahdollisuuksia pidettiin riittämättöminä.
- Saattohoitoa ei ollut järjestetty asianmukaisesti siltä osin, kun se tapahtuu kahden hengen huoneissa. Henkilökunnan määrää ei pidetty tilanteisiin nähden riittävänä. Vanhuksen oikeuteen kuolla arvokkaasti on kiinnitettävä huomiota ja asiantila korjattava.

Kaupunkia pyydettiin antamaan selvitys kaikista havaituista epäkohdista ja siitä, kuinka ne tullaan korjaamaan. Tarkastuksen jälkeen tietoon tuli, että saman palvelutalon (ei dementiayksikön) asunnossa asunut, palveluja käyttämätön vanhus

oli ollut kuolleena asunnossaan noin neljän viikon ajan. Myös tästä pyydettiin selvitystä. AOA pyysi, että jatkossa kaupunki antaa hänelle aina kirjallisen selvityksen, jos jossain kaupungin hoivakodissa tapahtuu samankaltaisia kuolemantapauksia. Samalla kaupungin tuli arvioida, mikä niihin on ollut syynä ja kuinka tilanne olisi ollut vältettävissä.

Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen Asumisyksikkö Kotivaaran dementiayksikössä (yhdeksän laitospaikkaa) oli käytössä rajoitustoimenpiteinä sängynlaidat, ns. hygieniahaalarit ja geriatrinen tuoli. Tarkastuskohteen huomiota kiinnitettiin siihen, että itsemääräämisoikeuden rajoitustoimenpiteiden tulisi perustua lääketieteelliseen arvioon ja rajoitustoimenpiteet tulisi kirjata huolellisesti. Rajoitustoimenpiteiden tarvetta ja kestoa tulisi myös arvioida säännöllisesti.

JIK-peruspalveluliikelaitoskuntayhtymän omistamassa Palvelukeskus Kotoplassissa, jossa oli muun muassa kaksi dementiayksikköä (yhteensä 37 laitospaikkaa), todettiin suuria ongelmia hälytysjärjestelmän toimimattomuudessa. Tämä vaikeutti vanhusten hoitoa ja tehokasta avunsaantia ottaen erityisesti huomioon palvelukeskuksen suuri koko ja asukasmäärä. Tähän nähden myös yövalvontaa oli pidettävä vähäisenä (vain kaksi yöhoitajaa). Kuntayhtymää pyydettiin antamaan selvitys havainnoista.

Lasten ja nuorten yksiköt

AOA on erään tarkastuksen yhteydessä tuonut esille käsityksensä siitä, milloin ja miten rajoitustoimenpiteitä saadaan käyttää sosiaalihuollon yksiköissä, joissa pidetään vapautensa menettäneitä lapsia ja nuoria (jatkossa käytetään yhteistä nimitystä lapsi):

- Rajoitustoimenpiteiden edellytykset ja käyttö tulee arvioida aina yksilökohtaisesti siten, että lapseen kohdistetaan rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin, kuin huostaanoton tarkoituksen toteuttaminen tai lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus välttämättä vaatii. Käytettävissä olevista toimenpiteistä on valittava lapsen itsemääräämisoikeutta tai muuta perusoikeutta kulloinkin vähiten rajoittava toimenpide ja mikäli lievemmät toimenpiteet ovat asiassa riittäviä, rajoituksiin ei saa ryhtyä lainkaan.
- Rajoitustoimenpiteiden on oltava järkevässä ja kohtuullisessa suhteessa niiden käytölle asetettuun tavoitteeseen nähden. Rajoitustoimenpiteet on toteutettava aina mahdollisimman hienovaraisesti lapsen ihmisarvoa kunnioittavalla ja perusoikeudet huomioivalla tavalla.
- Mikäli liikkumisvapautta koskevalla rajoituksella tosiasiassa rajoitetaan samalla esimerkiksi lapsen yhteydenpitoa, on asiasta tehtävä yhteydenpitoa koskeva valituskelpoinen päätös.
- Jos lapseen kohdistetaan rajoitustoimenpiteitä, tulee niiden käyttöön olla laissa säädetyt yksilölliset perusteet. Rajoitustoimenpiteet tulee perustella asiaa koskevassa päätöksessä tai niitä koskevissa kirjausmerkinnöissä.
- Rajoitustoimenpiteet on suoritettava hienovaraisesti lapsen intimiteettiä ja ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla. Lapseen kohdistuva henkilöntarkastus ei oikeuta riisuttamaan lasta siten, että hänen vartaloaan voitaisiin tarkastella.
- Rajoitustoimenpiteitä ei voida käyttää kaavamaisesti toteutettuna kaikkia sijoitettuja lapsia koskevana kasvatuskeinona. Rajoitustoimenpiteitä ei saa koskaan käyttää seuraamuksena tai rangaistuksena.

Valtion ylläpitämässä Lagmansgårdenin koulukodissa käytettiin rauhoittamiskäytäntöä, jossa lapsi vietiin ns. lähihoitohuoneeseen, jossa hän saattoi viettää 2 – yli 24 h aikuisen seurassa. Tarkastuksen aikana käytiin keskustelua hyvässä yhteishengessä menettelyn lainmukaisuudesta. Laillisuusvalvojan käytännön mukaan tämä on katsottu eristämiseksi, mikä edellyttää erillisen päätöksen tekemistä. Henkilökunnan kanssa pohdittiin myös kysymystä siitä, voidaanko karkumatkalta haettua oppilasta pitää kiinni sen estämiseksi, että hän

karkaisi uudelleen ja aiheuttaisi todennäköisesti riskin omalle turvallisuudelleen ja kehitykselleen. AOA:n mukaan lastensuojelulain mukaiset rajoittamistoimenpiteet eivät lähtökohtaisesti sovellu tällaiseen tilanteeseen. AOA kannusti lastensuojelulaitoksia kiinnittämään toiminnassaan huomiota toimiin, jolla lasten karkaamista ja lomilta palaamatta jäämistä ehkäistään ennalta esimerkiksi laitoksen aikuisten välittävän huolenpidon, laitoksen myönteisen ilmapiirin, lapsen kuulluksi tulemisen ja aktiivisen perhetyön avulla.

Saman koulukodin tarkastuksella ilmeni puutteita äidinkieleltään ruotsinkielisten lasten kohtelussa. Näiden lasten yhdenvertaisuus tuli turvata huolehtimalla siitä, että heitä koskevat päätökset tehdään ruotsinkieliselle lomakepohjalle. Nyt näin ei tehty, koska ei ollut käytettävissä ruotsinkielistä lomakepohjaa. Koska asia koski myös valtion koulukotien johtoa, tarkastuksesta laadittu pöytäkirja lähetettiin tiedoksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen valtion koulukotien toiminnanjohtajalle toimenpiteitä varten.

Myös yksityiseen Nuorisopsykiatrinen asumiskoti Puroon tehdyllä tarkastuksella keskusteltiin siitä, voitiinko karkumatkalla olevaan lapseen kohdistaa lastensuojelulain mukaisia rajoitustoimia. AOA totesi, että sosiaalihuollon viranomaisella on oikeus päättää huostaan otetun lapsen olinpaikasta. Viranomaisella ei ole kuitenkaan oikeutta puuttua lapsen liikkumisvapauteen muulla tavalla kuin lastensuojelulaissa säädetyllä tavalla. Lapsen noutamiseksi takaisin laitokseen on sosiaalihuollon viranomaisen pyydettävä poliisin virka-apua. Lastensuojelulain mukaisella kiinnipidolla voidaan puuttua lapsen fyysiseen koskemattomuuteen vain lapsen rauhoittamiseksi.

Yksityiseen Tiirakallion nuorisokotiin tehdyllä tarkastuksella esiin tulleiden havaintojen perusteella AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi, miten laitokseen sijoitetuille lapsille on turvattu riittävä mahdollisuus tavata henkilökohtaisesti hänen asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää. Lisäksi AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi eräitä lasten kohteluun ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyviä asioita. AOA kiinnitti yleisellä tasolla muun muassa huomiota siihen, että yhteydenpidon rajoittamista on myös sellainen menettely, jolla rajoitetaan lapsen oikeutta pitää yhteyttä läheisiinsä puhelimitse. Laitoksen käytännöt puhelimen poisottamisesta sekä muut rajoitukset puhelimen käytölle saattavat siis edellyttää rajoituspäätöksen tekoa, josta voidaan valittaa hallinto-oikeuteen. Puheluiden suoranainen kuuntelu edellyttää sen sijaan aina valituskelpoisen päätöksen tekemistä.

Yksityiseen lastensuojelulaitokseen, Palvelukeskus Hiekkarinteeseen tehdyllä tarkastuksella esiin tulleiden havaintojen perusteella AOA otti omana aloitteenaan tarkemmin selvitettäväksi muun muassa seuraavat asiat:

- Miten laitokseen sijoitetuille lapsille on turvattu riittävä mahdollisuus tavata henkilökohtaisesti hänen asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää.
- Millä tavoin on varmistettu rajoituspäätösten asianmukainen tiedoksianto ja millä tavoin sijoittajakunnissa valvotaan tehtyjen rajoitustoimenpiteiden lainmukaisuutta.
- Millä tavoin erityistä huolenpitoa koskevat päätökset sijoittajakunnassa tehdään ja mitä erityinen huolenpito laitoksessa toteutettuna sisältää.

Vammaiset henkilöt

Tarkastuksilla kehitysvammalaitoksissa ja muissa asumisyksiköissä valvotaan erityisesti asiakkaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista. Turvahuoneen käyttö on viimeinen vaihtoehto ja ennen siihen turvautumista asiakkaan tilannetta on yritettävä selvittää muulla hänen oikeuksiaan vähemmän rajoittavalla tavalla. Tämä tuli esille erityisesti edellisenä vuonna Keski-Suomen vammaispalvelusäätiön asumispalveluihin tehdyllä tarkastuksella. Säätiötä ohjeistettiin toteamalla, että pakon käyttäminen on mahdollista ainoastaan silloin ja siinä määrin kun asiakkaan tai toisen henkilön turvallisuus sitä

välttämättä vaatii. Henkilökuntaa tulisi olla riittävästi eikä henkilökunnan poistuminen paikalta saa olla syynä siihen, että asiakas suljetaan tai lukitaan vastoin tahtoaan omaan huoneeseen tai turvahuoneeseen.

Rinnekoti-Säätiön tutkimus- ja kuntoutusyksiköiden tarkastuksella kiinnitettiin huomiota vammaisten henkilöiden ja lasten oikeuksien toteutumiseen erityisesti

- rajoitus- ja suojaamistoimenpiteitä käytettäessä
- hoitokäytännöissä
- asiakirjamerkinnöissä sekä muissa kirjauksissa
- terveydenhoidon saamisessa, mukaan lukien mielenterveyspalvelut.

Tarkastuksella keskusteltiin myös haastavien tilanteiden ratkaisumalleista. Kahdessa yksikössä oli käytössä ns. yöhaalari, jota asukas ei itse saa pois päältään. Haalari estää ulosteella tuhrimisen ja vaipan syömisen. Eräässä yksikössä oli käytössä suojakilpi, joka toimi henkilökunnan suojana mutta estää myös haastavasti käyttäytyvää asukasta vahingoittumasta.

OA korosti yleisesti rajoitus- ja suojatoimenpiteiden viimesijaisuutta ja asiakkaan itsemääräämisoikeuden tukemisen sekä edistämisen merkitystä tuotettaessa laitos- ja asumispalveluita vammaisille henkilöille.

Säätiölle korostettiin myös asianmukaisten asiakaskohtaisten kirjausten tekemistä rajoitustoimenpiteitä käytettäessä. Suojaamis- ja turvaamistoimenpidekirjauksissa tulisi kiinnittää huomiota yksityiskohtaiseen kuvaamiseen tapahtuneesta, esimerkiksi mitkä asiat ovat johtaneet väkivaltatilanteeseen ja rajoitustoimenpiteisiin. Asiakkaan ja myös työntekijän oikeusturvan kannalta yksityiskohtaiset kirjaukset ovat tärkeitä, jotta rajoitustoimenpiteiden lainmukaisuus voidaan jälkikäteen saattaa arvioitavaksi. Kirjaaminen tukee omalta osaltaan työyhteisössä tapahtuvaa rajoitustoimenpiteiden vähentämiseksi tehtävää työtä.

Oikeusasiamies Jääskeläinen pitää ongelmallisena sitä, että rajoitus- ja suojaustoimenpiteiden käyttö perustuu laitosten omiin ohjeisiin, kun täsmällistä lainsäädäntöä ei ole olemassa. Kuvassa Rinnekodin psykiatrisen Vaaka-yksikön turvahuone, jossa on erikoisvalmisteinen, asukkaalle turvallinen sänky, oma wc, kameravalvonta ja ns. seurantaikkuna.

Terveydenhuolto

Vuonna 2014 tehtiin tarkastus neljään terveydenhuollon yksikköön, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Kaikki olivat sellaisia, jotka oli tarkoitettu aikuisille psykiatrista hoitoa tarvitseville. Oikeusasiamiehen kansliasta on tehty tarkastus tasaisin välein jompaankumpaan valtion mielisairaalaan – Niuvanniemen sairaalassa on käyty viimeksi vuonna 2010 ja Vanhan Vaasan sairaalassa vuonna 2012. Tarkastusvuonna ei käyty Niuvanniemen sairaalassa, koska CPT teki sin-

ne vierailun Suomeen kohdistuneella tarkastuksella. OA:n ja CPT:n tarkastuksilla on erityisesti kiinnitetty huomiota eristämiskäytäntöihin sekä potilaiden ja omaisten tiedonsaantioikeuden toteutumiseen.

Niuvanniemen sairaalaan viimeksi tehdyn tarkastuksen seurauksena OA oli ottanut omana aloitteena tutkittavaksi sairaalan eristettyjen potilaiden kohtelun ja olosuhteet. Vuonna 2014 annetussa OA:n ratkaisussa kiinnitettiin huomiota seuraaviin seikkoihin potilaan olosuhteissa ja kohtelussa eristämisen aikana:

- Niukasti varusteltu eristämishuone ei sovellu pitkäaikaiseen oleskeluun, ellei menettelylle ole erityisiä turvallisuuteen liittyviä perusteita.
- Ns. paljujen ja muiden alusastioiden käytöstä tulisi luopua, jos turvallisuusnäkökohdat eivät muuta edellytä.
- Potilaalla on oltava aina mahdollisuus saada yhteys hoitohenkilökuntaan soittokellolla tai muutoin.
- Potilaan ruokailun järjestämistä muualla kuin eristystilassa tulee edistää.
- Potilasta ei saa eristää alastomana kuin aivan poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa potilasta ei voi jättää yksin edes erityisvalmisteisiin vaatteisiin pukeutuneena.
- Potilaan poikkeavasta vaatetuksesta on esitettävä riittävät perustelut potilasasiakirjoissa – OA pyysi sairaalaa harkitsemaan rajoitustoimenpiteitä koskevien ohjeidensa täydentämistä tältä osin.
- Sairaalassa tulee olla sekä mies- että naispotilaita varten sellaisia vaatteita, joita itsetuhoiset eristetyt potilaat voivat käyttää turvallisesti.

OA on pitänyt psykiatrisessa sairaalassa eristetyn potilaan kohtelua nöyryyttävänä ja esittänyt hyvitystä, kun potilas on joutunut tekemään tarpeensa eristyshuoneen lattialle tai ämpäriin. OA on esittänyt myös seuraavia huomioita:

- Psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan ihmisarvoinen kohtelu ja laadultaan hyvä terveyden- ja sairaanhoito edellyttävät, että eristyksessä olevalla potilaalla on aina mahdollisuus päästä wc:hen – eristetyllä potilaalla tulee tästäkin syystä olla mahdollisuus saada viivytyksettä yhteys hoitohenkilökuntaan ja potilaalle tulee myös tarjota aktiivisesti mahdollisuutta päästä wc:hen, ilman että potilaan aina itse tarvitsee sitä pyytää. Eristyshuoneen tavanomaiseen varustukseen ei kuulu ämpäri. Ihmisarvoiseen kohteluun kuuluu myös asianmukainen vaatetus eristystilanteessa (alushousut ja paita eivät olleet asianmukaisia) ja se tulee antaa ilman, että potilaan pitää sitä erikseen pyytää.

Forssan sairaalan aikuispsykiatrian suljetulle osastolle (20 potilaspaikkaa) tehdyn ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen johdosta OA esitti seuraavia havaintoja ja suosituksia:

- Sairaalan omista ohjeista sai käsityksen, että potilas riisutaan alusvaatteisilleen eristettäessä. Tämä ei ole asianmukainen käytäntö. Potilaalle on annettava soveltuva, tavanomaista vaatetusta vastaava vaatetus, jollei yksittäistapauksessa ole tarvetta käyttää muuta vaatetusta esimerkiksi potilaan itsetuhoisuuden vuoksi.
- Ohjeiden mukaan eristyspotilaan vointia tuli seurata vähintään tunnin välein. Laillisuusvalvojan vakiintuneen tarkastus- ja ratkaisukäytännön mukaan asianmukainen seurantaväli on 15–20 minuuttia, enintään puoli tuntia. Ohjeista ei ilmennyt, onko eristystilassa olevalla mahdollisuus saada välittömästi yhteys henkilökuntaan. Eristystilassa tulee olla joko soittokello tai muu järjestely, jonka avulla turvataan potilaan välitön yhteydensaanti hoitohenkilökuntaan.
- Sairaalaa suositeltiin kirjaamaan ohjeisiinsa, että potilaalla tulee olla mahdollisuus käyttää tarvittaessa wc:tä myös ollessaan eristettynä. Potilailla tulee olla mahdollisuus ulkoilla päivittäin, myös tarkkailun aikana ja eristystiloista, mikäli heidän tilansa sen sallii. Parvekkeella ulkoilu ei korvaa varsinaista ulkoilua.

Lapin sairaanhoitopiirin psykiatrian klinikan Muurolan sairaalaan tehtiin 5.6. ennalta ilmoittamaton tarkastus. Rakennuksen isot parvekkeet kertovat sen aikaisemmasta historiasta tuberkuloosisairaalana. Oikeusasiamies piti tärkeänä, että parvekkeelle pääsy ei kuitenkaan korvaa varsinaista ulkoilua päivittäin.

– Sairaalaa ohjattiin laatimaan esitteet uusille potilaille ja heidän omaisilleen. Niissä tulee ymmärrettävällä tavalla esittää kaikki potilaan oikeudet (mukaan lukien oikeus valittaa ulkopuolisille elimille).

Kulku Muurolan sairaalan kaikille tarkastetuille osastoille tapahtui portin kautta, jossa oli metallinilmaisin. Tästä ei ole olemassa säännöksiä. OA korosti, että metallinilmaisimen käytöstä tulee informoida sekä potilaita että osastoilla vieraileviа.

Keroputaan sairaalan tarkastuksella kiinnitettiin huomiota eristystilan wc:n turvallisuuteen erityisesti itsetuhoisten potilaiden kohdalla. Potilas kykeni itse sulkemaan wc:n liukuoven siten, että hän oli kokonaan valvonnan ulottumattomissa. Sairaalalta pyydettiin selvitystä siitä, miten potilaiden turvallisuudesta huolehditaan. Tarkastuksella ilmeni myös, että eristystiloista ei ollut mahdollista ulkoilla henkilökunnan vähyyden vuoksi. Myös tästä pyydettiin selvitystä.

Tarkastuksella havaittiin, että lepositeissä olevalle potilaalle annettua tahdonvastaista injektiota ei ollut merkitty rajoitusluetteloon, johon tuli merkitä kaikki potilaille tehtävät rajoitustoimet. Tarkastuksella mukana ollut aluehallintoylilääkäri antoi asiasta suullista ohjausta ja kehotti tekemään asianmukaiset merkinnät.

3.4 Puutteita ja parannuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

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

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

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

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

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

3.4.1 KYMMENEN KESKEISTÄ SUOMALAISTA PERUS- JA IHMISOIKEUSONGELMAA

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

Samat kymmenen ongelmaa ovat edelleen ajankohtaisia. Kertomusvuoden aikana havaittu kehitys esitetään seuraavassa kursivoituna.

Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa

Laitoshoidossa ja palveluasumisen yksiköissä asuu kymmeniä tuhansia vanhusasiakkaita. Jatkuvasti tulee ilmi ravinnon, hygienian, vaippojen vaihdon, kuntoutuksen ja ulkoilun puutteita sekä riittämättömän henkilökunnan korvaamista liiallisella lääkityksellä.

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

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

Hallinnon sisäiseen valvontaan ei ole riittävästi voimavaroja. Aluehallintovirastoilla ei kaikissa tapauksissa ole tosiasiallisia mahdollisuuksia toiminnan valvontaan.

Lastensuojelun ja lapsiasioiden käsittelyn puutteet

Kuntien lastensuojelun yleinen voimavarojen puute ja virkojen, erityisesti sosiaalityöntekijöiden vähäinen määrä, joskus puutteellinen koulutus ja työntekijöiden suuri vaihtuvuus heikentävät lastensuojelupalveluiden laatua.

Lastensuojelun sijaishuollon valvonta on riittämätöntä. Kuntien lastensuojeluviranomaiset eivät ehdi riittävästi vierailla sijaishuoltopaikoissa eivätkä ole riittävän hyvin perillä lasten olosuhteista ja kohtelusta. Aluehallintovirastoilla ei ole riittävästi voimavaroja tarkastuksiin.

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

Perheiden avohuollon tukipalveluiden riittämättömyys ja viivästyminen aiheuttavat ongelmia palveluita tarvitsevissa perheissä. Tämä riittämättömyys heijastuu lastensuojelun lisääntyvään tarpeeseen ja se näkyy lasten mielenterveysongelmissa.

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

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien toteutumisessa on fyysisiä, oikeudellisia ja sosiaalisia esteitä sekä kohtuullisten mukautusten puutteita.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä ja oikeutta perheeseen ei tueta riittävästi. Monissa tapauksissa kehitysvammaiset henkilöt tekevät työtä esimerkiksi toimintakeskuksissa vähimmäispalkkaa pienemmällä palkalla. Vammaisen henkilön lapsi otetaan huostaan ja vieroitetaan äidistään varsin usein sen sijaan että perheelle järjestettäisiin tarpeellisia tukipalveluita.

Laitoshoidossa itsemääräämisoikeuden rajoittamiskäytännöt vaihtelevat. Vammaisten lasten sosiaali- ja terveyspalvelut ovat riittämättömiä.

Kertomusvuonna tuli ilmi useita tapauksia, joissa oli kyse puutteista vammaisten lasten päiväkoti- ja koulukuljetuksissa (kuljetusten turvallisuudessa ja vammaisten lasten yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa).

Laitoksissa olevien itsemääräämisoikeutta loukkaavat rajoittamiskäytännöt

Rajoitustoimet voivat olla kokonaan perusteettomia, esimerkiksi ns. ”laitosvaltaan” nojautuvia ilman lainsäädännöllistä perustetta. Sääntelemättömissä tilanteissa rajoitustoimet voivat olla liiallisia tai epäyhtenäisiä.

Rajoittamiskäytäntöjen valvonta on riittämätöntä ja toimenpiteiden kontrolloitavuus puutteellista, kun menettelylliset oikeusturvatakeet ovat sääntelemättä.

Kertomusvuonna annettiin hallituksen esitys laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itse-

määräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä (HE 108/2014 vp), mutta esitys raukesi.

Ulkomaalaisten säilöönoton ongelmat ja ns. paperittomien turvattomuus

Ulkomaalaislain perusteella vapautensa menettäneiden säilyttäminen poliisivankilassa on ongelmallista, koska poliisivankilat eivät sovellu pitkäaikaiseen säilyttämiseen. Poliisivankiloiden olosuhteiden vuoksi ulkomaalaislain perusteella säilytettävän vapautta joudutaan poliisivankiloissa rajoittamaan tarpeettoman paljon.

Ulkomaalaisten säilyttäminen poliisivankilassa on johtunut siitä, että ainoa säilöönottoyksikkö (Metsälä) on ollut jatkuvasti täynnä. Lisäksi asianmukaista perheille tarkoitettua säilöönottopaikkaa ei ole ollut lainkaan.

Tilanne on parantunut, kun Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteyteen avattiin säilöönottoyksikkö syksyllä 2014.

Ns. paperittomien perustarpeiden, kuten riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden ja perusopetuksen, täyttämisessä on puutteita ja epäselvyyttä.

Kertomusvuonna annettiin hallituksen esitys (HE 343/2014 vp), jolla eräiden ns. paperittomien (muun muassa raskaana olevat ja alaikäiset) oikeutta terveyspalveluihin olisi parannettu, mutta esitys raukesi.

Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat

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

Vankien asuttamiseen käytettävät ns. paljusellit ovat vankeinhoidon kansainvälisten standardien vastaisia ja voivat loukata vankien ihmisarvoa. Vuosia jatkuneesta OA:n ja CPT:n arvostelusta huolimatta kertomusvuoden lopussa vankiloissa oli käytössä vielä 180 paljuselliä.

Tutkintavankeja säilytetään edelleen liiallisesti poliisivankiloissa. CPT on arvostellut Suomea tästä jo 20 vuoden ajan. Vankeinhoidon kansainvälisten standardien mukaan rikoksesta epäiltyjä tulisi säilyttää tutkintavankiloissa eikä poliisin tiloissa, joiden olosuhteet soveltuvat vain lyhytaikaiseen säilytykseen ja joihin liittyy tutkintavangin painostamisen vaara.

Kertomusvuonna CPT teki vierailun Suomeen. Alustavissa havainnoissaan CPT totesi, että tutkintavankien säilyttämisen poliisivankiloissa tulee loppua, koska sen jatkamiselle ei ole mitään hyväksyttävää perustetta.

Riittävien terveyspalveluiden saatavuudessa puutteita

Lakisääteisten terveyspalveluiden järjestämisessä on puutteita. Esimerkiksi hoitotarvikkeiden jakelussa on ongelmia eikä tarvikkeita kaikissa tapauksissa jaeta riittävästi taloudellisista syistä.

Kertomusvuonna tuli toistuvasti esille puutteita lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisessa.

Terveydenhuoltolain edellyttämä ympärivuorokautinen hammaslääkäripäivystys ei ole toteutunut.

Vuoden 2015 alusta on tullut voimaan ns. päivystysasetus, jossa on annettu tarkempia määräyksiä päivystyksen järjestämistavoista.

Hoitotakuulainsäädännön takaama hoitoon pääsy ei toteudu vieläkään täysimääräisesti.

Kertomusvuoden havaintojen perusteella tämä koskee erityisesti lasten ja nuorten mielenterveyspalveluita.

Hoitojonot ovat monissa tapauksissa liian pitkiä.

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

Perusopetuksen oppimisympäristön turvallisuudessa puutteita

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

Kouluissa tulee jatkuvasti ilmi sisäilmaongelmia.

Oppilashuollon, kuntoutuksen ja muun koulunkäynnin ja oppimisen tuen saatavuus riippuu lapsen asuinpaikasta ja kotikunnan taloustilanteesta. Lapsen yksilöllisiä tarpeita ei pystytä aina huomioimaan.

Opettajien lomautukset ovat lisääntyneet.

Oikeusprosessien pitkät käsittelyajat ja tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet

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

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta ongelmallista on oikeuslaitoksen ministeriöjohtoisuus ja aliresursointi. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta hälyttävänä ääriesimerkkinä tästä on se, että vuonna 2013 yksittäisen rikosjutun (ns. Wincapita) käsittelyyn jouduttiin myöntämään määrärahaa lisäbudjetissa.

Oikeusministeriö (OM) on selvittänyt riippumattoman tuomioistuinviraston perustamista.

Hovioikeuksien tarkastuksilla käräjäoikeuksissa on havaittu sekä tuomareiden että kansliahenkilökunnan työuupumista ja resurssien riittämättömyyttä työmäärään nähden. Lausunnossaan hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2015 eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 29/2014 vp) toi esiin huolensa rahoituksen vähenemisestä tuomioistuimissa ja syyttäjälaitoksessa. Lainkäyttöhenkilöstön määrän supistukset vaikeuttavat entisestään oikeuslaitoksen edellytyksiä huolehtia oikeusturvan saatavuudesta.

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita

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

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

Perus- ja ihmisoikeusloukkausten hyvittämisen säädöspohja on vajavainen.

3.4.2 MUITA PITKÄKESTOISIA PUUTTEITA

AOA on toistuvasti kiinnittänyt huomiota lakisääteisen talous- ja velkaneuvonnan pitkäkestoisiin ongelmiin, kuten aliresursointiin, valtionosuuksien jakoperusteiden kehittymättömyyteen, epäyhtenäisiin toimintatapoihin, liian pieniin palvelun tuottamisyksikköihin sekä ohjauksen ohuuteen ja sopimusvalvonnan puutteellisuuteen. Edelleenkään koko maassa ei ole ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Poliisin tietojärjestelmien uudistamishankkeesta (ns. VITJA-hanke) on pitkään odotettu parannusta muun muassa rikosprosessiketjun (poliisi-syyttäjä-tuomioistuin) tiedonkulkuun, mikä

osaltaan vaikuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Hanke käynnistettiin jo vuonna 2009 ja sen oli tarkoitus valmistua viimeistään uusien esitutkinta- ja pakkokeinolakien tullessa voimaan vuoden 2014 alussa. Hanke on kuitenkin jatkuvasti viivästynyt.

3.4.3 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

Seuraavassa esitetään eräitä esimerkkejä eri hallinnonaloilta tapauksista, joissa OA:n tai AOA:n kannanoton tai siinä tehdyn esityksen johdosta taikka muutoin on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tapahtunut myönteistä kehitystä. Esimerkit kuvaavat myös OA:n toiminnan vaikuttavuutta.

Oikeusasiamiehen esityksiä virheiden tai loukkausten hyvittämiseksi ja toimenpiteitä asioiden sovinnolliseksi ratkaisemiseksi on koottu jaksoon 3.5. Myös nämä esitykset ja toimenpiteet ovat useimmiten johtaneet myönteiseen lopputulokseen.

Poliisi

Poliisin lupahallintoon kohdistuvat kantelut ovat merkittävästi vähentyneet, mikä johtunee odotusaikojen lyhenemisestä, sähköisten lupapalveluiden kehittymisestä ja järjestelmien toiminnan parantumisesta. Edeltävinä vuosina kanteluita tuli runsaasti ja AOA otti kantaa muun muassa hyväksyttävään odotusaikaan ja siihen, miten lupa-asia voidaan panna vireille.

Sosiaalihuolto

AOA katsoi, että oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat kaupungin sosiaali- ja terveysvirastossa ovat saattaneet vaarantaa tuen tarpeessa olevan henkilön oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erityisen vakavana AOA piti muutoksenhakujen käsittelyyn kulunutta aikaa haavoittuvassa asemassa olevien vaikeavammaisten, mielenterveysongelmaisten ja sekä pelkästään toimeentulotuen varassa elävien sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta (5105/4/13*).

Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan antaman selvityksen mukaan oikaisuvaatimusten odotettavissa oleva käsittelyaika oli vuoden 2014 lopussa lähes puolittunut.

Terveydenhuolto

OA esitti Valviralle harkittavaksi, olisiko tarpeen kehittää selkeä valtakunnallinen ohjeistus hoidon kiireellisyyden ensiarvioon (triage). Triagen tulisi olla yhdenmukainen eri päivystysyksiköissä, jotta potilaat eivät olisi hoitopaikastaan riippuen eriarvoisessa asemassa hoidon kiireellisyyden ensiarviota tehtäessä (2704/4/13*).

Valvira ilmoitti, että valtakunnallinen ohjeistus hoidon kiireellisyyden ensiarvion tekemisestä olisi tarpeellinen. Valvira esitti, että sosiaali- ja terveysministeriö (STM) huolehtisi valtakunnallisen perusterveydenhuoltoa ja yhteispäivystyspisteitä koskevan ohjeistuksen laatimisesta, ja että terveyskeskuksissa noudatettavia periaatteita hoitajien ja lääkäreiden työnjaosta ja hoidon tarpeen arvioinnista täsmennettäisiin.

OA esitti Valviralle, että se ohjaa käytettävissään olevin keinoin julkista terveydenhuoltoa järjestämään suulakihalkiolasten seurannan foniatrian erikoislääkäreille (976/4/13).

Valvira kehotti sairaanhoitopiirejä ja kuntia huolehtimaan siitä, että kaikki lapset, joilla on synnynnäinen suun halkio, ovat foniatrian erikoislääkärin seurannassa.

OA moitti virheellisiä käytäntöjä ja ohjeita, joita jotkut sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset olivat noudattaneet luovuttaessaan peruukkeja lää-

kinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä. OA korosti STM:n ohjaus- ja valvontavelvollisuuden tärkeyttä (1077/4/13*).

STM ilmoitti lähettäneensä sairaanhoitopiireille tiedotteen, jossa niitä muistutettiin peruukkien lainmukaisista luovutuskäytännöistä. STM pyysi, että sairaanhoitopiirit välittävät tiedon myös terveyskeskuksille.

Edunvalvonta

OA:n mukaan yleisessä edunvalvonnassa päämiesten yhdenvertaisuus ei toteutunut, kun ulkoistetussa edunvalvonnassa edunvalvontapalkkioon lisättiin arvonlisävero. Päämiehet joutuivat maksamaan edunvalvonnastaan enemmän kuin jos siitä olisi huolehtinut oikeusaputoimisto. Tämä yhdenvertaisuuden loukkaus tuli OA:n mukaan hyvittää päämiehille (3108/2/12*).

OM ilmoitti, että valtion vuoden 2015 talousarvioon oli sen aloitteesta sisällytetty määräraha yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden päämiehille suoritettavaan hyvitykseen. Lisäksi ministeriö ilmoitti, että jo asetetulle työryhmälle oli annettu tehtäväksi selvittää, miten arvonlisävero hyvitetään päämiehille. Työryhmä valmistelee oikeusaputoimistoille mallin ja ohjeistuksen hyvityksen maksamisen menettelytavoista.

OA tutki yleisen edunvalvonnan ostopalvelusopimuksen purkamiseen liittyviä yleisiä kysymyksiä ja katsoi, että OM:n olisi perusteltua laatia tarkempi analyysi, jonka pohjalta olisi mahdollista arvioida tarpeellisia kehittämistoimenpiteitä (2695/2/13).

OM ilmoitti, että sen sisäinen valvonta oli tarkastanut yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Lisäksi oli asetettu työryhmä valmistelemaan ohjeita valvonnan menettelytavoista ja arvioimaan lainsäädännön toimivuutta ulkoistamistilanteissa. Myös lainsäädännön muutostarpeet oli tarkoitus arvioida vielä erikseen.

Kieliasiat

OA esitti OM:lle ulosottoasioiden kielisääntelyn kehittämistä, kun lainsäädäntö vaikenee esimerkiksi siitä, miten käsittelykieli ja oikeus asiakirjan käännökseen määräytyvät näissä asioissa (3254/4/13 ja 2330/2/14*).

OM ilmoitti ryhtyvänsä tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön selkeyttämiseksi siten, että hallituksen esitys voidaan antaa seuraavan hallituskauden aikana.

OA:n mukaan kaksikielisyyden tulisi näkyä paremmin Poliisihallituksen ylläpitämällä Facebook-sivulla (Suomen poliisi). Poliisihallituksen tuli arvioida, miten tämä toteutetaan käytännössä (3746/4/13*).

Poliisihallitus ilmoitti tehneensä Facebook-sivuun toiminnallisia muutoksia, ohjeistaneensa poliisilaitoksia kaksikielisyyden asettamista vaatimuksista sosiaalisessa mediassa ja ottaneensa asian esiin sekä poliisiin viestintäverkoston kokouksissa että sosiaalista mediaa koskevassa käsikirjassa.

Liikenne

Kysymys siitä, mitkä tehtävät siviili-ilmailussa ovat julkisia hallintotehtäviä, joihin sovelletaan hallinnon yleislakeja, on ollut toistuvasti esillä laillisuusvalvonnassa. OA on esittänyt harkittavaksi, miten ilmailua koskevaa lainsäädäntöä voisi selkeyttää niin, että julkiset hallintotehtävät ilmenisivät siitä mahdollisimman yksiselitteisesti (1634/2/12).

Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä ilmailulaiksi (HE 79/2014 vp) ilmailun julkiset hallintotehtävät on säännelty aiempaa selvemmin. Ilmailulaki (864/2014) tuli voimaan 13.11.2014.

Muut

AOA totesi ratkaisussaan vuonna 2013 (4372/4/12*), että väestötietolain menettelysäännökset turvakieltoasioissa olivat puutteelliset ja viranomaiskäytäntö maistraateissa vaihteleva. Tämä oli johtanut turvakieltoasioissa tilanteeseen, jossa kansalaisten yhdenvertaisuus oli vaarantunut.

Valtiovarainministeriö ilmoitti, että väestötietolain ja kotikuntalain muutoksenhakusäännösten tarkistamisen yhteydessä arvioidaan myös se, että menettely turvakiellon alaisten tietojen luovuttamisessa on yksiselitteistä ja että sillä varmistetaan turvakiellon pyytäneen oikeuksien toteutuminen. Muutokset on tarkoitus saada voimaan vuoden 2015 loppuun mennessä. Samassa yhteydessä Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö ilmoitti, että sen valmistelussa oli turvakiellon käytännesääntöjen täydentäminen muun muassa AOA:n päätöksessä esitetyillä näkökohdilla. Säännöt valmistuvat alkuvuodesta 2015.

3.5 Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

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

Kertomusvuonna tehtiin 12 hyvitysesitystä. Tämän lisäksi kantelujen käsittelyn aikana kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti lukuisissa tapauksissa virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen. Lisäksi myös lukuisissa muissa ratkaisuissa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

Oikeusasiamiehen hyvitysesityksen perusteita on selvitetty laajemmin edellisten vuosien 2011 ja 2012 kertomuksissa (s. 94 ja s. 71).

3.5.1 HYVITYSESITYKSET

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

Oikeus yhdenvertaiseen kohteluun

OA:n mukaan yleisessä edunvalvonnassa päämiesten yhdenvertaisuus ei toteudu, kun ulkoistetussa edunvalvonnassa edunvalvontapalkkioon lisätään arvonlisävero. Henkilö ei käytännössä voi itse vaikuttaa siihen, hoitaako hänen asioitaan oikeusaputoimisto vai palveluntuottaja. Hän on siten voinut joutua arvonlisäverovelvollisen palveluntuottajan palvelun piiriin käytännössä hyvinkin sattumanvaraisesti ja tahtomattaan sekä tietämättä tai ymmärtämättä arvonlisäverovelvollisuuden merkitystä.

OA piti epäkohtaa vakavana, koska se kohdistuu haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, jotka ovat itse kykenemättömiä valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista. Kyse on sellaisesta yhdenvertaisuuden loukkauksesta, joka tulee hyvittää asianomaisille päämiehille (3108/2/12*).

Oikeusministeriön (OM) mukaan valtion vuoden 2015 talousarvioon on sen aloitteesta sisällytetty 90 000 euron määräraha yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden päämiehille suoritettavaan hyvitykseen. OA piti tätä myönteisenä. Vastausta vaille kuitenkin jäi, onko hyvitys tarkoitus toteuttaa vain vastaisuudessa. OA katsoi, että hyvittämisen tulee kohdentua tulevaisuuden ohella kaikkiin sellaisiin päämiehiin, jotka jo ovat tahtomattaan, tietämät-

tään tai ymmärtämättään joutuneet maksamaan arvonlisäverolla korotettua edunvalvontapalkkiota.

Myöhemmin OM ilmoitti, että sen jo aiemmin asettamalle edunvalvonnan ostopalveluiden yhteistyöryhmälle on annettu tehtäväksi selvittää myös se, miten arvonlisävero hyvitetään päämiehille. Työryhmän tulee valmistella oikeusaputoimistoille malli ja ohjeistus hyvityksen maksamisen menettelytavoista.

Oikeus ihmisarvoiseen kohteluun ja välttämättömään huolenpitoon

OA:n mukaan vaikeasti kehitysvammaiselle potilaalle aiheutui hänen tarvitsemansa kiireellisen suun terveydenhuollon järjestämisen laiminlyönnistä tarpeetonta kipua ja kärsimystä yli kuukauden ajan. Potilas oli kivun takia muun muassa hakannut päätään seinään. Hänen oikeutensa perustuslain välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut. Hän ei myöskään saanut osakseen perustuslaissa turvattua ihmisarvoista kohtelua.

OA:n mielestä oli selvää, että potilaalle aiheutui laiminlyönnistä sellaista tarpeetonta kipua ja kärsimystä, jota ei voida hyvittää pelkästään loukkauksen toteamisella tai valvottaviin kohdistettavilla moitteilla. OA esitti, että Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä hyvittää potilaalle tähän kohdistetut perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset (4915/4/13*).

Sairaanhoitopiirin johtaja oli tehnyt päätöksen, jonka mukaan potilaalle maksetaan hoitoonpääsyn viivästymisen aiheuttamana aineettomana vahinkona kivusta ja särystä 1 500 euroa.

Sananvapauden loukkaaminen

Rehtori oli antanut opettajalle kirjallisen varoituksen, kun tämä oli osallistunut sanomalehdessä käytyyn keskusteluun koulujen mielenterveystyöstä. Kirjoituksen oli katsottu heikentäneen koulun työilmapiiriä ja työhyvinvointia. OA katsoi, että varoituksen antamisella oli loukattu kantelijan sananvapautta ja menetelty siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain vastaisesti. OA pyysi kaupunkia arvioimaan, miten kirjallisen varoituksen aiheuttama sananvapauden loukkaus voitaisiin oikaista ja hyvittää opettajalle (5342/4/13*).

Kaupunki ilmoitti, että rehtori ja apulaispormestari olivat pyytäneet sananvapauden loukkausta opettajalta anteeksi. Rehtori oli lisäksi perunut opettajalle antamansa varoituksen.

Oikeus sosiaaliturvaan

Kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemuksen ja eläkkeensaajan hoitotukihakemuksen käsittely oli viivästynyt kantelijan useista kiirehtimispyynnöistä huolimatta. AOA:n mukaan kyse oli pitkään jatkuneesta kiirehdittyjen hakemusten seisomisesta työjonossa. Kelan terveysosaston työkyvyttömyyseläkeryhmän ja vakuutuspiirin lainvastainen menettely oli heikentänyt luottamusta Kelan toimintaa kohtaan. Tämän vuoksi AOA esitti, että Kela hyvittää kantelijalle jollakin tavalla menettelystä aiheutuneen vahingon, haitan ja vaivan (1500/4/13).

Kela ilmoitti, että se oli maksanut kantelijalle viivästyskorotusta kuntoutustuen maksuunpanon viivästymisestä. Käsittelyn ja asiakokonaisuuden monimutkaisuudesta johtuen kantelijalle oli aiheutunut asian selvittämisestä kuluja ja vaivannäköä. Tämän johdosta Kela oli päättänyt suorittaa hyvityksenä hänelle kohtuulliseksi katsottavan määrän 500 euroa.

AOA sijaisen mukaan Helsingin sosiaali- ja terveysviraston kotihoitoyksikkö laiminlöi velvollisuutensa, kun se ei antanut kantelijalle yksilöityä, muutoksenhakukelpoista päätöstä kantelijan saamasta kotipalvelusta. Niin ikään kotihoitoyksikkö laiminlöi valvontavelvollisuutensa, kun se hankki ostopalveluna siivouspalveluita kantelijalle, mutta ei seurannut palveluiden tosiasiallista toteutumista. Laiminlyönti aiheutti asiakkaalle menetyksiä saamatta jääneiden siivouspalveluiden takia. AOA:n sijainen esitti, että Helsingin

kaupungin sosiaali- ja terveys virasto harkitsisi, miten se voisi hyvittää kantelijalle todetut laiminlyönnit (5646/4/13*).

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston ilmoituksen mukaan kantelijan kanssa oli keskusteltu ja häneltä oli varmistettu, miten häneen saa parhaiten yhteyttä, ja tarkastettu kantelijan läheisten yhteystiedot. Lisäksi kantelijalle lähetetään pahoittelukirje asian johdosta. Ohjeistusta tarkistetaan ja harkitaan, miten jatkossa tehdään muutoksenhakukelpoiset päätökset. Myös valvontavelvollisuuden toteuttamisen käytäntöjä tarkennetaan.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vastainen menettely

Kantelijan toimeentulotukea koskeneen valituskirjelmän käsittelyssä Tampereen kaupungin kirjaamossa tapahtui virhe, joka oli estänyt kantelijaa saamasta toimeentulotukiasiaansa koskevan päätöksen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Virhe oli vaarantanut kantelijan oikeusturvan. Vaikka virhe tuli kantelun myötä kaupungin tietoon, sitä ei ollut selvitetty eikä kaupunki ollut millään tavalla ottanut vastuuta menettelystään ja pyrkinyt palauttamaan kantelijan luottamusta sen toimintaan. AOA esitti, että kaupunki arvioi, olisiko ongelma soviteltavissa kantelijan kanssa esimerkiksi sopimalla hänen kanssaan hyvityksestä (5127/4/13*).

Tampereen kaupunki ilmoitti, että kantelija oli hyväksynyt sovintoesityksen, jossa kaupunki pyysi tapahtunutta anteeksi kantelijalta ja maksoi tälle lainvastaisen menettelynsä hyvityksenä 2 100 euroa.

AOA:n mukaan ELY-keskuksen virheellisestä menettelystä oli seurannut, että yhtiön kehittämisavustusta koskeva hakemus oli perusteetta hylätty. Yhtiö oli ilmoittanut, että ELY-keskuksen virheellisestä toiminnasta oli aiheutunut sille merkittävät ansionmenetykset ja vahingot. Avustus oli maksettu korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen vasta yli kolmen vuoden kuluttua. AOA:n mielestä ELY-keskuksen tuli harkita, miten se voi hyvittää kantelijalle tästä aiheutuneen vahingon (5330/4/13).

Vainikkalan rajatarkastusasemalla iäkäs venäläinen matkustaja oli tullut viisumiepäselvyyden vuoksi poistetuksi junasta. Hän oli joutunut odottamaan raja-asemalla seuraavaa junaa Pietariin ja päässyt kotimatkalle vasta seuraavan vuorokauden puolella. Iäkkäälle asiakkaalle tilanne oli voinut aiheuttaa hämmennystä ja hän oli voinut kokea tilanteen uhkaavana. AOA:n mukaan Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeusasiamiehelle annetussa lausunnossa esittämää pahoittelua ei voitu pitää riittävänä hyvityksenä asiassa. AOA esitti, että Rajavartiolaitos parhaaksi katsomallaan hyvittäisi tapahtumasta aiheutuneen mielipahan ja haitan (1384/4/13).

Rajavartiolaitoksen esikunnan ilmoituksen mukaan se suoritti kantelijalle rajatarkastuksen seurauksena aiheutuneista ylimääräisistä puhelin- ja taksikuluista sekä matkan viivästymisen aiheuttamasta mielipahasta hyvityksenä yhteensä 200 euroa.

Erityisen tuen tarpeessa olleen vammaisen lapsen huolenpitoa ja hyvinvointia tukeva korjausavustusmenettely epäonnistui Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) laiminlyöntien vuoksi. AOA esitti, että ARA, ympäristöministeriö ja kunta harkitsevat yhdessä, miten ne voisivat hyvittää kantelijoille asian käsittelyssä tapahtuneet laiminlyönnit. Lapsen vanhemmat olivat kannelleet asiasta oikeusasiamiehelle. He olivat hakeneet vuonna 2010 kunnalta avustusta lapsensa hoidon tarpeen edellyttämään omakotitalonsa korjaukseen (328/4/13*).

Ympäristöministeriö ilmoitti AOA:lle, että ministeriö, ARA ja kunta olivat ryhtyneet toimenpiteisiin tapahtuneiden laiminlyöntien hyvittämiseksi. Kantelijat olivat hyväksyneet nämä toimenpiteet riittäviksi. Kunta maksoi kantelijoille alkuperäisen päätöksen mukaisen avustuksen 38 886 euroa korkoineen. ARA maksoi koko summan viivästyskorkoineen kunnalle. Kunta oli esittänyt kantelijoille ARAn ja kunnan kirjallisen anteeksipyynnön. Kunta oli lisäksi päättänyt maksaa kantelijoille 400 euroa hyvityksenä aiheuttamastaan

mielipahasta. Lisäksi kunnan perusturvalautakunta oli myöntänyt kantelijoille avustusta vammaispalvelulain nojalla eräistä toimenpiteistä.

OA:n mukaan kuntayhtymän palveluksessa ollut kantelija oli voinut kuntayhtymän menettelyn seurauksena perustellusti kokea, että hänet oli aiheettomasti asetettu epäilyksen alaiseksi tietoturvan rikkomisesta. Epäily loukkasi hänen kunniaansa ja aiheutti hänelle kärsimystä. OA pyysi kuntayhtymää harkitsemaan, voisiko se hyvittää kantelijalle aiheutetun kärsimyksen (1211/4/13*).

Kuntayhtymä ilmoitti lähettäneensä osastosihteerille kirjallisen pahoittelun ja anteeksipyynnön asian puutteellisen käsittelyn hänelle aiheuttamasta kärsimyksestä ja mielipahasta.

AOA katsoi, että kaupungin taloushallintopalvelun menettely ei ollut hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen mukaista, kun se oli ensin palauttanut kantelijalle tämän ennakolta maksamat vuokrat ja sittemmin lähettänyt hänelle maksumuistutukset. AOA esitti taloushallintopalvelun harkittavaksi, miten se voisi hyvittää kantelijalle hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä aiheutuneen loukkauksen ja vahingon (1270/4/14).

Taloushallintopalvelu -liikelaitoksen ilmoituksen mukaan se oli pyytänyt kantelijalta anteeksi kaikkea huolta ja vaivaa, jonka sen menettely oli kantelijalle aiheuttanut. Lisäksi se oli hyvittänyt kantelijalle kahden kuukauden ylimääräiset vuokravelat, yhteensä 455,20 euroa. Vielä liikelaitos oli toimittanut kantelijalle yhteenvedon vuokralaskuista ja niihin kohdistetuista suorituksista ja tiedot ajankohtaisesta vuokranmaksutilanteesta.

Vankila menetteli virheellisesti, kun se ei ilmoittanut vangille hänelle myönnetyn valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta. Kantelun mukaan tapaaja tuli tapaamaan vankia päivänä, jolle valvomaton tapaaminen oli myönnetty. Tapaajalle aiheutui kuluja vankilaan saapumisesta ja lastenhoitajan palkkaamisesta. Vankilan selvityksestä ei varmuudella ilmennyt, oliko tapaaja käynyt vankilassa. AOA esitti vankilan johtajalle, että hän arvioisi, olisiko vankilan syytä hyvittää tapaajalle toteutumattomasta tapaamisesta aiheutuneet kohtuulliset kulut, mikäli tapaaja oli saapunut vankilaan (1020/4/13).

Vankilan ilmoituksen mukaan vankilassa on tapana, että vanki itse ilmoittaa tapaajalle valvomattoman tapaamisen ajankohdan sekä mahdollisen valvomattoman tapaamisen peruuntumisen. Vankilan oli mahdotonta selvittää jälkikäteen, oliko tapaaja käynyt vankilassa vai ei. Koska valvomaton tapaaminen oli peruuntunut, vankilaan ei jäänyt mitään dokumenttia tai tietoja mahdollisesta tapaajan käynnistä vankilassa.

3.5.2 SOVINNOLLISEEN RATKAISUUN JOHTANEITA ASIOITA

Seuraavassa selostetaan eräitä tapauksia, joissa kantelun käsittelyn aikana OA:n kansliasta tehty yhteydenotto viranomaiseen johti virheen korjaukseen tai puutteellisen menettelyn oikaisuun ja siten sovinnollisen ratkaisun aikaansaamiseen.

Poliisi

Kantelussa arvosteltiin Hämeen poliisilaitoksen menettelyä asiakirjapyynnön käsittelyssä. AOA mukaan poliisilaitoksen ja syyttäjäviraston virkamiehet eivät varsinaisesti kieltäytyneet antamasta kantelijan pyytämiä asiakirjoja, vaan näiden kesken oli ollut epäselvyyttä siinä, kenen olisi tullut ratkaista asiakirjapyyntö. Oikeusasiamiehen kanslian tarkastaja oli kantelun johdosta yhteydessä Hämeen poliisilaitokseen, joka toimitti samana päivänä kantelijalle hänen pyytämänsä asiakirjat. Kantelu ei siten antanut AOA:lle aihetta enempiin toimenpiteisiin (3299/4/14).

AOA:n sijainen saattoi käsityksensä päätösperusteen virheellisyydestä sekä perustelujen puutteellisuudesta ja perustelujen merkityksestä rikosylikomisarion tietoon. Helsingin poliisilaitos ilmoitti tekevänsä uuden päätöksen ja lähettävänsä sen tiedoksi kantelijalle. Näin ollen asia ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin (2521/4/14).

Tulli

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi autoverotuspäätösten valitusosoituksen ulkoasun. Selvityspyynnön saatuaan Tulli ryhtyi välittömästi toimenpiteisiin järjestelmän vaatimien muutosten toteuttamiseksi, ja vuonna 2014 otettiin käyttöön päätökseen liitettävä erillinen ulkoasultaan asianmukainen valitusosoitus (2473/2/13).

Vankeinhoito

Vankilan johtajan päätökseen oli liitetty virheellinen valitusosoitus. Kanteluasian esittelijä oli puhelimitse yhteydessä vankilan johtajaan, joka ilmoitti antavansa kantelijalle asiassa uuden valitusosoituksen. Asia ei näiltä osin antanut aihetta AOA:n puolelta enempään (4592/4/14).

Ulosotto

Ulosottovirasto oli alkanut perimään kantelijalta määrältään virheellistä saatavaa. Virhe oli sittemmin korjattu. Kihlakunnanvoudin selvityksen mukaan virhe oli otettu huomioon ulosottoviraston henkilöstölle annetuissa koulutuksissa. Asian kirjauksesta vastanneille sihteereille oli myös annettu opastusta vastaavien virheiden riskin minimoimiseksi. Johtava kihlakunnanvouti ilmoitti lausunnossaan ulosottoviraston pahoittelevan tapahtunutta. Näin ollen asia ei enää edellyttänyt AOA:n toimenpiteitä (4200/4/13).

Sosiaalihuolto

Kantelija arvosteli Oulun teknisen toimen ylläpitämiä internetsivuja harhaanjohtaviksi ja puutteellisiksi. Oulun hyvinvointipalvelut antoi kantelun johdosta lausunnon, jonka mukaan internetsivustoa oli korjattu. Asia ei toteutetun korjaavan toimenpiteen johdosta antanut AOA:n sijaiselle aihetta enempään (4754/4/13).

Kantelija arvosteli Turun sosiaalitoimen menettelyä olla myöntämättä hänelle marraskuussa 2013 toimeentulotukea. AOA:n selvityspyynnön johdosta asia korjattiin Turun sosiaalitoimessa itseoikaisuna tehdyllä toimeentulotukipäätöksellä, jolla kantelijalle myönnettiin sekä marras- että joulukuun toimeentulotuet (5139/4/13).

Kantelun mukaan Kuopion sosiaalitoimi laskutti kotihoidon asiakkaalta lääkkeiden koneellisesta annosjakelusta aiheutuneet kustannukset. Menettelyä pidettiin lainvastaisena. Kuopion sosiaalitoimen lausunnon mukaan Kuopion perusturva- ja terveyslautakunnan päätöksellä kotihoidon asiakkaiden koneellisen annosjakelun kustannukset olivat siirtyneet kaupungin maksettavaksi 1.1.2014 alkaen. AOA:n saaman selvityksen mukaan asia oli siten korjaantunut eikä antanut aihetta enempään (114/4/14).

Kantelussa arvosteltiin Lahden sosiaalitoimen menettelyä lapsen sijaishuollon järjestämisessä. Lastenkotiin sijoitetun kehitysvammaisen lapsen tarvitsemia terveydenhuollon palveluja ei kantelun mukaan ollut järjestetty siten kuin lastensuojelulaissa säädetään. Lahden sosiaali- ja terveystoimen lausunnosta ja selvityksestä ilmeni, että kantelun ja AOA:n lähettämän selvityspyynnön perusteella lapselle oli järjestetty hänen tarvitsemansa palvelut. Tästä syystä kirjoitus ei antanut AOA:n puolelta aihetta muuhun kuin, että hän kiinnitti Lahden sosiaali- ja terveystoimen huomiota lapsen tarvitsemien palveluiden järjestämisvastuuseen (775/4/14*).

Kantelija arvosteli Vantaan sosiaali- ja terveystoimen menettelyä kuljetuspalvelujen järjestämisessä. Koska AOA:n selvityspyynnön johdosta kantelijan asia oli otettu uudelleen vireille Vantaan sosiaalitoimessa ja hänen kuljetuspalveluista tullaan tekemään uusi päätös, johon kantelijalla on mahdollisuus hakea muutosta, asia ei antanut AOA:n puolelta aihetta toimenpiteisiin (1957/4/14).

Terveydenhuolto

Kantelun mukaan Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin eräät potilasohjeet ohjasivat potilaiden päätöksentekoa epäasianmukaisesti. OA:n selvityspyynnön johdosta sairaanhoitopiiri poisti kyseiset ohjeet käytöstä. Näin ollen asia ei enää edellyttänyt enempiä OA:n toimenpiteitä (1986/4/13).

Edunvalvonta

Kantelija oli tyytymätön siihen, ettei hän ollut saanut kunnalta vastausta kanteluunsa. OA:n kanslian esittelijän otettua yhteyttä kunnan talousjohtajaan tämä ilmoitti lähettävänsä kantelijalle asiassa tekemänsä päätöksen tiedoksi. Asia ei edellyttänyt enempiä OA:n toimenpiteitä (460/4/14).

Päämiehen luottokorttilaskun maksaminen oli viivästynyt. Kun saadun tiedon mukaan oikeusaputoimisto tulee korvaamaan päämiehelle tämän luottokorttilaskun maksamatta jäämisestä aiheutuneen vahingon, asia ei enää edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (1900/4/14).

Sosiaalivakuutus

Kantelijan mukaan hän ei ollut saanut Kelalta hallintolain mukaista päätöstä. Kelassa yhteydenotto oli ymmärretty tiedusteluksi ja siihen oli vastattu sen mukaisesti. AOA:n päätöksessään esittämän kehotuksen mukaisesti Kela oli tarkastanut asian uudelleen. Kantelijalle oli annettu uusi perusteltu vakuuttamispäätös (5492/4/13).

AOA saattoi vakuutusyhtiön tietoon käsityksensä siitä, että sen olisi tullut heti vakuutusoikeuden päätöksen saatuaan ottaa asia käsiteltäväkseen. Kun yhtiö oli sittemmin antanut kantelijalle valitusosoituksella varustetun korvauspäätöksen, asia ei johtanut AOA:n muihin toimenpiteisiin (2192/4/14).

Yleiset kunta-asiat

Kantelijan mukaan Nurmijärven kunta oli kieltänyt nuuskan käytön työajalla laajemmin kuin lain mukaan on mahdollista. Hän viittasi AOA:n ratkaisuun 30.5.2013 (912/4/12*). Kantelun johdosta asian esittelijä oli puhelimitse yhteydessä Nurmijärven kunnan palvelussuhdepäällikköön. Häneltä saadun tiedon mukaan Nurmijärven kunnassa ei ollut tiedossa AOA:n päätöstä, kun Savuton työaika -ohje annettiin. AOA päätti lähettää Nurmijärven kunnanhallitukselle tiedoksi hänen edellä mainitun päätöksensä. Nurmijärven kunta ilmoitti AOA:lle, että ohjetta muutettiin kunnanhallituksen henkilöstöjaoston päätöksellä siten, että ohje on nyt tupakkalain mukainen (4208/4/14).

Kantelukirjoituksessa arvosteltiin yksityisen pysäköinninvalvontaa harjoittavan yhtiön toimintaa. Kantelija oli erehdyksessä maksanut valvontamaksut useampaan kertaan. Yhteydenotoistaan huolimatta hän ei saanut liikamaksuja perittyä takaisin. Kantelija oli huomannut, että yhtiö on hakeutunut konkurssiin. AOA:n sijainen selosti kanteluun antamassaan vastauksessa yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa oikeustilaa. Lisäksi kantelijalle ilmoitettiin julkisesta yritys- ja yhteisötietorekisteristä (YTJ) saatu tieto yhtiön konkurssipesän pesänhoitajan postiosoitteesta ja puhelinnumerosta. Kantelijaa ohjattiin ottamaan yhteyttä konkurssipesään ja selvittämään mahdollisuus valvoa saatava konkurssissa. Kantelijan kiitti myöhemmin saamastaan ohjauksesta ja ilmoitti, että konkurssipesä oli maksanut hänelle liikasuorituksen takaisin (4631/4/14).

Kieliasiat

Todistus riita-asian haasteen tiedoksiannosta oli laadittu suomeksi, vaikka vastaajan äidinkieli oli ruotsi. Asiaa selvitettäessä käräjäoikeus myönsi virheen. Se myös ilmoitti jo kiinnittäneensä haastemiesten huomiota huolellisuuteen kielellisten oikeuksien toteuttamisessa ja aikovansa aloittaa tiedoksiannon uudelleen. Tämän vuoksi asia ei edellyttänyt enempiä OA:n toimenpiteitä (596/4/14).

Kantelun mukaan kilpailu- ja kuluttajaviraston ruotsinkielisten Internetsivujen ohje puhelinmainonnan estämisestä oli epäselvä. Virasto ilmoitti, että verkkosivujen uudistaminen oli käynnissä ja tässä yhteydessä voitiin ottaa huomioon myös kantelussa esiin nostettu epäselvyys. Asia ei edellyttänyt enempiä AOA:n sijaisen toimenpiteitä (2319/4/14).

Verotus

Kantelija oli tehnyt kirjallisen tietopyynnön Verohallintoon, mutta ei ollut saanut siihen vastausta. Kun oikeusasiamiehen selvityspyyntö saapui verotoimistoon, kantelijan tietopyyntö otettiin heti käsiteltäväksi. Johtava veroasiantuntija otti yhteyttä kantelijaan ja kertoi, että asian käsittelyssä oli tapahtunut virhe verotoimistossa ja käsittelyn viivästymistä pahoiteltiin hänelle. Tietopyyntöasiassa tehtiin heti päätös ja kantelijalle lähetettiin vastaus tietopyyntöön samana päivänä. Vastauksessa virhettä pahoiteltiin vielä erikseen ja todettiin, että hyvityksenä viivästymisestä asiakirjojen kopioinnista ei peritty maksua. Verotoimiston toimenpiteiden johdosta AOA tyytyi kiinnittämään Verohallinnon huomiota tietopyyntöasioiden lainmukaiseen käsittelyyn (5031/4/13*).

Ympäristö

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä oli kantelun tekemisen jälkeen tarkistanut ja täydentänyt kantelijan asian käsittelyä siten, että hänen vaatimukseensa oli annettu päätös. AOA:n mukaan menettelyä ei ollut enää tarpeen enemmälti tutkia (5556/4/13).

Maa- ja metsätalous

Kantelussa arvosteltiin Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lääninneläinlääkärin menettelyä siitä, että viljelijän kuulemiseen varattu lyhyt aika vaaransi viljelijän oikeusturvan. Lääninneläinlääkäriltä oikeusasiamiehen kansliaan puhelimitse saadun selvityksen mukaan kantelijalle tultiin antamaan vielä kahden viikon määräaika, jolloin hän voi tarvittaessa täydentää antamaansa vastinetta. Ottaen huomioon kantelijalle varattu uusi määräaika ja hänen käytettävissään olevat muutoksenhakukeinot, asia ei antanut aihetta AOA:n sijaisen enempiin toimenpiteisiin (1041/4/14).

3.6 Vuoden 2014 erityisteema: vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen

3.6.1 JOHDANTO

Kanslian erityisenä teemana oli ensimmäistä kertaa vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen. Teemasta tuli ajankohtainen YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) ja sen valinnaisen pöytäkirjan ratifiointia valmistelleen työryhmän ehdotettua vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisia tehtäviä Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle, joka muodostuu eduskunnan oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta. Vammaisyleissopimuksessa määritellyt tehtävät ovat yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva teema liittyy laajempaan yhdenvertaisuuden teemaan. Teema otettiin esille kaikilla tarkastuksilla ja huomioitiin myös muussa toiminnassa, kuten harkittaessa omia aloitteita (teeman käsittelystä ja sen esille ottamisesta oikeusasiamiehen toiminnassa yleisesti, ks. OA:n kertomus vuodelta 2010, s. 105–106).

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on havaittu, että vammaisten henkilöiden mahdollisuudet asioida ja osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa eivät ole aina toteutuneet riittävästi eri viranomaisissa ja muissa laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvissa tahoissa. Erityiset ongelmat ovat voineet liittyä muun muassa liikkumisen esteettömyyteen ja palvelujen esteettömään järjestämiseen ja saamiseen.

Teeman arvioinnin lähtökohtina olivat vammaisyleissopimuksen 9 artikla, jossa säädetään esteettömyydestä ja täysimääräisestä osallistumisesta sekä yhdenvertaisesta pääsystä muun muassa fyysiseen ympäristöön, ja yleissopimuksen 19 artikla, jossa on kyse osallisuudesta yhteisössä ja siitä, että koko väestölle tarkoitetut yhteisön palvelut ja järjestelyt ovat vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa ja vastaavat heidän tarpeitaan. OA:n tarkastuksilla tämä merkitsi huomion kiinnittämistä toimitilojen ja ympäristön esteettömyyteen sekä informaation ja asioinnin saavutettavuuteen eri toimijoiden näkökulmasta katsottuna. Keskeisenä ajatuksena oli vammaisyleissopimuksen hengen mukaisesti arvioida, rajoittaako ympäristö vammaisen henkilön osallistumista ja toimintaa. Teemaa jatkettiin vuonna 2015.

Teemasta valmisteltiin taustamuistio, johon koottiin tarkastuksilla esille otettavia aiheita ja kysymyksiä esteiden havainnoinnissa. Muistiossa oli esillä kohtuulliset mukautukset vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi ja vireillä olevat uudistukset.

Vammaisyleissopimuksen 33 artiklan 3 kohta edellyttää, että kansalaisyhteiskunta, erityisesti vammaiset henkilöt ja heitä edustavat järjestöt, on osallistettava ja heidän on osallistuttava valvontaprosessiin täysimääräisesti. Osallistuminen on ajateltu toteutettavaksi ennen kaikkea Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan kautta. Tämän vuoksi taustamuistiota käsiteltiin myös Ihmisoikeuskeskuksen valtuuskunnan vuonna 2014 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä on luonnostella pysyvän vammaisjaoston (vammaisten ihmisoikeuskomitean) tehtävistä ja kokoonpanosta säännökset ihmisoikeusvaltuuskunnan työjärjestykseen.

Tähän jaksoon on koottu tarkastushavaintoja ja sellaisia kanteluratkaisuja, jotka liittyvät teemaan esteettömyys- ja osallistumisnäkökulmasta. Vammaisen henkilön oikeuksia koskevia OA:n

muita ratkaisuja käsitellään jaksossa 4.13 ja kidutuksen vastaisen kansallisen valvontaelimen tarkastushavaintoja jaksossa 3.3.

3.6.2 VAMMAISUUDEN KÄSITE

Suomen lainsäädännössä vammaisuutta määritellään eri tavoin eri laeissa ja tilanteissa. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987, vammaispalvelulaki) vammaisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden vuoksi on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.

Suomen vammaispolitiikan lähtökohtana on vammaisuuden määrittäminen ympäristössä olevien esteiden ja yksilön välisestä vuorovaikutuksesta johtuvaksi asiantilaksi. Vammaisuus ei ole tila, vaan se muodostuu asiantilaksi. Myös vammaisyleissopimuksen lähtökohta korostaa vammaisuuden olevan kehittyvä käsite ja seurausta sellaisesta vuorovaikutuksesta vammaisten henkilöiden ja asenteista ja ympäristöstä johtuvien esteiden välillä, joka estää näiden henkilöiden täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Vammaisyleissopimus määrittelee vammaisiksi henkilöiksi ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka voi vuorovaikutuksesta erilaisten esteiden kanssa estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. On huomattava, että vammaisuuden kuvaamisen lähtökohtana on oltava henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan eikä lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely. Vammaisuuden käsite ei ole myöskään muuttumaton. Vammaisyleissopimus sisältää laaja-alaisen vammaisuuden määrittelyn, jonka turvin voidaan mahdollisimman hyvin varmistaa eri tavoin vammaisten ihmisten oikeudet ja yhdenvertaisuus. Yleissopimus edellyttää ihmisoikeuksien huomioon ottamista kaikilla elämän osa-alueilla.

3.6.3 ESTEETTÖMYYS JA SAAVUTETTAVUUS

Vammaisille ihmisille esteetön ympäristö on itsenäisen elämän ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien ehdoton edellytys. Rakennetun ympäristön ja liikkumisen esteet asettavat ihmiset keskenään eriarvoiseen asemaan. Vammaiset ihmiset voivat käyttää vain osaa yhteiskunnan palveluista ja osallistua vain osaan yhteiskunnan toiminnoista rakennusten ja niiden ympäristön esteellisyyden vuoksi.

Kommunikaatioon ja tiedon saantiin liittyvien ongelmien poistaminen on osa ympäristön esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Tulkkauspalvelu, kommunikaation apuvälineet ja tiedonsaanti saavutettavalla tavalla (esimerkiksi selkokielellä) ovat vammaiselle henkilölle välttämättömiä yhdenvertaisuuden osatekijöitä.

Vammaisyleissopimuksen lähtökohtana on se, että kaikessa toiminnassa tulee ottaa läpileikkaavasti huomioon esteettömyyden ja saavutettavuuden vaatimukset, koska nämä ovat usein edellytyksenä muiden oikeuksien toteutumiselle. Vammaisyleissopimus laajentaa myös velvollisuutta tehdä yksittäistapauksia koskevia kohtuullisia mukautuksia vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Seuraavaksi tuodaan esiin eri hallinnonaloilla tehtyjä tarkastushavaintoja ja ratkaisuja.

Terveydenhuolto

Psykiatrian klinikan tarkastuksella ilmeni, että osastolla oli ollut useampia näkövammaisia potilaita ja osalla heistä oli käytössään rollaattori. Vammaisille henkilöille soveltui yhden hengen huone, joissa oli oma wc. Vastaanotto-osasto oli parhaiten suunniteltu liikuntarajoitteisten potilaiden näkökulmasta (2322/3/14).

OA piti tärkeänä vammaisten henkilöiden mahdollisuutta osallistua potilaille järjestettyyn toimintaan sekä erilaisten ympäristöstä aiheutuvien esteiden minimoimista mukautusten avulla.

Vankilasairaalan osastolla oli invaselli (3702/3/14).

AOA totesi, että sairaalan tulisi pyrkiä poistamaan pyörätuolilla liikkuville vangeille mahdollisesti aiheutuvia haittoja.

Sairaalan psykiatrian yksikön lähellä olevien invapysäköintipaikkojen lukumäärä oli tilapäisesti supistunut sairaalarakennustyömaan vuoksi. Yleisellä parkkipaikka-alueella oli useampia invapysäköintipaikkoja, mutta matka psykiatrian klinikoille oli merkittävästi pidempi (1396/3/14).

Tarkastuksella tuotiin esiin, että vammaisiin potilaisiin oli varauduttu, sillä psykoosiklinikan tiloissa oli kaksi invahuonetta. Mikäli invahuoneet eivät soveltuisi tai potilasmäärä ylittäisi invahuoneiden lukumäärän, osastopaikkoja tarjottaisiin toisesta sairaalasta (1396/3/14).

Psykiatrisen sairaalan tarkastuksella ilmeni, että osastolla ei ollut varsinaista inva-wc:tä, mutta wc-tilaan pääsi kuitenkin pyörätuolilla. Käytävät olivat leveitä ja mahdollistavat pyörätuolilla tai rollaattorilla liikkumisen. Henkilökunta kertoi, että sairaalarakennukseen oli suunniteltu remonttia, jonka yhteydessä myös esteettömyys otetaan huomioon (2204/3/14).

Sairaalan tarkastuksella todettiin kuulovammaisten potilaiden kohdalla haasteena se, että tulkkien ympärivuorokautinen päivystys ei ollut mahdollista. Henkilökunta oli itse kehittänyt viestintäkortteja, joilla potilas pystyi kertomaan tarpeistaan ja kommunikoimaan henkilökunnan kanssa (2323/3/14).

Tarkastuksella henkilökunta kertoi, että kuuroilla potilailla oli mahdollisuus saada viittomakielinen tulkki psykiatriselle klinikalle toisessa sairaalassa sijaitsevalta kuurojen poliklinikalta (1396/3/14).

Sosiaalihuolto

Vanhustenhuollon ja muiden sosiaalihuollon laitosten sekä asumisyksikköjen tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota asuinhuoneiden kokoon, esteettömyyteen ja asukkaiden käytössä oleviin liikkumisen sekä kommunikoinnin apuvälineisiin. Tarkastelun kohteena oli myös asumisyksikköjen sisäänkäyntien ja pihojen esteettömyys. Sosiaalihuollon kohteissa esiin nousi myös kysymys huoneiden varustetasosta ja siitä, onko huoneiden yhteydessä omia wc-tiloja.

Vanhusten palvelukeskuksen tarkastuksella havaittiin, että tiloissa ei ollut inva-wc (1952/3/14).

Kehitysvammaisten kuntoutus- ja tutkimusyksiköt sijaitsivat alueella, jossa kehittämistarpeet olivat pitkälti rakennetussa ympäristössä. Useat rakennukset olivat 1950–1960 -luvuilla rakennettuja ja tämän vuoksi kaikki rakennukset eivät olleet täysin esteettömiä. Tarkastuksella ilmeni, että esimerkiksi yleiseen ruokalaan ei päässyt pyörätuolilla itsenäisesti, koska luiska oli liian jyrkkä. Yleisellä pysäköintialueella ei ollut invapysäköintipaikkoja mutta joidenkin kuntoutusyksikköjen edessä oli invapysäköintipaikka (4467/3/14).

Vanhustenhuollon palvelukeskuksen tarkastuksella havaintona oli, että asukkaiden huoneet olivat ahtaat ja epäkäytännölliset sekä asukkaiden että työntekijöiden kannalta. Kulku taloon ja talon yhteistilat olivat esteettömät, mutta osittain pimeät. Piha-alueet olivat esteettömät (2293/3/14).

Vanhustenhuollon palvelutalon tilat olivat pääosin esteettömät. Kuitenkin A-rakennuksessa oli rinnetontin vuoksi A- ja B-rappujen välillä väliportaita jokaisessa asuinkerroksessa. Yhden portaan vieressä oli tasohissi. Kahdessa asuinkerroksessa, jossa oli väliportaita, oli tuolihissi, mutta asukkaat eivät halunneet käyttää sitä. Yksi portaikko sijaitsi myös vaarallisesti aivan asunnon oven vieressä, eikä sitä ollut varustettu portilla. Saadun tiedon mukaan portti oli tarkoitus hankkia (2394/3/14*).

Vanhainkodin sisätilat olivat esteettömät ja talon sisäänkäyntien yhteydessä oli luiskat ja kaiteet. Iäkkäät asukkaat käyttivät liikkumisen apuvälineinä rollaattoreja ja pyörätuoleja. Asuinhuoneet olivat pieniä ja huoneiden yhteydessä ei ollut omia wc-tiloja. Piha-alue oli tasaista ja helppokulkuista (2290/3/14).

Vanhustenhuollon palvelutalossa monilla asukkailla oli eriasteista heikkonäköisyyttä ja kuulon alenemaa. Asukkailla oli käytössään kuulolaitteita ja lukemisen apuvälineitä (2394/3/14*).

Toisessa vanhustenhuollon asumisyksikössä asukkaat käyttivät liikkumisen apuvälineinä kävelykeppejä, rollaattoreita ja pyörätuoleja (1856/3/14). Vanhustenhuollon asumisyksikkö oli sisätiloiltaan esteetön ja käytävillä oli tukikaiteet (2291/3/14).

Kaupunki sijoitti viittomakieliset vanhukset tiettyyn ympärivuorokautista palveluasumista tarjoavaan asumispalvelukohteeseen, jossa kaikki hoitajat hallitsivat viittomakielen (3033/3/14).

Nuorisokodin tiloissa oli inva-wc sekä esteetön sisäänkäynti myös pyörätuolille (1677/3/14).

Tuomioistuimet, syyttäjä ja poliisi

Tuomioistuimen tarkastuksella todettiin, että museovirasto oli kieltänyt kiinteiden liuskojen asentamisen. Siirrettävät teleskooppiliuskat olivat valmiudessa, mutta niitä ei pidetty esteettömyyden kannalta täysin asianmukaisina. Kuulovammaisten osalta tuomioistuimessa oli kuunteluvahvistimia (kommunikaattoreita), ja viittomakielen tulkit saatiin tarvittaessa käyttöön. Avoinna oleva asia oli invapysäköintimahdollisuus, jota ei sillä hetkellä ollut talon pääsisäänkäynnillä. Tuomioistuimen verkkosivuilla oli havainnollinen esite liikuntaesteisille. Verkkosivuilla liikuntarajoitteisia henkilöitä opastettiin ennen pääkäsittelyyn saapumista ottamaan yhteyttä notaariin tai esteettömyysyhdyshenkilöön. Opastusta pidettiin onnistuneena (1057/3/14).

Tuomioistuinlaitosrakennuksen ulko-ovi avautui painikkeella ja pyörätuoli mahtui hissiin. Hissin omatoiminen käyttö voi kuitenkin tarkastajien mukaan olla hieman hankalaa, koska hissi on hieman ahdas ja hankalassa paikassa (4979/3/14).

Syyttäjänviraston palvelutoimisto sijaitsi keskustassa olevan liikerakennuksen toisessa kerroksessa. Ainoa kulkureitti toimistoon oli varsin jyrkät portaat. Tarkastuksen suorittajien käsityksen mukaan liikuntarajoitteisen oli mahdotonta asioida toimistossa ilman avustavaa henkilöä (3772/3/14).

Poliisivankilan remontin yhteydessä yksi säilytyshuone remontoitiin sellaiseksi, että vaatimukset esteettömyydestä täyttyvät. Sellin wc- ja suihkutila oli niin suuri, että myös pyörätuolilla pystyi tilassa asioimaan ja hanat olivat tarkoitukseen sopivat. WC-tilan suurentaminen oli kuitenkin vienyt tilaa sellistä niin, että sängyn viereen pääseminen pyörätuolin kanssa oli tarkastajan havaintojen mukaan vaikeaa tai mahdotonta (3929/3/14).

Tuomioistuimessa oli käytössä induktiosilmukka. Tulkkauspalvelujen tarvetta ei ollut esiintynyt (4979/3/14).

Muut viranomaiset

Ulosottoviraston tarkastuksen yhteydessä käytyjen keskustelujen aikana ilmeni, että toisella paikkakunnalla sijaitsevan toimipisteen ovi oli niin jäykkä, ettei sitä pyörätuolia käyttävä henkilö luultavasti saa auki. Asiakaspalvelusta oli tosin mahdollista tulla tarvittaessa auttamaan, sillä asiakaspalvelusta oli näköyhteys viraston ulko-ovelle (5085/3/14).

AOA totesi, että viranomaisella on velvollisuus edistää esteettömyyttä ja saavutettavuutta rakennetussa ympäristössä (muun muassa maankäyttö- ja rakennuslaki 117 § ja asetus 53 § sekä ympäristöministeriön asetus esteettömästä rakennuksesta – Suomen rakentamismääräyskokoelman F1). Raskaiden ovien aiheuttamaa esteellisyyttä voidaan poistaa erilaisilla teknisillä järjestelyillä, kuten esimerkiksi sähköisillä ovenavausjärjestelmillä tai liukuovilla. Viraston toimitilojen esteettömyyttä koskevissa kysymyksissä on mahdollista olla yhteydessä paitsi kiinteistön omistajaan myös oikeusministeriön oikeushallinto-yksikköön, joka vastaa muun muassa ulosottoyksiköiden toimitilojen vuokraamisesta.

Kantelijan mukaan tulkkauspalvelua koskevaa hakemusta ei voinut jättää sähköpostitse, puhelimitse eikä internetin välityksellä esteettömällä tavalla. Kelan selvityksen mukaan kaikkien tulkkauspalvelun toimeenpanossa käytössä olevien lomakkeiden kehittämisessä on pyritty huomioimaan näkövammaisten tarpeita mahdollisimman pitkälle ja niiden kehittämisessä on tehty yhteis-

työtä muun muassa Selkokeskuksen kanssa. Kela kehittää niiden sisältöä ja toimivuutta myös asiakkailta saadun palautteen perusteella. Vaikka useita Kelan etuuksia voidaan hakea sähköisen asioinnin kautta, niin tulkkauspalvelun osalta tämä palvelukanava ei ole vielä käytössä (681/4/13 ja 890/4/13).

Koska Kela pyrki antamansa selvityksensä mukaan kehittämään asiointikanaviaan, kuten sähköistä asiointia ja mahdollisuutta hakea etuuksia suullisesti, vastaamaan asiakkaiden tarpeita, ei kantelu tässä vaiheessa antanut AOA:lle aihetta toimenpiteisiin. Hän korosti kuitenkin pitävänsä tätä kehitystyötä tarpeellisena.

Tarkastuksella ilmeni, että oikeusaputoimistossa oli erillinen sisäänkäynti pyörätuolia ajatellen ja oviaukkoja oli levennetty tarpeen mukaan. Yksityinen vuokranantaja oli ollut valmis tekemään kaikki tarvittavat ja pyydetyt muutostyöt (4980/3/14).

Vastaanottokeskuksessa tai säilöönottoyksikössä ei ollut liuskoja tai inva-wc:tä. Tämän vuoksi sinne ei yleensä otettu majoitukseen liikuntaesteisiä asiakkaita, vaan he sijoittuvat saman kaupungin toiseen vastaanottokeskukseen (5099/3/14).

3.6.4 OSALLISUUS JA OSALLISTUMINEN

Vammaisyleissopimuksen 3 artiklan mukaisena yleisenä periaatteena on täysimääräinen ja tehokas osallistuminen ja osallisuus yhteiskuntaan. Yleissopimus korostaa yhdenvertaisuuden vaatimusta ja syrjinnän kieltoa yhteiskunnassa, jossa vammaisilla ihmisillä on mahdollisuus elää ja asua muun väestön joukossa. Yleissopimus edellyttää vahvasti vammaisten henkilöiden osallistamista kaikkeen heitä koskevaan päätöksentekoon ja sopimuksen valvontaprosessiin. Itsemääräämisen ja osallisuuden korostaminen uudenlaisella tavalla erottaa Yleissopimuksen aikaisemmista ihmisoikeussopimuksista.

Osallisuutta lisää muun muassa se, että vammaiset henkilöt toimivat yhdenvertaisesti esimerkiksi kouluissa ja työelämässä. Tarkastuksilla tehtiin seuraavia havaintoja:

- käräjäoikeudessa yksi lautamies liikkui pyörätuolilla ongelmitta (1058/3/14)
- yksi käräjäoikeustuomari oli liikkunut pyörätuolilla; istuntosalissa oli häntä varten muun muassa korkeussäädettävä pöytä (4979/3/14)
- nuorisokodin it-tukihenkilö käytti pyörätuolia (1677/3/14)
- koulun työntekijä ja oppilaat liikkuivat pyörätuolilla esteettömästi (4496/3/14)

Koulutarkastuksella tuotiin esille viittomakielisten lasten integraatiossa ongelmalliseksi opettajien puutteellinen viittomakielen taito. Koulussa oli yksi oppilas, jonka ainoa kieli oli viittomakieli (4496/3/14).

OA piti tärkeänä, että vammaisten palvelukodissa asuvien asiakkaiden palvelutarpeita arvioidaan riittävän usein yhdessä asiakkaan ja hänen omaisten tai läheisten kanssa myös yhteiskuntaan ja yhteisöön osallistumisen näkökulmasta. OA totesi, että kahvin juonnin rajoittamista ei saa käyttää kasvatuksellisena keinona tai rangaistuksenomaisesti. OA korosti, että nautintoaineiden kohtuullisesta käytöstä tulisi keskustella ja neuvotella yhdessä asiakkaan kanssa (3517/3/14).

OA katsoi, että liikuntarajoite ei saa johtaa siihen, että vanki viettää rangaistusaikansa eristyksenomaisissa olosuhteissa vammaisuudestaan johtuen. Liikuntarajoitteisella vangilla tulee olla mahdollisuus sijoittua avolaitokseen samoin perustein kuin muillakin vangeilla (2391/4/13*).

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ilmoitti kartoittaneensa Suomen vankiloissa olevat liikuntaesteisille tarkoitetut sellit sekä selvittäneensä kultakin rikosseuraamusalueelta, onko alueella avolaitosta, johon voidaan sijoittaa vammainen tai liikuntaesteinen vanki. Liikuntaesteisille tarkoitettuja sellejä oli suljetuissa vankiloissa 14 ja avolaitoksessa yksi Länsi-Suomen rikosseuraamusalueella. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueelle tullaan tekemään sopiva avovankilapaikka. Itä- ja

Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella on vireillä avovankilahanke, jossa tullaan huomioimaan esteettömyyden vaatimukset. Tätä tapausta selostetaan tarkemmin jaksossa 4.7.

Rikosseuraamusalueen aluekeskuksen tarkastuksella todettiin käytännön ongelmaksi esimerkiksi se, että avolaitokseen ei voida sijoittaa pyörätuolilla liikkuvaa henkilöä (2878/3/14).

Vuokra-asuntoyhtiön isännöitsijä oli järjestänyt asukkaiden kokouksen tilassa, johon liikuntarajoitteinen asukas ei päässyt. Vaikka hän oli käynyt ennen kokousta tiedustelemassa asiaa, invaovi oli pysynyt lukittuna. OA:lla ei ollut mahdollisuutta puuttua yhtiön menettelyyn, koska OA:n laillisuusvalvontatehtäviin ei kuulu valvoa yksityisten osakeyhtiöiden menettelyä. OA saattoi kuitenkin antamansa vastauksen tiedoksi kaupunginhallitukselle ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskukselle huomioon otettavaksi kaupungin vuokrayhtiöiden ohjauksessa ja yhteishallinnosta vuokrataloissa annettavassa yleisessä ohjauksessa. OA:n mukaan tässä ohjauksessa tulee painottaa perustuslaissa jokaiselle turvattujen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamista (1414/4/14).

AOA vieraili Suomen Syyrian suurlähetystön alaisessa Beirutin yhteystoimistossa. Suomen edustustolla oli Libanonissa yhteistyöhankkeita, jotka tukivat Syyriasta Libanoniin paenneita lapsia ja vammaisia henkilöitä. Suomen edustusto allekirjoitti heinäkuussa 2014 sopimuksen libanonilaisen vammaisten oikeuksien järjestön kanssa. Edustusto tukee hanketta 100 000 eurolla aikavälillä 1.7.2014–31.12.2015. Järjestön toteuttaman hankkeen tavoitteena on vahvistaa libanonilaisten vammaisjärjestöjen toimintakykyä ja tukea Syyriasta Libanoniin paenneita vammaisia pakolaisia. Hankkeen käytännön toteutus sisältää esimerkiksi Libanonin vammaisia koskevaan lainsäädäntöön ja hallinnolliseen päätöksentekoon vaikuttamista muun muassa vammaisten äänioikeuden toteuttamiseksi ja vammaisten oikeuksien huomioon ottamiseksi koululaitoksessa (4940/3/14).

Tarkastuksella todettiin erityiskoulujen olevan osaamiskeskuksia, jotka antavat ohjausta muille kouluille. Henkilöstö vaikutti motivoituneelta sekä ammattitaitoiselta ja he panostivat erityisesti vuorovaikutussuhteen rakentamiseen oppilaaseen. Oppilaita kuultiin ja he saivat kokea huolenpitoa. Tarkastajat totesivat tilat tarkoituksenmukaisiksi (2197/3/14).

Kanteluratkaisussaan OA korosti, että vaikeasti kehitysvammaisen henkilön hoidon tarpeen arvioinnissa olisi tullut ottaa paremmin huomioon palvelukodin henkilökunnalta saadut tiedot potilaan hammasperäisistä kivuista. Potilas oli muun muassa vahingoittanut itseään hakkaamalla päätään seinään. OA katsoi potilaan kiireellisen hammashoidon laiminlyödyn ja esitti asiassa hyvitystä potilaan kokemista perus- ja ihmisoikeusloukkauksista (4915/4/13*).

3.7 Perusoikeuskannanottoja

3.7.1 PERUS- JA IHMISOIKEUDET LAILLISUUSVALVONNASSA

Seuraavassa selostetaan oikeusasiamiehen (OA) laillisuusvalvonnassa tehtyjä havaintoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Jaksossa esitetään tiivistetysti perustuslain 6–22 §:ssä turvattujen oikeuksien sisältö ja esimerkkejä kutakin koskevista tapauksista OA:n ratkaisukäytännössä. Havainnot perustuvat ensisijaisesti kertomusvuonna ratkaistuihin kanteluihin ja omiin aloitteisiin sekä tarkastuskäynneillä esille tulleisiin tietoihin. Jaksossa esitetään lähinnä sellaisia kannanottoja, joita on perusteltu nimenomaan perusoikeusnormilla.

3.7.2 YHDENVERTAISUUS 6 §

Ihmisten yhdenvertainen kohtelu on oikeusjärjestelmämme kulmakiviä. Siitä säädetään PL 6 §:ssä. Hyväksyttävä yhteiskuntaintressi voi kuitenkin oikeuttaa ihmisten erilaisen kohtelun. Viime kädessä lainsäätäjän asiana on arvioida ne yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka kulloinkin oikeuttavat asettamaan ihmiset tai ihmisryhmän erilaiseen asemaan. Julkisen vallan velvollisuutena on edistää tosiasiallista tasa-arvoa yhteiskunnassa.

Yhdenvertaisuusnäkökohtiin vedotaan usein OA:lle tulevissa kanteluissa. Yhdenvertaisuuden loukkaus voi tulla esille alueellisen yhdenvertaisuuden puutteena esimerkiksi eri kuntien asukkaiden välillä tai henkilöiden asettamisessa lähtökohtaisesti eri asemaan jonkun tuen saamisessa ilman laista johtuvaa perustetta.

Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kieltää terveydentilaan perustuvan syrjinnän. Pyörätuolia käyttävän vangin mahdollisuudet viettää aikaa ja osallistua toimintoihin sellinsä ulkopuolella olivat olleet olemattomat, koska inva-selli sijaitsi vankilan vastaanotto-osastolla, jossa ei järjestetty toimintoja. Lisäksi kyseessä olleella rikosseuraamusalueella ei ollut pyörätuolin käyttäjälle soveltuvia avolaitospaikkoja.

Lliikuntarajoitteisella vangilla tulee olla mahdollisuus sijoittua avolaitokseen samoin perustein kuin muillakin vangeilla. OA piti yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi selvänä, että Suomessa tulee olla avolaitoksia, joissa olosuhteet olisivat sellaiset, että niihin voidaan sijoittaa myös vammainen tai liikuntarajoitteinen vanki, jos avolaitokseen sijoittamisen edellytykset muuten täyttyvät.

Vankeuslaki edellyttää, laissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta, että kaikilla vangeilla on mahdollisuus viettää aikaa muiden vankien kanssa ja osallistua sellin ulkopuolella erilaisiin toimintoihin. Vammaisilla ja muuten toimintakyvyltään rajoittuneilla vangeilla tulee tässä suhteessa olla samat mahdollisuudet kuin muillakin vangeilla (2391/4/13*).

OA:n mukaan yleisessä edunvalvonnassa päämiesten yhdenvertaisuus ei toteudu, kun ulkoistetussa edunvalvonnassa edunvalvontapalkkioon lisätään arvonlisävero. Mahdollisuus yleisen edunvalvonnan palveluiden ostamiseen palveluntuottajilta ja näiden velvollisuus suorittaa arvonlisäveroa päämiehiltä perittävistä edunvalvontapalkkioista perustuvat lakiin. Menettelyt ovat kuitenkin yhteisvaikutukseltaan johtaneet päämiesten yhdenvertaisuutta loukkaavaan rakenteelliseen epäkohtaan, kun päämiesten maksuvelvollisuus on erilainen siitä riippuen, miten oikeusaputoimistot ovat järjestäneet yleisen edunvalvonnan palvelut alueellaan (3108/2/12*).

Syrjintäkielto

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

Kiellettyä on henkilön asettaminen säännöksessä nimenomaan mainitun tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella muihin nähden eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Perustuslain 6 §:n 2 momentti ei kiellä kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ei voinut kategorisesti sulkea kotisairaalahoidon järjestämisen ulkopuolelle tällaisen hoidon tarpeessa olevia lapsia, joiden vanhempi on vanki. Tällaista erottelua ei voida perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (129/4/13*).

Lasten oikeus tasa-arvoiseen kohteluun

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksessä muistutetaan erityisesti lasten oikeudesta tasa-arvoiseen kohteluun ja heidän oikeudestaan saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaa perustan myös lasten positiiviselle erityiskohtelulle, jotta lasten tasa-arvoinen asema aikuisväestöön nähden voidaan turvata.

Uskonnollisten päivänavauksien järjestämistä koskevassa asiassa todettiin lapsen oikeuksien näkökulmasta olevan perusteltua, että opetuksen järjestäjä kunnioittaa asiaa arvioimaan kykenevän lapsen omaa ilmoitusta siitä, ettei hän katsomuksensa vuoksi osallistu uskonnon harjoittamiseksi katsottaviin tilaisuuksin. Toisaalta kun ihmisoikeussopimuksissa asetetaan velvoite kunnioittaa vanhempien vakaumusta ja lain mukaan huoltajalla on oikeus päättää lapsen hoidosta, kasvatuksesta, asuinpaikasta sekä muista henkilökohtaisista asioista, on vaikea löytää hyväksyttäviä perusteluja sille, että ainakaan silloin kun kyse on oppivelvollisuusikäisestä oppilaasta, voitaisiin menettelytavoista sopia sivuuttamalla tai jättämällä kokonaan selvittämättä lapsen huoltajien näkemys asiasta. Myös perusopetuslaissa sekä lukiolaissa on asetettu opetuksen järjestäjälle velvoite toimia yhteistyössä lasten ja nuorten kotien kanssa. (3994/4/13*).

3.7.3 OIKEUS ELÄMÄÄN, VAPAUTEEN JA KOSKEMATTOMUUTEEN 7 §

Yksilön henkeä ja vapautta sekä henkilökohtaista koskemattomuutta ja turvallisuutta koskeva perusoikeus kattaa kaikki julmat, epäinhimilliset tai halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot. Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua.

Julkisen vallan on pidättäydyttävä itse loukkaamasta näitä oikeuksia ja sen on luotava olosuhteet, joissa nämä perusoikeudet nauttivat mahdollisimman hyvää suojaa myös yksityisiä loukkauksia vastaan. Jälkimmäisestä on kysymys muun muassa suojattaessa ihmisiä rikollisuutta vastaan.

Henkilön fyysisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta erityisen herkkiä asioita ovat poliisin pakko- ja voimakeinot sekä olosuhteet suljetuissa laitoksissa ja aseellisessa palveluksessa. Vakiintuneesti suuri osa PL 7 §:n alaan kuuluvista kanteluista koskee toimenpiteitä, joita poliisi kohdistaa yksittäisen henkilön vapauteen. Kanteluissa arvostellaan joko sitä, että poliisin toiminnalle ei ole ollut laillista perustetta tai että se on ollut suhteellisuusperiaatteen vastaista.

Henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus

PL 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Useissa terveydenhuoltoa sekä vanhusten ja kehitysvammaisten hoitoa koskevissa asioissa on ollut kysymys itsemääräämisoikeuden rajoituksista, joista ei ole säädetty laissa. Sen vuoksi toimintaa on arvioitu hätävarjelua tai pakkotilaa koskevien säännösten näkökulmasta.

Vankilassa kantelijan henkilöntarkastus oli mennyt henkilöön puuttumisessa henkilöntarkastusta koskevaa säännöstä pidemmälle, kun vanki oli riisuttamisen lisäksi käsketty ns. syväkyykkyyn. Vankilaturvallisuuden toteuttamista ei ole asianmukaista jättää sellaisen henkilöntarkastuksen laajentavan tulkinnan varaan, jossa henkilönkatsastustoimenpide selitetään henkilöntarkastuksen luonteiseksi (2348/4/14).

Ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto

PL 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

Säännös on pääosin samansisältöinen kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 3 artikla, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tavalla. Arvioitaessa sitä, mikä on ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, ollaan jossain määrin sidoksissa yhteiskunnan muuttuviin arvoihin ja käsityksiin, eivätkä perustuslaki ja EIS soveltamiskäytännössään saa aina samanlaista sisältöä.

Ihmisarvoisen kohtelun merkitys voi tulla esille varsin moninaisissa tilanteissa. Usein kysymys on suljetuissa laitoksissa tai muutoin rajoitustoimien kohteena olevien tai toimintakyvyltään rajoittuneiden henkilöiden kohtelusta.

Transsukupuolisen henkilön sukupuolen korjaushoito oli keskeytetty. Keskeyttämistä perusteltiin lähinnä henkilön psyykkisellä tilalla ja vaikutelmalla hänen impulsiivisesta käytöksestään sekä väitetyn TRANS-työryhmän jäseneen kohdistuneen tappouhkauksen esittämisellä. Sukupuolen korjausprosessin keskeyttäminen oli jättänyt henkilön sukupuoliseen ”välitilaan”, mikä aiheutti hänelle voimakasta päivittäistä kärsimystä. Tilannetta oli pidettävä ihmisarvon loukkaamattomuuden kannalta hyvin ongelmallisena. Sukupuolen korjausprosessin keskeyttäminen vastoin henkilön tahtoa olisi ollut mahdollista vain aivan välttämättömistä lääketieteellisistä syistä (1883/4/13).

Vaikeasti kehitysvammaisen potilaan hammashoidon tarpeen arviointi epäonnistui monin tavoin ja potilaan kiireellinen hammashoito laiminlyötiin. Potilaalle aiheutui näistä laiminlyönneistä tarpeetonta kipua ja kärsimystä, mikä oli ihmisarvoisen kohtelun vastaista. Kivun takia potilas oli muun muassa vahingoittanut itseään hakkaamalla päätään seinään (4915/4/13).

Mielenterveyslain mukaiseen tarkkailuun sijoitetun henkilön huoneessa oli ämpäri wc-asiointia varten ja hänellä oli yllään ainoastaan paita ja alushousut. OA katsoi ihmisarvoiseen kohteluun kuuluvan, että eristetyllä potilaalla on aina mahdollisuus päästä halutessaan wc:hen ja että hänellä on eristettynä ollessaan asianmukainen vaatetus (1513/4/13*).

Vapautensa menettäneiden olosuhteet

PL 7 §:n 3 momentissa kielletään henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen ja vapauden riistäminen mielivaltaisesti ja ilman laissa säädettyä perustetta. Kaikkien vapaudenriistojen ja puuttumisten henkilökohtaiseen koskemattomuuteen tulee perustua eduskunnan säätämiin lakeihin, eivätkä ne saa olla mielivaltaisia. Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen suojaa ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan.

Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vapaudenmenetyksen alaisten henkilöiden kohtelun tulee täyttää muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimukset. OA:n

laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden oikeuksien toteutumiseen vapauden menetyksen aikana. Rajoituksia koskevia asioita ratkaistaan laillisuusvalvonnassa lukuisa määrä vuosittain. Vapautensa menettäneiden perusoikeuksia ei saa rajoittaa ilman laissa säädettyä perustetta.

Vangin sitomista koskevassa asiassa todettiin, että pelkästään varmuusosastosijoitus tai syyllistyminen järjestysrikkomuksiin eivät ole perusteita sitomiselle karkaamisen estämiseksi ellei sijoittamisen perusteesta taikka järjestysrikkomuksen laadusta voi tehdä päätelmiä karkaamisalttiudesta. Sitomista ei saa jatkaa pidempään kuin se on välttämätöntä. Välttämättömyydestä aiheutuva viimesijaisuus edellyttää sitä, että sitomisasiassa arvioidaan, olisiko käytettävissä lievempiä keinoja karkaamisen estämiseksi (1109/4/13).

3.7.4 RIKOSOIKEUDELLINEN LAILLISUUSPERIAATE 8 §

Yksi oikeusvaltion perusperiaatteita on, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole säädetty laissa rangaistavaksi. Rikoksesta ei myöskään saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.

Lääkerikkomuksesta rangaistusmääräyksen saanut kantelija kysyi, voiko teko olla lääkelain vastainen, kun päätös lääkkeeksi luokittelusta ei ollut tekoajankohtana lainvoimainen. AOA totesi, että kysymys velvollisuudesta noudattaa lääkkeeksi vahvistamista koskevaa päätöstä ennen kuin se saavuttaa lainvoiman, on tulkinnanvarainen. Rangaistuksen määrääminen maahantuonnista lainvoimaa vailla olevan hallintopäätöksen perusteella on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen (5718/4/13).

3.7.5 LIIKKUMISVAPAUS 9 §

Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Liikkumisvapauden piiriin kuuluu myös ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sääntely.

Liikkumisvapautta koskevissa kanteluissa on usein kysymys passin myöntämiseen liittyvistä viranomaisratkaisuista tai -menettelyistä.

PL 9 §:n vastaisesta liikkumisvapauden rajoittamisesta voi olla kyse myös silloin, kun suljetussa laitoksessa olevan henkilön liikkumista rajoitetaan perusteetta laitoksen sisällä.

Sijaishuoltopaikan menettelyä koskevassa asiassa ilmeni, että lapsen tupakoinnista oli lapselle seurannut muun muassa seuraavat seuraamukset ”Ei kuukauteen bussikorttia, pyörää tai kyytiä”. Lapsella ei siten tosiasiallisesti ollut mahdollisuuksia viettää vapaa-aikaansa laitoksen ulkopuolella ainakaan niin, että lapsi olisi voinut laitoksen kustantamana ja tukemana käydä lähikaupungissa. Menettely merkitsi tosiasiassa sitä, että mikäli lapsella ei ole ollut omia varoja esimerkiksi bussilippuun, ei hänellä ole ollut mahdollisuuksia käytännössä viettää vapaa-aikaansa ystäviensä kanssa lähikaupungissa tai hakeutua harrastuksiin laitoksen ulkopuolelle. Menettely saattoi rajoittaa lapsen liikkumisvapautta siten, että asiasta olisi tullut tehdä liikkumisvapauden rajoittamista koskeva päätös (3573/4/13).

3.7.6 YKSITYISELÄMÄN SUOJA 10 §

PL 10 §:ssä suojataan oikeutta yksityiselämään. Tätä suojaa täydentävät siihen läheisesti liittyvät perusoikeudet kuten oikeus kunniaan ja kotirauhaan sekä luottamuksellisen viestin suoja. Kun muiden perusoikeuksien, esimerkiksi sananvapauden ja siihen liittyvän julkisuusperiaatteen tai oikeudenkäytön julkisuuden turvaaminen vaatii tietynasteista yksityiselämään puuttumista tai sii-

hen liittyvien seikkojen paljastamista, joudutaan usein punnitsemaan eri oikeuksien painoarvoa tilanteessa.

Rajavartiolaitoksen esikunta antoi 25.6.2012 määräyksen, jonka mukaisesti Rajavartiolaitos on savuton työpaikka. Määräyksen mukaan tupakointi ja nuuskan sekä sähkösavukkeen käyttö työaikana kielletään Rajavartiolaitoksessa kahdessa vaiheessa toteutuen täysimääräisesti koko laitoksessa viimeistään 1.1.2014 lukien. Määräystä arvosteltiin kantelussa.

Kanteluun antamassaan päätöksessä AOA totesi, että julkisen vallan puuttumiseen perusoikeutena turvattuun yksilön vapauspiiriin tulee olla laissa säädetty peruste. Tupakointi kuuluu yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin. Valtiotyönantaja ei työnjohtavaltansa puitteissa voi antaa määräyksiä, jotka eivät perustu työn suorittamiseen tai jotka ilman lain säännökseen nojautuvaa perustetta puuttuvat perustuslaissa turvattuun itsemääräämisoikeuteen. Tupakkalaissa on säädetty työnantajan velvollisuudesta kieltää ja rajoittaa tupakointi siten, etteivät työntekijät tahattomasti altistu tupakansavulle niissä työyhteisön työtiloissa, joissa tupakointi ei lain mukaan ole nimenomaisesti kielletty. Rajavartiolaitoksen tupakkalaissa säädettyä tupakointikieltoa laajempi määräys, jolla puututaan yksilön tahdonvapauden piiriin, ei ole voinut perustua virkamiesoikeudelliseen yleissääntelyyn (5224/4/13).

Kotirauha

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

Perhe-elämän suoja

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

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

Lastensuojelulaitokseen sijoitetun lapsen asiaa koskevassa päätöksessä AOA totesi, että lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden hänelle läheisten henkilöiden välisestä yhteydenpidosta sovitaan asiakassuunnitelmassa. Mikäli lapsen ja hänen läheistensä yhteydenpitoa joudutaan rajoittamaan, on asiasta tehtävä yhteydenpidon rajoittamista koskeva valituskelpoinen päätös. Jos lapsen liikkumisvapautta sijaishuoltopaikassa on rajoitettu, ei tällä rajoituspäätöksellä vielä ole ratkaistu sitä, millä tavoin lapsen yhteydenpito-oikeus tulee toteuttaa. Liikkumisvapauden rajoittamispäätöksellä ei voida siten samanaikaisesti rajoittaa lapsen yhteydenpitoa. Yhteydenpidon rajoittamisesta on tehtävä, mikäli edellytykset siihen ovat olemassa ja yhteydenpidosta ei siis ole voitu sopia asiakassuunnitelmassa tai muutoin, sitä koskeva valituskelpoinen päätös (3116/4/13*, 3321/4/13*, 3604/4/13* ja 3667/4/13*).

Viestintäsalaisuus

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

Asianajajan vangille lähettämän kirjeen avaamista koskevassa, huomautukseen johtaneessa päätöksessään AOA totesi asiassa olevan kysymys perustuslain turvaamasta viestinnän suojasta ja erityistä suojaa nauttivasta asianajollisesta kirjeenvaihdosta. Perustuslain suojaa nauttivan kirjesalaisuuden kyseessä ollessa voidaan lakia soveltavalta virkamieheltä odottaa erityistä tarkkuutta ja valppautta lain soveltamisen käytännön tilanteis-

sa. Laillisuusvalvontakäytännössä on erityisesti korostettu vankien ja oikeudenkäyntiavustajien kirjeenvaihdon luottamuksellisuutta ja että siihen puuttuminen oli se sitten tahatonta tai harkittua, loukkaa voimakkaasti tätä luottamuksen suojaa (1374/4/13*).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

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

Kantelussa oli kysymys muun muassa siitä, että hoitotilanteessa terveyskeskuksessa lääkäri oli jättänyt vastaanottohuoneen oven auki ja oven edessä oli seissyt vartija. Avoin ovi saattaa mahdollistaa vartijan näkö- ja/tai kuuloyhteyden vastaanottotilanteeseen, mikä loukkaa potilaan yksityisyyden suojaa. OA totesi päätöksessään, että vastaanottohuoneen ovea ei voida automaattisesti jättää auki, vaan lääkärin tai muun potilaan vastaanottavan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee kussakin yksittäistapauksessa, huomioiden potilaan ja lääkärin välinen luottamuksellinen suhde, harkita sen tarpeellisuutta. Tämän vuoksi on tärkeää, että lääkärillä tai muulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on mahdollisuus saada riittävästi tietoa potilaasta arvioidakseen toisen hoitajan tai vartijan läsnäolon tarpeellisuutta. Jos yksityisyyden suojan loukkausta ei voida kokonaan välttää, tulee hoitotilanne pyrkiä järjestämään niin, että loukkaus jää mahdollisimman vähäiseksi (5190/4/13).

PL:n säännöksessä mainittu henkilötietojen suoja viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä. Yksilön tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen haltuun luovutetut salassa pidettävät tiedot eivät joudu sivullisten tietoon.

Työsuojelun vastuualueen tarkastaja oli menetellyt virheellisesti lähettäessään salassa pidettäviä tietoja sisältävän sähköpostiviestin kantelijalle suojaamattomassa sähköpostissa. Salassapitosäännökset ja henkilötietolain mukainen suojaamisvelvoite eivät mahdollista salassa pidettävien tietojen lähettämistä suojaamattomassa sähköpostissa, vaikka henkilö olisikin itse alun perin lähettänyt viestinsä suojaamattomana (5462/4/13).

Toimittaja oli pyytänyt jäljennökset Valviran tiettynä vuonna tekemistä lääkärin ammatinharjoittamisen poistamista ja rajoittamista koskevista päätöksistä, joissa perusteena oli ollut alkoholin, huumausaineiden tai huumausaineita sisältävien lääkkeiden käyttö. Valvirasta toimitettujen päätösten joukossa oli kantelijan ammatinharjoittamisoikeuden poistamista koskeva päätös, josta oli poistettu julkisuuslain 10 §:n perusteella asianosaisen nimi- ja muut tunnistetiedot. Asiassa oli tältä osin toimittu julkisuuslain 10 §:n mukaisesti. Asiakirjaan oli kuitenkin jätetty sellaisia ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja, jotka eivät OA:n mielestä olleet välttämättömiä asian ja Valviran päätöksen ymmärtämiseksi. Ne olisi tullut jättää pois sen vuoksi, että kantelija oli tunnistetietojen ja työpaikkatietojen poistamisesta huolimatta ollut tiettyjen henkilöpiirien tunnistettavissa. Henkilön arkaluonteisia tietoja sisältävää salassa pidettävää asiakirjaa luovutettaessa tulee huomioida, että henkilön tunnistamisen riski on mahdollisimman pieni (4695/4/13).

3.7.7 USKONNON JA OMANTUNNON VAPAUS 11 §

Jokaisella on oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Koulujen kevätjuhlaa koskevaan kanteluun antamassaan vastauksessa AOA viittasi eduskunnan perustuslakivaliokunnan on mietintöön (PeVM 2/2014 vp), jossa valiokunta otti Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta kantaa uskonnon ja omantunnon vapauden huomioon ottamiseen koulu-

jen tilaisuuksissa. Mietinnössä todettiin muun ohella, että perustuslaista tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ei johdu vaatimusta poistaa koulun toiminnasta kaikkea uskontoon viittaavia elementtejä sisältävää ainesta. Pitkälle viety uskonnollista alkuperää olevien perinteiden välttäminen ei valiokunnan mielestä myöskään edistä uskonnollista suvaitsevaisuutta. Sen sijaan koulujen toiminnassa ja niitä koskevassa ohjauksessa on tärkeää ottaa huomioon keskeiset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä ilmenevät periaatteet, kuten indoktrinaation kielto, julkisen vallan neutraalisuuden vaatimus sekä uskonnollinen suvaitsevaisuus ja moniarvoisuus.

Perustuslakivaliokunta ei liioin pitänyt uskonnon ja omantunnon vapauden kannalta ongelmallisina vuotuisia, esimerkiksi juhlapyhien viettoon liittyviä jumalanpalveluksia tai muita vastaavia uskonnon harjoittamiseksi katsottavia tilaisuuksia, joista tiedotetaan etukäteen ja joihin osallistuminen on kaikille vapaaehtoista. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kaiken kaikkiaan olennaista, että oppilaalle tai hänen huoltajalleen jää todellinen ja aito vapaus valita, osallistuuko oppilas uskonnollista ainesta sisältäviin koulun tilaisuuksiin. Koulujen on tilaisuuksien aikana mahdollisuuksien mukaan järjestettävä vaihtoehtoista ja mielekästä toimintaa. Lisäksi julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan se, että tilaisuuksiin osallistumisesta tai osallistumatta jättämisestä ei aiheudu oppilaalle leimautumista tai muita haitallisia seurauksia (2458/4/14).

3.7.8 SANANVAPAUS JA JULKISUUS 12 §

Sananvapaus

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

OA:n mukaan virkamiehen sananvapaus ja lojaalisuusvelvoite eivät ole yhteismitallisia, koska ensiksi mainittu oikeus on turvattu perustuslaissa perusoikeutena jälkimmäisen velvollisuuden perustuessa lähinnä tavallisen lain säännöksiin tai niistä tehtyihin vakiintuneisiin tulkintoihin. Virkamiestenkin sananvapauden rajoja on arvioitava perusoikeusmyönteisesti. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että virkamiehen lausumalta pitää edellyttää riittävää yksiselitteisyyttä, jotta sitä ylipäätään voitaisiin käyttää perusteena sananvapauteen puuttumiselle. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa tulee omaksua sananvapausmyönteinen lähestymistapa, ja työnantajan on perusteltua pidättäytyä sananvapauteen puuttumiselta, jos virkamiehen lausuma on monimerkityksinen tai muuten tulkinnanvarainen (5342/4/13*).

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

Viranomaisella ei ole oikeutta kieltää sosiaalihuollon asiakasta tallentamasta keskusteluja tai muuta asiakastilannetta, kun kysymys on asiakastilanteessa tapahtuvasta sellaisten tietojen tallentamisesta, joista henkilö on voinut luvallisesti saada tiedon ja jotka sosiaalihuollon asiakas saisi, jos ne olisi merkitty asiakirjaan.

Joissain tilanteissa keskusteluissa voi tulla esille sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joiden käyttöä ja luovuttamista ulkopuoliselle voidaan rajoittaa. Sosiaalihuollon viranomainen harkitsee tällaisessa tilanteessa tiedon luovuttamisen edellytykset julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain perusteella. Pelkästään se, että henkilö tallentaa käymäänsä keskustelua viranomaisen kanssa, ei vielä merkitse viranomaisessa työskentelevien yksityi-

syyden loukkausta. Tälläkään perusteella viranomaisella ei ole oikeutta kieltää asiakastilanteen kuvaamista, sillä tallentaminen kohdistuu seikkoihin, joista asiakas voi asiakastilanteessa tehdä havaintoja. Eri asia on, että mikäli näitä tallenteita luovutetaan eteenpäin ilman siihen oikeuttavaa lupaa, sosiaalihuollon asiakas voi syyllistyä rikokseen. Kysymys on tällöin aina jälkikäteen tehtävästä arvioinnista (2276/4/13).

Julkisuus

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

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

Viranomainen oli kieltäytynyt luovuttamasta kanteluasian asiakirjoja sille henkilölle, jota kantelu oli tosiasiallisesta koskenut, koska häntä ei ollut pidetty asianosaisena. OA katsoi, että kanteluasioissa asianosaisen tietojensaantioikeus on omassa asiassaan kantelevan ohella myös sillä, johon kantelu tosiasiallisesti kohdistuu. OA kiinnitti huomiota myös siihen, että jokaisella on joka tapauksessa oikeus saada itseään koskevat tiedot. Kantelijan saamasta kielteisestä vastauksesta oli myös puuttunut laissa edellytetty muutoksenhakuohjaus, vaikka kyseessä oli ollut viranomaisen valituskelpoinen päätös (1797/4/13).

3.7.9 KOKOONTUMIS- JA YHDISTYMISVAPAUS 13 §

Kokoontumis- ja yhdistymisvapautta koskeva perustuslain säännös kattaa myös mielenosoitusoikeuden ja ammatillisen yhdistymisvapauden. Yhdistymisvapauteen kuuluu myös ns. negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistyksiin.

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

OA:n mukaan edunvalvontaan määrääminen ei vaikuta henkilön yhdistymisvapauteen. Edunvalvojan tulee mahdollisuuksien mukaan ja toimivaltansa rajoissa tarvittaessa pyrkiä edistämään päämiehen oikeutta nauttia tästä vapaudestaan. Toisaalta päämiehen, kuten kenen muun tahansa, yhdistymisvapauden käyttöön yksittäistapauksessa vaikuttaa tosiasiallisesti kuitenkin hänen taloudellinen tilanteensa. Siten henkilö voi itsemääräämisoikeutensa puitteissa käyttää yhdistymisvapauttaan sen mukaan kuin hänellä on mahdollisuus suoriutua jäsenyyden mukanaan tuomista taloudellisista velvoitteista. Niistä huolehtiminen puolestaan kuuluu edunvalvojan velvollisuuksiin (1723/2/13*).

3.7.10 VAALI- JA OSALLISTUMISOIKEUDET 14 §

Poliittiset oikeudet eli vaali- ja osallistumisoikeudet ovat keskeisiä perusoikeuksia demokraattisessa valtiossa. Äänestysoikeuden ohella julkiselle vallalle on asetettu velvollisuus edistää jokaisen yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Tätä perusoikeutta koskevia kanteluita tulee OA:lle luonnollisesti erityisesti vaalivuosina.

Lääkevalmisteiden korvattavuutta ja kohtuullista tukkuhintaa koskevasta päätöksentekomenettelystä lääkkeiden hintalautakunnassa säädetään sairausvakuutuslain 6 luvussa. Sairausvakuutuslain nojalla hintalautakunnalla ei ole ehdotonta velvollisuutta kuulla potilaita tai potilasjärjestöjä hakemuksia käsitellessään. Päätöksessään OA totesi, että vaikka asiantuntijalausuntojen tarpeellisuuden arviointi kuuluu hintalautakunnan harkintavaltaan, on kuitenkin perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää, että potilasjärjestöjen kuulemisen tarpeellisuutta arvioidaan yksittäistapauksissa aidosti ja toteutetaan näin osaltaan PL 14 §:n 4 momentin julkiseen valtaan kohdistuvaa velvoitetta edistää yksilön osallistumisoikeutta (4932/4/13*).

3.7.11 OMAISUUDEN SUOJA 15 §

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

3.7.12 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET 16 §

Maksuton perusopetus turvataan PL:ssä jokaiselle subjektiivisena perusoikeutena. Lisäksi kaikilla on oltava yhtäläinen mahdollisuus saada myös muuta opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta on säädetty PL:ssä.

Oppilaan luokkaretkelle pääsyn epäämistä koskevaan kanteluun antamassaan päätöksessä AOA piti selvänä, että koulun työaikana toteutettu, opetussuunnitelmaan kuuluva luokkaretki on muun opetuksen kanssa yhdenvertaista koulun toimintaa, johon kaikilla luokan oppilailla on oikeus osallistua. Opetuksen järjestäjä ei voi lähtökohtaisesti kieltää oppilasta osallistumasta tiettyyn opetukseen ja järjestää vastaavaksi ajaksi korvaavaa opetusta. Kun oppilaan kurinpidossa ei voida käyttää muita kuin perusopetuslaissa säädettyjä kurinpitokeinoja, ei opetuksen järjestäjä voi myöskään rangaistuksena evätä oppilaan osallistumista luokkaretkelle. On myös ongelmallista, voiko opetuksen järjestäjä evätä oppilaan osallistumiseen opetukseen (luokkaretkelle) sillä perusteella, että oppilaan epäillään mahdollisesti käyttäytyvän muita häiritsevästi tai epäasiallisesti. Oppilasta ei voida jättää pois luokkaretkeltä vain yleisenä varotoimenpiteenä (2395/4/13).

3.7.13 OIKEUS OMAAN KIELEEN JA KULTTUURIIN 17 §

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

OA piti oikeusturvan ja erityisesti kielellisten oikeuksien näkökulmasta ongelmallisena ja hyvin epätyydyttävänä, että sen paremmin ulosottokaaressa kuin kielilaissakaan ei ole säädetty ulosottoasioiden kielestä, vaikka kyse on hyvin keskeisestä ja tärkeästä viranomaistoiminnasta. Oli selvää, että ulosotto ei voi olla kielellisten oikeuksien ulkopuolella, vaan päinvastoin niiden merkitys korostuu, kun yksilö on valtion pakkotäytäntöönpanotoimien kohteena. Edes perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tulkinnalla ei ollut yksiselitteisesti ratkaistavissa, mitä kielilain sääntelyä olisi ulosotossa missäkin tilanteessa sovellettava. Tämän vuoksi OA esitti OM:n harkittavaksi toimenpiteitä ulosoton kielisääntelyn kehittämiseksi (2330/2/14*).

OA:n mukaan ei voitu oikeudellisesti kestävällä tavalla perustella, miksi kansalliskieliä ei tulisi kohdella tasapuolisesti myös sosiaalisessa mediassa. Siksi lähtökohdan tuli olla, että kielilain sään-

tely soveltuu myös viranomaisen tiedottamiseen Facebookissa. Sääntely lähtee siitä, että yksikielinen viranomainen voi tiedottaa omalla kielellään, kun taas kaksikielisen viranomaisen tulee käyttää molempia kansalliskieliä. Kielilaki ei kuitenkaan edellytä, että eri kielillä tulee tiedottaa sisällöltään ja laajuudeltaan täsmälleen samalla tavalla, vaan sääntely jättää sijaa viranomaisen harkinnalle (3746/4/13*).

Yleisradion saamenkielisten televisiouutisten (Oddasat) lähetysaikoja Lapin läänin eteläpuolella koskevaan kanteluun antamassaan päätöksessä AOA totesi pitävänsä hyvänä, että Oddasatin lähetysaikaa torstaina on aikaistettu klo 21.45:een. Asiassa saadussa selvityksessä jäi kuitenkin epäselväksi, miksi aikaistaminen ei ollut mahdollista muina iltoina. AOA piti saamenkielisten uutisten lähetysajankohtaa Yleisradio Oy:n julkisen tehtävän hoitamisen kannalta erittäin tärkeänä. Tehtävän tärkeys korostuu, kun otetaan huomioon, että saamelaisilla on EU:n ainoana alkuperäiskansana erityinen asema vähemmistöjemme keskuudessa. Julkista tehtävää hoitaessaan Yleisradio Oy:llä on velvollisuus edistää saamenkielisten oikeuksia (3703/4/13).

3.7.14 OIKEUS TYÖHÖN JA ELINKEINOVAPAUS 18 §

Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lähtökohtana on yrittämisen vapauden periaate ja yleensäkin yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Julkisella vallalla on tältä osin kuitenkin turvaamis- ja edistämisvelvoite.

Julkisella vallalla on velvollisuus huolehtia työvoiman suojelusta. Tällä on merkitystä ennen kaikkea työsuojelussa ja siihen liittyvässä toiminnassa. Työsuojelukysymykset tulevat usein esille esimerkiksi sisäilmaongelmissa kouluissa ja terveyskeskuksissa.

Työsuojelun vastuualueen tarkastajan menettelyä työtapaturman onnettomuustutkinnassa koskevaan kanteluun antamassaan ratkaisussa AOA totesi, että työsuojelutarkastajalla on merkittävä ja suurta luottamusta nauttiva asiantuntija-asema. Tämän vuoksi tarkastuskertomuksilta on voitava edellyttää perusteellisuutta ja puolueettomuutta. Kirjattavien seikkojen tulee perustua tarkastushavaintoihin ja muihin luotettaviin tietoihin, eikä kertomukseen olisi tullut kirjoittaa omia mielipiteitä kantelijayrityksestä (4885/4/13*).

3.7.15 OIKEUS SOSIAALITURVAAN 19 §

Keskeiset sosiaaliset perusoikeudet on turvattu PL 19 §:ssä. Jokaisella on oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erikseen mainituissa sosiaalisissa riskitilanteissa taataan lisäksi jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan siten kuin laissa säädetään. Julkisen vallan tulee myös lailla turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä sekä lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua samoin kuin jokaisen oikeutta asuntoon.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon

Perustuslain 19 §:n 1 momentin takaaman ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön huolenpito merkitsee ainakin joissakin tilanteissa julkiselle vallalle velvollisuutta aktiivisiin asumista turvaaviin toimenpiteisiin.

AOA totesi, että oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat sosiaali- ja terveysvirastossa ovat saattaneet ainakin joissain tapauksissa vaarantaa tuen tarpeessa olevan henkilön oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erityisen vakavana AOA piti muutoksenhakujen käsittelyyn kulunutta aikaa haavoittuvassa asemassa olevien vaikeavammaisten, mielenterveysongelmaisten sekä pelkästään toimeentulotuen varassa elävien sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta (5105/2/13*).

Oikeus perustoimeentulon turvaan

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

Oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin

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

Vammaisen henkilön oikeutta riittäviin terveyspalveluihin ei turvannut menettely, jossa lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen tarpeen arviointi aloitettiin vasta noin seitsemän viikon kuluttua lähetteen saapumisesta terveydenhuollon toimintayksikköön (4321/4/13).

Potilaan oikeutta riittäviin terveyspalveluihin ei turvannut menettely, jossa vieraskieliselle potilaalle annettiin kotona tapahtuvaa hoitoa varten kirjalliset suomenkieliset hoito-ohjeet varmistamatta sitä, että potilas oli ymmärtänyt ohjeet oikein (1655/4/13).

Sarveiskalvon kartiopullistumaa sairastavan potilaan oikeus riittäviin terveyspalveluihin ei toteudu, jos potilas ohjataan tarpeelliseen silmäsairauden seurantaan yksityiselle silmälääkärille omalla kustannuksellaan. Sarveiskalvon kartiopullistumapotilaan seuranta oli järjestettävä julkisessa terveydenhuollossa (2846/4/13*).

Tutkintavanki tarvitsi lääkinnällistä kuntoutusta, jota voitiin antaa Rikosseuraamuslaitoksen yksiköissä vain rajallisesti. Kuntoutusta oli pyritty järjestämään vankilan ulkopuolella, mutta useita kuntoutuskäyntejä oli jouduttu perumaan. AOA katsoi, että Rikosseuraamuslaitos oli menetellyt lain vastaisesti, koska tutkintavangin kuljettaminen kuntoutukseen vankilan ulkopuolelle ei ollut onnistunut kuljetusresurssien puutteen vuoksi eikä korvaavaa hoitoa ollut muutenkaan saatu järjestettyä. Näin ollen tutkintavangin oikeus hänen tarvitsemaansa terveydenhoitoon ei ollut täysin toteutunut (4780/4/13).

Oikeus asuntoon

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

Lastensuojelulain 35 §:n tarkoittamissa tilanteissa kunnalla on kokonaisvastuu asumisen järjestymisestä. Kunnan sisäisellä työnjaolla kunta ei voi siirtää tätä vastuuta esimerkiksi vain asuntotoimen hoidettavaksi tai rajata tarjottavat asunnot vain kaupungin omaan asuntokantaan. Jos asiakas ei taloudellisten edellytystensä vuoksi tai muutoin pysty itse huolehtimaan omasta tai alaikäisten lastensa asumisesta ja se kunnan viranomainen, joka pääsääntöisesti vastaa asuntoasioista ei asuntoa pysty tarjoamaan, siirtyy vastuu sosiaalihuoltolaissa tai lastensuojelulaissa tarkoitettuihin toimiin ryhtymisestä näiden asiakkaiden asumisen tai asunnon järjestämiseksi kunnan sosiaalitoimen viranomaisille (635/4/13*).

3.7.16 VASTUU YMPÄRISTÖSTÄ 20 §

Perustuslain 20 §:ssä on kaksi ainesosaa: ensinnäkin kaikille kuuluva vastuu luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä sekä toiseksi julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

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

3.7.17 OIKEUSTURVA 21 §

Viranomaismenettelyyn liittyvä oikeusturva on perinteisesti ollut laillisuusvalvonnan ydinaluetta. Hyvää hallintoa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat kysymykset ovatkin olleet oikeusasiamiehen huomion kohteena eri asiaryhmissä kaikkein useimmin.

Oikeusturvasta säädetään PL 21 §:ssä. Säännös koskee yhtä lailla rikosprosessia, siviiliprosessia, hallintolainkäyttöä ja hallintomenettelyitä.

Hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla ja menettelysäännöksillä toteutetaan perustuslaillista toimeksiantoa hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoisesta vahvistamisesta.

Suomen järjestelmässä virkamiehen rangaistusuhalla tehostettuihin yleisiin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa hyvän hallinnon periaatteita siltä osin kuin ne ilmenevät ”virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä”. Rangaistusuhan ulkopuolelle jää hyvästä hallinnosta poikkeaminen siinä tapauksessa, että tekoa pidetään rikoslain määrittelemällä tavalla ”kokonaisuutena arvosteltuna vähäisenä”. Tällä ei-kriminalisoidulla vyöhykkeellä on oikeusasiamiehen harjoittamalla laillisuusvalvonnalla erityinen merkitys. Oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu sitä paitsi myös niiden julkista tehtävää hoitavien elinten toimintaan, joiden työntekijöillä ei ole virkavastuuta.

Oikeus saada asia käsitellyksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

PL 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Silloin kun kyse on henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista, tulee asia voida käsitellä nimenomaan tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa lainkäyttöelimessä.

PL 21 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhakuoikeus samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Oikeussuojakeinojen on oltava tehokkaita niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisesti.

Tässä asiaryhmässä on tyypillisesti kyse valituskelpoisen ratkaisun saamisesta tai, harvemmin, valituskiellon soveltamisesta. Molemmat seikat vaikuttavat siihen, voiko henkilö ylipäätään saada asiansa tuomioistuimen tai muun viranomaisen käsiteltäväksi. Oikeussuojakeinojen tehokkuuden kannalta on myös tärkeää, että viranomainen antaa muutoksenhakua varten valitusosoituksen tai ainakin riittävät tiedot muutoksenhakuoikeuden käyttämistä varten.

Kaupunginhallitus korotti kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien palkkoja ja liitti päätöksen muutoksenhakukiellon. Virheellinen muutoksenhakukielto korjattiin kirjoitusvirheenä. AOA korosti, että oikaisuvaatimuksella ja kunnallisvalituksella turvataan kunnan jäsenten oikeutta valvoa kunnallista päätöksentekoa ja sen laillisuutta. Virheellinen muutoksenhakuohjaus voi estää kunnan toimielimen päätöksen tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden arvioinnin. Virheelliset muutoksenhakuohjeet herättävät epäluottamusta kunnan päätöksentekoa kohtaan ja vaarantavat siten edustuksellisen kunnallisen itsehallinnon toimivuutta. Kaupunki oli ilmoittanut, että se tulee jatkossa liittämään vastaaviin päätöksiin oikaisuvaatimusohjeen ja tehostavan-

sa muutoksenhakuohjausta koskevaa ohjausta ja koulutusta (157/2/13*).

Vammaispalvelut ei ollut tehnyt kantelijan ja hänen täysi-ikäisen lapsensa yhteydenpidon rajoittamisesta muutoksenhakukelpoista päätöstä. OA totesi menettelyn lainvastaiseksi ja korosti lisäksi, että ennen päätöksen tekemistä tulee kuulla niitä henkilöitä, joita rajoitus koskee (1956/4/13*).

Ympäristöministeriö ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus laiminlöivät asuntoasioita koskevien hallintokanteluiden asianmukaisen käsittelyn. Tulosohjausasiakirjalla ei voida poiketa siitä, mitä lainsäädännössä edellytetään kanteluasioiden asianmukaiselta käsittelyltä. AOA piti huolestuttavana sitä, että asuntoasioista vastaava virasto oli rajannut toimivaltaansa siten, että vuokrataloyhtiön asukkailla ei ole vuokrien määräytymistä ja tasaamista koskevissa asioissa ollut käytettävissään asianmukaista oikeussuojakeinoa (4002/2/13*).

Asian käsittelyn joutuisuus

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

Tärkeänä kehityssuuntana on ollut se, että asioiden enimmäiskäsittelyajasta säädetään laissa. Tällaista määräaikasääntelyä on muun muassa toimeentulotuen (7 pv), työvoimapoliittisten lausuntojen (14 pv), julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen (14 pv) ja hoitotakuun (3/6 kk) kohdalla. Myös lastensuojelulaissa on määräaikoja eri toimenpiteille. Rikosasioissa takarajan käsittelyajalle asettavat syyteoikeuden vanhentumista koskevat säännökset.

Lakisääteinen määräaika on siis käsittelyn enimmäisaika. Esimerkiksi työttömyysturvaasioissa Kelan tulee ratkaista asia ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään 30 päivässä. Tosiasiassa Kelan oma tavoite on jo pidemmän aikaa ollut seitsemän päivää.

Hoitotakuun toteutumisessa on tapahtunut huomattavaa parannusta ainakin oikeusasiamiehelle tehtyjen kanteluiden valossa. Sen sijaan toimeentulotukihakemusten käsittelyaika oli edelleen lainvastainen useassa kunnassa. Määräajan ylityksiä todetaan usein. Myös työvoimapoliittisten lausuntojen antamisessa ja palkkaturvahakemusten käsittelyssä samoin kuin poliisin esitutkinnassa ja lupahallinnossa ilmeni viivästyksiä.

Laissa on säännökset oikeudenkäynnin viivästyksiä ehkäisevistä ja hyvittävistä oikeussuojakeinoista. Asian kiireelliseksi määräämisestä käräjäoikeudessa säädetään oikeudenkäymiskaaren (OK) 19 luvussa. Laissa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä säädetään asianosaisen oikeudesta saada valtion varoista hyvitys, jos oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa käsiteltävässä riita-, hakemus- tai rikosasiassa viivästyy. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen on mahdollista myös hallintotuomioistuimissa kesäkuusta 2013 lähtien vireille tulevissa uusissa asioissa.

Asian käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esillä. Silloin, kun asian enimmäiskäsittelyajasta ei ole säädetty muualla lainsäädännössä, sovelletaan perustuslain vaatimusta aiheettoman viivytyksen välttämisestä ja usein hallintolain viivytyksettömyysvaatimusta. Kohtuullisena pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Erityisen nopeasti tulee ratkaista esimerkiksi perhe-elämän suojaan, asianosaisen terveydentilaan, työsuhteeseen, ammatinharjoittamisoikeuteen, työ- ja virkasuhteeseen, eläkkeeseen tai vahingonkorvaukseen liittyvät asiat. Joutuisuuden toteutumisella on erityistä merkitystä myös silloin, kun asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta heikossa asemassa.

Uskonnollisen yhdyskunnan yhdyskuntajärjestyksen ennakkotarkastus kesti ministeriön asettamassa lautakunnassa 11 kuukautta, mitä ei voitu pitää viivytyksettömyysvaatimuksen mukaisena. Huomattavan pitkä käsittelyaika oli merkityksellinen perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnonvapauden kannalta (95/4/13*).

Kantelijan oikeus saada asiansa viivytyksettä käsitellyksi ei toteutunut, kun kantelun käsit-

tely Valvirassa kesti noin 1 vuoden 10 kuukautta (491/4/13). Oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyviä asiakirjoja ei laadittu eikä annettu viivytyksettä, kun ne valmistuivat vasta yli vuoden kuluttua henkilön kuoleman toteamisesta (3201/4/13).

Kantelija oli tehnyt poliisille tutkintapyynnön epäilemästään patentin loukkauksesta. Poliisi ei ollut ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin yli 2,5 vuoteen. AOA katsoi, että tutkinta oli viivästynyt aiheettomasti (812/4/13).

Edunvalvonnan tarpeellisuuden selvittämistä koskenutta asiaa käsiteltiin noin 10,5 kuukautta. Käsittelyaikaa voitiin pitää paitsi asian luonteeseen myös maistraatin omaan neljän kuukauden tavoiteaikaankin nähden hyvin pitkänä (3386/4/13*).

Hallinto-oikeus oli velvoittanut lainvoimaisella päätöksellään sosiaalitoimen järjestämään lapselle vammaispalvelulain mukaista palveluasumista. Sosiaalitoimi pani vaikeavammaista lasta koskevan päätöksen täytäntöön vasta noin neljän kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden päätöksestä ja saatuaan selvityspyynnön eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta (2514/4/14*).

Usein käsittelyn viivästyminen johtuu käytettävissä olevien voimavarojen riittämättömyydestä. Viivästyksiä aiheuttavat myös henkilöstön poissaolot loma-aikoina. OA:n vakiintuneen käytännön mukaan pelkkä viittaus yleiseen työtilanteeseen ei riitä selitykseksi kohtuullisten käsittelyaikojen ylittämiselle. Viivästyminen voi olla seurausta myös asian muuten puutteellisesta tai virheellisestä käsittelemisestä. Tällöin asiassa voi usein olla viivästyksen lisäksi muita ongelmia hyvän hallinnon näkökulmasta.

Käräjäoikeus oli antanut tuomion rikosasiassa noin 11 kuukauden kuluttua pääkäsittelyn päättymisestä. OA piti tapausta huolestuttavana esimerkkinä siitä, että oikeuslaitos ei aliresursoinnin takia kykene asianmukaisesti suoriutumaan tehtävistään, vaikka tuomarit työskentelisivät voimavarojensa äärirajoilla (2399/4/13). OA piti KHO:n noin 2,5 vuoden käsittelyaikaa kohtuuttomana valituslupa-asiassa, jossa valituslupahakemus jätettiin lopulta yhden päivän myöhässä jätettynä tutkimatta (5379/4/13).

Käsittelyn julkisuus

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

Asianosaisen kuuleminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus tulla kuulluksi tulee turvata lailla osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja hyvää hallintoa. OA:n laillisuusvalvontakäytännössä tulee usein esille puutteita asianosaisten kuulemisessa.

Käräjäoikeus jätti ulosottovalitusasiassa kuultavana olleen tahon kuulematta eikä varannut tälle oikeutta valittaa käräjäoikeuden päätöksestä. Ratkaisu vaikutti kuultavan asemaan välittömästi. Hänelle olisi tullut tarjota tilaisuus tutustua ja lausua käräjäoikeusvaiheen aineistosta sekä antaa mahdollisuus muutoksenhakuun säännönmukaisessa menettelyssä (1423/4/14).

TE-toimiston olisi tullut varata kantelijalle tilaisuus lausua oma käsityksensä asiasta ennen työvoimapoliittisen lausunnon korjaamista (3818/4/13).

Poliisi oli kotihälytyksen yhteydessä ottanut haltuun kantelijan ampuma-aseet ja patruunoita. Väliaikainen haltuunottopäätös oli tehty (useamman viikon kuluttua) varaamatta aseiden omistajalle tilaisuutta tulla kuulluksi (4187/4/12).

Päätösten perusteleminen

PL 21 §:n 2 momentissa yhtenä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin osatekijänä on turvattu oikeus saada perusteltu päätös. Riittävää ei ole ratkaisun lopputuloksen ilmoittaminen, vaan asianosaisilla on myös oikeus tietää, miten ja millä perusteilla ratkaisuun on päädytty. Päätöksen perusteluista on käytävä ilmi sen perusteena olevat pääasialliset tosiseikat sekä sään-

nökset ja määräykset. Myös päätöksessä käytetyn kielen tulee olla mahdollisimman ymmärrettävää. Perusteleminen on tärkeää niin asianosaisten oikeusturvan toteutumisen, viranomaistoiminnan yleisen luotettavuuden kuin myös viranomaistoiminnan valvonnan kannalta.

Kantelija oli pyytänyt poliisia tutkimaan, ovatko eräät henkilöt syyllistyneet petokseen hänen isyyteensä liittyvässä asiassa. Poliisi oli päättänyt tutkinnan sillä perusteella, ettei sillä ole toimivaltaa isyyden selvittämisessä. AOA piti päätöstä puutteellisesti perusteltuna, koska siinä ei ollut arvioitu esitutkinnan käynnistämisen edellytyksiä (1092/4/14).

Poliisilaitoksella oli haettavana ryhmänjohtajan tehtävä. Tehtävään määräämispäätöksestä laadittu nimitysmuistio ei sisältänyt hakijoiden pätevyyden arviointia eikä ansiovertailua. AOA moitti poliisilaitosta nimitysmuistion puutteellisuudesta (4271/4/13).

Oma-ehtoista opiskelua koskevassa TE-toimiston antamassa päätöksessä olisi tullut informoida kantelijaa paremmin siitä, miten hänen terveydentilaansa koskevat seikat oli otettu huomioon asiaa arvioitaessa (5290/4/13).

Asioiden asianmukainen käsittely

Asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus. Viranomaisen on selvitettävä käsiteltävinään olevat asiat perusteellisesti ja noudatettava annettuja säännöksiä ja määräyksiä. Tähän laajaan asiaryhmään kuuluu hyvin erityyppisiä asioita.

OA kiinnitti edunvalvontatoimiston huomiota huolellisuuteen laskuja maksettaessa, kun se oli maksanut edunvalvonnassa olleen päämiehen tililtä hänelle kuulumattoman laskun ja virhe oli oikaistu vasta kolmen kuukauden kuluttua päämiehen huomautettua asiasta (515/4/14).

Kantelija oli sopinut TE-toimiston kanssa velvoitetyön vaihtamisesta velvoitteen täyttävään työvoimakoulutukseen. Toimisto ei kuitenkaan informoinut kantelijaa vaihdon vaikutuksesta hänen työttömyysturvaansa. AOA piti erittäin tärkeänä, että työllistämisvelvoitteen piiriin kuuluvaa informoidaan riittävästi (1181/4/13*).

Valtiokonttori oli yrittänyt lähettää kantelijalle kuulemispyynnön sähköpostitse lääkekorvauksiin liittyvässä asiassa. Sähköposti oli kuitenkin lähetetty väärään osoitteeseen. Myöhemmin asia oli huomattu ja kuulemispyyntö oli lähetetty kantelijalle uudestaan oikeaan sähköpostiosoitteeseen. Tällaisia salassa pidettäviä tietoja ei olisi tullut lähettää suojaamattomalla sähköpostiyhteydellä. Kuulemispyyntö olisi tullut lähettää joko kirjeitse tai suojatulla sähköpostiyhteydellä, jossa olisi voitu varmistaa viestin päätyminen oikealle henkilölle (2420/4/14).

Muita hyvän hallinnon edellytyksiä

Laillisuusvalvonnassa tulee toistuvasti esille muiden hallinnon oikeusperiaatteiden kannalta ongelmallisia tilanteita. Tällaisia hallintolain mukaisia oikeusperiaatteita ovat muun muassa tarkoitussidonnaisuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate ja suhteellisuusperiaate. Hallintolaissa on turvattu myös palveluperiaate, maksuton neuvonta ja hyvän kielenkäytön vaatimus.

OA arvioi Facebookin käyttöä viranomaisen tiedottamisessa ja palautekanavana. Viranomaisen antaessa mahdollisuuden palautteen antamiseen tähän tarkoitukseen on perusteltua olla tarjolla erilaisia valinnaisia ja helppokäyttöisiä keinoja, joista on kerrottava yleisölle asianmukaisesti. Asiakkaan on voitava luottaa tiedottamisen ja neuvonnan paikkansapitävyyteen niin, että hänelle ei jää virheellisesti esimerkiksi sellainen käsitys, että palautteen antamisessa käytettävissä olisi vain tietty keino. Kun muiden käytettävissä olleiden kanavien kuin Facebookin olemassaoloa ei ollut tuotu selvästi esiin, menettely ei ollut hyvän hallinnon mukainen (2149/4/13).

Suomenlinnan hoitokunnan johtokunta muutti asukasedustajien vakiintunutta vaalitapaa. Hoitokunta oli aiemmin työjärjestyksensä mukaisesti järjestänyt vaalit, mutta ei tehnyt sitä keväällä

lä 2013. Hallintolain mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (2933/4/13*).

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) oli tehnyt päätöksen kieltäytyä käteisen rahan vastaanottamisesta asiakkailta näiden maksaessa PRH:n suoritteista. Päätöstä perusteltiin sillä, että suurin osa maksuista maksetaan verkkomaksuina, korttimaksuina tai laskulla. Lisäksi käteisen rahan käsittely teettää lisätyötä ja aiheuttaa turvallisuusriskin. AOA piti päätöstä ongelmallisena muun muassa siksi, että kaikilla ei ole mahdollisuutta käyttää muita maksuvälineitä ja muiden maksuvälineiden käyttäminen voi aiheuttaa asiakkaalle lisäkustannuksia. AOA katsoi palveluperiaatteen edellyttävän, että PRH:n palveluita käyttävillä asiakkailla on mahdollisuus käyttää myös käteismaksua ilman lisäkustannuksia (2360/4/13).

Rikosprosessuaaliset oikeusturvatakeet

EIS 6 artiklassa on erikseen lueteltu rikoksesta syytetylle kuuluvat vähimmäisoikeudet. Ne kuuluvat myös PL 21 §:n piiriin, vaikkei niitä ole nimenomaisesti yksilöity kotimaisessa perusoikeusluettelossa samalla tavoin. PL:n rikosprosessuaalinen sääntely on ensiksi mainittua laajempaa, koska perustuslaki takaa prosessuaalisia oikeuksia myös asianomistajan esittämän rangaistusvaatimuksen käsittelemiseksi.

Käräjäoikeus käsitteli asianomistajan yksin nostaman syytteen lain vastaisesti yhden tuomarin kokoonpanossa. Virhe kohdistui tuomiovallan käytön ydinalueelle ja oli vakava. Se ei kuitenkaan ollut asian perusteellinen käsittely huomioon ottaen ilmeisesti vaikuttanut kantelijan oikeusturvaan (1051/4/14*).

Kantelijalle oli tehty huumepikatesti, jonka tulosta ei ollut kirjattu tutkintapöytäkirjaan eikä testiä ollut näytetty kantelijalle. AOA katsoi, että kyseessä oli sellainen tutkintatoimenpide, joka olisi tullut kirjata. Selvityksissä ei oltu myöskään esitetty asiallisia perusteita sille, miksi testitulosta ei ollut näytetty kantelijalle (5161/4/13).

Viranomaistoiminnan puolueettomuus ja yleinen uskottavuus

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) kiteyttämän säännön mukaan ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan. Kysymys on viime kädessä siitä, että demokraattisessa yhteiskunnassa kaiken julkisen vallankäytön on nautittava kansalaisten luottamusta.

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

Liikenneopettajan erikoisammattitutkintoa suorittanut aikuisopiskelija kanteli ammatti-instituutin näyttötutkinnon vastaanottajien ja tutkintotoimikunnan jäsenten esteellisyydestä. AOA totesi, että molemmissa suhteissa esiintyi ongelmia esteellisyyden suhteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli asettanut työryhmän selkeyttämään näyttötutkintojärjestelmää (1370/4/14).

Virkamiesten käytös

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

3.7.18 PERUSOIKEUKSIEN TURVAAMINEN 22 §

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

Turvaamisvelvollisuutta koskevissa OA:n ratkaisuissa on kiinnitetty huomiota muun muassa eduskunnan budjettivallan käytön keskeiseen merkitykseen julkisen vallan kyvylle suoriutua perus- ja ihmisoikeusvelvoitteistaan. Kritiikkiä on esitetty esimerkiksi aluehallintovirastojen valvontaresurssien riittämättömyydestä. Turvaamisvelvollisuus on tullut esille esimerkiksi myös kielellisten oikeuksien toteuttamisessa.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen voidaan katsoa sisältyvän myös EIS 13 artiklaa vastaavan vaatimuksen tehokkaista oikeussuojakeinoista perusoikeuksien loukkauksia vastaan. Näihin kuuluu myös mahdollisuus hyvitykseen silloin, kun perusoikeusloukkausta ei voida enää estää tai korjata. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä on selostettu kertomuksen jaksossa 3.5.

3.8
Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä 2014

Vuonna 2014 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 186 uutta valitusta (edellisenä vuonna 315). Hallituksen vastausta pyydettiin 8 (34) valituksen johdosta. Vuodenvaihteen jälkeen vireillä oli 146 (197) asiaa. Suomea vastaan kirjattujen valitusten määrä siis lähes puolittui edellisvuosien tasosta.

Valituksen tekemisen edellytyksiä tiukennettiin edelleen vuoden 2014 alusta voimaan tulleella EIT:n työjärjestyksen muutoksella. Valitukset tulee nyt tehdä käyttäen EIT:n sihteeristön laatimaa lomaketta ja antamalla siinä vaaditut tiedot, minkä lisäksi valituksen tulee sisältää jäljennökset kaikista asiaan liittyvistä asiakirjoista. Puutteellinen hakemus johtaa asian tutkimatta jättämiseen.

Marraskuussa 2014 annettiin hallituksen esitys HE 261/2014 vp Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 15. pöytäkirjan voimaan saattamiseksi. Pöytäkirja ei ole vielä kansainvälisesti voimassa. Sillä muun muassa lyhennetään valitusaikaa EIT:hen kuudesta kuukaudesta neljään kuukauteen lopullisen kansallisen päätöksen antopäivästä.

Loppuvuonna 2014 annettiin myös hallituksen esitys HE 286/2014 vp EIS:n 16. pöytäkirjan voimaan saattamiseksi. Tämäkään pöytäkirja ei ole vielä voimassa kansainvälisesti. Sillä perustetaan neuvoa-antavien lausuntojen järjestelmä, jonka puitteissa sopimusvaltion ylimmät tuomioistuimet voivat pyytää käsiteltävinään olevissa asioissa EIT:ltä neuvoa-antavia lausuntoja yleissopimuksessa tai sen pöytäkirjoissa määriteltyjen oikeuksien ja vapauksien tulkintaan tai soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.

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 jaostokoonpanossa tahi suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Erittäin suuri osuus, noin 95 %, EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Vuonna 2014 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 272 (300) Suomea koskevassa tapauksessa. Valtaosa niistä päätettiin kevennetyissä kokoonpanoissa. Suomen liityttyä EIS:n osapuoleksi kaikkiaan 4 546 sitä koskevaa valitusta on jätetty tutkimatta.

Vuonna 2014 EIT antoi varsin useita Suomea koskevia ratkaisuja. EIT antoi 12 (3) tuomiota, joista neljä oli langettavia eli oikeudenloukkauksen vahvistavia. Tuomioiden lisäksi EIT antoi 13 (14) päätöstä.

Päätöksistä yksi (4) päätettiin valittajan ja hallituksen päästyä sovintoon; asiassa kyse oli rikosprosessin kestosta. Lisäksi EIT antoi 50 (40) päätöstä väliaikaismääräyshakemuksiin, joista 2 (4) hyväksyttiin.

Vuoden 2014 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 178 tuomiota ja 102 valitusta on päätetty sovinnon tai hallituksen yksipuolisen julistuksen johdosta. Suomen EIT:ltä koko jäsenyysaikanaan saamien langettavien tuomioiden yhteismäärä on huomattavan suuri eli 133. Viime vuosina langettavien tuomioiden määrä on kuitenkin vähentynyt.

Ruotsi, Norja, Tanska ja Islanti, vaikka ne ovat olleet EIS:n osapuolina merkittävästi Suomea pidemmän ajan, ovat saaneet yhteensä 109 langettavaa tuomiota. Vuonna 2014 muut Pohjoismaat saivat 15 tuomiota, joista 5 oli langettavaa. Viime vuosina Suomi ei ole enää merkittävästi erottunut loukkaustuomioiden määrissä muista Pohjoismaista.

3.8.1 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

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

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

Suomen hallitus toimitti 4.7.2014 toimintaraportin DH-DD(2014)1138 sananvapauslouk-kauksia koskeneiden tuomioiden johdosta (johtavana tapauksena *Eerikäinen ym.*). Suomi toimitti 15.12.2014 toimintasuunnitelman vankilan tarkkailuhaalareita koskevan *Lindström ja Mässeli* -tuomion johdosta.

Kertomusvuonna vireille tuli 4 uutta valvonta-asiaa. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille vielä 40 Suomea koskevaa tuomiota.

Ministerikomitea saattoi päätökseen seuraavien Suomea koskevan EIT:n tuomion täytäntöönpanon valvonnan:

- ResDH(2014)23: viisi sovintoteitse ratkaistua valitusasiaa kotietsintään, oikeudenkäynnin kestoon ja lapsen huostaanottoon liittynyttä päätöstä (Kanerva, Tolppanen, K., Åberg, Panajoti)
- ResDH(2014)207: kaksi sovintoteitse ratkaistua kotietsintään liittynyttä päätöstä (Lupala, Sipiläinen).

3.8.2 KERTOMUSVUODEN TUOMIOT JA PÄÄTÖKSET

Transsukupuolisen henkilön henkilötunnuksen muuttaminen

EIT antoi kertomusvuonna yhden Suomea koskevan suuren jaoston tuomion. *Hämäläinen*-tuomiossa (16.7.2014) EIT:n enemmistö ei nähnyt yksityiselämän suojan (EIS 8 artikla) tai syrjinnän (14 artikla yhdessä 12 artiklan kanssa) loukkausta. Naimisissa ollut valittaja oli muuttanut sukupuolensa miehestä naiseksi, minkä jälkeen hänelle ei ollut myönnetty korjattua sukupuolta ilmentävää henkilötunnusta väestötietojärjestelmään. Vahvistaminen evättiin, koska valittajan puoliso ei ollut antanut siihen suostumusta. Puolison suostumusta edellytettiin lähinnä sen vuoksi, että uuden sukupuolen tunnustaminen johtaa suoraan lain nojalla avioliiton muuttumiseen rekisteröidyksi parisuhteeksi, mitä kumpikaan puolisoista ei halunnut. EIT:n suuri jaosto tarkasteli asiaa 8 artiklan osalta valtion positiivisten toimintavelvoitteiden kautta eikä oikeuksiin puuttumisen pohjalta, kuten EIT:n jaosto aikaisemmin (*H.*-tuomio 13.11.2012).

Ulkomaalaisen käännyttäminen

Senchishak-tuomiossa (18.11.2014) EIT ei todennut EIS 3 tai 8 artikloiden loukkausta. Kyse oli Suomessa asuvasta, suomalaisen tyttärensä luokse vuonna 2008 turistiviisumilla saapuneesta venäläisestä 66-vuotiaasta naisesta, jolle ei myönnetty oleskelulupaa. EIT katsoi, että valittajan käännyttäminen Venäjälle ei loukkaisi EIS 3 artiklaa, sillä valittajalla katsottiin olevan mahdollisuus saada Venäjällä riittävää terveydenhoitoa. EIT pani merkille myös sen, että käännyttämisen toimeenpaneva viranomainen ottaa valittajan terveydentilan huomioon käännytyshetkellä ja järjestää tarvittaessa esimerkiksi ambulanssikuljetuksen.

Neljä tuomiota kaksoisrangaistuksen kiellosta

Tapauksissa *Nykänen* ja *Glantz* (molemmat 20.5.2014) EIT katsoi, että EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaista kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti (*ne bis in idem*) oli loukattu. Tapaukset koskivat valittajia, joille oli asetettu veronkorotuksia ja jotka oli myöhemmin tuomittu veropetoksesta rikosprosessissa. EIT katsoi asian samanaikaisen vireilläolon erillisissä prosesseissa loukkaavan kieltoa syyttää ja rangaista kahdesti, sillä toista prosessia ei ollut keskeytetty ensimmäisen prosessin tullessa lopulliseksi.

Kahdessa muussa *ne bis in idem* -tuomiossa, *Häkkä* ja *Pirttimäki* (molemmat 20.5.2014), sitä vastoin ei todettu oikeudenloukkausta. Toisessa perusteena oli kansallisiin oikeussuojakeinoihin turvautumatta jättäminen, ja toisessa rikosprosessi ja hallinnollinen prosessi koskivat eri tosiseikkoja.

Vankilan tarkkailuhaalarit

Lindström ja Mässeli -tuomiossa (14.1.2014) EIT katsoi vankilan tarkkailuhaalareiden käytön loukanneen EIS 8 artiklassa turvattua oikeutta yksityiselämän kunnioittamiseen. Valittajat olivat joutuneet käyttämään tarkkailuhaalareita ollessaan eristämistarkkailussa huumeiden salakuljetusepäilyjen takia. EIT totesi, että tarkkailuhaalareiden käytöllä puututaan henkilön yksityiselämän kunnioittamiseen eikä tälle puuttumiselle ollut riittävää perustaa kansallisessa lainsäädännössä. EIT:n mukaan voimassa olleessa lainsäädännössä ei ollut tarpeeksi selvästi säännelty asiasta. Äänestysratkaisun kautta EIT totesi, että tapauksessa ei ollut loukattu ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa. – Tarkkailuhaalareiden käytöstä säädettiin sittemmin vankeuslain vuoden 2014 uudistuksessa.

Neljä sananvapaustuomiota

Pentikäinen-tuomiossa (4.2.2014) EIT:n enemmistö ei todennut EIS 10 artiklan loukkausta. Kyse oli valittajana olleen sanomalehden valokuvaajan ja toimittajan pidättämisestä vuoden 2006 ASEM-kokousta vastustaneen mielenosoituksen yhteydessä sekä valittajan tähän liittyvästä tuomitsemisesta niskoittelusta poliisia vastaan. EIT:n jaostotuomio ei ole lopullinen, koska se siirrettiin kesäkuussa 2014 EIT:n suuressa jaostossa uudelleen käsiteltäväksi.

Ojala ja Etukeno Oy sekä *Ruusunen* -tuomiossa (molemmat 14.1.2014) sananvapauden loukkausta ei todettu. Kyse oli yksityiselämää loukkaavasta tiedon levittämisestä annetusta tuomiosta sen johdosta, että julkaistussa kirjassa katsottiin ilmaistun entisen pääministerin yksityiselämän ydinalueelle kuuluvia, sukupuolielämää ja intiimejä yksityisiä tapahtumia koskevia tietoja ja vihjauksia, joiden julkistaminen ilman pääministerin lupaa oli ollut oikeudetonta. Kansalliset tuomioistuimet olivat arvioineet tapausta EIS 10 artiklan mukaisesti, ja asiassa suoritetussa harkinnassa oli saavutettu kohtuullinen tasapaino eri intressien kesken.

Myöskään *Salumäki*-tuomiossa (29.4.2014) ei todettu EIS 10 artiklan loukkausta. Toimittaja oli tuomittu henkirikosta koskeneen artikkelinsa johdosta kunnianloukkauksesta sakkoihin ja maksamaan korvauksia. Tuomio perustui siihen, että artikkelin otsikossa katsottiin vihjaillun X:n yhteyksiin rikokseen, vaikka itse jutussa ei väitetty X:n olleen rikokseen osallinen. EIT totesi, että jutun tosiseikoista ei vallinnut erimielisyyttä, mutta juttu oli otsikoitu tavalla, joka antoi lukijan ymmärtää X:n olleen jollain tavoin rikoksesta vastuussa, mikä loukkasi X:n kunniaa. Kansalliset tuomioistuimet olivat arvioineet asianmukaisesti valittajan sananvapauden suhdetta X:lle aiheutuneeseen kärsimykseen ja hänen maineelleen aiheutuneeseen haittaan.

Rikosprosessin kohtuuton kesto

Varjonen-tuomiossa (22.4.2014) EIT katsoi vakuutusoikeuden käsittelyajan (4 vuotta 2 kuukautta) kohtuuttomaksi. Jutun asianosainen eli valittajan puoliso ehti kuolla prosessin aikana.

Jaostopäätöksellä tutkimatta jätetyt valitukset

Kaikkiaan 13 (14) valitusta hylättiin tai jätettiin tutkimatta jaosto- tai komiteakokoonpanossa joko sen takia, että oikeudenloukkausta ei todettu, tai erilaisilla prosessuaalisilla perusteilla.

Seitsemän tapausta koski ulkomaalaisten käännyttämistä tai maasta poistamista. Valitus katsottiin viidessä tapauksessa asiallisesti perusteettomaksi (*T.H.-A. ym.*, *V.J.*, *E.O.*, *S.B.* ja *T. ym.*), yhdessä tapauksessa valituksen tutkinta päättyi valittajalle myönnetyn oleskeluluvan takia (*Frolova*), ja yhdessä tapauksessa valituksen tutkinta jäi vireille (*Perez Lizaso*).

Rikosprosessin kohtuutonta kestoa koskevista valituksista kaksi jätettiin tutkimatta kansallisiin oikeussuojakeinoihin turvautumatta jäämisen takia (*Hyvärinen*, *Nikkinen*) ja yhdessä tapauksessa asiallisesti perusteettomana (*Mattila*). Yhdessä tapauksessa valituksen tutkinta päätettiin valittajan ja Suomen hallituksen sovinnollisen ratkaisun johdosta (*Becker*; 4 600 euron rahakorvaus).

Kotietsinnän oikeussuojakeinoja koskenut valitus (*Hänninen*) jätettiin tutkimatta perusteettomana. Seurakuntalehtien jakelua koskenut valitus (*Ruotsalainen*) poistettiin EIT:n juttulistalta valittajan peruutettua valituksensa.

Korvausmäärät

Langettavilla tuomioilla Suomen valtio velvoitettiin suorittamaan valittajille korvauksia yhteensä 21 443 euroa (28 740 euroa vuonna 2013). Sovintoteitse tai yksipuoliseen julistukseen päättyneistä asioista koitui 4 600 euron maksuvelvoite (14 250). Ihmisoikeusvalituksista koitui Suomen valtiolle kertomusvuonna näin ollen kaikkiaan 26 043 euron (42 990) maksuvelvoitteet (ks. lisäksi Tuomioistuimet ja oikeushallinto -jaksossa s. 119 kansallisella tasolla maksetuista noin 30 000 euron viivästyshyvityksistä).

Hallitukselta pyydetyt vastaukset

Hallituksen vastausta pyydettiin 5 (34) uuteen valitukseen muun muassa kuulemisperiaatteen toteutumisesta patenttiriidan käsittelyssä, sananvapaudesta, maasta poistamisen hyväksyttävyydestä, mielenterveydelliseen pakkohoitoon määräämisen laillisuudesta ja kiellosta muuttaa ratkaisua muutoksenhakijan vahingoksi, jos vain toinen osapuoli on hakenut muutosta (ns. *reformatio in peius*).

4 Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin

4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistuimia, oikeusministeriötä (OM) ja oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, kirjataan verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutusoikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturvaasioihin. Maaoikeusasiat tilastoidaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle. Tuomioistuimia koskevia kanteluita on huomattavasti enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

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

4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Oikeuslaitoksen toimintaympäristössä on tapahtunut viime vuosina merkittäviä muutoksia. Monen uudistushankkeen taustalla on oikeusturvaohjelma ja siihen liittyvän neuvottelukunnan ehdotukset (oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025; OMML 16/2013).

Käräjäoikeuksien lukumäärä puolitettiin 27:ään vuonna 2010. Kertomusvuonna Kouvolan hovioikeus yhdistettiin Kuopiossa sijaitsevaan Itä-Suomen hovioikeuteen, Kouvolan hallinto-oikeus yhdistettiin Kuopiossa sijaitsevaan Itä-Suomen hallinto-oikeuteen ja Rovaniemen hallinto-oikeus yhdistettiin Oulussa sijaitsevaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen.

Organisaatiouudistuksia pohditaan laajemminkin. OM on asettanut työryhmän selvittämään korkeimman oikeuden (KKO) ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) mahdollisen yhdistämisen hyötyjä ja haittoja.

Oikeusaputoimistojen määrää on vähennetty viime vuosina. Oikeusaputoimistojen rakennetyöryhmä on suosittanut kuuden oikeusapupiirin muodostamista. Työryhmä esitti myös harkittavaksi oikeusapupalvelujen ja edunvalvontapalvelujen eriyttämistä ja pohti keskusviraston tai yhden viraston perustamista.

Vireillä on myös tuomioistuimia koskevan lainsäädännön kehittäminen. Tuomioistuinlakia valmistelemaan asetetun työryhmän ehdotuksista osa on edennyt hallituksen esitysvaiheeseen (HE 224/2014 vp; tuomareiden sidonnaisuuksien ja sivutoimien sääntely, hovioikeuden ja vakuutusoikeuden välijohdon tehtävien määräaikaistaminen sekä kielituomarin virkojen mahdollistaminen hovi-, hallinto-, markkina- ja vakuutusoikeuteen). Vakuutusoikeuden ratkaisukokoonpanoja ja menettelymuotoja on ehdotettu kevennettävän (HE 104/2014 vp).

Todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamistyö eteni hallituksen esitysvaiheeseen (HE 46/2014 vp).

Muutoksenhaussa hovioikeuksiin siirryttiin vuonna 2010 jatkokäsittelylupajärjestelmään. Järjestelmän soveltamisalaa on ehdotettu laajennettavan rikosasioissa, ja tulevan kattamaan yleisesti kaikki riita- ja hakemusasiat (HE 246/2014 vp).

Vuodesta 2014 muilla kuin asianajajilla ja julkisilla oikeusavustajilla tulee pääsääntöisesti olla lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen. Asiamiehen käyttö on säädetty pakolliseksi KKO:ssa purku- ja kanteluasioissa.

Vuoden 2015 alussa tuli voimaan uusi syyteneuvotteluksi kutsuttu menettely. Tunnustuksen perusteella syyttäjä voi tehdä rikoksesta epäillyn kanssa tuomioesityksen, joka käsitellään tuomioistuimessa kevennetyssä tunnustamisoikeudenkäynnissä, ja jonka perusteella rangaistus tuomitaan lievennetyltä rangaistusasteikolta.

Tietoteknisiä järjestelmiä on uudistettu ja uudistetaan merkittävästi. Yleisten tuomioistuinten rikostuomiosovelluksen (Ritu) käyttöönotto vii-

västyi noin kahdella vuodella. Järjestelmässä on ylimääräistä työtä aiheuttavia ongelmia, ja sitä kehitetään edelleen (TrVM 7/2014 vp s. 11).

Syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishanke (AIPA-hanke) käynnistyi vuonna 2010. Hanke on ollut osittain sidoksissa poliisihallinnon VITJA-hankkeeseen, ja on myöhästynyt useita vuosia. VITJA-hankkeessa on menetetty useita vuosia ja miljoonia euroja ilman, että tavoiteltuja tehokkuushyötyjä on saatu aikaiseksi. AIPA:n toteutus on nyt suunniteltu tapahtuvaksi vaiheittain vuosina 2015–2018 (TrVM 7/2014 vp).

Viivästyshyvityksiä oikeudenkäynnin viivästymisistä yleisissä tuomioistuimissa on maksettu vuodesta 2010 lukien. Viivästyshyvitystuomioiden vuosittainen kokonaismäärä on tippunut alkuvuosien lähes 50:stä kertomusvuoden 14:ään. Hyvityksiä maksettiin 10 tapauksessa, yhteensä runsaat 30 000 euroa. Hallintolainkäyttöpuolelta viivästyshyvitystuomioita ei ole tiettävästi vielä annettu.

Tuomarikunta eläköityy nopeasti. Tuomarinvalintalautakunta on käsitellyt vuosittain toistasataa tuomarin nimitysesitystä. Vuonna 2013 tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisten hakijoiden osuus nousi yli 20 %:iin, ja nimitetyistäkin lähes 10 % oli tällaisia. Molemmat osuudet ovat kasvaneet. Hakijoiden sukupuolijakauma oli tasainen. Nimitetyistä naisia oli 60 %.

Oikeuslaitoksen heikko resurssitilanne on pysyvä huoli. Suomi panostaa tuomioistuimiin, syyttäjiin ja oikeusapuun asukasta kohti kolmanneksen Ruotsia vähemmän. Vastaavasti koko oikeuslaitoksen budjettiosuus Suomessa (1,6 %) on lähes kolmasosan Ruotsia (2,2 %) pienempi (Cepej 2014 s. 24 ja 28).

Oikeusturvan toteuttamisesta vastaavien viranomaisten perusrahoitus on turvattava hankalassakin taloustilanteessa ja toimintamenojen vähentämisen vaikutukset oikeusturvaan tulee arvioida huolellisesti (PeVL 29/2014 vp s. 2). Oikeushallintoon kohdistuu silti tulevina vuosina merkittäviä lisäsäästövelvoitteita.

Hovioikeuksien tarkastuksilla käräjäoikeuksissa on havaittu sekä tuomareiden että kanslia-henkilökunnan työuupumista ja todettu resurssien riittämättömyyttä työmäärään nähden. Joissain käräjäoikeuksissa käytetään kolmen tuomarin kokoonpanoja liian vähän resurssien riittämättömyydestä johtuen.

Työtilanne on vaikea myös hallinto-oikeuksissa. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus ei parantuneesta tuloksellisuudesta huolimatta kykene nykyisillä henkilöstöresursseilla purkamaan sinne syntynyttä jutturuuhkaa. Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on kahdessa vuodessa pidentynyt 7,9 kuukaudesta 8,9 kuukauteen. Epäkohta on myös henkilöstön määräaikaisuus. Hallinto-oikeudessa on ollut vuosia useita määräaikaisia tuomarin virkasuhteita ilman tuomarin riippumattomuuden turvaavaa virkaa. Lisäksi siellä työskentelee noin 20 esittelijää määräaikaisissa virkasuhteissa.

OA on pitänyt tärkeänä tuomioistuinhallinnon kehittämistä. Oikeuslaitoksen pysyvä aliresursointi ja ministeriöjohtoisuudesta johtuvat tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden puutteet voidaan nähdä yhtenä keskeisenä perus- ja ihmisoikeusongelmana Suomessa.

4.1.2 LAILLISUUSVALVONTA

Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja tuomarit noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tähän kuuluu erityisesti sen seuranta, että jokaiselle perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä. Tuomioistuinten perustuslaissa taatusta riippumattomasta asemasta johtuu, että oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on rajoitetumpaa kuin hallinnon laillisuusvalvonta.

Oikeusasiamiehen puoleen kääntyvillä oikeuslaitoksen asiakkailla on usein liiallisia odotuksia oikeusasiamiehen mahdollisuuksista auttaa heidän asioissaan. Oikeusasiamies ei voi laillisuusvalvojan roolissaan vaikuttaa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn eikä muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja. Hänen tehtävänään on

ottaa kantaa ainoastaan siihen, onko lainkäyttäjä toiminut sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan rajoissa. Muutosta ratkaisuun on haettava normaalia muutoksenhakutietä, yleensä ylemmältä tuomioistuimelta.

Tuomioistuimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa on keskitytty menettelyllisiin oikeusturvatakeisiin. Laillisuusvalvonta on suuntautunut erityisesti sellaisille alueille, jotka jäävät muiden oikeuskeinojen tavoittamattomiin. Tällaisia ovat tuomarin käytös, asiakkaiden kohtelu ja julkisuuslainsäädännön toteutuminen. Oikeusasiamies on kannanotoillaan pyrkinyt kehittämään ns. hyvää tuomioistuintapaa.

Tyypillisesti kanteluita tehdään myös väitetystä menettelyn puolueellisuudesta, asiakirjojen tiedoksiantomenettelyistä, haastemiehen menettelystä, prosessinjohdosta suullisessa käsittelyssä, tuomion perusteluista ja tuomioistuinkäsittelyn viivästyksestä.

Erään lasta koskeneen pahoinpitelyasian pääkäsittelyssä puheenjohtaja käytti ilmaisuja, jotka saattoivat vaarantaa asianosaisten käsitystä puolueettomasta käsittelystä. OA saattoi asiassa esittämänsä käräjätuomarin tietoon (3719/4/13).

Aika ajoin esille tulee virheitä oikeudenkäynnin julkisuuden toteuttamisessa. Eräässä tapauksessa käräjätuomari oli aluksi virheellisesti katsonut, että telepakkokeinojen kohteena olleella henkilöllä ei ollut oikeutta saada tietoa pakkokeinoasian asiakirjoista. Kyse on kuitenkin ajallisesti rajoitetusta salassapitosäännöksestä, ja asianosaisjulkisuus salaisissa pakkokeinoissa toteutuu sen jälkeen, kun pakkokeinosta on ilmoitettu sen kohteelle (2722 ja 2921/4/13).

Käräjäoikeus jätti ulosottovalitusasiassa kuultavana olleen tahon kuulematta eikä varannut tälle oikeutta valittaa päätöksestä. Kuultavalle olisi tullut tarjota tilaisuus lausua käräjäoikeusvaiheen aineistosta ja mahdollistaa muutoksenhaku säännönmukaisessa menettelyssä (1423/4/14). Lasten elatusta koskevan asian käsittely oikeusaputoimistossa kesti lähes kymmenen kuukautta. Julkinen oikeusavustaja oli unohtanut asian hoitamisen, eikä ollut myöskään vastannut päämiehen soittopyyntöön joutuisasti (1208/4/13).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisutiivistelmien julkaiseminen OM:n ylläpitämässä Finlex-tietokannassa oli keskeytyneenä toista vuotta syksystä 2013 lähtien. Syynä oli se, että ratkaisutiivistelmiä tuottanut yksityinen taho oli irtisanonut palvelun tuottamista koskevan sopimuksensa OM:n kanssa. OM oli ottanut kansalliskielellä julkaistavien EIT-ratkaisujen tiivistelmien tuottamisen vastuulleen, vaikka tähän ei ole nimenomaisesti säädettyä velvollisuutta. OA piti tehtävän hoitamista myös jatkossa erittäin tärkeänä. OM teki syksyllä 2014 uuden sopimuksen, jonka myötä ratkaisutiivistelmien päivittämisessä ollut katkos tullaan korjaamaan myös taannehtivasti koskien syksyn 2013 ja alkuvuoden 2014 aikana annettuja EIT:n ratkaisuja (2328/4/14*).

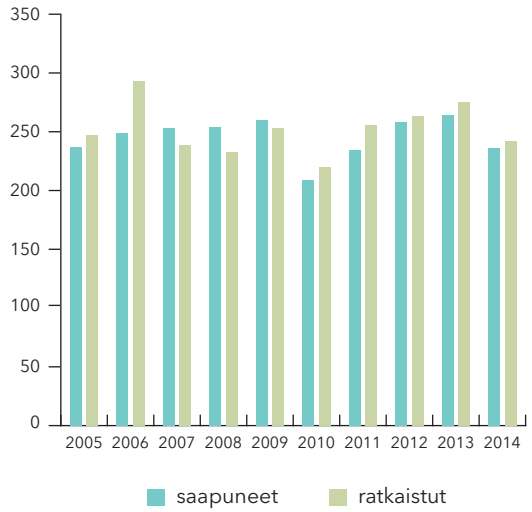
Vuoden 2014 aikana tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden määrä pysyi pitkälti ennallaan. Niitä ratkaistiin kaikkiaan 332 (348 vuonna 2013). Uusia asioita tuli vuoden aikana vireille yhteensä 324 (339). Annetut lausunnot mukaan lukien päätetyistä asioista OA:n toimenpiteisiin johti 35 asiaa (10,5 %).

Tuomioistuinasioihin tilastoituja ratkaisuja oli 249 (277). Vireille tuli 244 (268) uutta tuomioistuinasiaa. OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 80 (76) ja ratkaistiin 83 (73).

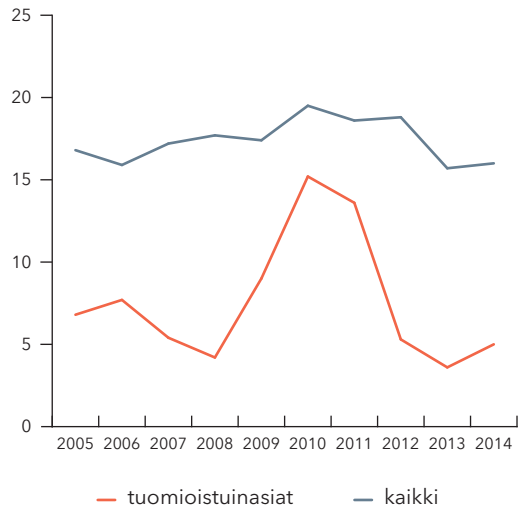
OM:n hallinnonalan kantelut koskevat useimmiten oikeusaputoimistoja. Niissä on kyse myös muun muassa kuluttajariitalautakunnan, OM:n, Oikeusrekisterikeskuksen ja tietosuojavaltuutetun menettelyistä.

Oikeushallinnon alaan liittyviä lausunto- tai kuulemispyyntöjä saapui 15. Kertomusvuonna päätettiin 18 lausuntopyyntöä siten, että lausuntoja annettiin 17:

- saamelaiskäräjälakityöryhmän mietinnöstä (4957/5/13)
- isyyslain uudistamistyöryhmän mietinnöstä (5018/5/13)
- velkajärjestelystä annetun lain tarkistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (5382/5/13)
- eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi annetusta hallituksen esitysluonnoksesta (5699/5/13)



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

- käsittely- ja oikeusastejärjestyksen muuttamista rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevissa asioissa annetusta mietinnöstä (561/5/14)
- esitutkintalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annetusta hallituksen esitysluonnoksesta (711/5/14)
- muutoksenhakua hovioikeuteen koskevan lainsäädännön muuttamisesta annetusta hallituksen esitysluonnoksesta (965/5/14)
- vakuutusoikeuslain muuttamisesta annetusta hallituksen esitysluonnoksesta (1161/5/14)
- laiksi Euroopan neuvoston viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetusta hallituksen esitysluonnoksesta (1708/5/14)
- Uusi tuomioistuinlaki -työryhmämietinnöstä (1812/5/14)
- hallintolainkäyttölain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annetusta hallituksen esitysluonnoksesta (1859/5/14)
- lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 46/2014 vp todistelusta yleisissä tuomioistuimissa (1926/5/14)
- tietojärjestelmiin kohdistuvia hyökkäyksiä koskevan EU:n direktiivin (2013/40/EU) kansalliset täytäntöönpanotoimet -hallituksen esitysluonnoksesta ja arviomuistiosta (2035/5/14)
- perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 46/2014 vp todistelusta yleisissä tuomioistuimissa (2170/5/14)
- valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistusta koskevasta työryhmämietinnöstä (2855/5/14)
- rikosuhrimaksua koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (3962/5/14)
- lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 231/2014 vp rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (4873/5/14).

4.1.3 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies teki tarkastuksen Turun hovioikeudessa ja Varsinais-Suomen käräjäoikeudessa 27.3.2014 sekä Ahvenanmaan käräjäoikeudessa ja hallinto-oikeudessa 8.12.2014. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät tekivät telepakkokeino- ja kotietsintäasioihin keskittyneet tarkastukset Helsingin käräjäoikeudessa 18.6.2014 ja Pohjois-Savon käräjäoikeudessa 11.9.2014.

4.1.4 RATKAISUJA

Kielellisten oikeuksien toteutumista haasteen ja asiakirjojen tiedoksiannossa (596/4/14 ja 3877/4/13) sekä ruotsinkielisen asianomistajan oikeutta tuomion käännökseen (4976/4/13) koskevia tapauksia käsitellään kertomuksen kielijaksossa s. 263–264.

Rikosasian väärä kokoonpano

OA antoi käräjätuomarille huomautuksen, kun käräjäoikeus oli käsitellyt lainvastaisesti yhden tuomarin kokoonpanossa kantelijan rangaistusvaatimukset törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Tuomioistuimen kokoonpanon laillisuus on ehdoton prosessinedellytys, joka tuomioistuimen on otettava huomioon oma-aloitteisesti.

Käräjätuomarin menettelyllinen virhe kohdistui tuomiovallan käytön ydinalueelle ja oli vakava. OA katsoi, että virhe ei kuitenkaan ollut asian perusteellinen käsittely huomioon ottaen ilmeisesti vaikuttanut kantelijan oikeusturvaan.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 1.12.2014, DNRO 1051/4/14*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen teki 27.3. tarkastuksen Turun hovioikeuteen. Keskustelussa oli esillä tuomioistuimen toiminta yleisesti ja toimitilojen esteettömyys.

Käräjäoikeuden tuomion viivästyminen

Käräjäoikeus oli antanut tuomion rikosasiassa noin 11 kuukauden kuluttua pääkäsittelyn päättymisestä. Tapaus oli huolestuttava esimerkki siitä, että oikeuslaitos ei aliresursoinnin takia kykene asianmukaisesti suoriutumaan tehtävistään, vaikka tuomarit työskentelisivät voimavarojensa äärirajoilla. OA on eri yhteyksissä korostanut sitä, että tuomioistuinten tehtävät perustuvat perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussitoumuksiin. Perusoikeussäännökset on otettava huomioon myös voimavarojen suuntaamisessa.

Tapauksessa viivästymiseen oli vaikuttanut riittämättömistä resursseista johtunut käräjäoikeuden huono työtilanne ja käräjätuomarin kohtuuton työmäärä. Käräjäoikeus oli pyytänyt lisäresursseja OM:ltä, mutta pyynnöt oli torjuttu, kunnes käräjätuomarin poissaolon takia käräjäoikeus oli saanut määräajaksi ylimääräisen käräjätuomarin ja sihteerin.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 31.3.2014, DNRO 2399/4/13, ESITTELIJÄ TERHI ARJOLA-SARJA

Valituslupa-asian käsittelyaika KHO:ssa

KHO:n noin 2,5 vuoden käsittelyaika valituslupa-asiassa oli kohtuuton. KHO jätti lopulta valituksen tutkimatta yhden päivän liian myöhään tehtynä. Kesälomakaudella jaoston notaarin tehtäviä hoitanut korkeakouluharjoittelija oli tulkinnut virheellisesti hakemuksen ajoissa saapuneeksi. Kyseisessä asiaryhmässä eli maataloustukiasioissa esittelijänä toimi tuolloin vain yksi oikeussihteeri, ja hänkin oli alkuvuonna 2013 neljä kuukautta virkavapaalla. Asia siirrettiin keväällä 2013 aloittaneelle määräaikaiselle toiselle esittelijälle.

OA totesi, että asiassa oli tapahtunut valmistelun alkuvaiheessa virhe. Kyse oli inhimillisestä virheestä, jollaisia ei voi täysin välttää. Asianosaisen kannalta asian käsittelyaika oli kuitenkin kohtuuton ja perustuslain 21 §:n vastainen. OA saattoi käsityksensä KHO:n tietoon.

OA Jääskeläisen päätös 1.12.2014,
dnro 5379/4/13, esittelijä Pasi Pölönen

Asiakirjapyynnön käsittelytapa käräjäoikeudessa

Julkisuusperiaatetta toteutti huonosti menettely, jossa käräjäoikeus käsittelee asiakirjapyyntöä hakemusasiana eli lainkäyttöasiana heti pyynnön saapumisesta lähtien. Tällöin sivuutetaan julkisuuslain mukainen virkamiestasoinen päätöksentekovaihe, samoin sitä koskevat määräaikavelvoitteet.

Käräjäoikeus pyysi asiakirjapyyntöön täsmennystä vasta noin kuuden viikon päästä, jolloin julkisuuslain määräajat olivat jo ylittyneet. Täsmennyksen saapumisen jälkeen asian käsittely viipyi vielä noin 10 kuukautta käräjäoikeuden huolimattomuudesta. Lopulta annetusta päätöksestä jäi puuttumaan muutoksenhakuohjaus.

OA totesi, että asiakirjapyynnön käsittely oli kestänyt kohtuuttoman kauan. Käräjätuomarin menettely oli huolimatonta ja valtion virkamieslain asianmukaisuus- ja viivytyksettömyysvaatimuksen vastaista. Muutoksenhakuohjauksen puuttuminen vaaransi muutoksenhakuoikeuden toteutumista.

OA Jääskeläisen päätös 17.12.2014,
dnro 4448/4/14*, esittelijä Pasi Pölönen

Julkisen oikeusavustajan sopimaton kielenkäyttö

OA piti julkisen oikeusavustajan päämiehensä vastapuolille lähettämien kirjeiden kielenkäyttöä sopimattomana. Menettelyä oli arvioitava ensisijaisesti hyvän asianajajatavan valossa. Päämiehen asian hoitamisen sitä edellyttäessä julkinen oikeusavustaja voi sinänsä käyttää kärjekkäämpää kieltä kuin mitä virkamies muutoin voisi käyttää. Kuitenkaan näinkään arvioiden kirjeet eivät olleet ongelmattomia.

Erityisen ongelmallisena OA piti oikeusavustajan esittämiä viittauksia siihen, että tapahtumien taustalla olisivat vastapuolen rasistiset vaikuttimet. Asian esitystapa, varsinkin toteamukset, ”onko tässä kysymys venäläisvastaisuudesta, vai mikä tässä oikein mättää”, eivät olleet asiallisia. Viittauksia rasismiin voitiin pitää loukkaavina eivätkä ne olleet tarpeellisia päämiehen asian hoitamiseksi.

OA Jääskeläisen päätös 7.2.2014,
dnro 817/4/13, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

4.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojan* ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Eero Kallio* 30.9.2014 saakka ja tämän jälkeen oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää*.

4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjäorganisaatio muodostuu Valtakunnansyyttäjänvirastosta (VKSV) ja syyttäjänvirastoista. Toiminnallisena ytimenä on 11 syyttäjänvirastoa, joissa on yhteensä 23 paikallista palvelutoimistoa. Edellisvuodesta virastojen ja palvelutoimistojen määrä väheni muutamalla. Syyttäjänvirastot ovat tulosvastuullisesti itsenäisiä yksikköjä, joista jokainen käy tulosneuvottelut VKSV:n kanssa määrärahaosuudestaan.

VKSV:n tarkastuksella kävi ilmi, että tulossa olevat määrärahavähennykset merkitsevät huomattavia henkilöstövähennyksiä, joihin syyttäjälaitos valmistautuu yt-neuvotteluissa. Syyttäjälaitos välttyi kuitenkin henkilöstön vähentämiseen liittyviltä yt-neuvotteluilta kehyspäätöksen lisärahoituksen turvin. Hallituksen maaliskuussa 2015 päättämässä vuosien 2016–2019 teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa eli ns. kehyspäätöksessä osoitettiin lisärahoitusta syyttäjälaitokselle. Muussa tapauksessa Valtakunnansyyttäjänvirasto olisi joutunut aloittamaan yhteistoimintamenettelyn, joka olisi koskenut noin 40 syyttäjälaitoksen työntekijää.

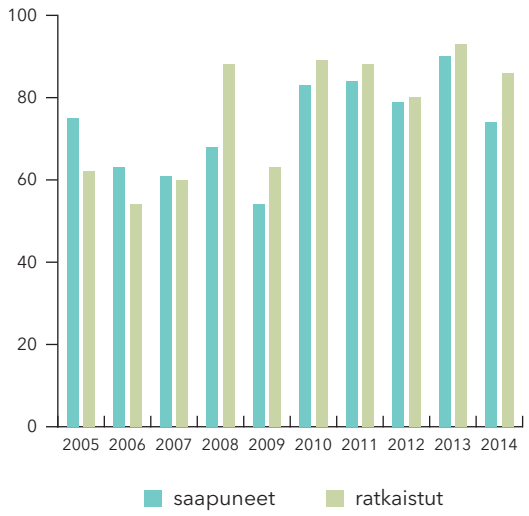
4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suurin osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa, lähinnä sitä, että syytettä ei nostettu. Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä, syyttäjien suhtautumisesta lisätutkintapyyntöihin ja ratkaisujen viipymisestä. Osa kanteluista koski syyttäjän toimenpiteitä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

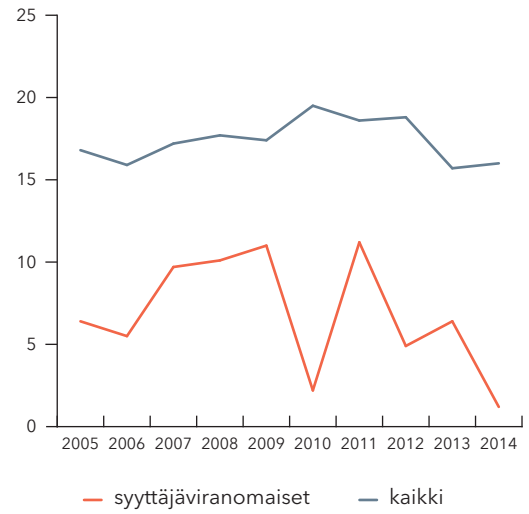
Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Vuonna 2014 jatkettiin käytäntöä, jonka mukaan oikeusasiamiehelle tehdyt syyteharkintaa tai esitutkinnan rajoittamista koskevat muutoksenhakutyyppiset kantelut siirretään valtakunnansyyttäjälle, jos epäiltynä on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan tai määrätä esitutkinnan suoritettavaksi, mihin oikeusasiamiehellä ei ole toimivaltuutta. Viime vuonna tällaisia siirtoja oli kuusi.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin vuonna 2014 saapuneeksi 74 ja niitä ratkaistiin 86. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Lukumääriä arvioitaessa on otettava huomioon, että poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan ja sellaisina ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä. Tilastot ovat siten lähinnä suuntaa-antavia.

Toimenpiteeseen päädyttiin ainoastaan yhdessä asiassa. Lisäksi kahdessa esitutkinnan rajoittamista arvostelevassa kantelussa, jotka siirrettiin VKSV:lle, se määräsi esitutkinnan jatkettavaksi. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on kanslian keskiarvoa alhaisempi. Toimenpideprosentti vaihtelee vuosittain suuresti. Muutoksia aiheuttaa jo satunnaisvaihtelu, koska syyttäjäasioiden kokonaismäärä on alhainen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

4.2.3 TARKASTUKSET

Itä-Suomen syyttäjänviraston Kuopion palvelutoimiston tarkastus painottui vireillä olevien asioiden ikärakenteeseen. Yleisteemana oli rikosasioiden eteneminen käsittelyketjussa poliisi, syyttäjä ja tuomioistuin. Erityisteemana oli viraston esteettömyys.

Kuopiossa todettiin, että syyttäjänviraston toimialueella esitutkintayhteistyössä ilmenee maakunnittaisia eroja, jotka juontavat juurensa vanhojen poliisilaitosten erilaisista toimintakulttuureista. Sen jälkeen kun kolme vanhaa poliisilaitosta vuoden 2014 alusta yhdistyivät, on syyttäjänviraston ja poliisilaitoksen toimialue ollut sama. Sen sijaan käräjäoikeuksia toimii alueella edelleen kolme.

Esteettömyydestä todettiin, että liikuntarajoitteisen on mahdotonta asioida Kuopion palvelutoimistossa. Ainoa kulkureitti toisessa kerroksessa sijaitsevaan toimistoon on jyrkät portaat.

Kuopion vankilassa järjestettiin keskustelu, johon kutsuttiin poliisin, syyttäjän, tuomioistuimen ja vankilan edustaja. Palaverissa kartoitettiin eri viranomaisten mahdollisuuksia lyhentää tutkintavankien säilytysaikaa poliisivankilassa.

VKSV:ssä keskusteltiin resurssitilanteen lisäksi poliisirikoksista, vuoden 2014 alusta voimaan tulleesta esitutkinta- ja pakkokeinolaista ja tutkintavankien säilyttämisestä poliisivankilassa.

VKSV:n mukaan tutkintavankien säilyttäminen poliisivankilassa liittyy poliisin ja vankiloiden tilaresursseihin ja toimintakäytäntöihin, joihin syyttäjät eivät juuri voi vaikuttaa. Tutkintavangin säilyttämisessä on kuitenkin otettava huomioon yhteydenpitorajoitukset, joiden tarvetta syyteharkinnan aikana on myös syyttäjän aiheellista arvioida.

Syyttäjälaitoksessa tehtiin esitutkinnan laatukysely vuonna 2014. Kyselyn perusteella puutteita on ilmennyt muun muassa asianosaisten tietojen kirjaamisessa, kirjallisen menettelyn toimittamisessa ja asianomistajan korvausvaatimusten kirjaamisessa ja selvittämisessä.

4.2.4 RATKAISUJA

Ns. poliisirikosasiassa tutkinnanjohtajana toiminut syyttäjä oli ilmoittanut sähköpostitse asianomistajalle, miltä osin hänen rikosilmoitustaan ei tutkita. Perusteeksi tutkinnanjohtaja ilmoitti, että ”osa ilmiantamistanne rikoksista on rikosoikeudellisesti vanhentuneita ja osa sellaisia, että asiassa ei ole syytä epäillä rikosta”. Vaikka päätöksen lopputulos oli hyväksyttävä, päätöstä ei ollut riittävästi perusteltu (3586/4/13).

Esitutkintaa oli rajoitettu epäillyssä henkilörekisteririkoksessa, jossa kantelijan tietoja epäiltiin katsellun terveydenhuollon yksikössä ilman lainmukaista perustetta. Tiedot koskivat kantelijan yksityiselämää, ja kantelun mukaan tietoja oli myös käytetty hyväksi.

AOA:n selvitys- ja lausuntopyynnön johdosta apulaisvaltakunnansyyttäjä määräsi esitutkinnan aloitettavaksi uudelleen. Näin ollen AOA:lla ei ollut aihetta enempiin toimenpiteisiin (5587/4/13).

4.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle*. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Juha Haapamäki*.

4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suuria muutoksia

Poliisin organisaatiota on viime vuosina jatkuvasti uudistettu. Poliisin hallintorakenteen uudistamisen kolmas vaihe (PORA III) tuli voimaan vuoden 2014 alusta. Sen myötä poliisilaitosten määrä väheni yhteentoista aiemmasta 24:stä. Lisäksi Ahvenanmaalla on oma poliisiviranomainen. Yhdentoista pääpoliisiaseman lisäksi on noin sata poliisiasemaa ja muutama kymmenen yhteispalvelupistettä.

Suuri muutos oli, että Liikkuva poliisi lakkautettiin ja sen henkilöstö siirtyi paikallispoliisiin. Myös keskusrikospoliisin (KRP) toimipisteitä vähennettiin. Suojelupoliisin organisaatiota ei muutettu, mutta joulukuussa 2014 annettiin eduskunnalle hallituksen esitys HE 346/2014 vp, jonka mukaan suojelupoliisi siirrettäisiin vuoden 2016 alusta Poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön (SM) alaiseksi poliisiyksiköksi.

Kun Poliisihallitus suunnittelee, johtaa, kehittää ja valvoo poliisitoimintaa, SM:n poliisiosastolle kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö.

SM antoi eduskunnalle PORA III:sta selvityksen, jonka mukaan uudistuksen vuodelle 2014 asetetut tavoitteet oli lähes kauttaaltaan saavutettu. Tavoitellut säästöt oli tehty ja toiminnalliset tulokset olivat pysyneet poliisin tilastojen mukaan aikaisemmalla tasolla.

Organisaatiomuutoksen lisäksi vuoden 2014 alusta tulivat voimaan uudet esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilait. Niissä ei laillisuusvalvonnassa ole havaittu huolestuttavia tulkinta- tai muita ongelmia. Lakiuudistukset eivät ole olleet mainittavasti esillä esimerkiksi kanteluissa.

Myös poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistuksen (VITJA-hanke) oli tarkoitus valmistua uusien lakien voimaantullessa vuoden 2014 alussa. Tavoitteena on tehostaa poliisin työtä integroimalla poliisin eri tietojärjestelmät yhteen. Toimitussopimus Tieto Finland Oyj:n kanssa purettiin kesäkuussa 2014, kun arvioitiin, ettei hanke onnistu suunnitellusti. Nyttemmin hanke on käynnistetty uudelleen ja uusi kilpailutus on tarkoitus toteuttaa keväällä 2015. Aikaisemmasta poiketen hanke on tarkoitus toteuttaa 6–7 osassa. VITJA-hanketta koordinoidaan syyttäjälaitoksen ja yleisten tuomioistuinten asian- ja dokumentinhallinnan kehittämishankkeen (AIPA) kanssa. AOA Pajuoja seuraa VITJA-hanketta ja on ottanut sen viipymisen tutkittavakseen omasta aloitteestaan.

Yleisiä kehityspiirteitä

Yleisenä linjana on ollut lisätä poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Tähän sinänsä perusteltuun tavoitteeseen pyrkiminen voi käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja eri rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua. Herää esimerkiksi kysymys, mitä tehdään niille rikosasioille, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa – tavallisen kansalaisen näkökulmasta asialla voi olla suurikin merkitys.

Viime vuosina on keskusteltu myös siitä, mitä poliisin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua. Poliisin puolelta on todettu, että jos poliisien määrää vielä vähennetään, ei nykyistä toiminnan tasoa pystytä säilyttämään. Poliiseja on noin 7 500. Tulisiko esimerkiksi juopuneiden kuljetuksen ja säilytyksen kuulua jollekulle muulle kuin poliisille? Samoin on harkittu eräiden poliisin lupapalvelujen siirtämistä muille viranomaisille. Järjestyspoliisin toimintakentällä yksityiset vartiointiliikkeet hoitavat jo nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. On kuitenkin muistettava, että poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan se voi olla ongelmallista jo perustuslain kannalta.

Poliisin resurssit ja niiden suuntaaminen olivat paljon esillä julkisuudessa. Lähtökohtaisesti tämä ei ole laillisuusvalvontakysymys, mutta poliisien määrän vähentäminen voi johtaa esimerkiksi käsittelyaikojen pidentymiseen ja muutoinkin poliisipalvelujen laadun heikentymiseen, ja siten vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon parlamentaarisen komitean tavoitteena on helmikuun 2015 loppuun mennessä määritellä pitkän aikavälin tavoitetila ja perusteet turvallisuuden ja oikeudenhoidon resursseille. Tärkeää on esimerkiksi rikosasioiden käsittelyketjun kokonaistarkastelu ja sen eri osien yhteensovittaminen. Samoin keskeistä on se, miten varmistetaan kaikentyyppiset, riittävät poliisipalvelut myös muualla kuin suurimmissa asutuskeskuksissa.

4.3.2 LAILLISUUSVALVONTA

Poliisikantelut ovat jo pitkään olleet noin kuudesosa kaikista oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista. Poliisia koskevia kanteluita ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä. Huomattava osa ulkomaalaiskanteluista koskee juuri poliisin menettelyä (ks. jakso Ulkomaalaisasiat s. 182).

Vuonna 2014 saapuneiden poliisikantelujen määrä väheni selvästi edellisestä, kaikkien aikojen ennätysvuodesta. Niitä oli kaikkiaan 691 (edellisvuonna 858) ja niitä ratkaistiin 700 (889). Näin palattiin suunnilleen vuoden 2012 tasolle. Samansuuntainen, tosin pienempi muutos oli myös oikeusasiamiehelle tehtyjen kantelujen kokonaismäärässä. Poliisikantelujen vähentymistä selittää osin se, että poliisiin lupapalveluista, erityisesti passiasioista, kanneltiin edellisvuotta selvästi vähemmän.

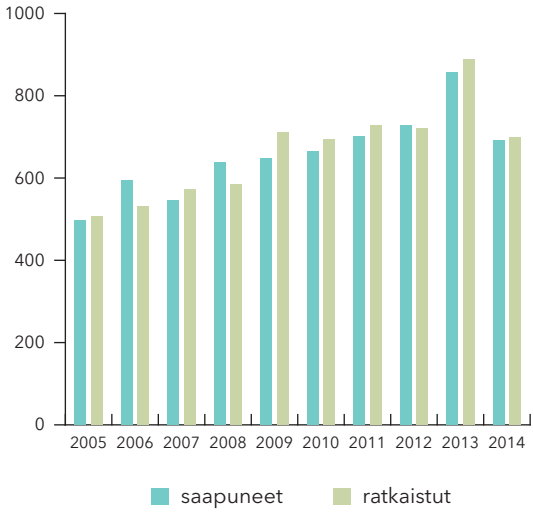
Kantelujen lisäksi ratkaistiin 8 (6) poliisia koskenutta omaa aloitetta.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2014 oikeuskanslerinvirastolle tehtiin 349 (edellisvuonna 325) poliisiin kohdistunutta kantelua. Joitakin näistä siirrettiin oikeusasiamiehelle oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2014 yhteensä 622 (707) kantelua.

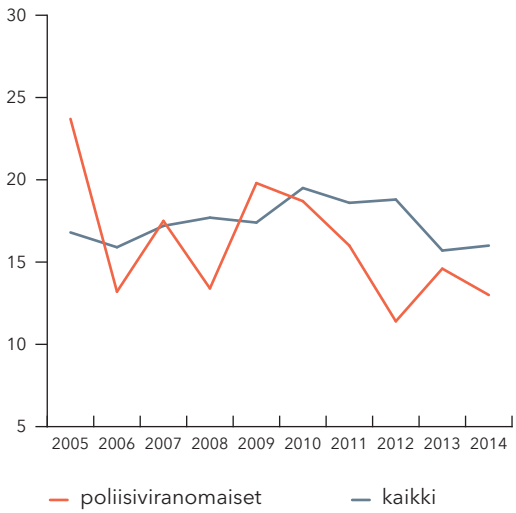
Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 89 (127). Näistä oli käsityksiä 82 (109), korjauksia neljä ja muita toimenpiteitä kolme. Toimenpiteisiin johtaneiden tapausten lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia poliisia koskevia ratkaisuja ei ole mahdollista selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa.

Valtaosa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Usein kantelija katsoo, että esitutkinta on puutteellinen, arvostelee tutkinnan kestoa tai pitää virheellisenä poliisin päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten kotietsinnästä ja erilaisista vapaudenmenetyksistä. Joskus kannellaan myös poliisin käytöksestä.

Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää, tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa, ei siis silloin, kun epäiltynä on yksityishenkilö.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

Kantelujen määristä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia. Kantelut ovat niistä vain hyvin pieni otos.

Yksi selitys poliisikantelujen suurelle määrälle on poliisitoiminnan luonne. Poliisi joutuu puuttumaan ihmisten perusoikeuksiin usein voimakkaastikin, ja näissä tilanteissa voi olla niukasti harkinta-aikaa. Esimerkiksi pakkokeinoja koskevat ratkaisut joudutaan usein tekemään vähäisten tietojen perusteella. Toimenpiteen kohteen näkökulmasta tai myöhempien tietojen valossa tilanne voi näyttää kovin toisenlaiselta. Poliisin menettelyä tulee kuitenkin aina arvioida ottaen huomioon päätöksentekotilanne ja se, mitä päätöksentekijällä tuolloin oli tai olisi pitänyt olla tiedossa. Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Läheskään kaikista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeistä osaa. Myös poliisin resurssien rajallisuus voi joskus johtaa asianosaisen kannalta epätyydyttävään tilanteeseen, esimerkiksi esitutkinnan viipymiseen.

Väitteet vakavista poliisin väärinkäytöksistä ohjautuvat ilmeisesti suoraan esitutkintaan, koska niitä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisimiehen tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 780 rikosilmoitusta vuonna 2014 (edellisvuonna 898).

Useat poliisirikostutkinnat saivat paljon julkisuutta. Erittäin vakava on Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön entisen päällikön asia, jonka laaja oikeuskäsittely alkoi tammikuussa 2015. Tämän lisäksi on nostettu muun muassa poliisin epäiltyjen rekisteriin (epri) liittyviä syytteitä. Rekisterissä on syyttäjän mukaan sellaisia merkintöjä, joita ei voida pitää lain mukaisina.

Tämäntyyppiset jutut vaativat niiden tutkinnanjohtajina toimivilta syyttäjiltä huomattavaa työpanosta. Myös tutkijoiden löytämisessä voi olla ongelmia. Onkin esitetty, että poliisirikosasioille pitäisi olla oma erityinen tutkintaelin, vaikka nykyjärjestelmä toimii sinänsä hyvin tavanomaisten rikosepäilyjen tutkinnassa. Poliisirikosten tutkinnan kehittämistarpeista keskusteltiin sekä Poliisihallituksen että Valtakunnansyyttäjänviraston tarkastuksilla.

Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska näissä asioissa tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. On valitettavaa, ettei edelleenkään ole tarkkaa tilastotietoa esimerkiksi siitä, miten paljon ja mistä rikoksista poliiseja on syytteessä tai lopulta tuomitaan. Laillisuusvalvonnassa on korostettu, että poliisia koskevat rikosepäilyt tulee tutkia ripeästi ja tehokkaasti. Poliisirikosasioiden käsittelyn kehittämiseen on panostettu muun muassa keskittämällä niiden alustava selvittely ja koordinointi kahdelle Valtakunnansyyttäjänvirastossa toimivalle syyttäjälle. He joko käsittelevät asian itse tai siirtävät sen jollekulle muulle tutkinnanjohtaja-syyttäjälle, joita on paikallisissa syyttäjänvirastoissa kymmenkunta. Oikeusasiamiehen kanslia on pitänyt yhteyttä Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikostiimiin läpi vuoden muun muassa osallistumalla koulutustilaisuuksiin.

PORA III:n myötä jokaiseen poliisilaitokseen perustettiin oikeusyksikkö. Tämä poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä itse hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti. Oikeusasiamiehen kanslian esittelijät kävivät vuonna 2014 kaikissa oikeusyksiköissä, ks. tästä enemmän jaksossa 4.3.3 tarkastukset.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta ovat telepakkokeinot, peitetoiminta sekä poliisin ja muiden viranomaisten salaiset tiedonhankintakeinot, josta on erillinen jakso 4.6 (ks. s. 155). Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään sivuilla (ks. s. 138).

4.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen – paitsi poliisivankilatarkastuksista, jotka on viime vuosina toteutettu pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta. Ennen poliisilaitoksen tarkastusta hankitaan asiakirjaselvitystä, muun muassa kiinniotoista ja pidätyksistä, selvityksiä pitkään esitutkinnassa olleista jutuista ja telepakkokeinoista. Poliisilaitoksen tarkastuksen yhteydessä tarkastetaan usein myös paikallinen syyttäjäviranomainen. Näin saadaan tietoa muun muassa yhteistyön toimivuudesta ja arvioita poliisitoiminnan laadusta.

Jatkossa poliisiyksiköiden tarkastuksiin vaikuttaa se, että oikeusasiamiehestä tuli YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukainen kansallinen valvontaelin. Valvontaelimen tehtävänä on tehdä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä ja poliisilaitokset ovat luonnollisesti yksi kohde näille tarkastuksille. OPCATista enemmän ks. s. 64.

Vuonna 2014 tehtiin kaikkiaan 27 (edellisvuonna 18) tarkastusta poliisikohteisiin. Yksi keskeinen kohde olivat edellisvuosien tapaan poliisivankilat, joita tarkastettiin yksitoista. Näitä tarkastuksia käsitellään lähemmin kohdassa 4.3.4. Toinen keskeinen kohde vuonna 2014 olivat poliisin organisaatiouudistuksen myötä kullekin poliisilaitokselle muodostetut oikeusyksiköt, joissa kaikissa kanslian esittelijät kävivät. Varsinaisia poliisilaitostarkastuksia tehtiin vain yksi Itä-Suomen poliisilaitokselle. KRP:ssä ja suojelupoliisissa (Supo) OA Jääskeläinen tutustui erityisesti salaiseen tiedonhankintaan nimenomaan uusien lakien näkökulmasta. AOA Pajuoja vieraili loppuvuodesta myös Poliisihallituksessa, minkä lisäksi hänelle esiteltiin erikseen kahteen otteeseen VITJA-hanketta.

Itä-Suomen poliisilaitoksen tarkastuksella kävi ilmi, että aiempien kolmen poliisilaitoksen toimintojen yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa on vielä työtä. Poliisilaitoksen palveluverkko on laaja, ja osassa toimipisteitä on hy-

vinkin ohut miehitys. Jatkossa toimipisteitä joudutaan vähentämään. Liikennepoliisin resurssit olivat hieman pienentyneet, ja yhtenä haasteena on ammattitaidon ylläpitäminen muun muassa raskaan liikenteen valvonnassa. Huomiota kiinnitti myös se, että pitkään esitutkinnassa viipyneissä asioissa oli myös yksinkertaisia ja lapsiin kohdistuneita rikoksia. Poliisilaitoksen mukaan viipymisissä on pääosin kyse resursseista, mutta myös yksittäisten tutkijoiden työtehossa on suuria eroja. Lisäksi päällystöä on vähennetty samaan aikaan, kun toisaalta muun muassa uudet lait ovat lisänneet sen tehtäviä. Huoli henkilöstön jaksamisesta tuli esiin.

Poliisihallituksen tarkastuksella keskusteltiin ensinnäkin PORA III:sta, jonka kerrottiin toteutuneen suunnitelmien mukaisesti ilman suurempia ongelmia. Esillä oli myös poliisirikosten tutkinta, jonka syyttäjätutkinnanjohtajien ammattitaidosta isännät esittivät kriittisiä näkemyksiä. Osin syyttäjien katsottiin ottaneen myös laillisuusvalvojan roolia. Lisäksi AOA:lle esiteltiin poliisin lupahallinnon nykytilaa ja tulevaisuudennäkymiä (joista enemmän jaksossa 4.3.8) ja VITJA-projektin tilannetta. Lopuksi käsiteltiin poliisin sisäistä laillisuusvalvontaa, jota Poliisihallituksessa hoitaa laillisuusvalvonnan vastuualue.

Sisäinen laillisuusvalvonta oli tarkastustoiminnan keskiössä. Kanslian esittelijöiden tarkastuskierroksella poliisilaitosten oikeusyksiköissä voitiin todeta, että toiminnot olivat vielä muotoutumisvaiheessa. Oikeusyksikköjen henkilökunnan taustat olivat vaihtelevia ja siten luonnollisesti myös valmiudet laillisuusvalvontaan. Kolme oikeusyksikköä toimi vain yhden virkamiehen varassa, mutta tämä tilanne oli korjaantumassa Lappia lukuun ottamatta. Tarkastuksilla oli esillä oikeusyksikön suhde operatiiviseen toimintaan, josta se ei laitoksilla voi kokonaan eristäytyä. Roolien tulee kuitenkin säilyä selkeinä. Oikeusyksiköiden perustaminen ei saa myöskään johtaa päällystön esimiesvalvonnan rapautumiseen. Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan aktiiviseen ohjaukseen oltiin tyytyväisiä.

4.3.4 POLIISIVANKILAT

Poliisi säilyttää vapautensa menettäneitä henkilöitä useilla eri perusteilla. Eniten on päihtyneitä, runsaat 60 000 vuosittain, ja toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2013 lähes 28 000 kiinniotettua, yli 10 000 pidätettyä ja 2 400 vangittua eli tutkintavankia. Poliisivankiloissa säilytetään jonkin verran myös ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja. Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista kuukausiin.

Ongelma ovat erityisesti tutkintavankien pitkät säilytysajat poliisivankiloissa. Lain mukaan pääsääntö on, että tutkintavanki tulisi viipymättä siirtää vankilaan. Tutkintavankia ei saa pitää poliisivankilassa yli neljää viikkoa ilman erittäin painavaa syytä.

Poliisivankilat eivät ole varustukseltaan soveliaita pitkään asumiseen. Vaikka useiden pääpoliisiasemien poliisivankiloita remontoidaan varsin mittavasti, olemassa olevien rakennusten perusratkaisuja voidaan muuttaa varsin rajoitetusti.

Myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisen näkökulmasta tutkintavankeja tulisi säilyttää tutkintavankilassa, ei poliisin suojissa. Rikosten tutkintavastuun ja säilyttämisvastuun tulisi olla hallinnollisesti ja tosiasiallisesti eriytettyjä. Jos tutkinta ja säilyttäminen ovat samoissa käsissä, asetelma avaa mahdollisuuden painostukselle ja ainakin epäilylle siitä, että tutkintavangin kohtelu ja olosuhteet ovat riippuvaisia hänen suhtautumisestaan tutkintaan.

Eurooppalaisen kidutuksen vastainen komitea (CPT) on jokaisella tarkastuskäynnillään Suomessa arvostellut tutkintavankien säilytystä poliisivankiloissa ja koko ajan jyrkkenevään sävyyn. CPT:n syyskuussa 2014 tekemän tarkastuskäynnin alustavissa havainnoissa todettiin, että tutkintavankien säilyttäminen poliisivankiloissa tulee lopettaa, koska säilyttämiseen ei ole mitään hyväksyttävää syytä. CPT:n valtuuskunta kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että tutkintavankien ulkoilu- ja muut toimintamahdollisuudet olivat heikot ja terveydenhoito puutteellista, eikä sel-

leissä ole riittävästi luonnonvaloa. Myös päihtyneitten säilytys poliisilaitoksilla on ongelmallista muun muassa siksi, että henkilökunnalla ei ole riittävää koulutusta tällaisten henkilöiden käsittelyyn.

Poliisilla on käytössään kuutisenkymmentä poliisivankilaa. Osa on hyvinkin pieniä ja/tai vähällä käytöllä. Erityisesti tutkintavankien säilössäpitoa on viime vuosina keskitetty pääpoliisiasemille ja muille isoille poliisiasemille. Säilytystiloista 18 on yli 20-paikkaisia ja peräti 16:ssa on vähemmän kuin 10 paikkaa.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla on voitu todeta, että poliisivankiloiden olosuhteissa ja käyttöasteissa on suuria eroja paikkakunnittain. Vaikutusta on myös sillä, onko alueella erillinen selviämisasema ja mikä on sen kapasiteetti – niitä on kaikkiaan viitisentoista. Tavoitteena tulisi olla, että päihtyneet, jotka eivät kykene pitämään huolta itsestään, mutta eivät aiheuta käyttäytymisellään vaaraa, toimitetaan selviämisasemalle. Näin laki päihtyneitten käsittelystä edellyttää, mutta selviämisasemia ei ole edes kaikissa suurissa kaupungeissa. Sosiaali- ja terveysministeriö linjasi syksyllä 2014, että selviämisasemapalvelut tulevat sote-alueiden vastuulle. Kukin alue päättäisi niistä kunnista, joilla olisi tuottamisvastuu kattavista ympärivuorokautisista päivystyspalveluista mukaan lukien tarpeellinen selviämishoito.

Poliisivankila ei myöskään ole ulkomaalaisten säilöön otettujen asianmukainen sijoituspaikka. Heidät tulisi sijoittaa ulkomaalaisten säilöönottoyksiköihin.

Tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys HE 22/2014 vp. Siinä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisilaitos voisi sopia säilytystilan vartijan tehtävien antamisesta turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijalle. Yksityisiä vartijoita käytettäisiin yleensä samanaikaisesti virkasuhteisten vartijoiden kanssa. Jos poliisin säilytystiloissa toimisi vain yksityisiä vartijoita, poliisin olisi kohdistettava säilytystiloihin myös etävalvontaa. Tämä olisi mahdollista vain tapauksissa, joissa vartioitavana on päihtymyksen vuoksi vapautensa menettänyt henkilö.

Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean edustajat vierailivat kansliassa 23.9. Suomeen tekemänsä tarkastusmatkan yhteydessä. Kuvassa vas. johtaja Victor Zaharia, Moldova, Borys Wodz, CPT:n yksikön päällikkö ja delegaation johtaja George Tugushi, Georgia.

Jos henkilön vapaudenmenetys perustuisi muihin syihin, yksityisiä vartijoita voitaisiin käyttää vain silloin, jos paikalla olisi vähintään yksi virkamies.

Hallintovaliokunnalle annetussa lausunnossa (4153/5/14) esityksen todettiin nostavan esiin perustuslain 124 §:n, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Kovin tulkinnanvaraista oli myös se, mitä esityksessä tarkoitetaan sillä, että yksityisiä vartijoita voidaan käyttää vain tilapäisesti. Ongelmallista olisi, jos ilmeisen pysyvää rakenteellista ongelmaa, vartijoiden työskentelyä yksin, pyritään ratkaisemaan yksityisten vartijoiden käytöllä.

Poliisin säilytystiloihin on viime vuosina tehty useita kymmeniä tarkastuksia. Lähes kaikki tarkastukset ovat olleet ennalta ilmoittamattomia. Vuonna 2014 tarkastettiin yksitoista poliisivankilaa: Kouvola, Vantaa, Espoo, Tampere, Hämeenlinna, Turku, Seinäjoki, Kemi, Oulu, Kuopio ja Pasila.

Tarkastuksilla todettiin, että poliisivankiloiden ulkoilutilat ovat pääsääntöisesti pieniä. Osa ulkoilutiloista on niin suljettuja ja suojattuja, että ulos ei ole minkäänlaista näköyhteyttä ja esimer-

kiksi tupakansavu jää leijumaan tilaan pitkäksi aikaa. On kyseenalaista, voiko tällaisissa tiloissa oleskelua kutsua ulkoiluksi.

Jo aiempina vuosina oli kiinnitetty huomiota asianajajapuheluiden luottamuksellisuuden turvaamiseen. Edelleenkään luottamuksellisuus ei kaikissa tapauksissa välttämättä toteutunut, vaan tutkintavangin osuus puhelusta oli valvovan vartijan kuultavissa. Vain osassa poliisivankiloita puhelut toteutetaan handsfree-kuulokkeella tai estämällä edelleensoitto puhelimella.

Jo aiempina vuosina laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että wc-asiointi sellissä oli nähtävissä valvontakameralla, joten yksityisyyden suojaa ei ole ollut (OA:n kertomus vuodelta 2011 s. 143). Tämä korostuu, jos vartija on eri sukupuolta kuin valvottava. Poliisihallitus ilmoitti ohjeistaneensa poliisilaitoksia, että asia tulee hoitaa teknisillä ratkaisuilla poliisivankiloiden muutos- ja korjaustöiden yhteydessä. Jos näitä ei ole tulossa, kamerakuvaa tai kuvakulmaa tulee säätää niin, että yksityisyyden suoja toteutuu. Eräissä poliisivankiloissa asia tuli hoidetuksi vasta oikeusasiamiehen kanslian esittelijöiden tarkastuksen jälkeen.

Myös terveydenhuollon järjestelyissä on parantamisen varaa. Useimmissa poliisilaitoksissa terveydenhuoltohenkilökuntaa ei käy säännöllisesti, vaan säilytettäviä on tarpeen mukaan käytetty esimerkiksi terveyskeskuksessa. Kanteluasiassa 5016/4/13 tapon yrityksestä epäiltyä säilytettiin viisi vuorokautta poliisivankilassa. Kantelun mukaan epäilty oli psykoosissa ja olisi tarvinnut välitöntä lääkärinhoitoa. Sittemmin käräjäoikeudessa hänet jätettiin ymmärrystä vailla olleena rangaistukseen tuomitsematta. AOA katsoi, ettei käytettävissä olevan selvityksen perusteella ollut sinänsä osoitettavissa, että epäilty olisi ollut ulospäin selvästi havaittavasti välittömän lääkärinhoidon tarpeessa. Kuitenkin hänen kuulusteluissaan esiin tulleet todellisuudentajun häiriöitä osoittaneet seikat huomioon ottaen olisi ollut perusteltua, että poliisi olisi hankkinut mahdollisesta hoidon tarpeesta arvion terveydenhuollon ammattihenkilöltä. Koska poliisi ei ole kouluttautunut arvioimaan mielenterveydellisen hoidon tarvetta, on erittäin tärkeää, että terveydenhuollon puoleen käännytään matalalla kynnyksellä.

Tarkastuksilla ja kanteluissa on myös tullut ilmi, että lääkkeiden jakokäytännöt vaihtelevat. Vaikka joissain laitoksissa vartijoille on järjestetty koulutusta lääkkeiden jakoon, lääkkeiden säilytys ei ole aina asianmukaista. Tapauksessa 69/4/14 kiinniotettu ei saanut lääkärin määräämää lääkitystään. Asiassa 5346/4/13 puolestaan oli puutteita kiinniotetulle annettujen lääkkeiden kirjaamisessa ja myös muissa vapaudenmenetystä koskevissa merkinnöissä.

Tarkastuksilla tuli edelleen ilmi, että laitosten järjestyssäännöt, päiväjärjestykset ja ohjeistus säilytettävien oikeuksista eivät aina olleet kaikilta osin voimassa olevan lain mukaisia eikä ajantasaisia ohjeita pyydettäessä löytynyt. Vantaan poliisivankilan järjestyssääntö oli lainvastainen, kun siinä todettiin, että päivittäinen ulkoilu kestää enintään tunnin – lain mukaan on annettava mahdollisuus ulkoilla *vähintään* tunti päivässä (4940/4/13). Parannettavaa oli myös siinä, että henkilökunta antaisi vapautensa menettäneille oma-aloitteisesti ja riittävästi tietoa heidän oikeuksistaan. Ylipäätään henkilökunnan koulutukseen tulisi panostaa nykyistä enemmän.

Kuopiossa AOA Pajuoja järjesti poliisin, syyttäjän, käräjäoikeuden ja vankilan yhteispalaverin, jossa pohdittiin viranomaisyhteistyön kehittämistä tutkintavankeja koskevissa asioissa, esimerkkinä yhteydenpitorajoitusten sisältö ja voimassapitäminen.

4.3.5 KOTIETSINNÄT

Kotietsintä on yleisesti käytetty pakkokeino: vuosittain niitä on tehty yli 10 000. Poliisi voi yleensä itsenäisesti päättää kotietsinnästä, mikä on eurooppalaisittain harvinaista. Ainoastaan, jos kotietsintä tehdään tilassa, jossa sen kohteeksi voi olettaa joutuvan salassa pidettävää tietoa, kuten asianajotoimisto tai lääkärin vastaanotto, kotietsinnästä päättää kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta käräjäoikeus.

Se, jonka luona on tehty kotietsintä, voi vaatia käräjäoikeutta tutkimaan, oliko kotietsinnälle edellytyksiä ja meneteltiinkö siinä lainmukaisesti. Tämän muutama vuosi sitten voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen oikeusasiamies ei ole tutkinut kotietsinnästä tehtyjä kanteluja, jos kantelijalla on vielä ollut mahdollisuus saattaa asia tuomioistuimen arvioitavaksi. Tällaisia tapauksia on suurin osa kotietsintäkanteluista, joita on vuosittain tehty viitisenkymmentä.

Kertomusvuonna saatiin myös ensimmäiset ennakkopäätösratkaisut kotietsintäasioissa korkeimmasta oikeudesta (KKO:2014:57 ja KKO:2014:58). Kyse oli yöaikaan huumausaineen käyttörikoksen perusteella tehdyistä kotietsinnöistä. Kummassakin tapauksessa oli tehty kotietsintä, vaikka ei ollut riittävää syytä epäillä huumausaineen käyttörikosta. Lisäksi kotietsintöjä pidettiin pakkokeinojen käytön suhteellisuusperiaatteen vastaisina. Korkein oikeus kiinnitti huomiota muun muassa kotietsinnän toimittamisaikaan aamuyöllä ja epäillyn rikoksen laatuun, vaikka se muodollisesti täytti kotietsinnän edellytykset.

Joka tapauksessa kotietsintäasioita jää edelleen myös oikeusasiamiehen ratkaistavaksi. Sikäli kuin tapauksissa on viime vuosina ollut moitittavaa, kysymys on ollut yleisemmin menettelytavoista kuin siitä, ettei toimenpiteelle olisi ollut edellytyksiä.

Tapauksessa 162/4/13 epäiltyä pidettiin kotietsinnän aikana poliisiautossa sen ajan, jolloin etsinnässä käytettiin koiraa. Omakotitalon kotietsintä olisi koiranohjaajan mukaan pitkittynyt, jos epäilty olisi ollut paikalla, vaikkakin etsintää olisi hänen mukaansa voinut seurata toisesta huoneesta. Autotallin kotietsinnässä epäilty ei saanut olla läsnä edes sen jälkeen kun etsintää jatkettiin poliisikoiran jo käytyä autotallissa. AOA:n mukaan kyse näytti olleen siitä, että etsintä sujui hiukan helpommin, kun epäilty oli koko koiran käyttämisen ajan odottamassa poliisiautossa, mihin ei ollut esitetty pitäviä perusteluita.

Kanteluratkaisussa 1155/4/13 poliisipartio epäili huumausaineen kasvatusta omakotitalon autotallissa, sai komisariolta kotietsintämääräyksen ja soitti tuloksetta omakotitalon ovikelloa. Partio totesi, että autotallin ovi oli auki, meni sisälle ja havaitsi katosta roikkuvat kannabiskasvit. Tässä vaiheessa ei ollut kyse varsinaisesti etsinnästä, vaan pikemmin sen selvittämisestä, oliko paikalla joku, koska autotallissa näkyi valot. Tilanteessa oli hyväksyttävää, että partio oli ”ottanut autotallin ja siihen liittyvän varaston haltuun” yrittämättä tavoitella asunnon omistajaa puhelimitse. Tällaisella haltuunotolla vain varmistetaan, että tilassa ei ole ketään, joka voisi esimerkiksi hävittää todistusaineistoa. Tämän jälkeen tulisi ottaa yhteyttä paikan haltijaan, jotta voitaisiin selvittää, onko hänellä tai hänen todistajallaan mahdollisuutta olla läsnä kotietsinnässä. Haltuunotto on osa kotietsintää, ja kotietsinnän edellytysten on oltava käsillä ennen tilaan menemistä.

Vaikka epäilty olisi ilmoittanut, ettei hän tule olemaan läsnä kotietsinnässä, niin AOA:n mukaan on perusteltua tiedustella läsnäolohalukkuudesta uudestaankin, jos kotietsinnästä ilmoittamisen ja varsinaisen kotietsinnän toimittamisen välillä kuluu pitempi aika (95/4/14*).

Tapauksessa 3535/4/13 poliisi oli tehnyt kotietsinnän kantelijan pojan tavoittamiseksi, vaikka tämä ei asunut kyseisessä osoitteessa. Muun kuin etsittävän luona kotietsintä voidaan tehdä vain, jos hänen voidaan erittäin pätevin perustein olettaa oleskelevan siellä. Poliisipäällikkö oli jo antanut tutkinnanjohtajalle huomautuksen, koska tämän olisi tullut tarkemmin selvittää oliko kotietsinnälle edellytykset. Tämän vuoksi asia ei antanut enää AOA:lle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Kotietsintäpöytäkirja oli puolestaan jäänyt laatimatta tapauksissa 4397/4/13 ja 220/4/14. Ensin mainitussa tapauksessa paikalla oli ollut useita poliisipartioita ja oli jäänyt epäselväksi, kuka laatisi pöytäkirjan. Jälkimmäisessä tapauksessa AOA katsoi kotietsinnän alkaneen, kun asunto avattiin huoltomiehen avaimella, minkä jälkeen oli syntynyt velvollisuus laatia pöytäkirja. Merkitystä ei ollut sillä, että etsitty henkilö tuli ovelle poliiseja vastaan, eikä asuntoon tarvinnut tehdä enempää etsintää.

4.3.6 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa on useita kestoaiheita, esimerkiksi esitutkintapäätökset ja niiden tiedoksianto sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe ja niissä on jatkuvasti ollut arvosteltavaa. Monessa tapauksessa esitutkintapäätösten perustelut olivat puutteelliset tai niin epäselvät, ettei niistä ole käynyt ilmi, oliko kysymys esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, keskeyttämisestä vai lopettamisesta. Uudessa esitutkintalaissa esitutkintaa koskevien päätösten perusteluvelvollisuutta on erityisesti korostettu.

Useimmiten päätöksen lopputulos oli perustelujen puutteellisuudesta huolimatta oikea, mutta kahdessa tapauksessa poliisilaitos päätti jatkaa esitutkintaa. Tapauksessa 603/4/13 ym. AOA arvosteli rikoskomisariota, kun tämä oli tehnyt päätöksen olla toimittamatta esitutkintaa. Kantelija teki poliisille tutkintapyynnön siitä, olivatko hänen luonaan tehdyt kotietsinnät laillisia. Jos poliisimiehen väitetään syyllistyneen rikokseen, tulee syyttäjän - ei poliisin – lain mukaan harkita, onko asiassa edellytykset esitutkinnalle. Poliisilaitos toimitti asian toimivaltaisen syyttäjän harkittavaksi. Päätöksessä 507/2/13 AOA korosti, että tutkinnanjohtaja päättää, toimitetaanko esitutkinta vai, eikä hän voi delegoida tätä päätösvaltaa tutkijalle.

Muutamassa tapauksessa esitutkinnan päätöksestä ei ollut ilmoitettu asianosaiselle tai ilmoitus oli viivästynyt kuukausilla.

Kanteluissa arvostellaan usein myös esitutkinnan kestoa. Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä. Pitkään viipyvä esitutkinta on ongelmallinen paitsi yksittäisen jutun asianosaisten ja esitutkinnan tuloksellisuuden kannalta, myös koko rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden näkökulmasta.

Poliisi voi ja sen pitää priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä voi joutua odottamaan vuoroaan pitkäänkin. Vastuu esitutkintojen viipymisestä voi kohdentua tutkijaa tai tutkinnanjohtajaa ylemmäksikin. Suomen valtio on toistuvasti saanut langettavia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) asioissa, jotka koskevat oikeudenkäynnin kestoa. EIT:n näkökulmasta myös esitutkinta katsotaan osaksi oikeudenkäyntiä arvioitaessa rikosasioiden käsittelyaikaa.

Muutamissa kantelutapauksissa esitutkinnan katsottiin viipyneen aiheettomasti. Tämä ongelma tuli esiin myös tarkastuksilla. Viipymiset eivät kuitenkaan olleet erityisen räikeitä, ja yleensä oli kyse pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä. Asianosaisen kannalta ei kuitenkaan ole yleensä merkitystä sillä, mistä esitutkinnan kesto johtuu.

4.3.7 TIEDOTTAMINEN JA JULKISUUSLAKI

Julkisuuskysymykset ovat usein ongelmallisia. Poliisi joutuu ottamaan niihin kantaa päivittäin, usein hyvinkin nopeasti. Selvää on, että salassa pidettävistä asioista ei voi tiedottaa tai muutoinkaan antaa tietoja. Esimerkiksi esitutkintaa koskevat tiedot ovat lähtökohtaisesti, mutta eivät poikkeuksetta, salassa pidettäviä ennen mahdollista oikeudenkäyntiä. Toisaalta poliisiltakin vaaditaan mahdollisimman suurta avoimuutta ja aktiivista tiedottamista. Painetta lisäävät tiedonvälityksen volyymin kasvu ja sen rytmin nopeutuminen: tietoja vaaditaan reaaliaikaisesti ja tiedotusvälineillä voi olla jo paljonkin muista lähteistä saatuja tietoja. Näiden ristipaineiden hallinta on vaativa tehtävä. Tiedottamiselle syntyy myös uusia kanavia, kuten sosiaalinen media. Tiedottamistavasta riippumatta on muistettava asiallisuus.

Poliisipäällikkö sai moitteet Kiakkovieras-lausunnosta

Pirkanmaan poliisilaitoksen poliisipäällikön sanavalinnat olivat huonosti harkittuja, kun hän kutsui mielenosoittajia rosvojoukoksi, katsoi AOA

Pajuoja seitsemään kanteluun antamassaan päätöksessä. Poliisipäällikkö oli ottanut tiedotustilaisuudessa kantaa nk. Kiakkovieras-tapahtumaan, joka järjestettiin tasavallan presidentin itsenäisyyspäivän vastaanoton yhteydessä 2013 Tampereella. Poliisipäällikkö totesi, että kyse ei ollut mielenosoituksesta, vaan rosvojoukosta, joka oli varta vasten kokoontunut häiriköimään.

AOA:n mukaan poliisimiehen ei sovi virkatehtävissään käyttää sanavalintoja, jotka sallitaan esimerkiksi tiedotusvälineille. Poliisipäälliköltä edellytetään korostetun asiallista käyttäytymistä, joka ei saa antaa aihetta tulkintaan asenteellisuudesta.

Kantelijat arvostelivat erityisesti poliisipäällikön lausuntoa. Lisäksi kyseenalaistettiin Pirkanmaan poliisilaitoksen kyky tehdä tapahtumien esitutkintaa uskottavan puolueettomasti kyseisen lausunnon jälkeen. AOA ei nähnyt aihetta epäillä, etteikö poliisilaitos olisi toimittanut tapahtumien johdosta aloitettuja esitutkintoja asianmukaisesti.

AOA Pajuojan päätös 17.11.2014, dnrot 5448*, 5449, 5450, 5532, 5726, 5727/4/13 ja 141/4/14, esittelijä Juha Haapamäki

Jo aikaisemmin antamissaan päätöksissä AOA Pajuoja oli katsonut, ettei ollut aihetta epäillä poliisin käyttäneen liiallisia voimakeinoja tai muutoinkaan menetelleen lainvastaisesti Kiakkovieras-tapahtuman yhteydessä. Asiasta oli tullut neljä kantelua (esimerkiksi 5651/4/13*).

AOA arvosteli tutkinnanjohtajaa, kun tämä oli vahvistanut toimittajalle, että kunnanvaltuuston puheenjohtajaa epäiltiin ympäristörikoksesta. Tällainen epäillyn nimen julkistaminen ei ollut tarpeen epäillyn kiinnisaamiseksi tai rikoksen selvittämiseksi. Asiassa ei muutoinkaan ollut säännösten edellyttämää erityisen painavaa syytä antaa epäillyn nimeä julkisuuteen (1163/4/13*).

Tapauksessa 1864/4/13 AOA puolestaan korosti, että esitutkintaa koskeneessa tiedotteessa olisi tullut selkeämmin tuoda esiin, että kyse oli vasta rikosepäilystä sen sijaan, että asia oli ilmaistu aivan kuin se olisi jo selvitetty.

Lisäksi ilmeni tapauksia, joissa poliisiviranomaiset eivät olleet toimineet julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin. Toimittaja oli pyytänyt poliisilaitoksilta ja eräiltä muilta poliisiyksiköiltä kurinpitopäätökset kolmelta vuodelta. Tietopyyntöjen toteuttamisessa oli onnistuttu vaihtelevasti, kaikki tosin julkisuuslain kuukauden enimmäisajan kuluessa. Usean yksikön toiminta antoi kuitenkin aihetta arvosteluun, ja AOA korosti, että julkisuuslain mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, viimeistään kahden viikon ja poikkeustapauksissa enintään kuukauden kuluessa asiakirjapyynnöstä. Viimeksi mainitut määräajat ovat enimmäisaikoja (1400/4/13*).

Eräässä tapauksessa rikosylikomisario oli kieltäytynyt antamasta asiakirjaa, mutta ei ollut anta-nut samalla julkisuuslain tällaisessa tilanteessa edellyttämää ohjausta, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi.

4.3.8 LUPAHALLINTO

Poliisin lupahallinnossa asiamäärät ovat viime vuosina kasvaneet, mutta resurssit eivät. Tähän on pyritty vastaamaan muun muassa siirtämällä asiointia ja palveluja verkkoon. Viimeisin uudistus on, että passihakemuksen ja henkilökortin voi laittaa vireille ja maksaa sähköisesti ilman käyntiä poliisiasemalla. Tietyin edellytyksin passi voidaan myöntää kokonaan ilman poliisilaitoksella käyntiä. Ainakin puolet passeista arvioidaan voitavan myöntää näin, joten tämä vähentää asiakaskäyntejä merkittävästi.

Paljon keskustellaan myös siitä, mitä lupa-asioita poliisin ylipäätään tulee hoitaa ja mitä voidaan siirtää muille viranomaisille, esimerkiksi kunnille tai Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. Hallituksen esityksen HE 313/2014 vp mukaan vuoden 2016 alusta Trafi myöntäisi ajokorttiluvat ja ajokortit sekä eräät kuljettajalta vaadittavat lisäluvat, joissa toimivalta on nykyisin poliisilla. Poliisilla säilyisi edelleen ajokieltoon määrääminen, ajokortinhaltijan ajoterveyden ja ajotaidon val-

vonta sekä lupien peruuttaminen. Myös ulkomaalais- ja turvapaikka-asioiden siirtoa Maahanmuuttovirastolle on selvitetty.

Poliisin organisaatiouudistus ja kysymys palveluverkoston kattavuudesta tuo asetelmaan lisämuuttujan. Näitä kysymyksiä käsiteltiin paitsi Itä-Suomen poliisilaitoksen tarkastuksella myös Poliisihallituksessa. Etelä-Suomen isoissa poliisilaitoksissa ajanvaraus- ja jonotusajat ovat edelleen pitkiä, mutta tilanne on parempi muualla Suomessa. Poliisin lupahallinnosta kanneltiin selvästi vähemmän kuin edellisvuonna, mikä kertonee muun muassa odotusaikojen lyhentymisestä ja prosessien hioutumisesta, ehkä myös asiakkaiden tottumisesta sähköiseen asiointiin.

AOA korosti, että asiakkaiden tulee voida asioida poliisin lupapalveluissa myös ilman ajanvarausta, jonottamalla vuoroaan palvelupisteessä. Sähköinen ajanvaraus helpottaa asiointia, mutta kaikki eivät kuitenkaan osaa, halua tai voi käyttää verkkopalveluja. Lisäksi asiakkaille tulisi kertoa asianmukaisesti käytännöstä ja ilmoittaa, että ilman ajanvarausta tulee varautua odottamaan. Oulun poliisilaitoksella asiakas sai jonottamalla asiansa ainoastaan vireille ja hänelle varattiin palveluaika myöhemmäksi, vaikka hänellä olisi kaikki tarvittava aineisto mukanaan. AOA:n mukaan tämä oli hallintolain palveluperiaatteen vastaista ja viivytti aiheettomasti asian käsittelyä (261/4/14).

4.3.9 MUITA RATKAISUJA

Poliisin saama lahjoitus ei ole ongelmaton

AOA Pajuoja näki ongelmia siinä, että lahjoittaja voi saada itselleen taloudellista hyötyä poliisin käyttämistä rekisterikilpien lukulaitteista.

Poliisihallitus hankki poliisiautoihin rekisterikilpien automaattisia lukulaitteita Liikennevakuutuskeskuksen lahjoittamilla varoilla. Laitteilla pyritään tehostamaan poliisin liikennevalvontaa. Ne lukevat automaattisesti rekisterikilpiä ja havaitsevat ajoneuvot, jotka ovat esimerkiksi katsastamattomia. Jos poliisi tapaa vakuuttamattoman ajoneuvon ja ilmoittaa tästä Liikennevakuutuskeskukselle, se voi ryhtyä perimään vakuutusmaksuja. Asiasta tuli oikeusasiamiehelle kuusi kantelua.

AOA:n mukaan lukulaitteet voivat ainakin välillisesti palvella lahjoittajan toimintaa ja taloudellisia etuja, sillä ne tehostavat mahdollisuuksia periä liikennevakuutusmaksuja. Liikennevakuutuslain mukaan vakuuttamattoman, liikenteessä olevan ajoneuvon omistaja joutuu suorittamaan Liikennevakuutuskeskukselle vakuutusmaksun enintään nelinkertaisena. Mikäli ajoneuvolle on sattunut liikennevahinko, nousee maksu enintään kymmenkertaiseksi.

AOA:n mukaan kyse on ennen kaikkea yleisestä viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. Viranomaisten on toimittava niin, että kansalaisten luottamus toiminnan puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen ei vaarannu. Sitä voi vaarantaa jo – vääräkin – mielikuva viranomaistoiminnan lahjoittajalle tuottamasta hyödystä.

Valtion talousarvioasetuksen mukaan valtion viranomainen saa vastaanottaa lahjoituksia, jos varat voidaan käyttää sen tehtävien mukaisiin tarkoituksiin, varoihin liittyvät ehdot ovat hyväksyttäviä ja varojen vastaanottamista voidaan pitää muutoinkin asianmukaisena.

AOA suositti, kuten SM:n sisäinen tarkastus, että poliisi pidättäytyy virkatyöstä poikkeavista julkisista esiintymisistä ja muusta yhteistyöstä lahjoittajien kanssa. Hän piti SM:n tavoin ongelmallisena myös sitä, että valvontamenetelmä ei vastaa yksiselitteisesti mitään poliisilaissa säädettyä valvontakeinoa.

AOA Pajuojan päätös 28.11.2014,
dnro 389/4/14*, esittelijä Mikko Eteläpää

Muutamia poliisia koskevia tapauksia on käsitelty myös jaksossa Kieliasiat, ks. s. 260. Niissä on ollut kyse ruotsinkielisten palvelujen saatavuudesta.

4.3.10 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskuslaitos. Hätäkeskuslaitos on valtakunnallinen virasto, johon kuuluvat sen esikuntatehtäviä hoitava keskushallinto Porissa ja kuusi hätäkeskusta eri puolilla Suomea.

Hätäkeskuslaitoksen tehtävänä on vastaanottaa ja välittää hätäilmoitukset. Hätäkeskuslaitos tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja välittävät ne edelleen auttaville viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskustoiminta on ollut muutoksen kohteena. Merkittävin muutos on toiminnan keskittäminen kuuteen hätäkeskukseen, jotka sijaitsevat Oulussa, Kuopiossa, Porissa, Keravalla, Turussa ja Vaasassa.

Toinen uudistus on uuden tietojärjestelmän käyttöönotto. Vuosina 2016–2017 on tarkoitus ottaa käyttöön uusi hätäkeskustietojärjestelmä. Tähän asti jokaisessa hätäkeskuksessa on ollut oma tietojärjestelmäkokonaisuus. Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada valtakunnallinen ja kaikkien hätäkeskustoimintaan osallistuvien toimijoiden yhteiskäytössä oleva tietojärjestelmä.

Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin kohdistuvia kanteluita ratkaistiin vuoden aikana seitsemän kappaletta. Lisäksi ratkaistiin yksi omana aloitteena tutkittavaksi otettu asia.

Hätäkeskuskantelut koskevat yleensä päivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä, päivystäjien käyttäytymistä hätäpuhelun aikana ja tehtävän välittämättä jättämistä.

Käyttäytymiskanteluihin on yleensä saatavissa perusteellinen selvitys, sillä kaikki puhelut nauhoitetaan. On ilmeistä, että päivystäjien tietoisuus nauhoittamisesta parantaa palvelun laatua.

Kahdessa päätöksessä oli kysymys siitä, mikä merkitys on annettava sen henkilön tahdolle, jolle apua ollaan soittamassa, kun hätäpuhelun soittaa toinen henkilö. Ensimmäisessä tapauksessa kantelija soitti hätäpuhelun pahoinpidellyn, päähän vammautuneen, kotiovelleen tulleen tuttavansa puolesta. Hätäkeskuspäivystäjä oli kieltäytynyt hälyttämästä sairaankuljetusta, koska vammautunut henkilö oli puhelun yhteydessä todennut, ettei tarvitse ambulanssia.

Toisessa tapauksessa oli kysymys siitä, että kantelija oli soittanut hätäkeskukseen sairauskohtauksen saaneen puolisonsa oireiden vuoksi. Päivystäjä ei kuitenkaan hälyttänyt sairaankuljetusta vedoten siihen, että sairauskohtauksen saanut henkilö oli puhelun taustalla ilmoittanut, ettei tarvitse hätäkeskusta eikä ilmeisesti myöskään sairaankuljetusta.

AOA totesi, että hätäkeskuspäivystäjä ei ole potilaslaissa tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilö, eikä hätäkeskuksen asiakas sellaisessa asemassa, että potilaslain itsemääräämisoikeutta koskevaa sääntelyä tulisi soveltaa heihin. Kummassakaan tapauksessa ilmoitus siitä, että ambulanssia ei tarvita, ei ollut sellainen hoitotahdon ilmaisu, jota potilaslaissa tarkoitetaan.

Vaikka itsemääräämisoikeuteen kuuluu oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan, julkisella vallalla on samanaikaisesti velvollisuus turvata elämää, mihin kuuluu myös velvollisuus edistää terveyttä. AOA katsoi, että kieltävä tahdonilmaisu voidaan ottaa huomioon, jos sen antajalla on tuolla hetkellä riittävä ymmärryskyky, mihin vaikuttavat esimerkiksi vammojen laatu ja mahdollinen päihtymys. Puhelimitse näistä seikoista on mahdotonta tai vaikea varmistua.

AOA:n mukaan hätäkeskustoiminnassa on annettava suuri painoarvo oikeudelle päästä kiireelliseen sairaanhoitoon ja julkisen vallan velvollisuudelle edistää terveyttä ja elämää. Itsemääräämisoikeus voi vain poikkeuksellisesti saada niin suuren painon, että puuttuminen henkilön yksityiselämään olisi aiheetonta ja tehtävä jätettäisiin välittämättä, jos edellytykset sille ovat olemassa. Kummassakaan tapauksessa sairaankuljetusta ei olisi tullut jättää hälyttämättä.

AOA Pajuojan päätökset 14.5.2014, dnrot 1469* ja 4659/4/13*, esittelijä Mikko Eteläpää

4.4 Sotilasasiat ja puolustushallinto

Oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä rauhanturvaamishenkilöstön kohtelua ja tarkastaa puolustusvoimien eri yksiköitä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan oikeusasiamiehelle kuuluvat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta ja kriisinhallintahenkilöstöä sekä sotilasoikeudenkäyntiä koskevat asiat.

Sotilasasioihin luetaan kuuluviksi myös asiat, jotka koskevat sisäasiainministeriön alaista, mutta sotilaallisesti järjestettyä Rajavartiolaitosta. Sen sijaan sotilasvamma-asiat on luokiteltu sosiaaliturvan piiriin.

Sotilasasiat ja puolustushallinto kuuluivat vuoden 2014 maaliskuun loppuun AOA *Jussi Pajuojan* ja huhtikuun alusta AOA *Maija Sakslinin* valvontaan. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*.

4.4.1 PUOLUSTUSVOIMAUUDISTUS

Yleistä

Vuonna 2014 jatkettiin puolustusvoimauudistuksen toimeenpanoa. Joukko-osastoja, laitoksia ja toimipaikkoja lakkautettiin ja yhdistettiin. Uudistuksen viimeinen vaihe tuli voimaan vuoden 2015 alussa. Puolustusvoimien rauhan ajan organisaatio koostuu Pääesikunnasta, maa-, meri- ja ilmavoimista sekä Maanpuolustuskorkeakoulusta. Kaikkiaan uudistuksen arvioidaan säästävän 115–135 miljoonaa euroa vuosittain vuodesta 2015 lähtien. Puolustusvoimauudistuksessa määritetty henkilöstön vähennystarve vuosina 2012–2015 on noin 2 100 tehtävää, joista 1 430 on siviilitehtäviä ja 670 sotilastehtäviä. Uudistuksen toimeenpanon aikana irtisanottiin 126 henkilöä.

Puolustusvoimien hallintorakenne on uudistuksen jälkeen kolmiportainen. Sotilaslääniit esikuntineen lakkautettiin, ja niiden tehtävät siirretään maavoimien esikunnalle, joukko-osastoille ja aluetoimistoille. Aluetoimistot organisoitiin osaksi joukko-osastoja ja niiden määrä laski 19:stä 12:een.

Puolustusvoimien logistiikkalaitokseen keskitettiin materiaalihankinnat, ympäristöasiat ja kuljetusjärjestelyt. Uusia organisaatioita ovat myös Puolustusvoimien tutkimus- ja sotilastiedustelulaitokset.

Maavoimat koostuu vuoden 2015 alusta Maavoimien esikunnasta ja kahdeksasta joukko-osastosta. Varusmiehiä kouluttavista maavoimien joukko-osastoista lakkautettiin Hämeen Rykmentti Lahdessa ja Pioneerirykmentti Keuruulla. Lisäksi Lapin Ilmatorjuntarykmentti yhdistettiin toiminnallisesti Jääkäriprikaatiin, Reserviupseerikoulu Maasotakouluun, Viestirykmentti Panssariprikaatiin ja Tykistöprikaati Porin Prikaatiin.

Merivoimat koostuu vuoden 2015 alusta Merivoimien esikunnasta ja neljästä joukko-osastosta. Suomenkieliset varusmiehet astuvat palvelukseen Rannikkoprikaatiin Upinniemeen ja ruotsinkieliset Uudenmaan Prikaatiin Dragsvikiin. Helsingin Suomenlinnassa sijaitsee Merisotakoulu, joka vastaa merivoimien upseerien, aliupseerien ja reservin upseerien koulutuksesta. Uusien yksiköiden perustamista edelsi Suomenlahden ja Saaristomeren meripuolustusalueen lakkauttaminen.

Ilmavoimat koostuu Ilmavoimien esikunnasta ja neljästä joukko-osastosta: Karjalan, Lapin ja Satakunnan lennostosta sekä Ilmasotakoulusta. Lentosotakoulu lakkautettiin ja sen antama koulutus siirtyi Kauhavalta Ilmasotakouluun Tikkakoskelle.

Havaintoja uudistuksesta

Uudistuksen vaikutuksia on selvitetty tarkastuksilla. Erityisenä huolena nousi esille siviilityöntekijöiden asema, sillä tarjolla on vähän korvaavia työpaikkoja. Henkilökunta koki ahdistavaksi epävarmuuden tulevasta työpaikasta ja sen sijainnista. Myös mahdollisista irtisanoutumiskorvauksista oli epäselvyyttä. Lakkautusten vuoksi monet joutuivat muuttamaan toiselle paikkakunnalle.

Varusmieskoulutuksen kannalta siirtymäkausi oli haasteellinen, koska osa henkilöstöstä siirtyi lakkautettavista varuskunnista jo ennen niiden lopullista alasajoa uuteen työpaikkaan eikä uutta henkilöstöä enää palkattu.

Varusmieskoulutuksen keskittäminen suuriin joukko-osastoihin merkitsee erilaisten toimintatapojen ja kulttuurien yhteensovittamista. Varusmiesten koulutusvahvuus ja perusyksikköjen kouluttajamäärät nousevat. Myös tilaongelmat ovat tulleet ajankohtaisiksi, ja varusmiesten kotimatkat pitenevät. Kutsuntahenkilöstölle voi tulla haasteita siitä, että asevelvolliset hyväksyvät heille annetut palvelukseenastumismääräykset entistä kauempana oleviin joukko-osastoihin.

4.4.2 MUUTA TOIMINTAYMPÄRISTÖSTÄ

Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta tuli voimaan 1.5.2014. Sotilaskurinpitolain alaisia ovat puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa työskentelevät palkatut sotilaat, asevelvollisuuttaan suorittavat varusmiehet ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat naiset sekä kriisinhallintatehtävissä palvelevat sotilaat. Sotilasrikoksia ovat esimerkiksi palvelusrikos, niskoittelu ja vartiorikos. Kurinpitorangaistuksia ovat muistutus, varoitus, ylimääräinen palvelus, poistumiskielto, kurinpitosakko ja aresti.

Uusi sotilaskurinpitojärjestelmä parantaa sekä varusmiesten että ammattisotilaiden oikeusturvaa.

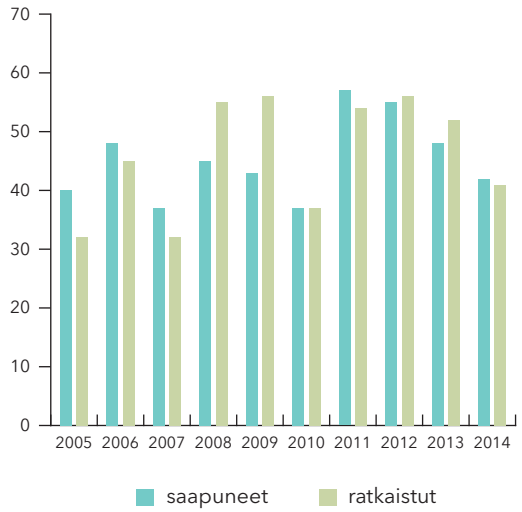
Turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa käsitellyt työryhmä luovutti mietintönsä puolustusministerille vuoden 2015 alussa. Asiaa käsitellään tarkemmin salaista tiedonhankintaa käsitteleväs-sä jaksossa.

4.4.3 LAILLISUUSVALVONTA

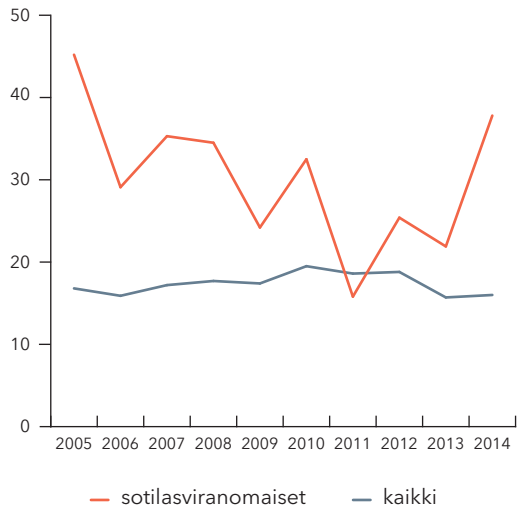
Sotilasasioista kantelevat puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen varusmiehet – joskus myös varusmiesten vanhemmat – ja vakinainen henkilökunta. Usein oikeusasiamiehen puoleen käännytään vasta palveluksen päätyttyä. Tämän vuoksi varuskuntien tarkastukset ovat käytännössä tärkein keino saada tietoa varusmiesten kohtelusta. Esiin tulleita asioita otetaan usein selvitettäväksi oikeusasiamiehen omasta aloitteesta muun muassa varuskuntatarkastuksilla käytyjen luottamuksellisten keskustelujen perusteella.

Puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 43 (edellisenä vuonna 47) ja asioita ratkaistiin 45 (52). Puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta koskevissa asioissa on ollut yleensä korkea toimenpideprosentti. Vuonna 2014 se oli 28,8 (21,6), mikä on edelleen selvästi keskimääräistä korkeampi.

Varusmiehet kantelevat muun muassa palvelusajan pituudesta, koulutusvalinnoista, ylentämisistä ja palveluspaikoista. Näissä asioissa ei voida yleensä puuttua päätösten sisältöön, vaan lähinnä päätöksenteossa noudatettuihin menettelytapoihin. Myös lääkintähuollosta ja varusmiesten kohtelusta kannellaan jonkin verran. Oikeusasiamies on useissa ratkaisuissaan korostanut esimiesten vastuuta siitä, ettei heidän alaisissaan joukoissa esiinny epäasianmukaisia menettelytapoja. Kynnys kantelun tekemiseen on korkea, vaikka Pääesikunnan ohjeistuksessa korostetaan, että kantelu ei saisi aiheuttaa tekijälle mitään epäedullisia seurauksia. Myönteistä on, että puolustusvoimien sisäinen laillisuusvalvonta on erityisesti 2000-luvulla merkittävästi tehostunut.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

Suuri osa sotilaskanteluista on henkilökunnan tekemiä. Henkilökunnan kantelut liittyvät useimmiten nimityksiin, siirtoihin, ylennyksiin, vaativuusluokitukseen sekä virka- ja työehtosopimusasioihin. Oikeusasiamies ei toimivaltansa puitteissa voi puuttua moniin näistä kysymyksistä.

Tarkastukset

Varuskuntatarkastuksia on perinteisesti tehnyt se ratkaisija – oikeusasiamies tai jompikumpi apulaisoikeusasiamiehistä –, jolle tehtävä kuuluu ratkaisijoiden keskinäisen työnjaon perusteella. Viime vuosina tarkastuksia ovat tehneet myös esittelijät ratkaisijan määräyksestä.

Vuonna 2014 tarkastettiin Kainuun Prikaati, Jääkäriprikaati sekä suomalainen kriisinhallintajoukko Libanonissa. Lisäksi AOA Sakslin tapasi Pääesikunnan oikeudellisen osaston edustajia.

Varuskuntatarkastusten yhteydessä varusmiehille ja vakinaiselle henkilökunnalle varataan tilaisuus luottamukselliseen keskusteluun. Varusmieskeskusteluissa tulee usein esille asioita, jotka otetaan esiin loppukeskustelussa komentajan kanssa. Monet ongelmat hoidetaan tällä tavoin. Jos kysymys on periaatteellisista asioista tai vakavista epäkohdista, oikeusasiamies voi käynnistää erillisen selvityksen tai esitutkinnan.

Tarkastuksilla on käynyt ilmi varusmiestoimikuntien tärkeä rooli palvelusolosuhteita kehitettäessä. Niiden edustajat ovat usein tuoneet esiin epäkohtia, jotka eivät muutoin olisi tulleet ilmi. Myös lääkärin, papin ja sosiaalikuraattorin kanssa käydyissä keskusteluissa ovat esillä erityisesti varusmiesten palvelusolosuhteisiin ja kohteluun liittyvät kysymykset. Varusmiesten taloudelliset ongelmat ovat yksi tarkastuksilla esiin nouseva kestoaihe. Suurin osa sosiaalikuraattorien käsittelemistä asioista koskee toimeentuloa. Varusmiesten talousongelmat liittyvät tyypillisesti velkaantumiseen, esimerkiksi pikavipeistä aiheutuviin vaikeuksiin. Suurimmissa taloudellisissa vaikeuksissa ovat lyhyttä asepalvelua suorittavat, joilla päiväraha on selvästi pienempi kuin pitempään palvelevilla. Puutteet lääkintähuollon järjestämi-

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin teki 4.–7.11. tarkastuksen suomalaisen UNIFIL-kriisinhallintajoukon toimintaan Libanonissa. Kuvassa vas. sosiaalikuraattori Jarmo Österlund, oikeusasiamiehensihteeri Iisa Suhonen, esittelijäneuvos Raino Marttunen, apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, komentaja Kari Nisula ja sotilaslakimies Pyry Koskinen.

sessä ovat myös tulleet jatkuvasti esille tarkastusten yhteydessä. Usein syyksi ongelmiin on ilmoitettu rekrytointiongelmista johtuva lääkäripula.

Kriisinhallintajoukoissa suoritetuissa tarkastuksissa nousevat toistuvasti esille kriisinhallintahenkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskevat kysymykset.

Havaintoja tarkastuksista

Kainuun Prikaatissa varusmiesten määrä lisääntyy puolustusvoimauudistuksen myötä. Tilanahtaus varuskunnassa on ongelma jo nyt. Varusmiesten tuvat olivat täynnä ja luokkahuoneita oli jouduttu ottamaan majoituskäyttöön. Tilanteen arvioitiin helpottuvan vuonna 2016 varusmiesten ikäluokkien pienenemisen myötä.

Työterveysaseman henkilökunta toimi väistötiloissa sisäilmaongelmien vuoksi. Lääkäritilanne oli huono. Tarkastushetkellä vain yksi virka neljästä oli täytetty vakituisesti. Terveysasemalla oli enimmillään 300 asiakasta päivässä. Lääkäreiden tiheän vaihtuvuuden kerrottiin aiheuttaneen ongelmia ja vaikuttaneen jopa palveluksen keskeytyslukuihin.

Libanonissa toimivassa suomalaisessa kriisinhallintajoukossa herätti arvostelua henkilöstötoimiston toiminta muun muassa palvelussitoumuksien ja palveluksen jatkohakemusten käsittelyssä. Kysymys oli palkkauksen alenemiseen johtaneesta tehtävän vaativuustason muuttamisesta palvelussitoumuksen allekirjoittamisen jälkeen. Lisäksi arvosteltiin palveluksen jatkamispäätöksen myöhäistä antamisajankohtaa palvelusajan loppuvaiheessa. Myös operaation jälkeiseen purku- ja palautumisjakson pituuteen liittyvää käytäntöä arvosteltiin epäyhtenäiseksi.

Operaation keskeisenä tehtävänä on valvoa Libanonin ja Israelin välillä kulkevaa jakolinjaa, nk. sinistä linjaa. Kuvassa vartiotornilta avautuvaa näkymää tarkastelevat vas. esittelijäneuvos Raino Marttunen ja pataljoonan komentaja, everstiluutnantti Kari Nisula.

4.4.4 RATKAISUJA

AOA Pajuoja antoi puolustusministerille lausunnon puolustusvoimien kirkollisesta työstä. Kysymys oli kenttäpiispan esittämästä ratkaisumallista, joka koski puolustusvoimien eettisen koulutuksen sekä hartauksien ja niille vaihtoehtoisten tilaisuuksien järjestämistä. Kenttäpiispan mukaan jumalanpalvelus ja hartaus tai toisaalta niille vaihtoehtoinen eettinen toiminta olisivat jatkossa vapaasti valittavissa, ja ne merkittäisiin viikkoohjelmaan valinnan mahdollistamiseksi. Näihin tilaisuuksiin osallistumisessa oli tarkoitus ottaa käyttöön täydellinen valinnanvapaus riippumatta kirkkoon kuulumisesta samalla tavoin kuin laissa on säädetty sotilasvalasta ja sotilasvakuutuksesta.

AOA totesi aikaisempiin päätöksiinsä viitaten, että sotilaalla on oikeus olla osallistumatta perustuslaissa tarkoitettuun uskonnon harjoittamiseen riippumatta siitä, kuuluuko hän kirkkoon vai ei. Asia tulisi järjestää puolustusvoimissa systemaattisesti siten kuin sotilasvalassa ja sotilasvakuutuksessa. Olisi tärkeää erotella riittävän selkeästi uskonnon harjoittamiseksi katsottavat tilaisuudet – vala ja vakuutus, jumalanpalvelukset, hartaudet ja sotilasparaatiin kuuluva kenttähartaus – muusta uskonnollisesti neutraalista sotilasopetuksesta.

AOA piti kenttäpiispan esitystä jumalanpalveluksien ja hartauksien järjestämistavasta hyvänä ja ongelmattomana. Sen sijaan sotilasparaatin ja siihen liittyvän kenttähartauden järjestely ei esityksessä seurannut samaa mallia. Käytäntönä on ollut, että kirkkoon kuulumattomat varusmiehet ja henkilökunta ovat voineet jäädä pois paraatista siihen liittyvän kenttähartauden perusteella. Toisin kuin jumalanpalvelus ja hartaus, sotilasparaati ei kuitenkaan ole ensisijaisesti uskonnon harjoittamista. Paraatin tarkoitus on sotilaallinen. Tästä näkökulmasta olisi olennaista, että katselmusjoukot esiintyvät yhtenä kokonaisuutena.

Jos vaihtoehtona olisi, että kuka tahansa voisi uskonnon harjoittamisen perusteella jäädä pois paraatista samalla tavoin kuin he voivat päättää osallistumisestaan sotilasvalaan tai sotilasvakuutukseen, tästä saattaisi aiheutua paraatin järjestämisen kannalta ongelmallisia tilanteita. Sotilasvalan ja vakuutuksen yhteydessä jumalanpalvelus ja

sille vaihtoehtoinen toiminta järjestetään erillisenä tilaisuutena ennen yhteistä paraatia. Näin ollen myös paraatia järjestettäessä olisi mahdollista pitää ensin kaksi erillistä tilaisuutta ja niiden jälkeen yhteinen paraati. Tätä vaihtoehtoa ei sisältynyt kenttäpiispan esitykseen.

Kenttäpiispan mukaan varusmiehille annettavat kirkollista alaa ja elämänkatsomustietoa koskevat oppitunnit korvattaisiin sodan ja rauhan eettisiä kysymyksiä koskevalla oppituntikokonaisuudella. AOA katsoi oppituntikokonaisuuden olevan toteutettavissa niin neutraalilla tavalla, että kaikki varusmiehet voisivat vakaumuksestaan riippumatta osallistua siihen. Tämä edellyttäisi opetuksen riittävän täsmällistä ohjeistusta. Opintokokonaisuuden johdanto sisältäisi myös perusinformaation velvollisuudesta osallistua uskonnon harjoittamiseksi katsottaviin tilaisuuksiin ja vaihtoehtoisesta eettisestä toiminnasta. Muutoin opintojaksoon kuuluisivat muun muassa kuoleman kohtaamista, kaatuneiden huoltoa sekä sodan aiheuttamia paineita ja traumoja käsittelevät osat.

AOA ei nähnyt estettä sille, että oppijakoa opettaisi teologian maisterin tutkinnon suorittanut henkilö, mutta jaksoa tai sen osaa voisi luennoida myös esimerkiksi lääkäri, psykologi tai muu riittävän koulutuksen saanut henkilö. Ratkaisevinta on opetuksen sisältö eikä se kuka sitä käytännössä antaa.

AOA Pajuojan lausunto 31.3.2014, dnro 1131/5/14, esittelijä Raino Marttunen

Puolustusministeriön toukokuussa 2014 asettaman puolustusvoimien eettistä opetusta ja sotilasparaatien kenttähartausosuutta suunnittelevan työryhmän esityksen mukaan oppituntien tulee olla uskonnottomia ja tunnustuksettomia. Sotilasparaatin osallistujat, jotka eivät halua osallistua kenttähartauteen ryhmitetään omiksi ryhmikseen, jotka poistuvat paraatijoukosta johdettuna komennolla. Uskonnolliset hartaudet ja jumalanpalvelukset ovat vapaaehtoista toimintaa ja ne merkitään palvelusohjelmiin samalla tavalla kuin muu vapaaehtoinen ohjelma. Muutokset esitetään toimeenpantavaksi viimeistään heinäkuun 2015 saapumiserän astuessa palvelukseen.

Ammattiurheilijoiden lyhyt palvelusaika on ongelmallinen yhdenvertaisen kohtelun kannalta

Varuskuntatarkastuksilla on ilmennyt varusmiesten tyytymättömyyttä siihen, että joissain tapauksissa heitä on määrätty vastoin tahtoaan suorittamaan minimiaikaa pidempi varusmiespalvelus. Vuoteen 2013 lyhin varusmiesaika oli kuusi kuukautta, sen jälkeen 165 päivää. Ammattiurheilijoiden asepalvelus suoritettiin 31.12.2014 saakka Hämeen Rykmentissä toimineessa Urheilukoulussa. Asepalvelus toteutettiin siten, että siitä oli mahdollisimman vähän haittaa heidän ammatinharjoittamiselleen.

Palvelusajan pituuden perusteena ovat asevelvollisuuslaista ilmenevät puolustusvoimien koulutukselliset ja toiminnalliset tarpeet. Sen sijaan varusmiesten henkilökohtaisten taloudellisten ja sosiaalisten syiden ei ole katsottu olevan asevelvollisuuslain mukaisia perusteita lyhyelle palvelulle. Esimerkiksi siviilissä yrittäjinä toimivat varusmiehet ovat katsoneet, että heidän määräämisensä tahtonsa vastaisesti minimiaikaa pidempään palvelukseen vaikeuttaa heidän ammatinharjoittamistaan ja elannon hankkimista. Tässä tilanteessa tiedotusvälineissä kerrotut tiedot ammattiurheilijoiden räätälöidystä asepalveluksesta ovat aiheuttaneet epäoikeudenmukaisuuden tunnetta.

Urheilukouluun voitiin valita lyhimpään miehistökoulutukseen muun muassa asevelvollisia, jotka ovat ulkomailla asuvia tai urheilevia ammattiurheilijoita tai kotimaassa asuvia esiammattilaissopimuksen tehneitä urheilijoita. Asevelvollisuuslaissa, siihen liittyvässä asetuksessa tai niiden perusteluissa ei ole mainintaa siitä, että ammattiurheilijoille voitaisiin tällä tavoin määrätä lyhyt miehistökoulutus.

Saadun selvityksen mukaan vuonna 2011 Urheilukoulun miehistökoulutuksen aloittaneiden varusmiesten tosiasialliseen sotilaskoulutukseen käytetty aika oli keskimäärin 66 vuorokautta, kun lyhin palvelusaika oli tuolloin 180 vuorokautta. Palveluun saattoi sisältyä viikonloppuvapaita 40 vuorokautta, henkilökohtaisia lomapäiviä kuusi

vuorokautta, kuntoisuuslomia kaksi vuorokautta, juhlalomia yksi vuorokausi, urheiluvalmennuspäiviä 24 vuorokautta ja urheilukomennusvuorokausia 41 vuorokautta.

Puolustusministeriön lausunnon mukaan ammatinharjoittajina ja yrittäjinä toimivat asevelvolliset voidaan asemaltaan joissain tapauksissa rinnastaa ammattiurheilijoihin. Erityinen fyysisen suorituskyvyn vaatimus tai asema esikuvana eivät välttämättä ole riittävä peruste ammattiurheilijoiden muista asevelvollisista poikkeaville palvelusjärjestelyille. Puolustusministeriö pitää tärkeänä, että myös muiden ammatinharjoittajien asepalvelus järjestetään siten, että palvelusjärjestelyt turvaavat mahdollisimman hyvin ammatinharjoittamisen jatkuvuuden asepalveluksen jälkeen. Puolustusministeriö edellyttääkin, että Pääesikunta tarkastelee jatkossa muiden ammatinharjoittajien asemaa ja palveluksen järjestelyjä suhteessa ammattiurheilijoihin.

AOA Sakslinin mukaan kysymystä palvelusajan pituuden määräämisestä voidaan pitää tärkeänä siitäkin syystä, että kysymys on sotilaskäskystä, johon ei ole muutoksenhakuoikeutta. Palvelusaika vaihtelee nykyisin 165 päivästä 347 päivään. Sille, että varusmiehen palvelusaika määrätään vastoin hänen tahtoaan toisen varusmiehen palvelusaikaa pidemmäksi, tulee olla objektiivisesti hyväksyttävät perusteet. Jos jokin ryhmä, kuten ammattiurheilijat, määrätään aina lyhimpään palvelukseen, ja sekin toteutetaan erityisjärjestelyin, tulee menettelylle olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Pääesikunnan selvityksessä katsottiin, että huippu-urheilijoiden asema nuorison esikuvana ja esimerkkinä antaa perusteen yhdenvertaisuuslain mukaiselle positiiviselle erityiskohtelulle.

AOA:n mukaan kysymyksessä ei ole yhdenvertaisuuslain tarkoittama tilanne, joissa määräaikaisin suosivin järjestelyin pyritään parantamaan heikommassa asemassa olevien asemaa tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Ammattiurheilijoiden suosiminen on siten yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallista. Lisäksi varsinaista sotilaskoulutusta näyttäisi olevan vähemmän kuin lyhyen palvelusajan muilla varusmiehillä. Vastaavasti puolustusministeriö katsoi lausunnossaan, ettei ammattiurheilijoiden muista asevelvollisista poikkeaville palvelusjärjestelyille ole riittäviä perusteita. Esimerkiksi esiintyviä taiteilijoita voidaan pitää urheilijan tavoin nuorten esikuvana, ja myös muusikot ja tanssijat voivat joutua harjoittelemaan päivittäin tuntien ajan ylläpitääkseen ja kehittääkseen osaamistaan. Myös esimerkiksi taiteen tai tieteen alalla toimivat henkilöt voivat olla esikuvia, joiden motivoitunut varusmiespalvelus voi tukea yleistä asevelvollisuutta ja maanpuolustustahtoa, ja joiden tulonmuodostukselle, uralle tai harjoittelulle palvelus voi aiheuttaa haittaa.

AOA piti tärkeänä, että asepalvelus järjestetään mahdollisimman yhdenmukaisella ja syrjimättömällä tavalla. Palvelustaan suorittavien henkilöiden erilainen kohtelu saattaa kuitenkin olla sallittua, jos sille on perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta esitettävissä hyväksyttävät perusteet. Perustuslakivaliokunnan mukaan puolustusvoimien koulutukselliset ja toiminnalliset tarpeet voivat olla tällainen hyväksyttävä peruste. Perustusvaliokunnan käytännön valossa ne perustelut, joita selvityksissä ja lausunnoissa on esitetty ammattiurheilijoiden erilaiselle kohtelulle, eivät kuitenkaan ole perustuslain 6 §:n tarkoittamia hyväksyttäviä perusteita.

AOA saattoi arvionsa ammattiurheilijoiden varusmiespalveluksen järjestelyjen ongelmallisuudesta puolustusministeriön ja Pääesikunnan tietoon. AOA pyysi puolustusministeriötä ilmoittamaan 29.5.2015 mennessä mihin toimenpiteisiin asia on antanut aihetta.

AOA Sakslinin päätös 12.12.2014,
dnro 3792/2/12*, esittelijä Raino Marttunen

4.4.5 RAJAVARTIOLAITOS

Rajavartiolaitoksen tehtävistä vastaa yhdeksän hallintoyksikköä. Ne ovat Rajavartiolaitoksen esikunta, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan, Kainuun ja Lapin rajavartiostot, Suomenlahden ja Länsi-Suomen merivartiostot, Vartiolentolaivue sekä Raja- ja merivartiokoulu. Rajavartiolaitos hoitaa rajaturvallisuuden valvontaa ja maanpuolustusta yhteistoiminnassa puolustusvoimien kanssa. Varusmiehiä koulutetaan tiedustelu- ja sissitoimintaan Pohjois-Karjalan rajavartiostossa Onttolassa ja Lapin rajavartiostossa Ivalossa. Raja- ja merivartiokoulun toiminnot keskitettiin Immolaan, kun Otaniemessä sijaitsevan koulutuskeskuksen tiloista luovuttiin vuonna 2014. Myös erikoisrajajääkärit koulutetaan Immolassa.

Vuonna 2014 täsmennettiin muun muassa säännöksiä rajavalvonnassa suoritettavista henkilöntarkastuksista, turva- ja turvallisuustarkastuksista. Rajavartiolaitos voi jatkossa käyttää televalvontaa, kun tutkitaan törkeää metsästysrikosta tai törkeää laittoman saaliin kätkemistä. Poliisilla on jo vastaava oikeus. Rajavartiolakiin lisättiin säännös, jonka mukaan rajavartiomies voi poliisimiehen johtamassa yhteispartiossa osallistua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen vastaavasti kuin poliisimies. Tällaista partiointia tehdään harvaan asutuilla alueilla ja saaristossa.

AOA Sakslin tarkasti Vaalimaan rajatarkastusaseman ja Ivalossa sijaitsevan Lapin rajavartiostoon kuuluvan Rajajääkärikomppanian ja tutustui Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston toimintaan. Rajajääkärikomppanian kouluttajia arvostettiin siitä, että he näyttivät esimerkkiä osallistumalla itse kaikkeen toimintaan. Varusmiehet kokivat Rajajääkärikomppanian yhteishengen muutoinkin hyväksi ja palvelusolosuhteet saivat heiltä kiitosta. Myös lääkäritilanne oli hyvä. Tarkastusajankohtana ei ollut naisia vapaaehtoisessa asepalveluksessa.

4.4.6 RAJAVARTIOLAITOSTA KOSKEVIA RATKAISUJA

Menettely rajatarkastuksessa

Henkilö, 74-vuotias venäjän kansalainen, poistettiin Vainikkalassa junasta sillä perusteella, että hän oli ylittänyt viisumilleen myönnetyt oleskelupäivät. Hän joutui vastoin tahtoaan allekirjoittamaan asiakirjan, jonka sisällöstä ja merkityksestä hänellä ei ollut tietoa. Henkilö joutui odottamaan rajatarkastusasemalla seuraavaa junaa Pietariin ja pääsi kotiinsa vasta seuraavana päivänä. Asiakirja, jonka hän vastoin tahtoaan oli joutunut allekirjoittamaan, oli ollut rangaistusvaatimusilmoitus, johon oli merkitty, ettei rangaistusvaatimuksen perustetta kiistetty. Henkilölle oli annettu tiedoksi 25 päiväsakon suuruinen rangaistusvaatimus.

Kysymys oli toistuvaisviisumin oleskeluajan laskentaperusteista. Selvitysten perusteella ulkoasiainministeriön ja rajavartijoiden välillä oli tulkintaerimielisyys siitä, miten toistuvaisviisumin myöhempiä kuuden kuukauden jaksojen alkamisajankohta määriteltiin sekä se, mitä tämä tulkintaerimielisyys käytännössä merkitsi matkustajien viisumeita tarkastettaessa.

Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa myönnettiin, että säännökset eivät anna tukea yhdelle ainoalle laskentatavalle, ja että viranomaisille on muodostunut erilaiset tulkintatavat oleskeluajan laskemiselle. Myös toimenpiteestä vastannut rajavartiosto ilmoitti olevansa tietoinen ulkoasiainministeriön erilaisesta viisumien oleskeluaikojen laskentatavasta. Komission laskurimanuaalista ilmeni, että asia on ollut tulkinnanvarainen ja epäselvä myös muissa EU-maissa.

AOA katsoi, että tulkinnanvaraisuus oleskeluajan laskentaperusteissa olisi tullut ottaa huomioon ohjeistettaessa viisumeja tarkastavia rajavartiomiehiä ohjeen muuttamisen jälkeen. Kun laskentatavassa on ollut kaksi eri tulkintaa, ei viisumin myöntäneen viranomaisen ilmoittamaan tulkintaan luottaneen henkilön voitu lähtökohtaisesti katsoa voivan syyllistyä rangaistavaan me-

nettelyyn. Syyttäjäkin oli katsonut tämän perusteeksi jättää rangaistusvaatimus vahvistamatta tehdyn vastustamisilmoituksen johdosta.

Toimenpiteen kohteeksi joutunut henkilö oli poistettu junasta ja hän oli joutunut odottamaan raja-asemalla seuraavaa junaa Pietariin ja päässyt kotimatkalle vasta seuraavan vuorokauden puolella. Hänen ikäiselleen asiakkaalle tilanne on voinut aiheuttaa hämmennystä, ja hän on voinut kokea tilanteen jopa uhkaavana. Jos hän ei olisi ymmärtänyt vastustaa rangaistusvaatimusta, olisi seurauksena ollut lisäksi tuntuva sakkorangaistus. Asiassa oli menetelty virheellisesti rangaistusvaatimusta annettaessa.

AOA:n mielestä Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeusasiamiehelle annetussa lausunnossa esittämää pahoittelua ei voitu pitää riittävänä hyvityksenä asiassa. AOA esitti, että Rajavartiolaitos parhaaksi katsomallaan hyvittäisi tapahtumasta toimenpiteen kohteena olleelle henkilölle aiheutuneen mielipahan ja haitan ja pyysi Rajavartiolaitoksen esikuntaa ilmoittamaan 31.3.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin hyvitysesityksen johdosta on ryhdytty.

AOA Sakslinin päätös 25.11.2014,
dnro 1384/4/13, esittelijä Raino Marttunen

Rajavartiolaitoksen esikunta ilmoitti suorittaneensa kantelijalle ylimääräisistä puhelin- ja taksikuluista sekä matkan viivästymisen ja tilanteesta johtuvan mielipahan hyvityksenä 200 euroa.

4.5 Tulli

Asiaryhmään luetaan kaikki Tullin menettelyä koskevat kantelut. Ne käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa.

Tulliasioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijä oli esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*. Kaikki kohdassa 4.5.2 esitellyt tapaukset, jotka ovat AOA:n ratkaisemia, ovat pääesittelijän esittelemiä. Telepakkokeinojen käytön valvonnasta katso jakso 4.6.

4.5.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Kansallisen tullilainsäädännön uudistaminen eteni vuonna 2014 siten, että eduskunnalle annettiin hallituksen esitys Tullin rikostorjuntaa koskevaksi laiksi (TRT-laki). Nykyinen tullilaki ehdotetaan jaettavaksi kolmeen lakiin eli uuteen tullilakiin, lakiin rikostorjunnasta Tullissa ja lakiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa. Tullilaki on edelleen Tullin hallinnollista toimintaa sääntelevä yleislaki, jota noudatetaan myös rikostorjunnassa ellei tässä laissa toisin säädetä. Lakiehdotuksen systematiikan mukaan siihen on aukikirjoitettu pakkokeinolain ja asiallisesti poliisilain sisältöä pääosin noudattavat säännökset Tullin toimivaltuuksista tullirikosten estämisessä. Keskeistä sisältöä ovat sen 3 luvun säännökset Tullin salaista tiedonhankintaa koskevista toimivaltuuksista.

Lähiaikoina on myös tarkoitus antaa hallituksen esitys henkilötietojen käsittelystä Tullissa. Sen sijaan tullilain uudistus on päätetty siirtää siihen, kunnes lokakuussa 2013 voimaan tulleen EU:n uuden tullikoodeksin edellyttämät komission delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset annetaan, ja ne voidaan ottaa huomioon tullilakiesityksessä. Hallituksen esitys tullilaiksi pyritään antamaan eduskunnalle marraskuussa 2015. Tullilain uudistuksen on määrä tulla voimaan samaan aikaan kuin tullikoodeksia aletaan soveltaa 1.6.2016.

Vuonna 2014 tuli voimaan valmisteverotuslain muutos, jolla alkoholin verottoman matkustajatuonnin valvonnan selkeyttämiseksi ja helpottamiseksi otettiin käyttöön näyttöä varten määrälliset ohjetasot. EU:n valmisteverodirektiivi mahdollistaa näiden käyttöönoton. Valmisteverotuslakiin lisättiin myös kuittausta koskevat säännökset ja vakuuksia koskevia säännöksiä selkeytetään. AOA oli jo vuonna 2012 kiinnittänyt valtiovarainministeriön huomiota siihen, että Tullin saatavien kuittauksesta veronpalautuksesta ei ollut säännöksiä. AOA antoi kertomusvuonna lausuntonsa luonnoksesta valmisteverotuslain muuttamisesta ja esitys annettiinkin eduskunnalle siten, että hänen käsityksensä tarpeesta täsmentää säännöksiä otettiin huomioon. Muiden Tullin keräämien verojen ja tullin osalta ei vielä ole säännöksiä tullilaissa lainmuutoksen ollessa edellä kuvatulla tavalla kesken.

Vuoden 2014 alkupuolella julkista huomiota kiinnitti Tullin antama ohjeistus valmisteverodirektiivin ja valmisteverotuslain tulkinnasta toisesta EU-maasta tuotavan tuotteen valmisteveron alaisuudesta Suomessa. Veroa ei kanneta toisessa jäsenvaltiossa kulutukseen luovutetuista tuotteista, jotka yksityishenkilö hankkii omaan käyttöönsä ja itse kuljettaa mukanaan Suomeen. Tullin ohjeistus koski sitä, mitä tarkoitetaan ilmaisulla ”itse kuljettaa mukanaan”.

Uusien psykoaktiivisten aineiden eli muuntohuumeiden kielto siirtyi juuri ennen vuoden 2014 loppua lääkelaista huumausainelakiin. Tähän asti aineita on kielletty Suomessa luokittelemalla ne lääkkeiksi. Vaarallisimpia muuntohuumeita on luokiteltu huumausaineiksi jo vuodesta 2011 alkaen. EU:n tuomioistuin antoi heinäkuussa 2014 Saksaa koskevan tuomion, jonka mukaan kaik-

kia muuntohuumeita ei voida luokitella lääkkeiksi. Tuomion jälkeen myös Suomessa on hylätty muuntohuumeiden maahantuontia ja myyntiä koskevia syytteitä. Koska syytteet hylkäävistä päätöksistä on valitettu, ne eivät ole lainvoimaisia.

Valtioneuvoston asetuksella korjattiin EU:n tuomioistuimen tuomiosta aiheutunut epäselvä tilanne. Uuteen asetukseen siirrettiin lääkeluettelon liitteestä yhteensä noin 150 muuntohuumetta, jotka määritellään jatkossa kuluttajamarkkinoilta kielletyiksi psykoaktiivisiksi aineiksi. Tällaisia aineita ovat muun muassa lakaksi kutsuttu gammabutyrolaktoni eli GBL sekä joukko synteettisiä kannabinoideja. Ne aineet, joilla on lääkkeisiin verrattavia vaikutuksia, pysyvät lääkelain piirissä. Vaarallisimmat aineet määritellään jatkossakin huumausaineiksi valtioneuvoston asetuksella huumausaineina pidettävistä aineista, valmisteista ja kasveista. Näiden aineiden luokitteleminen lääkeluettelossa on ollut esillä muutamassa kantelussa.

Kysymystä vahingonkorvauksen vanhentumisesta ns. elv-palautusasiassa ei kertomusvuoden päättyessä ollut vielä lainvoimaisesti ratkaistu. Helsingin hovioikeus antoi marraskuussa ratkaisun tilanteessa, jossa kantaja oli keskeyttänyt vanhentumisen maaliskuussa 2011. Hovioikeus katsoi, että vanhentumislain kolmen vuoden vanhentumisaika oli alkanut aikaisintaan 19.3.2009, jolloin EU-tuomioistuin oli todennut Suomen valtion rikkoneen EU-oikeutta. Mikäli hovioikeuden tuomio jää pysyväksi, lukuisien Helsingin käräjäoikeudessa vireillä olevien vastaavanlaisten vahingonkorvauskanteiden käsittelyä jatketaan. Kunkin kantajan on kuitenkin osoitettava, että hän on pannut kanteen vireille tai muutoin katkaissut vanhentumisajan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun hän on saanut tiedon unionin tuomioistuimen antamasta elviä koskevasta ratkaisusta.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) otti kantaa autoverolain vuoden 2008 alusta muuttuneeseen auton hiilidioksidipäästöihin perustuvaan veroprosentin määräytymisperusteeseen käytetyn auton maahantuonnin yhteydessä. KHO:ssa oli tulliasiamiehen valituksesta kysymys siitä, tuleeko päästöperusteista veroprosenttia soveltaa ennen mainitun säännöksen voimaantuloa toisessa jäsenvaltiossa käyttöön otettuun autoon.

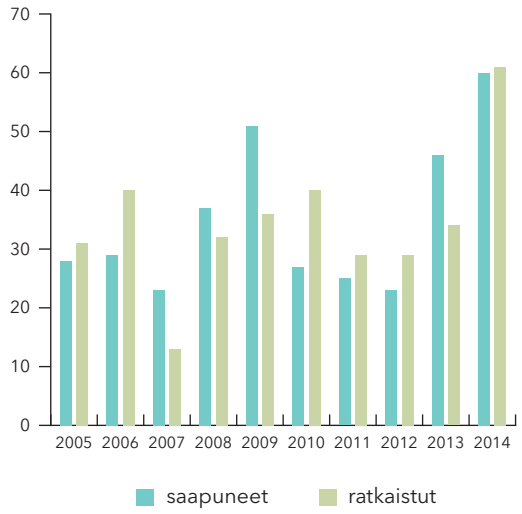
Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten KHO katsoi, että autoverolain voimassa oleva järjestelmä ei ole rakenteeltaan sellainen, ettei se missään olosuhteissa mahdollista sitä, että toisesta jäsenvaltiosta tuotavalle autolle määrättävä autovero on suurempi kuin vastaavassa Suomessa jo rekisteröidyssä autossa jäljellä oleva vero. Tämän vuoksi autoverolain 5 a §:n soveltaminen ilman syrjivyysarvioinnin tekemistä katsottiin EY 90 artiklan (SEUT 110 artikla) vastaiseksi.

Arvioitaessa Suomessa jo rekisteröidyssä vastaavassa autossa jäljellä olevan veron määrän arvioinissa ei tullut ottaa huomioon autoverolle aikanaan määrättyä arvonlisäveroa (elv), minkä vuoksi tulliasiamiehen tätä koskeva väite hylättiin.

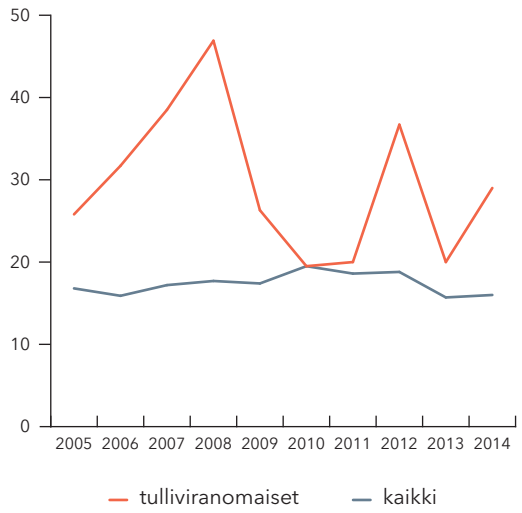
Hallinto-oikeuden tekemän syrjimättömyysarvioinnin unionin oikeuden mukaisuus ei ollut ratkaistavana KHO:ssa. Hallinto-oikeus oli katsonut, että hiilidioksidipäästöön perustuvan veroprosentin käyttäminen voi johtaa siihen, että Suomeen tuotavasta ajoneuvosta kannetaan autoveroa enemmän kuin mitä on jäljellä vastaavassa Suomessa ensirekisteröidyssä ajoneuvossa. Kertomusvuonna ratkaistiin useita kanteluita, jotka koskivat Tullin menettelyä asiassa.

4.5.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuoden 2014 aikana ratkaistiin 63 asiaryhmän kantelua ja omaa aloitetta. Kanteluita saapui ja omia aloitteita käynnistettiin 63. Päätetyistä asioista toimenpiteisiin johti 17 asiaa (27 %). Saapuneiden kantelujen määrä oli lähes kaksinkertainen edellisvuoteen verrattuna. Kanteluiden määrä lisääntyi erityisesti alkoholin ja tupakan maahantuonnin rajoitusten ja menettelyn oikeellisuutta koskevissa asioissa. Myös henkilöstöhallintoa koskevia kanteluita oli edelleen merkittävä määrä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

Yhdenvertainen kohtelu rajanylitystilanteessa

AOA otti päätöksessään kanteluun (3695/4/13*) kantaa Vaalimaan rajanylityspaikalla noudatettuun käytäntöön ajoneuvojen jonottaessa tulliselvitykseen. Kantelun johdosta AOA suoritti Vaalimaan tullin tarkastuksen 26.6.2014. Tarkastuksella selvitettiin muun muassa ajoneuvojen jonotuksessa noudatettavaa menettelyä.

Vaalimaan tullissa ei ole käytössä jonotusnumero- tai muutakaan jonotuspaikan varausjärjestelmää, minkä vuoksi jonotus vaatii jatkuvaa paikallaoloa. Epäasianmukaisten ohitusten välttämiseksi tullivirkamies kuitenkin tarvittaessa kirjaa ns. rekkaparkissa olevien pakettiautojen rekisterinumerot satunnaisin väliajoin. AOA totesi, että menettely ei kaikilta osin nykyisellään täyttänyt hallinnon avoimuuden ja palveluperiaatteen asettamia vaatimuksia.

Toisaalta on selvää, että olosuhteissa, joissa tullauksen ajoittain hyvinkin pitkään jonotukseen ei ollut käytettävissä luotettavaa ja rajanylittäjien yhdenvertaisen kohtelun takaavaa jonotusjärjestelmää, Tullilla ei ole riittäviä mahdollisuuksia taata asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua tullitarkastukseen pääsyssä. Näissä olosuhteissa AOA katsoi jääneen osoittamatta, että Tullin virkamiehet olisivat kanteluasiassa menetelleet tullaukseen pääsyn osalta lainvastaisesti tai laiminlyöneet velvollisuuttaan.

AOA kiinnitti kuitenkin Vaalimaan tullin huomiota järjestelyn puutteellisuuteen hallinnon palveluperiaatteen toteutumisen kannalta. Hän pyysi Tullilta selvitystä siitä, miten kokeiluluonteisesti vuoden 2014 syksyllä aloitettu virtuaalisen jonon järjestelmä turvaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja mitä mahdollisia muita menettelyitä tullaan käyttämään jonotuksen valvonnassa ja miten tällöin otetaan huomioon hallinnon palveluperiaatteen toteutumiseksi välttämättömät toimenpiteet.

Tullin selvityksen mukaan virtuaalisen jonon järjestelmä otettiin tavaraliikenteessä käyttöön joulukuussa 2014 ja henkilöliikenteessä tammikuussa

2015. Tullin jonotusjärjestelmä poistui käytöstä ja virtuaalisen jonon järjestelmästä ja liikennejärjestelyjen valvonnasta vastasi Kaakkois-Suomen ELY-keskus. Tullin selvityksen mukaan haasteena oli edelleen, että etukäteen varatut ajat voivat venyä jopa 20–23 tuntiin, kun vapaasta jonosta on voinut päästä läpi nopeamminkin.

AOA totesi, että hän selvittää erikseen liikenneviranomaisen kanssa liikennejärjestelyjen toimivuutta. Jonotusjärjestelyistä on myös vireillä kanteluja.

Yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen tuli esille myös useassa kantelussa, joissa arvosteltiin matkustajatuomisten kuljettamista koskevia Tullin ohjeita. Kanteluissa vedottiin muun muassa ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden puutteeseen ja arvosteltiin erilaista kohtelua kuljetusvälineen perusteella

Viranomaisyhteistyö

Tullin toiminnan luonteesta johtuu, että viranomaisyhteistyö on keskeisellä sijalla erityisesti rajavalvonnassa ja rikostorjunnassa. Vuonna 2014 käsiteltiin muun muassa Suomen ja Norjan yhteistyötä Kilpisjärven tulliasemalla. Kysymys oli norjalaisen tullimiehen englannin kielen käytöstä tullivalvonnassa. OA totesi, että kyse oli Norjan tullin sellaisesta Norjaan suuntautuvan liikenteen valvonnasta, jota Norjalla on oikeus suorittaa Suomen alueella poikkeuslailla hyväksytyn valtiosopimuksen perusteella. Suomen oikeusasiamies ei ole toimivaltainen valvomaan vieraan valtion viranomaisten toimintaa.

OA JÄÄSKELÄISEN VASTAUS 2.9.2014,
DNRO 4058/4/13, ESITTELIJÄ MIKKO SARJA

Rajavalvonnassa Tulli ja Rajavartiolaitos suorittavat raja- ja tullitarkastuksia yhteistyössä rajanylityspaikalla sovituin tavoin. Yhteistyö oli esillä AOA:n tarkastuksella Vaalimaan tulliin, jolloin keskusteltiin myös Kaakkois-Suomen rajavartiosto n upseerien kanssa. Jos kysymyksessä on Tullin toimivaltaan kuuluva asia, eli lähinnä huumausaineen löytämiseksi suoritettava henkilöntarkastus, kutsutaan tarkastuksen tekemiseen Tullin henkilökuntaa, vaikka pääsääntöisesti henkilöliikenteen kaistalta saapuvat ja Venäjälle siirtyvät matkustajat kuuluvat Rajavartiolaitoksen tarkastettaviin.

Vastaavasti menetellään Tullissa, jos kysymys on Rajavartiolaitoksen toimivaltaan kuuluvasta lähinnä henkilön rajanylityksen sallittavuuteen liittyvän seikan selvittämisestä. Viranomaisilla on omat tietojärjestelmänsä, johon henkilöntarkastukset kirjataan. Sekä Tullin että Rajavartiolaitoksen edustajat katsoivat, että toimintatapojen, säännösten tai kirjausmenettelyjen eroista huolimatta yhteistyössä ei ollut ongelmia.

Tullausmenettely

Tullausmenettelyn puutteet olivat esillä eräissä kanteluratkaisuissa. AOA oli jo vuonna 2012 todennut, että hallinnollisesta haltuunotosta on tehtävä hallintopäätös, mikäli asiaa ei rikosepäilyn vuoksi kirjata rikosilmoituksena. Myös haltuunoton päättymistä koskeva ilmoitus oli perusteltava asianmukaisesti.

AOA katsoi ratkaisussaan (2545/4/13) että tullipiirin menettely postilähetyksen haltuunotossa ei vastannut hyvän hallinnon vaatimuksia. Kantelijalle ilmoitettiin haltuunotosta vasta noin neljän kuukauden kuluttua, kun häntä kuultiin esitutkinnassa. Haltuunotetut kapselit oli takavarikoitu, kun tullilaboratorion tutkimusseloste valmistui noin kaksi kuukautta haltuunoton jälkeen. Haltuunottoilmoituksen viivästymisestä sekä perustellun ja valituskelpoisen hallintopäätöksen tai takavarikon tekemättä jättämisestä oli aiheutunut kantelijalle oikeudellista epävarmuutta, eikä hän ollut voinut saattaa asiaa perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla toimivaltaisen tuomioistuimen tutkittavaksi.

Tullin vuonna 2013 antaman selvityksen mukaan haltuunottomenettelyn kehitysprojekti oli lä-

hellä pilotointivaihetta helmikuussa 2013, mutta tietoteknisistä syistä sen käyttöönotto oli vielä vuodenvaihteessa tekemättä. Edellä kerrotun kantelun tutkinnan yhteydessä selvisi, että Tullin ohjeet haltuunottomenettelystä valmistuisivat alkuvuodesta 2015, ja ohjeen mukainen menettely ilmoittamisessa ja päätöksenteossa valtakunnalliseen haltuunottorekisteriin tapahtuvine kirjaamisineen otettaisiin käyttöön tammikuussa 2015. – AOA piti menettelyohjeiden aikaansaamiseen kulunutta aikaa varsin pitkänä. Toisaalta Tullista saadun selvityksen mukaan postilähetyksen vastaanottajalle haltuunotosta lähetettiin ilmoitus viivytyksettä.

Myös EU:n ulkopuolelta saapuvan postilähetyksen tullivalvontaan ottamista koskevan ilmoitusmenettelyn oikeellisuus oli kantelun johdosta AOA:n arvioitavana. Vaikka AOA ei katsonut Tullin tai tavarankuljettajan, Itella oyj:n menetelleen asiassa lainvastaisesti, hän päätti selvittää Tullin ja tavarankuljettajien ilmoitusvelvollisuutta. Asian selvittäminen on edelleen kesken.

Vuonna 2014 AOA otti myös kantaa CITES-tuontiluvan tarpeen selvittämistä koskevassa asiassa noudatettavaan menettelyyn (3913/4/13).

Autoverotus

Useissa kanteluissa arvosteltiin Tullin menettelyä ns. elv-palautuksia koskevassa asiassa. Korkein oikeus (KKO) päätti, että valtio oli velvollinen palauttamaan autoverolle maksetun arvonlisäveron vahingonkorvauksena EU-oikeuden loukkauksen perusteella. Kysymys oli ennen vuotta 2006 maksuunpannusta verosta, jota ei koskenut erillinen laki elv-palautuksista. Tulli katsoi, ettei se automaattisesti palauta kaikkia ennen vuotta 2006 muista EU-maista tuotujen autojen elviä, koska korkein oikeus ei ollut käsitellyt kysymystä, missä ajassa korvausvaatimus on tehtävä ja milloin vahingonkorvausvelka vanhenee.

AOA totesi, että kysymys vahingonkorvausvaateen vanhentumisesta oli tulkinnanvarainen ja että asia oli vireillä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Näin ollen korvauksen maksamismenettely ei antanut hänelle aihetta toimenpiteisiin tässä vaiheessa. AOA seuraa Tullin menettelyä asiassa. Sen sijaan AOA tutki kantelun johdosta Tullin menettelyn vahingonkorvauksen hakemista koskevassa tiedotuksessa ja neuvonnassa.

KKO:n ennakkopäätöksen jälkeen toteutetun neuvonnan ja tiedotuksen osalta AOA:lla ei ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä.

Lisäksi AOA arvioi, mitä Tullin olisi tullut kertoa vahingonkorvausvelvollisuudesta ja sen ajallisista ja muista Tullin mielestä merkityksellisistä rajoituksista. Tulli ei ollut tiedotuksessaan EY-tuomioistuimen ratkaisun C-10/08 antamisen jälkeen ja ennen KKO:n ennakkopäätöstä 2013:58 käsitellyt verovelvollisten mahdollisuutta vahingonkorvaukseen. Selvityksen mukaan, jos verovelvolliset ovat kysyneet lainvoimaisten autoveropäätösten mahdollisista elv-palautuksista, verovelvolliselle on kerrottu mahdollisuudesta hakea lainvoimaisen päätöksen purkua tai vahingonkorvausta.

Tullin selvityksestä ei ilmennyt, että vahingonkorvausten maksamisedellytyksistä annettavan neuvonnan sisältöä olisi ohjeistettu. Näin ollen ei ollut yleiselläkään tasolla saatavissa selvitystä siitä, miten ohjeistettiin korvaushakemuksen jättämismahdollisuutta, korvauskanteen nostoa ja vanhentumisajan katkaisun edellyttämiä toimia. Tämäkin seikka korosti tarvetta täsmälliseen tiedotukseen.

AOA totesi, että autoveron elv-palautuksia koskevassa asiassa oikeustila on ollut verovelvollisten kannalta vuosien ajan ennalta arvaamaton ja epäselvä siten, että heidän on ollut vaikeaa ennakoida oikeuksien toteuttamiseksi välttämättömiä toimenpiteitä. Tässä tilanteessa olisi tiedotuksessa jo hallinnon avoimuusperiaatteen toteutumiseksi tullut kertoa siitä, että kysymystä verovelvollisen oikeudesta vahingonkorvaukseen EU-oikeuden loukkauksesta ei ollut ratkaistu KHO:n edellä mainitulla päätöksellä tai palauttamista koskevalla lailla. AOA saattoi tämän käsityksensä Tullin tietoon (3199/4/13* ym).

AOA otti omana aloitteenaan tutkittavaksi autoverotuspäätösten valitusosoituksen ulkoasun. Valitusosoitus tulostui päätöslomakkeen alalaitaan erittäin pienellä kirjasinkoolla. Selvityspyynnön saatuaan Tulli ryhtyi välittömästi toimenpiteisiin järjestelmän vaatimien muutosten toteuttamiseksi, ja vuonna 2014 otettiin käyttöön päätökseen liitettävä erillinen valitusosoitus, jonka kirjasinkoko oli päätöstekstin mukainen (2473/2/13).

Valmisteverotus

Tullia koskevat kantelut lisääntyivät osaksi siitä syystä, että kantelijat olivat epätietoisia valmisteverotuslakiin otettujen tuonnin ohjearvojen merkityksestä ja valvonnan toteuttamisesta maahantuonnin yhteydessä. Kanteluasioissa ei todettu lainvastaista menettelyä. Tulli täydensi internetsivuillaan olevaa neuvontaa yleisellä tasolla siitä, miten matkustajan tulee varautua siihen, että hänen tulee ”saattaa todennäköiseksi” ohjearvot ylittävän alkoholituonnin tulevan hänen omaan käyttöönsä. Tämän korjauksen jälkeen AOA katsoi, että kantelu ei antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin (4414/4/13).

Tullin menettelystä alkoholin matkustajatuomisena tapahtuvan maahantuonnin yhteydessä on vireillä useita kanteluja.

Tietopyynnön toteuttaminen

Julkisuuslaissa asetettujen kahden viikon ja kuukauden määräaikojen yhteydessä mainitaan vain julkisen asiakirjan antaminen. Tulkinta, jonka mukaan tiedon antaminen asianosaisjulkisesta asiakirjasta voisi kestää näitä määräaikoja kauemmin, on kuitenkin vastoin perustuslain julkisuusperiaatetta ja julkisuuslain tavoitteita, eikä se saa tukea lain esitöistä. Tulkinta ei ole myöskään asiakirjapyyntöjen käsittelyprosessia kokonaisuutena tarkastellen mielekäs ja johtaa mielivaltaiseen lopputulokseen. Tieto asiakirjasta on annettava viivytyksettä. Käsittelyn määräaika koskee myös viranomaisratkaisun antamista.

Asiassa on kuitenkin ollut kysymys sellaisista tiedoista, joiden hankkimiseen vaaditaan erityisiä toimenpiteitä. Tietoja oli myös pyydetty pitkältä ajanjaksolta, jolloin yhden kuukauden määräajan soveltaminen olisi ollut perusteltua. Käsittelyn kaikissa vaiheissa vastauksen antaminen oli kuitenkin selvästi viivästynyt erityisesti siksi, että asian käsittelyn kannalta tarpeellista lisäselvitystä ei pyydetty viivytyksettä.

AOA katsoi Tullin turvallisuuspäällikön ja nykyisen valvontapäällikön menetelleen asiassa julkisuuslain vastaisesti. AOA kiinnitti myös Tullin huomiota julkisuuslain asian käsittelyaikaa koskevien säännösten lainmukaiseen soveltamiseen ja saatettavaksi asioita käsittelevien virkamiesten tietoon koulutuksessa ja ohjeistuksessa (4023 ja 4026/4/13).

Virkamiesoikeudelliset asiat

Eräissä kanteluissa oli kysymys tehtävän täytössä laadittavan nimitysmuistion sisällöstä. AOA saattoi Tullin tietoon käsityksensä asianmukaisesta menettelystä nimitysmuistion laadinnassa. Asianmukaisen perustelemisen vaatimus edellyttää, että kaikissa nimityksissä hakijat tietävät, miten hakijoiden ansioita on painotettu sekä, että he voivat varmistua, että heidän tehtävän hoidon kannalta merkitykselliset ansionsa on kirjattu oikein. Nimitysmuistiossa olisi tullut tuoda esille ne painotukset, joiden perusteella haastateltavat oli valittu.

Toiseksi kaikista hakijoista olisi tullut laatia yhteenveto, josta ilmenee, mitä ansioita kunkin hakijan kohdalla on pidetty merkityksellisinä. Niiden henkilöiden, joita ei kutsuttu haastatteluun, ansioista ei ollut laadittu selostusta. AOA:lla ei ollut kuitenkaan aihetta epäillä, ettei asiassa olisi tehty ansiovertailua (872/4/13).

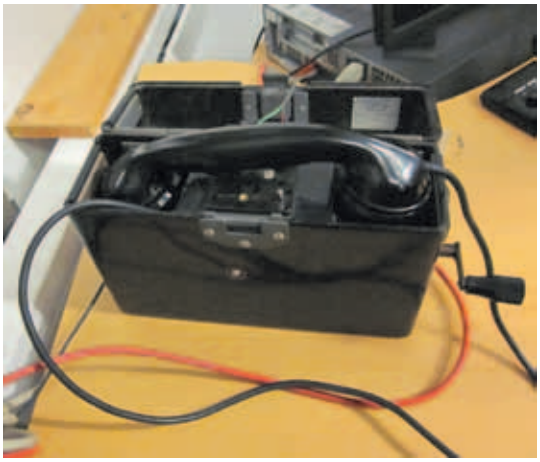
AOA otti kanteluratkaisussa kantaa menettelyyn, kun virantäytössä käytetään ulkopuolisen

psykologin palveluja. Tullin olisi tullut tehdä tehtävänhaussa käytetyn ulkopuolisen soveltuvuusarvioijan kanssa kirjallinen sopimus arvioinnin perusteista ja menettelystä (4724/4/13*).

4.5.3 TARKASTUKSET

Vuonna 2014 AOA teki tarkastuksen Vaalimaan tulliin. Tarkastus koski erityisesti tullitarkastuksen jonotusjärjestelyitä. Samalla tarkastettiin Tullin ja Kaakkois-Suomen rajavartioston yhdessä ylläpitämät lukitut säilytystilat. Tarkastuksen jälkeen AOA otti erikseen selvitettäväksi sekä Tullin että rajavartioston näissä tiloissa tapahtuvan henkilöiden säilytyksen perusteet ja menettelytavat. Asian tutkinta on vielä kesken.

OA tutustui Tullin salaiseen tiedonhankintaan.



Vaalimaan tullin tarkastuksella tutustuttiin rajanylityspaikan tiloihin ja alueen liikennejärjestelyihin, käytiin läpi sellitilat ja henkilöntarkastukseen varatut tilat. Kuvassa ”kuuma linja” Venäjän tulliin.

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin tarkasti 26.6. Vaalimaan tullin. Tarkastuksella selvitettiin tavaraliikenteen jonotusjärjestelmää ja Tullin ja Rajavartioston yhteistyötä Vaalimaalla. Kuvassa Tullin kiinteä ajoneuvojen läpivalaisulaite.

4.6 Salainen tiedonhankinta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta kuului AOA *Jussi Pajuojalle* 31.3.2014 saakka ja siitä eteenpäin OA *Petri Jääskeläiselle*. Vastuuesittelijöinä toimivat esittelijäneuvos *Juha Haapamäki* ja oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Eteläpää*.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjumisessa. Näitä keinoja ovat muun muassa telekuuntelu ja -valvonta, tekninen kuuntelu ja katselu sekä peitetoiminta ja valeosto. Niitä käytetään kohteelta salassa ja joiltain osin ne voivat tuomioistuimen päätöksellä jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

Salaisessa tiedonhankinnassa laajimmat toimivaltuudet on poliisilla, mutta myös tullilla salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima on tullirikosten osalta laajasti käytössä. Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien toimivaltuudet ovat selvästi rajatumpia.

4.6.1 SALAISEN TIEDONHANKINNAN ERITYISLUONTEESTA

Salaisella tiedonhankinnalla puututaan salaa useiden perusoikeuksien ydinalueeseen, erityisesti yksityiselämän, kotirauhan, luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suojaan. Sen käytöllä voi olla vaikutusta myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumiseen. Ollakseen tehokkaita toimenpiteiden tulee pysyä kohteelta salassa ainakin tutkinnan alkuvaiheessa. Näin ollen kohteiden mahdollisuudet reagoida pakkokeinojen käyttöön ovat selvästi vähäisemmät kuin ”tavallisissa” pakkokeinoissa, jotka tulevat käytännössä heti tai hyvin pian tietoon.

Oikeusturvakysymykset ovatkin salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta johtuen korostetun tärkeitä niin sen kohteiksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimiteetin kannalta. Tällaisen tiedonhankinnan käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille toiminnan lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen tiedonhankintaa että sen jälkeen. Näistä keskeisiä ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

4.6.2 SALAISEN TIEDONHANKINNAN VALVONTA

Tuomioistuimet

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Nykyisin myös peitetoiminta esitutkinnassa edellyttää tuomioistuimen (Helsingin käräjäoikeuden) lupaa. Teknistä tarkkailua voidaan kohdepaikasta riippuen tehdä myös viranomaisen omalla päätöksellä ilman tuomioistuinkontrollia, kuten myös valtaosin muutakin salaista tiedonhankintaa. Laissa säädetyt päätöksentekokriteerit ovat osaksi varsin väljiä, ja ne jättävät päätöksentekijälle paljonkin harkintavaltaa. Esimerkiksi telekuunteluluvan myöntämisen perusedellytyksenä oleva ”syytä epäillä rikosta” -kynnys on varsin matala.

Pakkokeinokäsittely on toimitettava vaatimuksen tekijän läsnä ollessa tai videoneuvotteluyhteydellä, eikä kirjallinen menettely ole mahdollinen kuin rajoitetusti lupia uudistettaessa. Tuomioistuin on pakkokeinon edellytyksiä harkites-

saan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä ”vastapuolikaan” ole läsnä istunnossa. Vain asuntokuuntelussa pakkokeinon kohteen etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Käräjäoikeuden salaista tiedonhankintaa koskevasta päätöksestä saa lain mukaan kannella ilman määräaikaa hovioikeuteen. Epäilty voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa päätöksen laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi ja näin jotkut epäillyt ovat tehneetkin. Tätä kautta salaisesta tiedonhankinnasta syntyy oikeuskäytäntöä myös ylemmistä oikeusasteista. Tuomioistuinten tehtävää huolehtia epäillyn oikeusturvasta ja pakkokeinovaatimuksen perusteiden selvittämisestä on korostettu muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO:2007:7 ja KKO:2009:54.

Tuomioistuimilla on tärkeä rooli myös salaisen tiedonhankinnan asianosaisjulkisuuden kannalta. Lähtökohtaisesti salaisesta tiedonhankinnasta on viimeistään vuoden kuluttua sen lopettamisesta ilmoitettava kohdehenkilölle. Tuomioistuin voi laissa säädetyin perustein antaa luvan ilmoittamisen lykkäämiselle tai sille, että tiedonhankinnasta ei tarvitse lainkaan ilmoittaa. On tärkeää, että varsinkin kokonaan ilmoittamatta jättämistä käytetään vain silloin kun se on välttämätöntä. Oikeusvaltiossa voi olla vain hyvin rajoitetusti kokonaan salaan jäävää perusoikeuksiin puuttumista. Korkein oikeus on ottanut kantaa asianosaisjulkisuuteen peitetoiminnassa ratkaisussaan KKO:2011:27, joka koski tiedotusvälineissäkin paljon käsiteltyä Ulvilan henkirikostapausta.

Viranomaisten sisäinen valvonta

Salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaan kuuluu ensinnäkin normaali esimiesvalvonta. Sen lisäksi säännöksissä on erikseen korostettu salaisen tiedonhankinnan valvontaa.

Poliisin osalta on laissa säädetty, että Poliisihallitus ja salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden päälliköt valvovat näiden keinojen käyttöä. Samantyyppisesti on säädetty muidenkin viranomaisten osalta. Rajavartiolaitoksessa tämä valvonta kuuluu Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja sen alaisille hallintoyksiköille. Tulli 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, joista tärkein on laaja ja yksityiskohtainen Poliisihallituksen toukokuussa 2014 voimaan tullut (salassa pidettävä) määräys.

Sisäministeriö (SM), Rajavartiolaitoksen esikunta (joka on SM:n osasto), valtiovarainministeriö (jonka alainen Tulli on) ja puolustusministeriö raportoivat vuosittain helmikuun loppuun mennessä oikeusasiamiehelle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta kukin omalta hallinnonalaltaan.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä keskusrikospoliisin ylläpitämästä SALPA-asiankäsittelyjärjestelmästä. Tosin puolustusvoimat ei 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.

SALPAn käyttöönotto marraskuussa 2004 oli tärkeä edistysaskel valvonnan kehittämisessä. Siinä on toiminnan lainmukaisuutta varmistavia toimintoja ja se myös ohjaa toimenpiteiden lainmukaiseen käyttöön. Lisäksi SALPA helpottaa toimenpiteiden laillisuusvalvontaa, ja tätä valvontaa voidaan tehdä myös reaaliaikaisesti. Tosin sen käytettävyydessä on valvojankin kannalta ollut toivomisen varaa ja sitä on tarkoitus edelleen kehittää tältäkin osin.

Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty tapahtuvaksi SALPAn kautta. Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö valvoo toiminnan laatua ja tarvittaessa myös opastaa tutkinnanjohtajia. Keskittäminen keskusrikospoliisiin on parantanut toiminnan laatua.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAn valvojaoikeuksia, keskimäärin neljä poliisiyksikköä kohden, pääasiassa oikeusyksikköihin. Heidän tehtävänään on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokokein.

Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä sekä SALPAn kautta että erillisin tarkastuksin. Suojelupoliisissa on tehty kaksi kertaa vuodessa kattava sisäinen tarkastus salaisen tiedonhankinnan käytöstä, ja myös Poliisihallitus on tehnyt kaksi vuosittaista tarkastuskäyntiä.

Poliisihallitus on asettanut salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka jäseniksi voidaan määrätä Poliisihallituksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin ja poliisilaitoksen edustajat. Ryhmän jäseneksi kutsutaan lisäksi edustajat SM:stä, Rajavartiolaitoksesta, puolustusvoimista ja Tullista. Ryhmän tehtävänä on toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta, toiminnassa ja yhteistyössä havaittujen tai laillisuusvalvonnan kannalta tärkeiden seikkojen käsitteleminen ja raportoiminen Poliisihallitukselle, kehittämisehdotusten tekeminen ja eduskunnan oikeusasiamiehelle annettavien kertomusten valmistelun yhteensovittaminen.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on vuodesta 1995 lähtien ollut oikeusasiamiehen työn yksi painopistealue. Tuolloin säädettiin, että SM antaa poliisin osalta oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen telekuuntelun ja televalvonnan sekä teknisen kuuntelun käytöstä samoin kuin teknisen tarkkailun käytöstä rangaistuslaitoksissa. Tullihallitus puolestaan antoi selvityksensä näiden keinojen käytöstä Tullissa. Puolustusministeriöltä ja Rajavartiolaitokselta saatiin vastaavat selvitykset niiden käytössä olleiden keinojen osalta. Vuonna 2001 oikeusasiamiehen erityisvalvonnan ala laajeni peitetoimintaan ja vuonna 2005 valeostoon, jotka olivat vain poliisin käytössä.

Vasta vuoden 2014 alusta oikeusasiamiehen erityisvalvonta laajeni kaikkeen salaiseen tiedonhankintaan. Salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien laajenemisen lisäksi myös sen käyttömäärät ovat vuosien saatossa kasvaneet huomattavasti.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokoeluontoista. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta on tullut vähän, vuosittain enintään kymmenkunta. Tämä johtunee ainakin osin toiminnan salaisesta luonteesta. Tosin on huomattava, että vain hyvin harvoissa poikkeustapauksissa salainen tiedonhankinta jää lopullisesti sen kohteelta salaan. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi saatujen kertomusten tai tarkastusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

4.6.3 KERTOMUSVUODEN TAPAHTUMAT

Merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia

Vuoden 2014 alusta tulivat voimaan kokonaan uudistetut pakkokeinolaki ja poliisilaki. Niissä salaisen tiedonhankinnan sääntely laajentui huomattavasti. Jo aiemminkin säädeltyjen telekuuntelun, televalvonnan, matkaviestimen sijaintitiedon hankkimisen, teknisen tarkkailun (kuuntelun, katselun, seurannan), peitetoiminnan ja valeoston lisäksi salaista tiedonhankintaa on uuden lainsäädännön mukaan muun muassa tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku sekä kokonaan uusina keinoina esimerkiksi sijaintitietojen hankkiminen epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi, peitelty tiedonhankinta ja tekninen laitetarkkailu. Samalla jo aiemmin käytössä olleiden keinojen sääntelyä täydennettiin ja täsmennettiin (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s. 157–158).

Yksi uudistuksen päätavoitteista oli selkiyttää salaisen tiedonhankinnan sääntelyä, josta oli lukuisien erillisuudistusten myötä muodostunut vaikeaselkoinen kokonaisuus. Tässä ei kaikilta osin onnistuttu, vaikka sääntelyä on monin paikoin saatukin tarkennettua ja esimerkiksi pakkokeinolain ja poliisilain perusteettomia eroavaisuuksia poistettua.

Tämän kokonaisuudistuksen yhteydessä myös oikeusasiamiehen erityisvalvontatehtävän ala laajeni merkittävästi. Nykyään viranomaisten on raportoitava kaikesta salaisesta tiedonhankinnasta oikeusasiamiehelle, kun aiemmin tämä koski vain tiettyjä keinoja.

Tullin ja puolustusvoimien osalta on vastikään säädetty omat lait rikostorjunnasta, joissa säännellään näiden viranomaisten salaista tiedonhankintaa.

Puolustusvoimien osalta tuli 1.5.2014 voimaan laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa. Sen mukaan puolustusvoimien toimittaessa esitutkintaa sen käytössä ovat pakkokeinolain mukaisista salaisista pakkokeinoista tietyt, erikseen säädetyt keinot, esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen katselu ja kuuntelu. Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ovat samoin käytössä vain tietyt salaiset tiedonhankintakeinot, joita on hiukan enemmän kuin esitutkinnassa. Puolustusvoimilla ei ole käytössään esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa, peitetoimintaa tai valeostoa. Mikäli tällaisia toimenpiteitä tarvittaisiin, ne tekee poliisi.

Maaliskuussa 2015 hyväksyttiin laki rikostorjunnasta tullissa (HE 174/2014 vp). 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 (lukuun ottamatta yksinomaan tietoverkossa tapahtuvaa peitetoimintaa ja valeostoa). Lisäksi esimerkiksi tietolähteiden käyttö tullirikostorjunnassa yhdenmukaistettiin poliisilakiin ja pakkokeinolakiin nähden.

Myös Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia telekuunteluun ja televalvontaan laajennettiin hiukan, esimerkkinä oikeus televalvontaan, kun kyse on törkeästä metsästysrikoksesta ja törkeästä laittoman saaliin kätkemisestä.

Salaisen tiedonhankinnan kannalta on erittäin merkittävää, mihin turvallisuusviranomaisten tiedonhankintaa koskevaa lainsäädäntöä kehittämään asetetun puolustusministeriön työryhmän tammikuussa 2015 valmistunut mietintö johtaa. Työryhmän tehtävänä oli muun muassa kehittää lainsäädäntöä turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantamiseksi kybertoimintaympäristön uhkat huomioon ottaen. Mietinnössä ehdotetaan harkittavaksi, että hallitus käynnistäisi tiedustelua koskevan säädösperustan luomisen varsinkin ulkomaan tiedustelun ja tietoliikennetiedustelun osalta. Erityisesti viimeksi mainitulla voi olla paljonkin vaikutusta salaisen tiedonhankinnan lainsäädäntöön useilla viranomaissektoreilla.

Oikeusasiamiehelle annetut kertomukset

Seuraavassa esitetään eräitä keskeisiä tilastotietoja salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta.

Salaisen tiedonhankinnan käyttö

Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Kertomusvuonna poliisissa rikoksen selvittämiseen käytettyjen toteutuneiden telekuuntelujen ja televalvontojen kokonaismäärä on laskenut. Vuonna 2014 myönnettyjä telekuuntelu- ja valvontavaatimuksia oli 1 428 (2169 v. 2013), televalvontavaatimuksia 1 631 (1 963) ja tukiasematietovaatimuksia 271 (213).

Salaisten pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2014 oli 572 (768) henkilöä ja televalvonnan kohteena 1 324 (1503) henkilöä.

Tullissa telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli vuonna 2014 99 (98) henkilöä ja televalvonnan kohteena 256 (298) henkilöä.

Tietojen hankkimista telekuuntelun sijaan käytettiin poliisissa 15 kertaa. Tullissa tätä pakkokeinolaissa uutta keinoa ei käytetty.

Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö lisääntyi vuoden alusta voimaan tulleen lainmuutoksen myötä. Lukumäärät ovat kuitenkin poliisia ja tullia merkittävästi pienempiä.

Poliisin telepakkokeinojen perusteena olevat yleisimmät rikokset ovat törkeät huumausainerikokset, väkivaltarikokset ja omaisuusrikokset. Tullissa selvästi yleisimpinä rikoksina ovat törkeät veropetokset ja törkeät huumausainerikokset.

Poliisilain mukainen telekuuntelu- ja valvonta

Poliisilain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 20 (11) henkilöä vuonna 2014 ja televalvonnan kohteena 78 (111) henkilöä.

Poliisilain nojalla televalvontaa käytetään eniten välttämättömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyn selvittämiseksi.

Tullilain mukainen televalvonta

Televalvontalupia tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin tullille 72 (58) vuonna 2014. Yleisin perusterikos oli törkeä veropetos.

Tekninen tarkkailu

Vuonna 2014 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 14 kertaa, vankilakatselua 4 kertaa, vankilakuuntelua 31 kertaa, teknistä katselua 136 kertaa, teknistä kuuntelua 53 kertaa ja teknistä seurantaa 298 kertaa. Asuntokuuntelua ja henkilön teknistä seurantaa ei käytetty kertaakaan. Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 67 kertaa. Kaikissa mainituissa tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 29 kertaa, teknistä kuuntelua 3 kertaa ja teknistä seurantaa 58 kertaa. Henkilön teknistä seurantaa ei käytetty kertaakaan. Yleisimmin näitä keinoja käytettiin törkeän varkauden estämiseen.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaa toteutettiin 28 kertaa. Teknistä kuuntelua toteutettiin 12 kertaa ja teknistä katselua 11 kertaa, joista yksi kohdistui kotirauhan suojaamaan paikkaan. Henkilön teknistä seurantaa ei käytetty kertaakaan.

Tullilain mukaista teknistä seurantaa käytettiin 32 kertaa. Teknisestä kuuntelusta ei tehty yhtään päätöstä, teknistä katselua käytettiin kymmenen kertaa. Henkilön teknistä seurantaa ei käytetty.

Rajavartiolaitoksen ilmoituksen mukaan teknisen tarkkailun käytössä tapahtui kasvua edelliseen vuoteen verrattuna.

Suunnitelmallinen tarkkailu

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, kohdistuvaa muuta kuin lyhytaikaista tarkkailua. Poliisihallitus on linjannut tällä tarkoitettavan useita yksittäisiä toistuvia tarkkailukertoja (n. viisi kertaa) tai yhtä noin vuorokauden mittaista yhtäjaksoista tarkkailua.

SM:n oikeusasiamiehelle antaman kertomuksen mukaan vuonna 2014 poliisissa tehtiin ”satakunta” päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Myöhemmin saatujen lisätietojen mukaan määrä on tätä merkittävästi suurempi. Tullissa tehtiin kaikkiaan 58 päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Rajavartiolaitoksessa tehtiin 20 päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta.

Erityiset salaiset pakkokeinot

Poliisi rekisteröi vuonna 2014 muutamia uusia tietolähteitä. Vuonna 2014 tehtiin muutamia uusia peitetoimintapäätöksiä ja muutamia aikaisempien peitetoimintapäätösten jatkopäätöksiä. Toiminta on useimmiten kohdistunut vakavien rikosten, erityisesti törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen. Myös valeostoa on käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten paljastamiseen ja estämiseen. Vuonna 2014 tehtiin muutamia uusia valeostopäätöksiä.

Valvottua läpilaskua ei ole käytetty.

Vuonna 2014 harhauttavien ja peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärien asiakirjojen käyttöä toteutettiin poliisissa ennen kaikkea internetissä tapahtuvan tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun suojaamiseksi.

Hylätyt vaatimukset

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei kertomusvuonna tapahtunut mainittavaa muutosta. Pakkokeinolain perusteella tehtyjä poliisin vaatimuksia hylättiin kahdeksan. Tullin vaatimuksista ei hylätty yhtään.

Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Kertomusvuonna poliisin kohdalla ei tehty yhtään päätöstä telepakkokeinon kokonaan ilmoittamatta jättämisestä, mutta ilmoituksen siirrosta päätettiin kahdessa tapauksessa. Ilmoitusta ei voitu tehdä 20 tapauksessa. Näitä ovat muun muassa tapaukset, joissa epäilty on kuollut, tuntematon tai tavoittamattomissa. Tarkkailutyyppisissä pakkokeinolain perusteella käytetyissä keinoissa ilmoittamista siirrettiin yhdessä tapauksessa ja ilmoitusta ei voitu tehdä kahdessa tapauksessa. Poliisilain perusteella käytetyissä tarkkailukeinoissa ei tehty päätöksiä ilmoittamatta jättämisestä tai ilmoituksen siirrosta. Ilmoitusta ei voitu toteuttaa neljässä tapauksessa.

Tullissa ilmoittamatta jättämisiä ei ollut.

Salaisen tiedonhankinnan valvonta

Poliisihallitus suoritti vuonna 2014 laillisuustarkastukset kaikkiin poliisiyksiköihin. Tarkastusteemoina olivat muun muassa SALPA-järjestelmässä suoritetut toimenpiteet ja niiden valvonta sekä tietolähdetoiminnan käyttö ja järjestäminen. Lisäksi suoritettiin etätarkastuksia. Pääkohteena olivat sellaiset salaiset keinot, joista päättää poliisi ilman tuomioistuinkontrollia.

Poliisihallituksen havaintojen mukaan salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina hyvällä tasolla.

Yleisin havaittu puute on SALPA-kirjausten keskeneräisyys. Pöytäkirjan laatiminen viipymättä toimenpiteen päättymisen jälkeen on joissain tapauksissa osoittautunut vaikeaksi toteuttaa.

Tuomioistuimille osoitettujen vaatimusten ja poliisin päätöksen varassa toteutettavien keinojen perusteluissa on eroja ja horjuvuutta. Suostumusperusteisen televalvonnan pöytäkirjoissa havaittiin lähes poikkeuksetta puutteita. Useista päätöksistä puuttui päätöksentekijän allekirjoitus, suostumuksenantoaika ja -paikka oli jäänyt kirjaamatta ja muutamassa tapauksessa suostumuksen oli antanut joku muu kuin liittymän todellinen haltija tai käyttäjä.

Poliisiyksiköiden sisäisten tarkastusten määrissä ja laadussa oli Poliisihallituksen mukaan merkittäviä eroja.

Tullin rikostorjunnan alueelliset valvojat (seitsemän kappaletta) on vastuutettu seuraamaan salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöä vuoden aikana ja laatimaan raportin suoritetusta valvonnasta ja havainnoistaan. Tämän lisäksi Tulli valvoo koko maan tasolla salaisten pakkokeinojen käyttöä.

Tarkastusten perusteella Tulli toteaa, että salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöön liittyvissä prosesseissa tehdään vuosi vuodelta vähemmän virheitä ja laiminlyöntejä. Pääsääntöisesti vaatimusten perustelut ovat olleet kattavia. Jatkossa Tullissa tullaan kuitenkin kiinnittämään huomiota perusteluihin, kuuntelukieltojen merkitsemiseen kuuntelujärjestelmään, pakkokeinojen oikea-aikaiseen merkitsemiseen ja tiedonhankinnan kohteena olleelle ilmoittamiseen.

Rajavartiolaitoksen esikunta valvoo salaisten pakkokeinojen käyttöä laitoksessa ja hallintoyksiköiden sisäisen valvonnan toteutumista SALPA-järjestelmän kautta. Valvonnassa on kiinnitetty erityistä huomiota vaatimusten perusteluihin ja keinojen käytöstä ilmoittamiseen. Rajavartiolaitoksen mukaan näissä ei ole havaittu puutteita.

Puolustusvoimien mukaan salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja koskevien päätösten, pöytäkirjojen ja kohteelle ilmoittamisen osalta on toimittu laissa edellytetyllä tavalla. SALPA-järjestelmän käyttöönotto puolustusvoimissa tulee helpottamaan salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käytön kirjaamista sekä tukemaan niiden käyttöön kohdistuvaa laillisuusvalvontaa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Kertomusvuonna tehtiin vain muutamia telepakkokeinoja koskevia kanteluita. Niistäkin osa oli yleisluontoisia epäilyjä telekuuntelusta tai muusta seurannasta. Yksikään kantelu ei johtanut toimenpiteisiin. Kuten edellä on todettu, salaisen tiedonhankinnan valvonnassa on tärkeä merkitys oikeusasiamiehen oma-aloitteisella toiminnalla. Vuonna 2014 keskityttiin erityisesti tarkastuksiin.

Telepakkokeinot ovat olleet yksi poliisiin ja tuomioistuimiin kohdistuvien tarkastusten teemoista viime vuosina. Kertomusvuonna telepakkokeinot olivat keskeinen aihe Pohjois-Savon käräjäoikeuden tarkastuksella. Samalla tarkastusmatkalla telepakkokeinot olivat esillä myös Itä-Suomen poliisilaitoksella. Tarkastuksilla käytiin pistokoeluonteisesti läpi telepakkokeinopäätöksiä ja -pöytäkirjoja. Keskusteluissa käsiteltiin erityisesti muun muassa ”syytä epäillä” -perusteen selvittämistä, päätösten perustelujen kirjaamista sekä telepakkokeinoista epäillylle tehtävän ilmoituksen lykkäämisen ja kokonaan ilmoittamatta jättämisen perusteita.

Tarkastuksilla todettiin, että muutamassa tapauksessa kirjalliset pakkokeinovaatimukset olivat kovin niukasti perusteltuja. Niissä ei ollut juurikaan tuotu esiin sellaisia konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella käräjäoikeus voisi itse aidosti arvioida, onko kohdehenkilöä syytä epäillä rikoksesta. Käräjäoikeuden päätöksissä puolestaan oli vain viitattu vaatimuksessa esitettyyn. Käräjäoikeuden liitepäätökset oli myös viety jopa niin pitkälle, ettei itse päätöksissä mainittu edes luvan voimassaoloaikaa. Lisäksi tarkastuksilla korostettiin talousrikoksissa toimitettavan telekuuntelun erityisten edellytysten punnintaa ja kirjaamista. Poliisilaitoksella tuli vielä esiin, että televalvontaaineistojen käsittelyssä oli horjuvuutta.

Helsingin käräjäoikeuden tarkastuksella käsiteltiin uusia lakeja käräjäoikeuden näkökulmasta ja erityisesti sen uusia tehtäviä muun muassa peitetoiminnan osalta.

Yksi tarkastusten keskeinen kohde vuonna 2014 olivat poliisin organisaatiouudistuksen myötä kullekin poliisilaitokselle muodostetut oikeusyksiköt. Kanslian esittelijät kävivät kaikkien 11 uuden poliisilaitoksen oikeusyksiköissä. Tarkastuksilla todettiin, että toiminnot olivat vielä muotoutumisvaiheessa. Oikeusyksikköjen henkilökunnan taustat olivat vaihtelevia ja siten luonnollisesti myös valmiudet laillisuusvalvontaan. Tämä koskee erityisesti salaisen tiedonhankinnan valvontaa, joka edellyttää erityisosaamista. Olisi tärkeää, että tähän osa-alueeseen panostettaisiin riittävästi. Sinänsä salaisen tiedonhankinnan valvonta oli ymmärretty oikeusyksiköiden tärkeäksi tehtäväksi. Tarkastuksilla kehotettiin oikeusyksiköitä keskittymään erityisesti sellaiseen salaiseen tiedonhankintaan, jota tehdään poliisin omalla päätöksellä ilman tuomioistuinkontrollia.

OA Jääskeläiselle esiteltiin salaisen tiedonhankinnan nykytilaa, ongelmia ja valvontaa tarkastuksilla keskusrikospoliisissa, suojelupoliisissa ja Tullissa. Näissä tapaamisissa kävi ilmi, että uusien lakien soveltamisessa on ainakin käyttäjien mielestä vielä paljon hyvin ongelmallisia kohtia. Niistä varsinkin salaisesta tiedonhankinnasta ilmoittaminen oli esillä. Myös Rajavartiolaitoksen oikeudellisen osaston kanssa keskusteltiin salaisen tiedonhankinnan valvonnasta.

Poliisihallituksen tarkastuksella oli esillä VITJA-hanke, joka vaikuttaa myös salaisten pakkokeinojen asiankäsittelyjärjestelmään. Se, mikä SALPAn kohtalo lopulta tulee olemaan, on tätä kirjoitettaessa epäselvää. Joka tapauksessa toimiva asianhallintajärjestelmä on sekä käytännön toimijoiden että valvojien kannalta erittäin tärkeä. Asioiden käsittelyä tullee jatkossa sujuvoittamaan yhteys SALPAsta oikeuslaitoksen AIPA-järjestelmään.

Kertomusvuonna käytiin myös useita keskusteluja oikeusasiamiehelle salaisesta tiedonhankinnasta raportoivien tahojen kanssa. Uudistunut lainsäädäntö ja sen myötä laajentunut raportointivelvoite herättivät kysymyksen siitä, miten raportointia olisi tarpeen uudistaa. Keskeinen oikeusasiamiehen viesti oli, että raporteista tulisi aiempaa selvemmin ja konkreettisemmin käydä ilmi, miten salaista tiedonhankintaa käytännössä valvotaan. Samoin eri raporttien yhteismitallisuuteen ja vertailtavuuteen tulee kiinnittää huomiota.

Oikeusasiamiehen kanslian esittelijöitä osallistui poliisihallinnon järjestämään STEKPOV (=salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies) -koulutukseen.

4.6.4 ARVIOINTIA

Uuden lainsäädännön mahdollisia ongelmakohtia

Ilmoittamisvelvollisuudesta

Salaisesta tiedonhankinnasta on pääsääntöisesti viipymättä ilmoitettava epäillylle kirjallisesti sen jälkeen, kun asia on saatettu syyttäjän harkittavaksi, taikka esitutkinta on muuten päätetty tai se on keskeytetty taikka viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta. Ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen riippuu osin käytetystä keinosta. Ilmoittamisesta säädetään nyt aiempaa tarkemmin.

Tuomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta tietyin edellytyksin päättää, että ilmoitusta epäillylle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

On siis mahdollista, että käytetty keino ei koskaan tule kohteen tietoon, vaikka lain perusteella ilmoittaminen onkin pääsääntö ja ilmoittamatta jättäminen poikkeus pääsäännöstä. Tärkeää on, että kohteelta kokonaan salaiseksi jääviä tapauksia on mahdollisimman vähän.

Käsiteltäessä vuonna 2013 muutoksia uusiin pakkokeino-, esitutkinta- ja poliisilakeihin valiokuntakäsittelyssä asiantuntijakuulemisissa tuotiin eräiltä tahoilta ilmi huoli peitehenkilön ja tietolähteen paljastumisriskistä ja kyseisten henkilöiden turvallisuudesta (LaVM 17/2013 vp – HE 14/2013 vp). Sama huoli on tullut ilmi muualtakin ja poliisin taholta on todettu olevan mahdollista, että poliisi joutuu jossain määrin luopumaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä, koska peitehenkilön ja tietolähteen suojeleminen voi käytännössä osoittautua työlääksi tai jopa mahdottomaksi. Myös kansainvälinen yhteistyö voi vaarantua.

Poliisihallituksen vuoden 2014 lopulla poliisiyksiköiltä saaman selvityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta ongelmallisina pidetään niitä salaisia tiedonhankintakeinoja, joissa käytetään peitettä sekä ohjattua tietolähteen käyttöä. Tutkinnanjohtajat korostavat sitä, että ilmoittaminen kohteelle laukaisee hengen ja terveyden vaaran toimijalle ja salassa pidettävän poliisin taktisen ja teknisen menetelmän paljastumisvaaran. Toisena ongelma-alueena nähdään ulkopuolisten siviilien käyttö ohjattuna tietolähteenä. Suomen kokoisessa valtiossa on poliisin mukaan helppo selvittää tietolähteen henkilöllisyys. Kolmantena käytettävyydeltään ongelmallisena poliisi pitää suunnitelmallisen tarkkailun ja valvotun läpilaskun käyttöä, koska niihin liittyy keskeisesti se, miten poliisi on tilanteessa taktisesti menetellyt. Kertomusvuonna tehtiin kuitenkin muutamia uusia peitetoiminta- ja valeostopäätöksiä.

Tiedonhankinnasta ilmoittamisen yhtenä tavoitteena on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen. Kertomusvuonna uutta esitutkintalakia muutettiin muun muassa asianosaisen tiedonsaantioikeutta painottavaan suuntaan. Lain mukaan, kun harkitaan asianosaisen oikeutta saada tietoja tai sen rajoittamista, arvioinnissa on otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

Nämä tiedonsaannin ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset yhdessä rikoksen selvittämiseen käytetyn salaisen tiedonhankinnan ilmoittamisesta aiheutuvien mahdollisten riskien kanssa muodostavat vaikeita punnintatilanteita sisältävän kokonaisuuden.

Tietolähdetoiminta

Tietolähdetoiminta on kertomusvuonnakin ollut runsaasti esillä julkisuudessa eräisiin huumerikostutkintaa suorittaviin poliisimiehiin kohdistuvien esitutkintojen johdosta. Kysymys on ollut muun muassa tietolähteen rekisteröinnistä. Uudessa laissa tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, rikoksen selvittämiselle merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä. Tietolähdetoimintaa on säännelty aiempaa tarkemmin muun muassa tietolähteen rekisteröimisen osalta.

Peitetoiminta

Peitetoiminnassa jo ennen uusien lakien voimaantuloa olleita ongelmakohtia on selostettu vuoden 2011 toimintakertomuksen sivuilla 109–112. Nämä ongelmat ovat edelleen ajankohtaisia.

Uuden lain mukaan lähtökohta on, että peitetoimintaa suorittava poliisimies ei saa tehdä rikosta eikä aloitetta rikoksen tekemiseen. Hän on kuitenkin rangaistusvastuusta vapaa, jos hän tekee liikennerikkomuksen, järjestysrikkomuksen tai muun niihin rinnastettavan rikoksen, josta on säädetty rangaistukseksi rikesakko, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Uudessa laissa on säännelty myös peitetoimintaa suorittavan poliisimiehen osallistumisesta järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan. Jos poliisimies tällaiseen toimintaan osallistuessaan hankkii toimitiloja tai kulku- tai muita sellaisia välineitä, kuljettaa henkilöitä, esineitä tai aineita, hoitaa taloudellisia asioita taikka avustaa ryhmää muilla näihin rinnastettavilla tavoilla, hän on rangais-

tusvastuusta vapaa laissa säädettyjen edellytysten puitteissa. Poliisimies vapautuu rangaistusvastuusta em. tilanteissa, jos erittäin pätevin perustein on voitu olettaa, että toimenpide tehdään ilman hänen myötävaikutustakin; poliisimiehen toiminta ei aiheuta vaaraa tai vahinkoa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle taikka merkittävää vaaraa tai vahinkoa omaisuudelle ja avustaminen edistää merkittävästi tavoitteen saavuttamista.

Sääntely on tulkinnanvaraista ja jättää avoimeksi eräitä kysymyksiä. Peitepoliisin toimintamahdollisuudet ovat säännöksen perusteella varsin rajatut ja tämä yhdessä tulkinnanvaraisuuden kanssa on herättänyt poliisissa kysymyksiä muun muassa poliisimiehen oikeusturvasta. Epäselvää on myös, miten laissa tarkoitettu vastuuvapaus käytännössä todettaisiin.

Tuomioistuimen rooli peitetoiminnan aloittamisessa on varsin kapea ja rajoittuu siihen, että se päättää vain siitä, ovatko tietyt peitetoiminnan muodolliset edellytykset olemassa. Esimerkiksi peitetoimintasuunnitelmaan tai sen käytännön toteuttamiseen tuomioistuin ei ota kantaa.

Valvonnan yleiset ongelmat

Sisäiseen valvontaan panostettava

Oikeusasiamiehen salaisen tiedonhankinnan laillisuusvalvonta painottuu sisäisen valvonnan valvontaan. Tähän liittyen kertomusvuoden aikana kaikkien poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehdyillä vierailuilla korostettiin oikeusyksikön omaa poliisilaitoksen salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistamaa valvontaa. Myös oikeusasiamiehen vierailuilla Tullissa ja suojelupoliisissa sekä Rajavartiolaitoksen oikeusyksikön vierailulla oikeusasiamiehen kansliassa keskusteltiin salaiseen tiedonhankintaan kohdistuvasta sisäisestä valvonnasta.

Sisäiseen valvontaan on salaista tiedonhankintaa käyttävissä viranomaisissa sinänsä panostettu viime vuosina. Toiminnassa on kuitenkin vielä kehitettävää, esimerkiksi pakkokeinovaatimusten ja -päätösten perustelemisessa. Tämä koskee sekä esitutkintaviranomaisia että tuomioistuimia. Sisäisen valvonnan tehokkuuden kannalta on huolestuttavaa, että Poliisihallituksen havaintojen mukaan joillekin poliisilaitosten oikeusyksiköille on annettu tehtäviä niin paljon, että esimerkiksi salaisten pakkokeinojen tosiasiallinen asianmukainen valvonta ei ole mahdollista.

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 eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia. Uuden lain myötä laajentunut raportointi ja sen vaatima panostus vie myös voimavaroja oikeusasiamiehen kanslian muulta laillisuusvalvonnalta.

Sisäisen valvonnan tärkeä edellytys on valvojien perehtyneisyys alaan ja pääsy kaikkeen asiakirjamateriaaliin. Tämä koskee poliisilaitosten lisäksi myös Poliisihallitusta. Poliisin omankin arvion mukaan valvonnan taso poliisilaitoksilla vaihtelee, samoin mitä ilmeisimmin valvojien asiantuntemus. Niin suojelupoliisin kuin keskusrikospoliisinkin sisäinen valvonta on laillisuusvalvonnan havaintojen mukaan hyvällä tasolla.

Tullissa, Rajavartiolaitoksessa ja puolustusvoimissa sisäinen valvonta on niiden oman arvion mukaan toiminut varsin hyvin. Valvontaa helpottaa se, että toiminnan volyymi on paljon poliisia vähäisempi.

Poliisitoimintaan ja myös salaiseen tiedonhankintaan liittyy kertomusvuonna aktiivisesti käynyt keskustelu poliisin epäiltyjen tietojärjestelmän (epri) käytöstä. Asiaan liittyen oli käynnissä myös esitutkinta ja asiassa on nostettu syytteitä.

Myös eduskunnan hallintovaliokunta selvitti henkilötietojen käsittelyä eprissä, eprin valvontaa ja tietosuojaa. Valiokunta kuuli asian käsittelyn yhteydessä muun muassa OA Jääskeläistä. Lausunnossaan (HaVL 40/2014 vp – MINS 3/2014 vp) valiokunta muun muassa katsoo, että vastaisuudessa on entistä enemmän painotettava sitä, että tietojärjestelmät jo rakenteellisesti ohjaavat käyt-

täjää oikeisiin ja laillisiin toimintamalleihin sekä että tietojärjestelmiä kehitettäessä otetaan huomioon laillisuusvalvonnan tarpeet. Valiokunta korosti sitä, ettei mikään järjestelmä tai valvonta voi korvata sitä, että asia jo ensi vaiheessa tehdään oikein.

Edellä lausuttu pätee varsin pitkälti myös kaikkiin salaisiin pakkokeinoihin. 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.

Lopuksi

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa ei kertomusvuonna noussut esiin erityisen merkittäviä salaisiin pakkokeinoihin ja tiedonhankintakeinoihin liittyviä ongelmia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ongelmia ei olisi.

Salaisen tiedonhankinnan käytössä korostuu kirjaamisen merkitys. SALPA-järjestelmä oli tässä suhteessa aikanaan edistysaskel salaisten pakkokeinojen valvontaan. Järjestelmä myös ohjaa käyttäjäänsä oikeisiin ja laillisiin toimintamalleihin. SALPA-järjestelmä, kuten muutkin poliisin tietojärjestelmät, on kuitenkin vähitellen tulossa tiensä päähän ja VITJA-uudistushankkeen piti tuoda tähänkin ratkaisu. Kun hanke ei kuitenkaan toteutunut suunnitellusti, on SALPA-järjestelmää jouduttu päivittämään. On tärkeää, että toiminnan lainmukaisuus ja toiminnan valvonta ei vaikeudu tietojärjestelmiin liittyvistä syistä.

Telepakkokeinovaatimusten ja myönnettyjen lupien perustelemiseen liittyvät kysymykset olivat kertomusvuonna esillä julkisuudessa. Erään lehden artikkelin ja artikkeliin johtaneiden selvitysten mukaan poliisin eri yksiköiden telepakkokeinovaatimusten perustelujen laadussa oli merkittäviä eroavaisuuksia. Kun vielä käräjäoikeus oli perustellut näitä vaatimuksia niukasti, oli ulkopuolisen tarkastelijan lehden artikkelin mukaan mahdotonta arvioida, mistä näissä tapauksissa perimmältään oli kysymys.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on jatkuvasti korostettu vaatimusten ja päätösten perustelemisen tärkeyttä. Perustelut tulisi kirjata muun muassa päätösten kontrolloitavuuden mahdollistamiseksi. Jos tuomioistuin ei vaadi hakijalta riittäviä perusteluita tai jos tuomioistuin laiminlyö riittävän perustelemisen, vaarana on että lupia myönnetään sellaisiin tapauksiin, joihin lainsäätäjä ei ole näitä keinoja tarkoittanut.

Kertomusvuonna jatkunut Helsingin poliisilaitoksen huumerikosyksikön päällikön epäiltyjä virka- ym. rikoksia koskeva esitutkinta – jonka perusteella sittemmin nostettiin syytteitä – leimasi varsin pitkälle poliisin toiminnasta käytyä keskustelua. Samanaikaisesti käynnissä on ollut esitutkinta poliisin tietolähdetoiminnasta ja edellä mainittu epri-järjestelmään kohdistunut esitutkinta ja selvittelytyö.

Keskustelussa herätettiin kysymyksiä muun muassa riittävästä valvonnasta. Kaikkein salaisimman poliisitoiminnan valvonta on erityisen tärkeää toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi ja luottamuksen säilyttämiseksi.

Mikään käytettävissä olevin resurssein tehtävä valvonta ei kuitenkaan voi olla aukotonta. Ensiarvoisen tärkeää on jokaisen toimijan tinkimätön lain noudattaminen. Salaisessa tiedonhankinnassa keskeisellä sijalla on normaaliin esimiestyöhön kuuluva alaisten valvonta ja ohjaaminen. Salainen toiminta ei saa kadota esimiesten näköpiiristä. Lisäksi esimiehillä on parhaimmat mahdollisuudet havaita ja puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin.

4.7 Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului OA *Petri Jääskeläiselle* 31.3.2014 asti ja sen jälkeen AOA *Jussi Pajuojalle*. Vastuuesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Harri Ojala* 15.10.2014 asti ja hänen jälkeensä oikeusasiamiehensihteeri *Anu Rita*.

Rikosseuraamuslaitos (Rise) vastaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. Oikeusasiamiehen tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Tämän vuoksi Risen valvonta kohdistuu pääosin ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon vankiloissa. Yhdyskuntaseuraamusten valvontaan ei ole yhtä intensiivistä tarvetta.

4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Vankien päivittäinen keskimäärä oli noin 3 100. Vastaavasti yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden päivittäinen keskimäärä oli samoin 3 100.

Oikeusministeriön hallinnonalaan ja myös Riseen kohdistuvat säästövaatimukset herättivät huolta julkisessa keskustelussa. Säästövelvoitteiden toteuttamiseksi Rise päivitti toimitilavisionsa. Taloudellisten voimavarojen vähäisyys tuli esiin myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksessa. Sen mukaan vankiloiden ja arviointikeskusten henkilökunnasta yli puolet katsoi resurssitilanteen heikentävän vankien oikeuksien toteutumista.

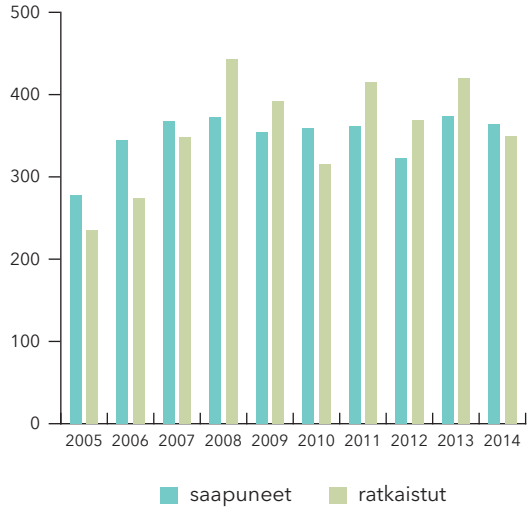
Uusi laki valvotusta koevapaudesta täsmensi koevapautta koskevaa sääntelyä. Lisäksi eduskunta käsitteli laajaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten uudistuspakettia, joka tulee voimaan 1.5.2015. Siihen kuuluvat hallituksen esitys vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 45/2014 vp), jossa on ennen muuta kyse säännösten täsmentämisestä, hallituksen esitys yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 215/2014 vp), jolla säädetään yhteinen laki yhdyskuntaseuraamuksista ja hallituksen esitys henkilötietojen käsittelystä rikosseuraamuslaitoksessa (HE 292/2014 vp), jolla kumotaan aikaisempi laki. Lisäksi vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon aloitustehtävät siirretään kokonaisuudessaan Rikosseuraamuslaitokselle, kun aiemmin osa niistä kuului ulosottoviranomaisille (HE 110/2014 vp). Rikosseuraamuslaitoksen toimintaan vaikuttaa myös hallituksen esitys (HE 291/2014 vp), jolla mahdollistettaisiin toistuvasti sakkorikoksiin tuomittujen tuomitseminen muuntorangaistukseen.

4.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

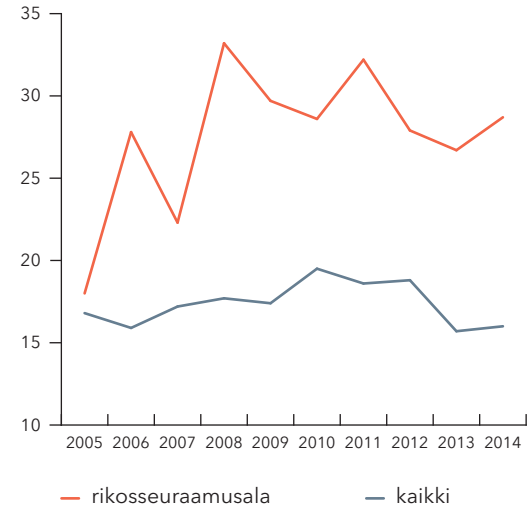
Riseä koskevat kantelut ovat yksi suurimpia asiaryhmiä. Vuonna 2014 saapui 364 kantelua (374 vuonna 2013). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 349 (420).

Toimenpiteeseen päädyttiin 104 kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 29 %, mikä oli edellistä vuotta korkeampi (27 %). Rikosseuraamusalan toimenpideprosentti on suurien asiaryhmien korkein ja vakiintuneesti selvästi kanslian keskiarvon yläpuolella. Tämä on tyypillistä toimialoille, joilla joudutaan puuttumaan muun muassa perustuslaissa turvattuun vapauteen, henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan.

Kantelut kohdistuivat poikkeuksellisen usein Riihimäen vankilaan, mitä käsitellään tarkemmin jäljempänä jaksossa 4.7.5.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

4.7.3 TARKASTUKSET

Tarkastuskohteina olivat Kuopion vankila, Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalue, Hämeenlinnan vankila, Hämeenlinnan vankilan poliklinikka ja Vankisairaala. Lisäksi AOA teki vuosittaisen tarkastuksen Risen keskushallintoyksikköön.

Eurooppalainen komitea kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (CPT) kävi Suomessa tarkastuskäynnillä 22.9.–2.10.2014. CPT vieraili Helsingin, Keravan, Riihimäen ja Vantaan vankiloissa. Marraskuulle 2014 suunniteltu AOA:n tarkastus Riihimäen vankilaan siirrettiin tehtäväksi vuonna 2015 sen jälkeen, kun CPT:n yksityiskohtainen raportti on valmistunut. Näin on mahdollista ottaa tarkastuksella huomioon CPT:n havainnot.

Oikeusasiamies on 7.11.2014 alkaen toiminut Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture). Valvontaelin tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tästä toiminnasta kerrotaan tarkemmin jaksossa 3.3., jossa myös selostetaan Riseen liittyviä tarkastushavaintoja kansallisen valvontaelimen toimialaan kuuluvilta osilta.

Tarkastushavaintoja

Kuopion vankilassa AOA kiinnitti vankilan huomiota naisvankiosaston olosuhteisiin ja naisvankien asemaan laitoksessa, jossa valtaosa vangeista on miehiä. Naisvankien toiminta- ja vapaa-ajanviettomahdollisuudet vaikuttivat niukoilta. Lisäksi tulisi harkita toimenpiteitä vankien ulkoiluolosuhteiden ja -tilojen parantamiseksi. Tarkastuksen yhteydessä pidettiin vankipuhuttelu, jossa esiin tulleita asioita saatettiin johtajan tietoon, mikäli vanki näin halusi.

Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksessa keskusteltiin vankien muutok-

senhausta, vankiloiden järjestyssäännöistä ja vankien omaisuuden hallussapidosta sähköisestä valvonnasta. Lisäksi esillä oli vammaisten vankien sijoittaminen ja suppean rangaistusajan suunnitelman lainmukaiset laatimisedellytykset. Viimeksi mainitusta AOA antoi myös Etelä-Suomen rikosseuraamusaluetta koskevan ratkaisun (3236/4/13).

Hämeenlinnan vankilan tarkastuksella painopiste oli naisvankien asemassa. Naisvankiosastoilla oli edelleen vessattomia ns. paljusellejä. Vankilan ilmoituksen mukaan vangeilla on yöaikaankin mahdollisuus päästä pyynnöstä wc-tiloihin. AOA keskusteli vankilan johdon kanssa tilojen huonosta kunnosta ja vessattomista selleistä. Tarkastuksen yhteydessä järjestettiin vankilan ja Hämeen TE-toimiston edustajien tapaaminen, jossa keskusteltiin yhteistyömahdollisuuksista vankien saamiseksi tehokkaasti työvoimapalveluiden piiriin.

Sekä Hämeenlinnan vankilan että vankisairaalan naisvangeille tarjottiin etukäteen mahdollisuutta keskustella luottamuksellisesti kahden naispuolisen esittelijän kanssa. Kymmenen vankia käytti tätä tilaisuutta. Yleisin keskustelunaihe oli terveydenhuollon saatavuus ja laatu. Vankilan johdon kanssa käsiteltiin niitä kysymyksiä, joiden osalta vangit olivat antaneet suostumuksensa siihen. Kun johtajan tietoon saatettiin, että erään työpisteen taukotilassa tupakoitiin, tupakointi siirrettiin tapahtuvaksi ulkona. Lisäksi johtaja selvitti henkilökunnan käytökseen liittyviä väitteitä niistä tiedon saatuaan. Esittelijät kertoivat johdolle oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä otettavaksi huomioon vastaisuudessa. Keskustelussa oli vielä esillä selvittämisvelvollisuutta koskeva laillisuusvalvontakäytäntö, kun arvioidaan vangin ja tapaajan suhdetta vangin haettua valvomatonta tapaamista.

Hämeenlinnan vankilan poliklinikalla keskusteltiin muun muassa siitä, että lääkärin vastaanotolle pääsy on koettu vaikeaksi, ja lääkkeiden jakelussa tapahtuu paljon virheitä. AOA saattoi Risen terveydenhuoltoyksikön johtavan ylilääkärin ja poliklinikoiden ylilääkärin tietoon aiemmat laillisuusvalvontakannanotot, joiden mukaan potilaalle pitää turvata mahdollisuus saada hoitoa kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon potilaan yksilölliset tarpeet ja hoidon kiireellisyys. Asiointilomakkeeseen vastanneen virkamiehen henkilöllisyys ei saa jäädä epäselväksi vangille. AOA pyytää erikseen selvitystä potilaan terveystietojen asianmukaisesta suojaamisesta lääkkeiden koneellisessa jakelussa. Omana aloitteena selvitetään muun muassa omahoitolääkkeiden jakelukäytäntöä, jonka mukaan ns. itsehoitokipulääkkeitä ei enää ole vankien saatavilla vankilan osastoilla.

Vankisairaalan tulisi pyrkiä poistamaan pyörätuolilla liikkuvan vangin esteettömään kulkuun ja ulkoiluun liittyviä ongelmia. Sairaalan tulee potilastietojen luottamuksellisuuden vuoksi huolehtia siitä, ettei puhe hoitajien huoneesta kuulu vankiselleihin. Sellien kylmyydestä AOA totesi, että ongelman korjaamiseksi tulee viime kädessä ottaa yhteyttä Senaatti-kiinteistöjen yhteyshenkilöön. AOA otti omana aloitteena tutkittavaksi naisvankien äitiysvaatteiden saatavuuden.

Risen keskushallintoyksikön tarkastuksella käsiteltiin muun muassa hallintolain kantelusäännösten noudattamista. Vankiloissa on esiintynyt ongelmia erityisesti asiakirjajulkisuus- ja henkilörekisterisäännösten soveltamisessa. Keskusteltiin vielä siitä, kuinka rekisterinpitäjänä toimiva keskushallintoyksikkö on järjestänyt turvallisuustietorekisterin sisällön lainmukaisuuden valvonnan. Lisäksi keskushallintoyksikkö selosti sähköisen viestinnän käytön laajentamissuunnitelmia, CPT:n alustavien havaintojen aiheuttamia toimenpiteitä, vankiloiden uuden puhelinjärjestelmän käyttöönottoa ja oikeudellisen yksikön organisaatiomuutoksia.

4.7.4 LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

OA Petri Jääskeläinen antoi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja lakivaliokunnalle lausunnot vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi annetusta hallituksen esityksestä (HE 45/2014 vp).

Seuraavassa selostetaan kahta vuonna 2014 ratkaistua omaa aloitetta.

Risessä noudatetun käytännön mukaan vankien kirjeet on yleensä toimitettu oikeusasiamiehen kansliaan maksutta virkakirjeessä. Osa vangeista ei kuitenkaan ole ollut tietoisia tästä käytännöstä. Toisaalta maksutta toimittamisesta on joissakin vankiloissa luovuttu. Tutkittavana on ollut myös tapaus, jossa vankien kirjeitä ei suostuttu toimittamaan eteenpäin, elleivät vangit olleet varustaneet kirjekuorta postimerkillä.

AOA:n mukaan vankiloilla ei ole lakiin perustuvaa velvoitetta toimittaa vankikanteluita Risen kustannuksella oikeusasiamiehen kansliaan. Hän piti kuitenkin vankiloiden erilaisia postituskäytäntöjä ongelmallisina ja yhtyi keskushallintoyksikön lausuntoon, jonka mukaan vankikantelut tulisi edelleen toimittaa maksutta virkakirjeessä valvontaviranomaisille. Suosituksen ilmaisemisen hän katsoi kuitenkin olevan Risen harkinnassa.

AOA piti tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona sitä, että oikeusasiamiehelle tai muulle vankiloiden toimintaa valvovalle viranomaisille osoitettujen kanteluiden lähettämisessä käytettäisiin mahdollisimman laajasti sähköistä viestintää. Hän saattoi käsityksensä Risen tietoon (2091/2/11).

Suljettujen vankiloiden puhelinjärjestelmässä on soitonsiirron esto, joka katkaisee muun muassa avustajalle tai viranomaiselle osoitetut puhelut, jos puhelu ohjautuu ilmoitetusta numerosta toiseen numeroon. AOA:n mukaan soitonsiirron estoa voidaan pitää asianmukaisena sen varmistamiseksi, että puhelu osoitetaan ilmoitetulle henkilölle. Vankien tulee kuitenkin voida soittaa avustajalleen tai viranomaiselle jollain vaihtoehtoisella tavalla.

AOA piti perusteltuna Risen suunnitelmaa ottaa käyttöön ns. handsfree-kuulokkeet, joiden avulla vankien puhelut avustajille ja viranomaisille voidaan tarvittaessa järjestää soitonsiirron estämättä. Järjestely varmistaa myös sen luottamuksellisen viestinnän suojan edellyttämän seikan, etteivät henkilökunta tai muut vangit kuule näitä puheluita. AOA viittasi myös siihen, että vastaavalla järjestelmällä on eräissä poliisivankiloissa kyetty turvaamaan puheluiden luottamuksellisuus (2530/2/13*).

Esityksiä tehtiin kaksi

Kun selvitettiin asianajajien tarkastamista heidän tullessaan tapaamaan päämiestään vankilaan, kävi ilmi, ettei asianajajasalaisuuden suojaan puuttumisesta ollut ohjeistusta. AOA katsoi asianajajasalaisuuden tärkeyden edellyttävän mahdollisimman täsmällisiä ohjeita. Hän esitti, että Rise selvittää asiaa mahdollisesti yhteistyössä Suomen Asianajajaliiton kanssa ja antaa riittävän yksityiskohtaisen ja yhdenmukaisesti sovellettavan ohjeistuksen. AOA saattoi käsityksensä Risen tietoon ja pyysi ilmoittamaan 31.3.2015 mennessä tarpeelliseksi katsotuista toimenpiteistä (1641/2/13*).

Vankila menetteli virheellisesti, kun se ei ilmoittanut vangille hänelle myönnetyn valvomattoman tapaamisen peruuttamisesta. Kantelun mukaan tapaaja tuli tapaamaan vankia päivänä, jolle valvomaton tapaaminen oli myönnetty. Tapaajalle aiheutui kuluja vankilaan saapumisesta ja lastenhoitajan palkkaamisesta. Vankilan selvityksestä ei varmuudella ilmennyt, oliko tapaaja käynyt vankilassa. AOA esitti vankilan johtajalle, että hän arvioisi, olisiko vankilan syytä hyvittää tapaajalle toteutumattomasta tapaamisesta aiheutuneet kohtuulliset kulut, jos tapaaja oli saapunut vankilaan (1020/4/13).

4.7.5 MUITA RATKAISUJA

Huomautukset

Huomautuksia lainvastaisesta menettelystä annettiin kolme.

Vanki oli sytyttänyt patjan ja vuodevaatteet palamaan. Sellissä oli voimakkaasti savua eivätkä vartijat saaneet sellin ovea auki. Lopulta paikalle hälytetty pelastuslaitos mursi sellin oven. Vanki loukkaantui niin, että joutui viettämään kuukauden sairaalahoidossa. OA antoi vankilalle huomautuksen laiminlyönnistä, koska vankila ei ollut huolehtinut siitä, että tarpeelliset välineet sellin oven avaamiseen hätätilanteessa olisivat olleet

asianmukaisessa kunnossa ja henkilökunnan saatavilla (600/4/13*).

AOA antoi vankilan vartijalle huomautuksen tämän avattua vangille asianajajalta saapuneen kirjeen (435/4/14). Kolmannessa huomautuksessa, jota selostetaan alla olevassa tapauksessa, oli kyse vankien tietopyyntöjen käsittelemisestä (5014/2/14*).

Asiakirjajulkisuus ja henkilörekisterit

Viranomaisten toiminnan julkisuuteen tai henkilörekistereihin liittyvät kantelut antoivat aihetta toimenpiteisiin useiden eri vankiloiden, yhden arviointikeskuksen ja keskushallintoyksikön kohdalla. Säännöksiä ei tunneta, tai niitä ei osata soveltaa oikein, vaikka kyse on kaikkia viranomaisia koskettavista oikeusohjeista, jotka ovat olleet voimassa pitkään. Säännösten soveltamisongelmat ovat jatkuvasti antaneet aihetta toimenpiteisiin, ja ne ilmenivät runsaslukuisina taas vuonna 2014.

AOA antoi vankilalle huomautuksen, koska vankila toimi vankien asiakirjapyynnöissä julkisuuslain ja neuvontavelvollisuuden vastaisesti. Vaikka vangit lopulta ilmeisesti saivat pyytämänsä asiakirjat, AOA piti vankilan menettelyä tästä huolimatta hyvin moitittavana. Vankien oli vaikeaa ja kallista saada pääosin yksinkertaisia ja selviä tietopyyntöjään toteutettua. AOA arvioi vankilan menettelyä kokonaisuutena neljän eri kantelijan yhteensä kymmenen kantelun perusteella.

Kyse oli muun muassa siitä, että vankien pyyntöjä saada ensisijaisesti itseään koskevia tietoja käsiteltiin henkilötietolaissa säädetyn tarkastusoikeuden käyttämisenä, ei julkisuuslain mukaisina asiakirjapyyntöinä. Tiedon antaminen viranomaisen henkilörekisteristä tapahtuu lähtökohtaisesti julkisuuslain mukaisesti, koska myös viranomaisen henkilörekisterissä olevat tiedot ovat julkisuuslain tarkoittamia viranomaisen asiakirjoja. Jos on epäselvää, onko kyse tarkastusoikeuden käyttämisestä vai asiakirjapyynnöstä, vankia tulee opastaa ja neuvoa siten, että hän ymmärtää näiden perusteiden ja menettelyjen erot ja osaa valita niistä tarpeisiinsa nähden tarkoituksenmukaisemman pyynnön.

AOA kiinnitti vankilan huomiota myös siihen, että lain mukaan päätös asiakirjan antamisesta on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian. Laissa mainitut määräajat, neljätoista päivää tai poikkeuksellisesti kuukausi, ovat enimmäisaikoja eivätkä tarkoita sitä, että pyynnön käsittely saa säännönmukaisesti kestää niin kauan.

Vastaavasti henkilörekisteriin kohdistuva tarkastusoikeus pitää lain mukaan toteuttaa ilman aiheetonta viivytystä. Laissa mainittu kolme kuukautta ei tarkoita sitä, että tarkastuspyyntöä voidaan säännönmukaisesti käsitellä näin kauan. Kyseessä on ehdoton takaraja, jonka jälkeen viranomaisen katsotaan evänneen tarkastusoikeuden.

Risen keskushallintoyksikön määräyksen mukaan päätösvalta tarkastusoikeuden toteuttamisesta kuuluu vankilan johtajalle. AOA kuitenkin totesi, että päätöstä vangin tarkastusoikeuden käyttämiseksi katsotusta tietopyynnöstä ei tehnyt johtaja vaan rikosseuraamusesimies.

Lain tavoite on, että tieto asiakirjasta voidaan antaa mahdollisimman nopeasti ja joustavasti. Jos kyseessä on asiakirja, eli tässä tapauksessa vankitietojärjestelmässä oleva tieto, jota asiakirjapyynnön saaneella vankilalla on oikeus käsitellä, julkisuuslain tavoitteet toteutuvat parhaiten niin, että vankila antaa pyydetyn tiedon, ellei ole perusteita pyynnön siirtämiselle toiseen yksikköön. AOA:n mukaan asiakirjan antaa lähtökohtaisesti se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on.

Koska Rise muodostaa yhden viranomaisen, nopeuteen ja joustavuuteen tulee pyrkiä myös viranomaisen sisäisessä menettelyssä. Siltä osin kuin vankia oli vankilassa kehotettu esittämään tietopyyntönsä muualle, esimerkiksi arviointikeskukselle, asiassa oli AOA:n mukaan menetelty virheellisesti. Viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on hallintolain mukaan viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Lisäksi julkisuuslaki edellyttää, että viranomainen itse tarvit-

taessa siirtää asiakirjapyynnön. Hallinnon palveluperiaate huomioon ottaen AOA ei pitänyt perusteltuna, ettei näitä menettelytapoja noudatettaisi myös saman viranomaisen eri yksiköiden välillä.

AOA esitti vielä käsityksensä asiakirjojen hallussapidosta. Hän totesi ymmärtävänsä vankilaympäristössä voivan joskus olla mahdollista, että vanki ei ole pyytänyt itseään koskevia tietoja omasta halustaan, vaan muiden vankien painostuksesta. Joissakin tapauksissa tietojen leviäminen voi olla jopa turvallisuusuhka. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan voi olla peruste kieltää kaikkia vankeja pitämästä hallussaan itseään koskevia tietoja, vaan se edellyttää yksittäistapausta koskevia konkreettisia seikkoja.

Virkatoimien täytyy myös olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Risen virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi. Monissa kanteluissa esitettiin vangin omasta tarpeesta lähteviä syitä asiakirjapyynnöille, kuten tarve hakea muutosta tai kannella. AOA totesi lopuksi, että useissa laillisuusvalvonnan ratkaisuissa on korostettu, että oikeudenkäyntiasiakirjan hallussapitoon voidaan vankilassa puuttua vain sellaisissa poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa, joissa hallussapitoon liittyy konkreettinen, todellinen ja perusteltu turvallisuusuhka (5014/2/14*).

Sekä julkisuuslain että henkilötietolain selvä lähtökohta on, että rekisteröity saa tiedot itselleen. AOA totesi toisessa ratkaisussaan, että julkisuuslain mukaan tieto voidaan jättää antamatta pyydetyllä tavalla, jos pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän, kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuttaa kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Asiakirjan antamistavan osalta lähtökohtana on, että viranomaisen on annettava tiedot pyytäjälle hänen haluamallaan tavalla. Henkilötietolain mukaan tiedot on pyydettäessä annettava kirjallisesti (5219/4/13).

AOA totesi vankilan johtajan menetelleen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain vastaisesti. Kun hän kieltäytyi antamasta vangin pyytämiä tietoja vankilan vankiluvusta tiettynä päivänä, hän ei tehnyt hallintolaissa asetetut edellytykset täyttävää ja valitusosoituksen sisältävää päätöstä asiassa (3791/4/14).

Risen keskushallintoyksikössä ei ollut käsitelty ja ratkaistu asiakirjapyyntöä julkisuuslain edellyttämässä määräajassa. Pyyntö oli esitetty 2.9.2013 ja päätös asiassa tehtiin vasta 20.12.2013. AOA ilmoitti keskushallintoyksikölle asiakirjapyynnön käsittelyajan olleen lainvastainen (5179/4/13).

Kun vanki pyytää saada tietää, mihin rangaistusajan suunnitelmaan tehty merkintä perustuu, vangille tulee kertoa julkisuuslain ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti, mikäli merkintä perustuu vangilta salassa pidettäviin tietoihin. AOA esitti käsityksensä tästä rikosseuraamusalueen arviointikeskukselle. Lisäksi hän totesi, että julkisuuslain mukaisesti vangin tulee saada asiasta päätös, johon hän voi hakea muutosta (1477/4/13).

Vankien yhteydet vankilan ulkopuolelle

Mahdollisuus pitää yhteyttä vankilan ulkopuolelle on vangeille tärkeä. Yhteydenpitomahdollisuuksien ongelmat ovat kanteluissa säännönmukaisesti esillä. Edellä jaksossa 4.7.4 selostetaan omana aloitteena käsiteltyä soitonsiirron estoa ja vankikantelujen toimittamista maksutta. Kanteluasioissa on muun muassa seuraavia kannanottoja puhelimen käytöstä ja kirjeenvaihdosta.

Vankilan järjestyssäännössä esitettyjen puhelimen käyttöaikoja koskevien määräyksien tulee olla vankilan toiminnan ja järjestyksen kannalta välttämättömiä. Vastaanotto-osastolla soittomahdollisuus oli rajoitettu yhteen kertaan viikossa, mikä asetti kahdeksi viikoksi osastolle sijoitetun vangin kohtuuttomaan tilanteeseen. AOA:n mukaan yksi soittokerta viikossa ei vastaa sitä, mitä vankeuslaissa säädetään puhelimen käytöstä (5620/4/13).

OA totesi, että on edelleen tulkinnanvaraista, mahdollistavatko säännökset vankien väliset puhelut. Hän piti tärkeänä, että vankien väliset puhelut ovat mahdollisia muun muassa silloin, kun kysymys on puolisoiden välisestä yhteydenpidosta (3540/4/13).

Perustuslaissa taattuun sananvapauteen kuuluu yhtenä osana oikeus vastaanottaa tietoa, mielipiteitä ja muita viestejä. Lisäksi lainsäädännössä on nimenomaisesti turvattu vangeille oikeus hankkia kirjallisuutta. AOA kiinnitti vankilan huomiota siihen, että kirjojen hallussa pitämistä koskevat käytännöt, esimerkiksi määrälliset hallussapitorajoitukset, eivät saa johtaa siihen, että oikeus hankkia kirjallisuutta jää käytännössä toteutumatta tai toteutuu hyvin rajallisesti. Myös kirjojen vaihtamiseen liittyvien käytäntöjen tulee olla asianmukaiset. Ei esimerkiksi saa syntyä tilannetta, jossa vangin on lahjoitettava kirjojaan vankilan kirjastolle saadakseen haltuunsa uutta kirjallisuutta (1705/4/14).

Oikeusturva, perusteleminen, kirjaaminen ja kohtelun yhdenmukaisuus

Vankia koskevien päätösten ja muiden vangin kohteluun, oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvien asioiden täsmällinen kirjaaminen on tärkeää sekä vankien että virkamiesten oikeusturvan toteutumisen ja toiminnan valvonnan kannalta. Laillisuusvalvonnassa on edelleen jouduttu kiinnittämään huomiota kirjaamiseen, perustelemiseen ja menettelyvirheisiin. Ajoittain esiin tulee myös asioita, joissa vankien kohtelu eri vankiloissa ei ole yhdenmukaista. Kohtelun yhdenmukaisuutta selvitettiin muun muassa tilanteessa, joissa pikatesti antaa positiivisen tuloksen vangin virtsanäytteestä.

Kun hylätään vangin erittäin tärkeästä syystä anoma poistumislupa, asiasta tulee tehdä kirjallinen perusteltu hallintopäätös, johon sisältyy oikaisuvaatimusosoitus. AOA totesi, että vangille laissa taattu oikeus valittaa kielteisestä päätöksestä voi toteutua vain näin (1342/4/14).

Kun vankilassa tehtiin vangin erillään pitämistä koskeva päätös, sen tiedoksianto vangille viivästyi. AOA korosti päätöksen antamisen viivytyksettömyyttä, koska vangin laissa turvatun muutoksenhakuoikeuden toteutuminen edellyttää kirjallisesti tehtyä päätöstä ja sen tiedoksi antamista (5753/4/13).

Kirjaamisessa ja toimenpiteiden perusteiden ilmoittamisessa havaittiin muun muassa seuraavia puutteita: henkilöntarkastuspöytäkirjasta ei selvinnyt peruste henkilöntarkastuksen toimittamiselle (1611/4/14), kielteisen poistumislupapäätöksen perustelut eivät sisältäneet tosiasiallisia päätösperusteita, vaan ainoastaan johtopäätöksen (5687/4/13), päätöksestä ei lainkaan käynyt ilmi, miksi poistumislupaehtojen noudattamisesta ei voitu riittävässä määrin vakuuttua (3694/4/13), huumekoiran reaktion perusteella tapaaminen järjestettiin erityisen valvotuissa olosuhteissa, mitä ei kirjattu eikä ilmeisesti myöskään ilmoitettu tapaajalle ja vangille (4712/4/13), henkilönkatsastusta koskevan päätöksen kohta ”perusteen ilmoittaminen vangille” oli jätetty tyhjäksi (2376/4/14).

AOA saattoi Risen keskushallintoyksikön tietoon hallintolain edellyttävän, että kanteluvastaukseen sisällytetään ilmoitus siitä, että hallintokanteluasiassa ei saa hakea muutosta valittamalla (3930/4/14).

Kantelijan virtsasta tehdyn ns. pikatestin mukaan hän oli käyttänyt huumausaineita. Laboratoriossa tehty varmennustesti osoitti, että pikatesti oli antanut virheellisen positiivisen tuloksen. Kantelija oli pikatestin tuloksen perusteella siirretty pois työtoiminnasta ja keskeytys jatkui varmennustestin tuloksen saapumiseen saakka. Vankilan selvityksen mukaan työtoimintaan osallistumisen epääminen tutkinnan ajaksi oli ollut normaali käytäntö.

AOA totesi, että kyseisen rikosseuraamusalueen suljetuissa vankiloissa oli hyvin erilaisia, jopa täysin vastakkaisia käytäntöjä siinä, miten vangin virtsanäytteestä saatu positiivinen pikatestitulos vaikutti vangin toimintaan sijoittamiseen. AOA:n mukaan vankeja tulee lähtökohtaisesti kohdella eri vankiloissa toisiaan vastaavissa tilan-

teissa samalla tavoin. Vaikka vankilalla on harkintavaltaa vankia toimintaan sijoitettaessa, vangin siirtämiseen pois toiminnasta tulee olla perusteltu syy. Toiminnasta poistaminen tulee tehdä tapauksen mukaan harkiten ja toiminnan sisältö huomioon ottaen, ja vankiloiden käytäntöjen tulee olla yhtenäisiä.

AOA pyysi Risen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan 31.3.2015 mennessä, mihin toimiin hänen seuraavat havaintonsa ovat antaneet aihetta:

- positiivisen pikatestituloksen merkitys toimintaan sijoittamiselle vaihtelee vankiloittain,
- vankeja tulee lähtökohtaisesti kohdella eri vankiloissa toisiaan vastaavissa tilanteissa samalla tavoin,
- vangin toiminnasta pois siirtämiseen tulee olla perusteltu syy ja
- vankiloissa tulisi määritellä, mitkä toiminnot ovat sellaisia, että päihteiden käyttö estää niihin sijoittamisen (4111/4/13*).

Vankien vaatetus

Vankeuslain lähtökohta on, että vangit saavat käyttää omia vaatteitaan ja käyttöoikeuden rajoittaminen edellyttää vankilan järjestyksen, valvonnan tai työturvallisuuden vaatimaa syytä. Siksi AOA saattoi vankilan tietoon käsityksensä, ettei ollut perusteita vaatia vankia käyttämään tapaamisissa vankilan antamia ns. vankivaatteita. Hän piti sinänsä hyväksyttävänä vankilan käytäntöä pyytää vankeja vaihtamaan vaatteensa lapsitapaamisen jälkeen, jotta mahdollisten kiellettyjen esineiden tai aineiden kulkeutuminen vankilan osastoille voitiin estää. Kyse oli vangin turvatarkastuksesta, joka voi sisältää myös vaatteiden vaihdon. Oikeus turvatarkastuksen suorittamiseen ei kuitenkaan sisällä oikeutta vaatia, että tapaamisissa käytettävien vaatteiden tulee olla vankivaatteita. AOA:n mukaan vangin omakin vaatetus on tarkastettavissa tapaamisen jälkeen, eikä kiellettyjen aineiden ja esineiden kulkeutumisen estäminen vankilan osastoille siten edellytä vankivaatetuksen käyttöä (5058/4/13*).

Riihimäen vankila

Riihimäen vankilaa koskevien kantelujen osuus on ollut huomattavan suuri. Vuonna 2014 saapui yli 120 Riihimäen vankilaa koskevaa kantelua. Tämä oli kolmasosa kaikista rikosseuraamusalan kanteluista. Myös toimenpideratkaisuista merkittävä osa koski Riihimäen vankilaa. Kun koko Riseen kohdistui 104 toimenpideratkaisua, niistä 39 eli lähes 40 % kohdistui Riihimäen vankilaan. Luvut ovat suuria, kun otetaan huomioon, että vankilan osuus koko maan vankipaikoista on selvästi alle 10 % (223/3 032).

Ei ole poikkeuksellista, että suurista suljetuista vankiloista, joihin sijoitetaan muun muassa moninkertaisia rikoksenuusijoita, kannellaan enemmän kuin avolaitoksista. Mutta myös muihin suuriin suljettuihin vankiloihin verrattuna Riihimäen vankilaa erottuu muista. Kantelujen määrää voi lisätä se, että Riihimäen vankilassa on Suomen ainoa varmuusosasto, johon sijoitettiin vankeja viime vuonna. Varmuusosaston vankimäärä on kuitenkin ollut vähäinen, käytännössä yleensä muutamia vankeja kerrallaan.

Kanteluissa on ollut kyse monenlaisista asioista, niissä esiin nousseet kysymykset eivät poikkea juurikaan siitä, mistä vangit yleensä kantelevat. Suuren asiaryhmän ovat muodostaneet edellä selostetut tietopyyntöjen käsittelyä koskevat kantelut. Myös henkilökunnan käytös ja menettelytavat ovat olleet esillä useissa kanteluissa. Seuraavassa selostetaan eräitä Riihimäen vankilaa käsitteleviä toimenpideratkaisuja.

Henkilökunnan käytökseen tai menettelyyn puututtiin muun muassa seuraavissa tilanteissa: ruoan jaon tasapuolisuus (3927/4/14), vartijan sopimaton ja vankia väheksyvä kielenkäyttö (3925/4/14), henkilökunnan käytös ja asiallisen kielen käyttäminen vankien kanssa asioidessa (1602/4/14), asiointilomakkeeseen vastaamisen unohtaminen (872/4/14) ja postin huolimaton käsittely, jonka takia kaksi kirjettä jaettiin väärälle henkilölle (2482/4/14).

AOA totesi toimitun lainvastaisesti, kun vangin tarkkailuun sijoittamisesta ei ilmoitettu terveydenhuollon ammattihenkilölle, eikä niistä teh-

ty asetuksen mukaisia kirjauksia. Koska vankia ei tule pitää tarkkailussa kauempaa kuin sijoittamisperuste välttämättä edellyttää, tarkkailussa tehtyjen havaintojen kirjaaminen on olennaista arvioitaessa sen keston lainmukaisuutta (69/4/13).

AOA kiinnitti vankilan johtajan huomiota siihen, millä tavoin lainvastaisiin menettelytapoihin tulisi puuttua. Vankilan johtaja totesi lausunnossaan, että hän ei pitänyt hyväksyttävänä alaisensa rikosseuraamusesimiehen menettelyä. Johtajan mukaan perusteiltaan väärän ilmoituksen kirjaaminen vankitietojärjestelmään saattaa vaarantaa vangin hoitoa, oikeuksia ja järjestelmän luotettavuutta. Johtaja kuitenkin katsoi, että asian ollessa vireillä kanteluna sitä ei käsitelty sisäisesti vankilassa. AOA piti epäasianmukaisena, jos työnantajan tiedossa oleviin epäasianmukaisiin menettelytapoihin ja virheellisiin käsityksiin lain sisällöstä puututaan vasta sen jälkeen kun kanteluasiassa on saatu ylimmän laillisuusvalvojan ratkaisu. Kanteluprosessi ei ole este sille, että työnantaja voi välittömästi puuttua asiaan sen tultua johtajan tietoon (5360/4/13).

AOA katsoi, että vankilan johtajan olisi tullut selvittää henkilökunnan käytöksestä esitetyn väitteen todenperäisyys. Johtaja ei ollut katsonut tarpeelliseksi tutkia vangin esittämää väitettä, koska vanki ei ollut nimennyt vartijaa. AOA:n mukaan asia olisi tullut selvittää, koska vartijan käytös sellaisena kuin vanki sen kuvaili, oli ollut erittäin epäasiallista ja myös laitosturvallisuuden kannalta huolestuttavaa. Samassa asiassa AOA moitti sitä, että vangeille ei ilmoitettu vankilassa tapahtuneesta vesikatkoksesta välittömästi, vaan vasta sitten, kun vangit sitä erityisesti kysyivät (2490/4/14). Samoin vangeille olisi tullut ilmoittaa siitä, että henkilökunnan sairaustapausten takia aamulla siirryttiin ns. yövahvuuteen. Asiasta ilmoitettiin vasta kello 13 (2252/4/14).

Päätösperusteiden kirjaamiseen jouduttiin kiinnittämään huomiota useampia kertoja (3083 ja 2908/4/14 sekä 3690/4/13). Jotta päätöksentekijä voi käytettävissään olevan selvityksen perusteella itsenäisesti harkita, miten asia tulee ratkaista, hänen on saatava tietää, miksi esimerkiksi vangin hakemusta siihen annetussa lausunnossa puolletaan tai vastustetaan. Lausuntojen sisältö on merkityksellistä myös sen vuoksi, että päätös on perusteltava ja vangilla on oikeus saada tietää itseään koskevan päätöksen perusteet. Varsinkaan kielteinen päätös ei ole riittävästi perusteltu, jos siinä vain viitataan vastustavaan lausuntoon, koska pelkkä vastustaminen ei kerro mitään kielteisen kannanoton tosiasiaperusteista (3454/4/13).

Hyvän hallinnon periaatteiden todettiin edellyttävän, että esimerkiksi vangille asiointilomakkeella annetusta vastauksesta tai asiakirjan lähetteestä käy selville lähettäjä. Pelkkiä nimikirjaimia ei voida pitää riittävinä (2618/4/14). AOA totesi myös, että hyvän hallinnon periaatteet, julkisuuslain viranomaistoiminnalle asettamat vaatimukset ja perustuslaissa säädetyn virkamiehen virkavastuun toteuttaminen edellyttävät, että asianosaiselle hänen pyynnöstään ilmoitetaan niiden virkamiesten nimet, jotka ovat osallistuneet häntä koskevaan toimenpiteeseen, esimerkiksi suorittaneet tarkastuksen hänen selliinsä. Samassa asiassa AOA kiinnitti huomiota siihen, että mikäli virkamiehen tehtäviin eivät kuulu ne asiat, joista vanki esittää kysymyksiä, tulisi asiointilomake ohjata vastattavaksi kokonaan tai osaksi sellaiselle virkamiehelle, jonka tehtäviin kyseiset asiat kuuluvat, jotta vanki saa asianmukaisen vastauksen tiedusteluunsa ilman aiheetonta viivytystä (1150/4/14).

Vangin kuuleminen varmuusosastosijoituksen yhteydessä antoi AOA:lle aihetta esittää käsitys. Varmuusosastolle sijoittaminen on vangin oikeuksien ja kohtelun kannalta merkittävä päätös, ja se on myös valituskelpoinen hallintopäätös. Vangilla tulee olla todellinen mahdollisuus ottaa kantaa varmuusosastolle sijoittamiseen. Sijoitusesitys perusteluineen samoin kuin muut asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavat asiakirjat tulee lähtökohtaisesti toimittaa vangin nähtäviksi kirjallisina, ja hänelle tulee varata riittävästi aikaa ottaa niihin kantaa. Lähtökohta on, että asianosainen antaa selityksensä kirjallisesti. Jos vangin kuuleminen tapahtuu jo esitystä tehtäessä, ja jos päätöksentekovaiheessa asiassa hankitaan vielä uutta asiaan vaikuttavaa selvitystä, vangille tulee varata mahdollisuus tutustua myös siihen. AOA

totesi, että julkisuuslain mukaan asiakirjan antamisesta ei peritä maksua, kun asiakirjan antaminen kuuluu viranomaisen kuulemisvelvoitteen piiriin. Vanki ei siten ole velvollinen maksamaan aineistosta, jonka viranomainen on velvollinen esittämään vangille tätä kuullessaan (3454/4/13).

AOA piti tärkeänä, että niiden osastojen vangeilla, joilla ei ole mahdollisuutta päästä asioimaan kirjastossa, on saatavilla kokoelma vankeja koskevista laeista, asetuksista ja muista säännöksistä, koska näiden osastojen vangit ovat perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan näkökulmasta asemaltaan haavoittuvimpia. Edelleen AOA totesi, että osaston henkilökunnalla ei ole harkintavaltaa vankilan toimintaa valvovien viranomaisten tietojen ja vankeja koskevien säännösten luovuttamisessa vangeille (1907/4/14). Vankien tiedonsaantioikeuteen liittyi myös kysymys vankilan laitosmyymälän tuotevalikoiman sisältävän listan kääntämisestä. AOA totesi olevan perusteltua, että tuotelista käännettäisiin yleisimmille vankien käyttämille kielille, koska noin neljännes Riihimäen vankilan vangeista on taustaltaan ulkomaalaisia (3223/4/14).

Vankilan varmuusosastolla on käytäntönä, että vain kaksi vankia voi osallistua yhtäaikaisesti toimintoihin. AOA totesi, että vajaan kolmen kuukauden ajanjakso, jona aikana kantelijat toiminnat oli järjestetty erillään muista vangeista, ei vastannut vankeuslakia. Lain mukaan varmuusosastolle sijoitetun vangin oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin mitä sijoittamisesta välttämättä aiheutuu. Tässä tapauksessa vankilan käytäntö johti yksittäisen vangin tosiasialliseen erillään pitoon vastoin tämän omaa tahtoa (4042/4/13 ja 2471/4/14).

CPT on vuoden 2014 käynnistä antamissaan alustavissa havainnoissa kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilökunnan ja vankien välisen vuorovaikutuksen parantaminen, etenkin Riihimäen vankilassa, on todella tärkeää. CPT:n mukaan vangit moittivat osaa henkilökunnasta passiiviseksi, haluttomaksi auttamaan heitä ja haluttomaksi kommunikoimaan heidän kanssaan.

AOA saattoi Risen keskushallintoyksikön tarkastuksella sen tietoon havaintonsa Riihimäen vankilan poikkeuksellisen suuresta kantelumäärästä. Toisaalta tiedossa on, että Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus on käsitellyt Riihimäen vankilan kanssa vankilan toiminnassa havaittuja ongelmia muun muassa oikeusasiamiehen ratkaisuissa esitetyn pohjalta.

Vuoden 2014 erityisteema

Vuoden 2014 erityisteemana olivat vammaisten henkilöiden oikeudet, joita käsitellään tarkemmin jaksossa 3.6. Teema on ollut esillä sekä vankiloiden tarkastuksilla että seuraavassa kanteluasiassa.

Vankilan invaselli sijaitsi vastaanotto-osastolla, jossa ei järjestetty toimintoja vangeille. Tämän vuoksi pyörätuolia käyttävällä vangilla oli olemattomat mahdollisuudet viettää aikaa ja osallistua toimintoihin sellinsä ulkopuolella. Kyseisellä rikosseuraamusalueella ei myöskään ollut pyörätuolin käyttäjille soveltuvia avolaitospaikkoja.

OA totesi vankeuslain edellyttävän, että vammaisilla ja muuten toimintakyvyltään rajoittuneilla vangeilla tulee olla samat mahdollisuudet kuin muillakin vangeilla. Liikuntarajoite ei saa johtaa siihen, että vanki viettää rangaistusaikansa eristyksenomaisissa olosuhteissa vammaisuutensa takia.

Avolaitokseen sijoittamisesta OA totesi, että liikuntarajoitteisella vangilla tulee olla mahdollisuus sijoittua avolaitokseen samoin perustein kuin muillakin vangeilla. Pyörätuolilla liikkuvaa vankia ei voida katsoa sinänsä avolaitokseen soveltumattomaksi. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kieltää terveydentilaan perustuvan syrjinnän. Kaikilla rikosseuraamusalueilla tuleekin olla avolaitoksia, joissa olosuhteet ovat sellaiset, että niihin voidaan sijoittaa myös vammainen tai liikuntarajoitteinen vanki.

OA pyysi Riseä ilmoittamaan, miten jatkossa tullaan varmistamaan, että vammaisen tai toimintakyvyltään rajoittuneen vangin tarpeet tulevat riittävällä tavalla otetuksi huomioon vangin sijoittelussa ja toimintaan osallistumisessa. Riseä pyydettiin myös ilmoittamaan, mihin kysymys liikuntarajoitteisen vangin mahdollisuuksista si-

joittua avolaitokseen on antanut aihetta ja mikä on tulos siinä selvityksessä, jossa on kartoitettu liikkumisesteettömyyttä vankiloissa (2391/4/13*).

Risen keskushallintoyksikkö ilmoitti kartoittaneensa Suomen vankiloissa olevat liikuntaesteisille tarkoitetut sellit sekä selvittäneensä kultakin rikosseuraamusalueelta, onko alueella avolaitosta, johon voidaan sijoittaa vammainen tai liikuntarajoitteinen vanki. Liikuntaesteisille tarkoitettuja sellejä oli suljetuissa vankiloissa 14 ja avolaitoksessa yksi (Länsi-Suomen rikosseuraamusalueella). Etelä-Suomen rikosseuraamusalueelle tullaan tekemään liikuntarajoitteiselle sopiva avovankilapaikka. Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueella on vireillä avovankilahanke, jossa tullaan huomioimaan esteettömyyden vaatimukset.

4.7.6 TERVEYDENHUOLTO

Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoa koskevien asioiden osalta vastuuesittelijänä on toiminut oikeusasiamiehensihteeri *Iisa Suhonen*.

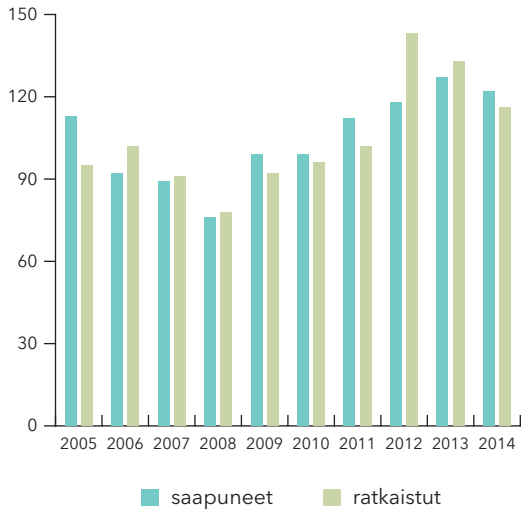
Vankien tietopyyntöjen käsittelyssä on ollut ongelmia paitsi vankiloissa, myös terveydenhuoltoyksikössä. AOA totesi, että vangin lokitietopyyntöjä käsiteltäessä meneteltiin lainvastaisesti, kun pyyntöjä ei lainkaan käsitelty. Tämä johtui siitä, että toimistosihteeri, jonka tehtäviin tämä oli kuulunut, ei joko ollut saanut käyttäjäoikeuksia lokitietoihin tai hänellä ei ollut ollut siihen tarvittavia työvälineitä. AOA:n mukaan terveydenhuoltoyksikössä tuli olla valmiudet käsitellä lokitieto- ja selvityspyyntöjä. Terveydenhuoltoyksikkö on terveydenhuollon palvelujen antajana vastuussa asiakkaan tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta. AOA edellytti, että kantelijan lokitietopyyntö käsitellään välittömästi. Lisäksi hän pyysi Riseä ilmoittamaan 29.5.2015 mennessä, miten terveydenhuoltoyksikön lokivalvonta sekä lokitieto- ja selvityspyyntöjen käsittely saatetaan lainmukaiseksi (5720/4/13*).

Vankien suun terveydenhuollon tulee AOA:n mukaan toteutua samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin kansalaisten hoidon. Vankien terveydenhuollosta annetussa Risen määräyksessä hammashoidon perustarkastus ja tarvittava perushoito rajataan vain yli puolen vuoden rangaistusta suorittaville. AOA totesi, ettei vankien terveydenhuollosta annetulla määräyksellä voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä turvattuihin oikeuksiin. Hoidon perusteena ei voi olla vankeusajan pituus, vaan yksilöllisesti todettu hoidon tarve ja hoidon kiireellisyyden arviointi. Hoidon antamisen tai sen loppuun viemisen lykkääminen suoritettavaksi vapautumisen jälkeen tulee aina perustua hammaslääketieteellisiin syihin. Vankeusaikana toteutettava suun terveydenhuolto – johon kuuluu myös hammaslääkärin tarpeelliseksi toteama hammasproteettinen hoito – kuuluu kokonaisuudessaan valtion maksettavaksi. AOA saattoi nämä käsityksensä Risen keskushallintoyksikön ja terveydenhuoltoyksikön tietoon sekä pyysi keskushallintoyksikköä ilmoittamaan 30.4.2015 mennessä, mihin toimenpiteisiin ne antavat aihetta (199/2/13*).

Suun terveydenhuollosta oli kyse myös kanteluasiassa, jossa AOA katsoi, että vankien tulee saada välitön yhteys terveydenhuoltoon samojen periaatteiden mukaan kuin muidenkin kansalaisten. AOA viittasi aiempaan ratkaisuun (4432/4/10). OA oli tuolloin esittänyt käsityksenään, että yhteydenotto asiointilomaketta käyttäen ei ole sellaista välittömän yhteyden saamista, mitä laissa tarkoitetaan. OA esitti epäilyksensä siitä, täyttyykö asiointilomaketta vankilassa käytettäessä se lain vaatimus, että potilas voi saada arkipäivisin virka-aikana välittömästi yhteyden perusterveydenhuoltoa järjestävään terveydenhuollon yksikköön (5765/4/13).

4.8
Ulosotto ja muut maksukyvyttömyysmenettelyt

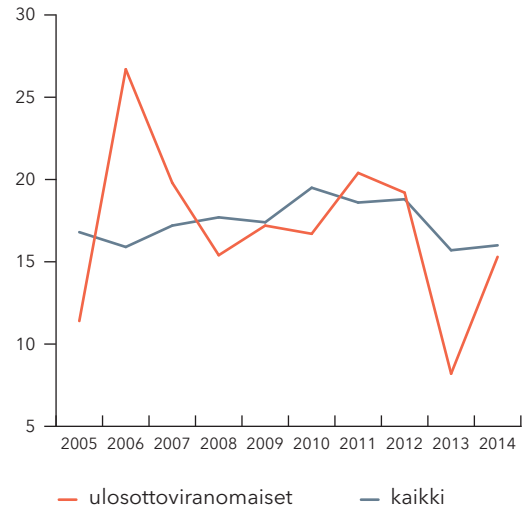
Asiaryhmään kuuluvat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee esimerkiksi ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän ryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmässä on käsitelty myös viranomaisten perintämenettelyä ja perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Asiaryhmää koskevat asiat ratkaisi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Riitta Länsisyrjä*.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014

4.8.1 KESKEISIÄ HUOMIOITA LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Vuonna 2014 saapui 122 asiaryhmään kuuluvaa kantelua ja ratkaistiin 116 kantelua. Kanteluissa korostuivat kysymykset velallisen kuulemisesta, asianmukaisesta neuvonnasta ja tietojen saannista. Erilaisissa ulosottoasioiden kirjaamista koskevissa kanteluissa AOA kiinnitti ulosottoviraston ja sen virkamiesten huomiota huolellisuuteen ja tietojärjestelmään tallennettavien tietojen oikeellisuuteen. Valvontaa suunnattiin yleisemminkin ylivelkaantumisen vaikutuksiin henkilöiden perusoikeuksien toteutumisessa. Tämä tulee erityisesti esille jäljempänä perintää ja talous- ja velkaneuvontaa koskevissa osioissa.



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

Maksuhäiriöt ja ylivelkaantuminen

Julkisuudessa on raportoitu maksuhäiriöiden määrän huolestuttavasta kasvusta. Pienlainat eli pikavipit olivat yksi syy velkaantumiseen. Kuluttajansuojalain 7 lukua ja korkolakia muutettiin 1.6.2013 voimaan tulleella lailla. Siinä kuluttajaluo-

tolle asetettiin korkokatto. Muutoksella pyrittiin siihen, että kuluttaja saisi pieniä luottoja entistä kohtuullisimmin ehdoin. Laki sisältää myös tiukennuksia luotonantajan velvollisuuteen arvioida asiakkaan luottokelpoisuus samoin kuin kiellon käyttää luottosuhteeseen liittyvissä asioissa lisämaksullista viestipalvelua.

Tarkastuksilla talous- ja velkaneuvontayksikköihin tuli esille, että tämä lainsäädäntö oli vähentänyt neuvonnan asiakkaiden määrää, mutta luotanantoyhtiöiden kertaluoton rahamäärän kasvun vuoksi asiakkaiden velan määrät olivat kasvaneet. Jo aikaisemmin laillisuusvalvonnassa oli katsottu, että luottotietolain sääntely ei kaikissa tilanteissa ole täysin tyydyttävää, koska myös perustellusti riitaisessa asiassa annettu tuomio voi jo sinänsä johtaa maksuhäiriömerkintään.

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Tarkastuksilla ulosottovirastoissa, talous- ja velkaneuvonnan yksiköissä sekä kuntien taloushallinnossa käsiteltiin keväällä 2013 voimaan tulleen saatavien perinnästä annetun lainmuutoksen vaikutusta perintään ja velallisten asemaan. Lainmuutos vähentää perintäkulujen kokonaismäärää. Uudistus sisältää myös muita elementtejä, joiden tarkoituksena on pienentää perintäkuluja. Velallinen saa oikeuden pyytää perintälain mukaisen perinnän keskeyttämistä ja asian siirtämistä oikeudelliseen perintään, mikä merkitsee suoraan ulosottokelpoisten saatavien, kuten kunnallisten maksujen, osalta ulosottoperintää ja muutoin velkomuskannetta tuomioistuimessa. Ulosottoperinnästä aiheutuvat kulut velalliselle ovat usein pienemmät kuin perintätoimistojen kulut.

Talous- ja velkaneuvonta

Vuonna 2014 säädettiin yksityishenkilön velkajärjestelystä annetun lain muutos, joka tuli voimaan 1.1.2015. Yksityisten elinkeinon- ja ammatinharjoittajien pääsyä velkajärjestelyyn parannettiin ja mahdollistettiin yksityistalouden velkojen lisäksi elinkeinotoiminnan velkojen järjestely velkajärjestelyssä. Talous- ja velkaneuvonnassa avustetaan myös yrittäjävelallisia. Velkajärjestelyn edellytyksiä koskevia säännöksiä muutetaan niin, että työttömien ja erityisesti työttömien nuorten pääsy velkajärjestelyyn nopeutuu. Uudistuksen myötä myös maksuohjelmien laadinta on enenevässä määrin talous- ja velkaneuvonnan vastuulla. Toteutuessaan uudistuksesta aiheutunee lisähaasteita jo nyt aliresursoidulle kunnalliselle talous- ja velkaneuvonnalle.

Jo vuoden 2012 lopulla AOA oli kiinnittänyt huomiota lakisääteisen talous- ja velkaneuvonnan pitkäkestoisiin ongelmiin, kuten aliresurssointiin, valtionosuuksien jakoperusteiden kehittymättömyyteen, epäyhtenäisiin toimintatapoihin, liian pieniin palvelun tuottamisyksikköihin sekä ohjauksen ohuuteen ja sopimusvalvonnan puutteellisuuteen. Laillisuusvalvonnassa oli erityisesti kiinnitetty huomiota yhdenvertaisuuden toteutumiseen palvelujen saatavuudessa. Tässä tarkoituksessa tarkastuksilla oli kiinnitetty huomiota mittarina käytettyyn ensikäynnin jonotusaikaan. AOA selvittää, miten palvelujen kehittämisessä otetaan huomioon yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon toteutuminen, koska edelleenkään koko maassa ei ollut ryhdytty riittäviin toimenpiteisiin asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

Kotkan ja Mikkelin seudun talous- ja velkaneuvonnan tarkastuksella selvitettiin, miten valtakunnallinen yksityinen neuvontapalvelu palveli julkista velkaneuvontaa maksuohjelmien laadinnassa arvioimalla yritystoiminnan elinkelpoisuutta. Mikkelissä tarkastettiin yksittäisiä vanhimpia vireillä olevia asioita. AOA totesi, että hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Kun asiakkaalle on asetettu velvollisuus hankkia selvitys, talous- ja velkaneuvonnan tulee kohtuulliseksi katsottavassa ajassa pyrkiä selvittämään mistä viivästyminen johtuu. Samalla tulee selvittää, onko aihetta pitää asiaa vireillä rekisterissä.

AOA totesi antamassaan ratkaisussa, että Nurmijärven kunnan talous- ja velkaneuvonnan ruuhkautumisen vuoksi kantelijan asian käsittely oli viivästynyt. Viivästys ei johtunut talous- ja velkaneuvojasta. Sen sijaan kunnan olisi tullut neuvo-

jan poissaolon aikana huolehtia, että näitä palveluja tarjotaan lain ja aluehallintoviraston kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti. Kunnan selvityksestä ei ilmennyt, että palvelujen järjestämisestä vastuussa olevat virkamiehet olisivat arvioineet keinoja, joilla pitkistä odotusajoista olisi voitu välttyä poikkeustilanteessa (542/4/13*).

Julkisoikeudellisten maksujen perintä

AOA on jo useiden kunnan taloushallintoon suuntautuneiden tarkastusten yhteydessä selvittänyt kuntien laskutusta ja ennen kaikkea perintäprosessia. Useiden julkisoikeudellisten maksujen perintää koskevien kanteluiden pohjalta tarkastuksissa selvitettiin perintäprosessin kulku ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon maksujen laskutusprosessista lähtien koko perintäketju. Kanteluissa väitetään usein, että perinnän kustannukset kohoavat kohtuuttomasti yksityisille perintäyhtiöille ulkoistetussa vapaaehtoisessa perinnässä.

Vuonna 2014 AOA otti – neuvoteltuaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintovirastojen ja Kuntaliiton edustajien kanssa – omana aloitteenaan selvitettäväksi julkisoikeudellisten maksujen ja muiden saatavien perinnän valvontaa ja erityisesti julkisyhteisön toimeksiantosopimuksia perintäyhtiöiden kanssa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki selvityksen sopimusten sisällöstä. Asian käsittely on kesken.

AOA totesi Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle, että kuntayhtymän on velkojana valvottava perintäyhtiön menettelyä maksujen perinnässä. Sen tulee siis myös valvoa, että asiakas saa riittävästi tietoa käytettävissään olevista oikeussuojakeinoista. Tässä tarkoituksessa AOA pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan, miten se on yhteistyössään perintäyhtiön kanssa toteuttanut valvontavelvollisuuden erityisesti silloin, kun velallinen on kiistänyt maksun perusteen aiheellisuuden (5578/4/13).

Sairaanhoitopiiri totesi selvityksessään, että perintäyhtiön maksuvaatimuskirjeissä on ilmoitettu oikeudesta tehdä perustevalitus. AOA:n oma aloite kuntayhtymän valvontavelvollisuuden täyttämisestä on edelleen vireillä.

AOA saattoi Helsingin kaupungin Taloushallintopalvelun (Talpa) tietoon käsityksensä siitä, että velkojan tulee harkita kulujen kohtuullisuutta perintälaissa tarkoitettujen kriteerien perusteella eikä perimiskuluille voinut periä viivästyskorkoa. AOA totesi, ettei Helsingin kokoisen kunnan taloushallinnossa voida käsitellä yksilöllisesti jokaista laskua ja määritellä sen osalta tarpeelliset ja asiakkaan oikeusturvan kannalta parhaat toimenpiteet ainakaan ilman asiakkaan omaa aktiivisuutta asiassa. Sen vuoksi olisikin tarpeellista, että Talpassa määritellään saatavan suuruuteen ja kertymään nähden aiheelliset toimenpiteet ja sovitaan näiden linjausten noudattamisesta perintäyhtiön perintämenettelyssä (321/4/13*).

AOA otti kantaa myös Vantaan kaupungin työterveysliikelaitoksen menettelyyn. Liikelaitos ilmoitti täydentävänsä ohjeitaan perintämenettelystä siten, että asiakkaalle ilmoitetaan laskutuksen yhteydessä perustevalitusmahdollisuudesta. AOA totesi myös, että asiakasmaksulain muutoksenhakusäännöksen soveltaminen maksuihin, joista ei anneta erillistä päätöstä, on tulkinnanvaraista. AOA saattoi kuitenkin liikelaitoksen tietoon käsityksensä, että asiakkaan tulee saada pyynnöstä valituskelpoinen päätös asiassa (1929/4/13).

AOA katsoi, että Helsingin kaupungin Talpan menettely ei kokonaisuutena arvioiden ollut hyvään hallintoon kuuluvan palveluperiaatteen mukaista, kun se oli ensin palauttanut kantelijalle tämän ennakolta maksamat vuokrat ja sittemmin lähettänyt hänelle palautuksista aiheutuneet maksumuistutukset. Tämä oli tapahtunut aikana, jona laskutus oli ollut poikkeuksellinen. AOA:n mukaan menettely oli ollut myös maksuvelvollisen luottamuksensuojan kannalta arvioiden arvostelulle altis. Saatavan perusteesta annetut tiedot eivät AOA:n mielestä myöskään olleet maksumuistutuksissa riittävät saatavan oikeellisuuden tarkistamiseksi. Lisäksi erään kuukauden vuokralasku oli virheellisesti arvonlisäverollinen.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset Talpan tietoon. AOA esitti Talpan harkittavaksi, miten se voi hyvittää kantelijalle hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä aiheutuneen perusoikeusloukkauksen ja vahingon. AOA katsoi, että hyvän hallinnon mukaista olisi, että kantelijalle vielä tarkoin selvitettäisiin hänellä mahdollisesti edelleen maksamattomana olevat vuokrat (1270/4/14).

Helsingin kaupungin Taloushallintopalvelu-liikelaitos toimitti oikeusasiamiehen kansliaan ilmoituksen, josta ilmenee, että Talpa on pyytänyt kantelijalta anteeksi kaikkea huolta ja vaivaa, joka sen menettelystä on aiheutunut kantelijalle sekä hyvittänyt kantelijalle kahden kuukauden vuokravelat yhteismäärältään 455,20 euroa. Lisäksi Talpa on toimittanut kantelijalle yhteenvedon hänelle osoitetuista vuokralaskuista, niihin kohdistetuista suorituksista tietyltä aikavälilta sekä vielä tiedot ajankohtaisesta vuokranmaksun tilanteesta.

Ulosottomenettely

AOA otti kantaa ulosottoperinnän kohdentamiseen hakijan asiamieheen. Hakijan ulosottomaksua eli käsittelymaksua ei olisi tullut ryhtyä perimään hakijan asiamieheltä tai tämän työnantajalta. Maksun viivästyessä ulosottomiehen olisi tullut tiedustella asiamieheltä maksun viivästymisen syytä tai ryhtyä täytäntöönpanotoimiin hakijaa vastaan. Koska lakiin perustumaton menettely maksun perimisestä asiamieheltä oli selvityksen mukaan yleisesti käytössä ulosottopiireissä, AOA pyysi Valtakunnanvoudinvirastoa selvittämään menettelyä (5046/4/13).

Valtakunnanvoudinvirasto ilmoitti, että käytäntö ulosottovirastoissa vaihteli, eli joissain virastoissa merkittiin velalliseksi hakijan asiamies, joissain hakija. Valtakunnanvoudinvirasto on antanut asiassa menettelysuosituksen joulukuussa 2014. Valtakunnanvoudinviraston suosituksen mukaan ulosottoviraston on ennen ulosottomaksun perimistä varmistettava, että maksua peritään vain hakijalta. Vastaisuudessa ulosottojärjestelmään on kirjattava hakija velalliseksi perinnän alkaessa.

Ulosottomies ei ollut tehnyt kirjallista päätöstä ulosmittauksen oikaisemista koskevan pyynnön hyväksymisestä. AOA totesi, että koska ulosmittaus ei saadun selvityksen perusteella ollut virheellinen, eikä pyyntöä ollut katsottu ulosottovalitukseksi, pyyntö oli nähtävästi katsottu muuksi ulosottomiehelle esitetyksi vaatimukseksi tai väitteeksi. Vaikka kysymys ei olisikaan ollut itseoikaisupyynnöstä tai valituksesta, vaatimuksen hyväksymisellä oli AOA:n toteaman mukaan tosiasiassa ollut suoritettuun ulosmittaukseen sama vaikutus kuin itseoikaisua koskevan vaatimuksen tai valituksen hyväksymisellä. Asiassa olisi tullut tehdä perusteltu kirjallinen päätös. AOA saattoi käsityksensä kihlakunnanulosottomiehen tietoon (3010/4/13).

Kahdessa toimenpideratkaisussa AOA otti kantaa menettelyyn täytäntöönpanon varmistustoimissa. Ensimmäisessä asiassa oli kysymys siitä, oliko koiranpentujen luovutustuomion täytäntöönpanon varmistamiseksi suoritettu toimenpide – ilmoitus Suomen Kennelliitto ry:n ylläpitämään jalostustietokantaan – ulosottokaaressa tarkoitettu sopiva toimenpide. AOA katsoi, ettei ilmoitusta voida lähtökohtaisesti pitää ulosottokaaren vastaisena, mutta asiassa tulee suorittaa toimenpiteen tehokkuutta ja sen suhteellisuutta koskeva arviointi. AOA arvosteli myös sitä, ettei vastaajaa kuultu ennen varmistustoimenpidettä. Asiassa oli myös kysymys siitä, voitiinko kutsussa ulosottoselvitykseen käyttää noudon uhkaa. Saadusta selvityksestä ei ilmennyt, että noudon edellytyksenä olevaan epäilyyn kutsun noudattamatta jättämisestä olisi ollut aihetta (385/4/13*).

Toisessa varmistustoimien asianmukaisuutta koskeneessa asiassa AOA antoi huomautuksen kihlakunnanulosottomiehelle ja kihlakunnanvoudille. Kihlakunnanulosottomies oli esimiehensä kihlakunnanvoudin suostumuksella ja käyttäen autoliikkeen edustajaa erehdyttänyt kantelijan tuomaan autoliikkeeseen korjausta varten autonsa, jonka hän oli ostanut liikkeestä ulosmitatun, hänen haltuunsa jätetyn auton sijaan.

AOA totesi, että oli jo viranomaistoiminnan lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteesta johdettavissa, että viranomainen ei voi erehdyttä-

mällä pyrkiä saavuttamaan täytäntöönpanossa asetettuja, sinänsä lakiin perustuvia päämääriä. Tällainen menettely voi vaarantaa luottamuksen viranomaistoiminnan lainmukaisuuteen. Ulosoton pakkokeinojen käyttö on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jolla rajoitetaan perusoikeuksia, joten säännöksiä on tulkittava ahtaasti. Tätä arviota ei muuttanut se, että kantelijalla ei ollut oikeutta ilman ulosottomiehen lupaa myydä ulosmitattua autoa, eikä sekään, että ajoneuvoa oli yritetty saada ulosottomiehen haltuun myyntiä varten siinä kuitenkaan onnistumatta (2711/4/13).

Kihlakunnanulosottomiehen yksityiselle henkilölle lähettämä sähköposti oli sisältänyt tiedon luonnollisesta henkilöstä velallisena, mikä oli AOA:n mukaan salassa pidettävä. Edes viestin lähettäminen suojattuna ei olisi ollut riittävä salassa pidettävän tiedon suojaamiseksi, koska tieto oli ilmennyt sähköpostiviestin aihe-kentästä, johon kirjoitettu teksti ei ole suojattu (863/4/13).

Valtakunnanvoudinvirasto lähetti 26.8.2014 tiedoksi viraston antaman ohjeistuksen, joka koski salassa pidettävien tietojen lähettämistä sähköpostitse.

Ulosmitatun omaisuuden myynnissä on muodostunut tavaksi käyttää yksityisen huutokaupat.com -sivustoa ns. nettihuutokaupan välineenä. Myyntiesitteeseen liittyvät kuvat julkaistaan myös tällä sivustolla. Kuvia on myös käytetty laajasti ilman lainsäädännön tukea. AOA totesi omana aloitteenaan tutkittavaksi ottamassaan asiassa, että koska kuvien käyttäminen voi olla merkityksellistä perusoikeuksien kannalta, tulisi laissa – ja nimenomaan ulosottokaaressa – määritellä täsmällisesti kuvien käyttö- ja julkaisutavat.

Sen sijaan ulosoton asianmukaisuusvaatimukseen liittyvien yksityisyyden ja hienotunteisuuden vaatimusten huomioon ottaminen sekä henkilöiden kuvaamisen kielto perustuvat osittain henkilötietolain, tietoturvallisuussääntelyn tai ulosoton yleisen ohjauksen piiriin. Kuvien julkaisemiseen verkossa voi liittyä sellaisia tietoturvaongelmia, että kuvien käyttöä ei voida jättää virastojen omien käytänteiden varaan. Asianmukaisesta menettelystä tulisi joka tapauksessa antaa Valtakunnanvoudinviraston ohjeet. AOA saattoi käsityksensä oikeusministeriön ja Valtakunnanvoudinviraston tietoon (2760/2/10).

4.8.2 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna AOA kävi perehtymiskäynnillä Valtakunnanvoudinviraston Helsingin yksikössä. Tilaisuudessa keskusteltiin kanteluiden ja vahingonkorvausasioiden käsittelystä virastossa ja yhteistyöstä oikeusasiamiehen kanslian kanssa. Vuonna 2014 muutama kantelu siirrettiin käsiteltäväksi Valtakunnanvoudinvirastossa. Viraston edustajat kertoivat vireillä olevista uudistushankkeista.

AOA tarkasti Kotkan kaupungin talous- ja velkaneuvontayksikön ja hänen määräyksestään esittelijät tarkastivat Mikkelin seudun talous- ja velkaneuvontayksikön sekä Etelä-Savon ulosottoviraston Mikkelissä.

4.9 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelukohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäasiainministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto (Migri), poliisi, ulkoasiainministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluivat 31.3.2014 asti AOA *Maija Sakslinille* ja tämän jälkeen OA *Petri Jääskeläiselle*. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Jari Pirjola*.

4.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2013 lopussa noin 195 000 ulkomaalaista, mikä on noin 3,6 % koko väestöstä. Pakolaisia ja suojelun tarpeen perusteella tai humanitäärisistä syistä oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia asui Suomessa arviolta runsaat 40 000.

Ulkomaalaislakiin tehtiin vuonna 2014 eräitä muutoksia, joiden tavoitteena oli saattaa ulkomaalaislainsäädäntö paremmin vastaamaan Euroopan unionissa hyväksyttyä maahantuloa ja maasta poistamista koskevaa Schengenin rajasäännöstöä ja EU:n paluudirektiiviä (2008/115/EY).

Vuoden 2014 alusta tuli voimaan kolmansien maiden kansalaisten työntekoon ja oleskeluun liittynyt ulkomaalaislain muutos, jolla pantiin täytäntöön kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävään yhdistelmälupaan liittyvä direktiivi (2011/98/EU). Ulkomaalaislakiin tehtiin kertomusvuonna myös eräitä muita 1.7.2014 voimaan tulleita muutoksia, jotka liittyivät eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään liittyvien direktiivien täytäntöönpanoon. Muutokset liittyivät esimerkiksi kansainvälisen suojelun tarjoamiseen, sisäisen paon mahdollisuuteen sekä vainon syiden määrittelyyn.

Kertomusvuonna oli vireillä useita ulkomaalaisten oikeudelliseen asemaan liittyviä muutoshankkeita. Ne liittyvät esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnassa noudatettaviin periaatteisiin ja toimivaltuuksiin, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohteluun tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muutoksiin. Oikeusasiamies antoi seuraavista muutosehdotuksista lausunnon:

- 26.3.2014 sisäasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (717/5/14)
- 9.6.2014 sisäasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (1861/5/14)
- 26.6.2014 sisäasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (2730/5/14)
- 6.11.2014 hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 169/2014 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (4472/5/14)
- 24.11.2014 hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 172/2014 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (4682/5/14)
- 3.12.2014 hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 218/2014 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (5007/5/14)

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa ko-

timaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai humanitaarisista syistä. Migri tekee asiasta ensi vaiheessa päätöksen.

Turvapaikanhakijoiden määrä Suomessa on ollut vähäinen muihin EU-valtioihin verrattuna. Vuonna 2014 Suomesta haki turvapaikkaa 3 651 henkilöä. Vuonna 2013 luku oli 3 238 henkilöä.

Suomeen tuli vuonna 2014 eniten turvapaikanhakijoita Irakista. Irakista tulleiden turvapaikanhakijoiden päätöksistä noin 45 % oli myönteisiä. Kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat voivat lain mukaan valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, joka voi kumota päätöksen. Ukrainalaisten turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi merkittävästi ja hakijoita oli 302. Vuonna 2013 ukrainalaisia turvapaikanhakijoita oli viisi.

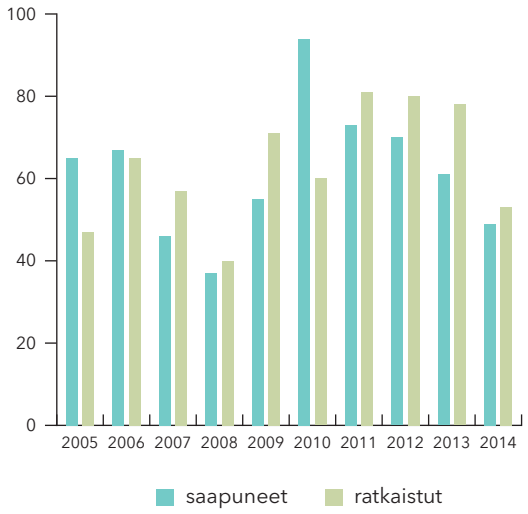
Turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli noin kuusi kuukautta ja nopeutetussa menettelyssä noin kolme kuukautta. Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Kiintiöpakolaisia valittiin yhteensä 1030, syyrialaisia heistä oli 495. Valituista kiintiöpakolaisista Suomeen saapui kertomusvuonna 478 pakolaista.

4.9.2 LAILLISUUSVALVONTA

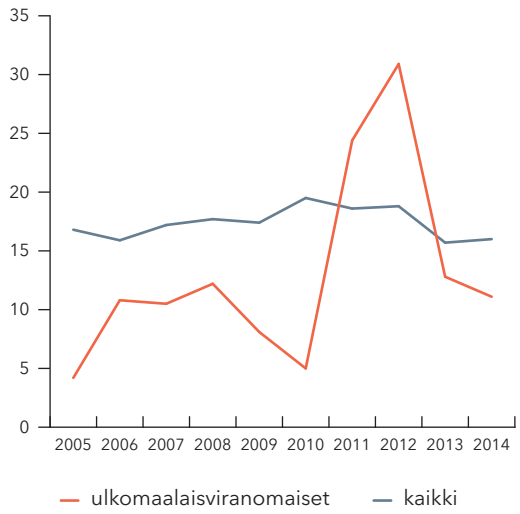
Vuonna 2014 saapui 65 ulkomaalaiskantelua ja niitä ratkaistiin 70 (vuonna 2013 saapui 62 ja ratkaistiin 78). Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–2 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.

Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin viisumi-, oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys pitkiin käsittelyaikoihin.

Kanteluissa arvosteltiin myös viranomaisten epäasianmukaista voiman- ja kielenkäyttöä ulkomaalaisten maasta poistamisen yhteydessä. Eräässä kantelukirjoituksessa arvosteltiin sitä, että ulkomaalainen yritettiin käännyttää maasta vaik-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

ka hän oli seitsemännellä kuukaudella raskaana. Saadusta selvityksestä kävi ilmi, että lääkäreiden lausuntojen mukaan ei ollut estettä maasta poistamiselle eikä kantelu tältä osin antanut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Koska ulkomaalaisen matkapuhelimen hallussapitoon ja käyttöön liittyi edellä mainitun maastapoistamisyrityksen aikana tiettyä epäselvyyttä, pyysi oikeusasiamies Helsingin poliisilaitosta ilmoittamaan, kuinka oikeus puhelimen käyttöön maasta poistamisen aikana turvataan (2381/4/14).

Helsingin poliisilaitos ilmoitti 2.2.2015 päivätyssä selvityksessään toimenpiteistä, joiden avulla käytännössä turvataan ulkomaalaislain nojalla säilöön otetun oikeus puhelimen käyttöön.

Yhdessä kantelussa arvosteltiin Metsälän säilöönottoyksikössä asuvien muslimien mahdollisuutta harjoittaa ramadan-paastokuukautta. Samassa kirjoituksessa arvosteltiin terveydenhuoltotietojen salassapidon puutteita Metsälän säilöönottoyksikössä. AOA:n sijainen kiinnitti näihin kanteluihin antamassaan ratkaisussa huomiota sekä uskonnon vapauden harjoittamiseen liittyviin periaatteisiin että terveydenhuoltotietojen salassapitoon (3101/4/13*).

OA kiinnitti omaan aloitteeseen perustuvassa päätöksessään huomiota Metsälän säilöönottoyksikössä maasta karkottamista odottavien vankilasta vapautuneiden ulkomaalaisten maasta poistamisen ajankohtaan. Metsälän säilöönottoyksikköön tehdyn tarkastuksen aikana kävi ilmi, että säilöönottoyksikköön sijoitettujen vankilasta vapautuneiden ja maasta karkottamista odottavien ulkomaalaisten vapaudenmenetys jatkui, koska maasta poistamisen käytännön järjestelyjä ei ollut aloitettu riittävän ajoissa. OA totesi päätöksessään, että maasta poistettavan ulkomaalaisen vapaudenriisto ei saa jatkua rangaistuksen suorittamisen jälkeen sellaisesta syystä, joka olisi viranomaistoimin ratkaistavissa jo vankeusrangaistuksen suorittamisen aikana (5576/2/13*).

Muutamassa kantelussa arvosteltiin Migrissä tai Suomen ulkomaan edustustossa saatua palvelua, johon kantelija ei ollut tyytyväinen. Ulkomaalaiskanteluista varsin monet koskevat asiaa, joka on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai joista on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Näihin asioihin laillisuusvalvoja ei yleensä puutu asian ollessa kesken.

4.9.3 TARKASTUKSET

Oikeusasiamies teki tarkastuksen Metsälän vastaanottokeskukseen ja Metsälän säilöönottoyksikköön. Tarkastuksella tutustuttiin näiden yksiköiden toimintaan ja keskusteltiin esimerkiksi terveystietojen salassapitoon liittyvistä kysymyksistä sekä ulkomaalaisten erillään säilyttämiseen liittyvistä oikeussuojakeinoista.

4.9.4 RATKAISUJA

Ulkomaalaisen virheellinen säilöönoton jatkaminen

Kantelija arvosteli Helsingin poliisilaitoksen menettelyä siitä, että hänen säilössäpitoaan oli jatkettu ilman laillista perustetta. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä arvioimaan oliko Helsingin poliisilaitoksen päätös lykätä hänen maastapoistamisen täytäntöönpanoa ja jatkaa säilössäpitoa ulkomaalaislain tai voimassa olevan ohjeistuksen mukainen.

AOA katsoi Helsingin poliisilaitoksen menetelleen virheellisesti tehdessään päätöksen lykätä kantelijan maasta poistamista keskeneräisen rikostutkinnan takia ja jatkaa hänen säilöönottoaan ulkomaalaislain perusteella.

AOA totesi päätöksessään, että ulkomaalaislain 151 §:n mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen Poliisihallituksen ohjeen (Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano, 2020/2013/674) mukaan, käännyt-

tämisen täytäntöönpanoon on ryhdyttävä ilman aiheetonta viivytystä tarkoituksenmukaisia keinoja käyttäen. Täytäntöönpanoa mahdollisesti lykkäävät tai estävät seikat tulee ottaa huomioon.

Poliisihallituksen ohjeessa ei ole tarkemmin eritelty mahdollisia täytäntöönpanoa lykkääviä tai estäviä seikkoja. Siinä todetaan, että valitusviranomainen voi kieltää maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi määrätä maasta poistettavan henkilön valituksen käsittelyn yhteydessä, ettei maasta poistamista saa panna täytäntöön.

Saadun selvityksen perusteella päätös kantelijan maasta poistamisen täytäntöönpanon lykkäämisestä ja säilössä pidon jatkamisesta tehtiin syyttäjän esittämän pyynnön perusteella. Kantelija oli asianomistajana keskeneräisessä rikosasiassa ja syyttäjä halusi saattaa sen loppuun ennen kuin hänet poistetaan maasta. Poliisi ei esittänyt muita syitä täytäntöönpanon lykkäämiselle. Ratkaisun maasta poistamisen täytäntöönpanon lykkäämisestä teki poliisi. Syyttäjällä ei ole toimivaltaa asioissa, joissa ulkomaalaislakia sovelletaan.

AOA piti selvänä, että ulkomaalaisen säilöönotto ulkomaalaislain perusteella ei voi perustua muuhun kuin mitä lain 118–121 §:ssä on säädetty. Säilöönotto ei siis voi perustua keskeneräiseen rikostutkintaan, riippumatta rikoksen laadusta ja siitä, onko säilöön otettu epäilty tai asianomistaja. Säilöönotto ulkomaalaislain perusteella ei voi myöskään perustua siihen, että säilöön otettu on helpommin tavoitettavissa mahdollisia kuulusteluja varten. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi eikä viranomainen saa ryhtyä edistämään muita tarkoitusperiä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin (HE 72/2002 vp, s. 55).

Ulkomaalaisen säilöönottoa ei saa myöskään jatkaa pidempään kuin mitä ulkomaalaislaissa on säädetty. Ulkomaalaislaissa on säädetty, että käräjäoikeuden on omasta aloitteestaan otettava säilöön ottamista koskeva asia uudelleen tutkittavaksi aina viimeistään kahden viikon kuluttua edellisestä päätöksestä. Viranomaisen on kuitenkin määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole. Käräjäoikeuden säilöönottopäätös ei siis sellaisenaan anna poliisille perustetta pitää ulkomaalaista säilössä automaattisesti kahta viikkoa kerrallaan. Poliisin tulee viran puolesta jatkuvasti arvioida säilössä pidon edellytykset. Mikäli edellytykset säilössä pidolle jostain syystä lakkaavat, säilöönotettu on heti päästettävä vapaaksi.

AOA:n mielestä asiassa ei esitetty hyväksyttäviä perusteita täytäntöönpanon lykkäämiselle ja kantelijan vapaudenmenetyksen jatkamiselle. Läsnäolon esitutkinnassa ei voida katsoa olevan sellainen maasta poistamisen täytäntöönpanon toteuttamista vaikeuttava tai estävä seikka, jolla voisi perustella täytäntöönpanon lykkäämisen ja vapaudenmenetyksen jatkamisen ulkomaalaislain perusteella. Kuten Poliisihallitus lausunnossaan totesi, esitutkintaan saapumisen pitää perustua yksin esitutkintalain säännöksiin, eikä kantelun kaltaisissa tilanteissa maasta poistamisen täytäntöönpanon lykkäämispäätöksellä ja vapaudenmenetyksen jatkamisella saa pyrkiä kiertämään näihin liittyviä säännöksiä. Maasta poistamisen täytäntöönpanoa on jatkettava siitä huolimatta, että säilöön otettua tarvitaan esitutkinnassa esim. kuulusteluja varten.

AOA saattoi käsityksensä poliisin virheellisestä menettelystä Helsingin poliisilaitoksen tietoon. Hän kehotti poliisilaitosta harkitsemaan, millä tavoin se voisi hyvittää kantelijalle vapaudenmenetyksen, jolle ei esitetty oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita (1730/4/13).

Helsingin poliisilaitos ilmoitti, että se maksaa kantelijalle perusteettomasta vapauden menetyksestä 400 euron korvauksen.

4.10 Sosiaalihuolto

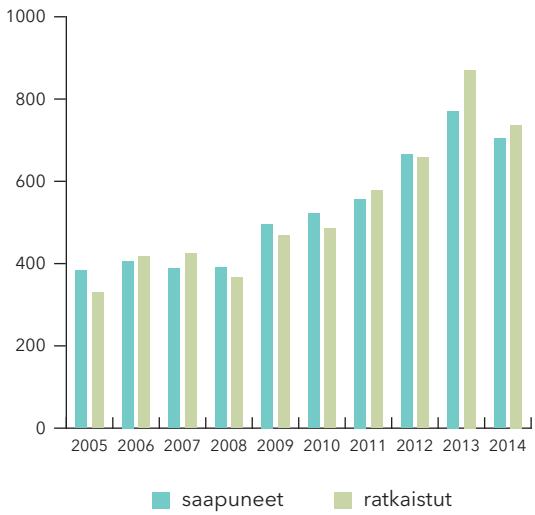
Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut. Jokaisella on myös oikeus ihmisarvoisen elämän edellyttämään välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Sosiaalihuoltoa koskevissa kanteluissa on kysymys näiden oikeuksien toteutumisesta kuntien järjestäessä palveluita ja toimeentulotuesta päätettäessä.

Sosiaalihuoltoa koskevien asioiden ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Tapio Räty*.

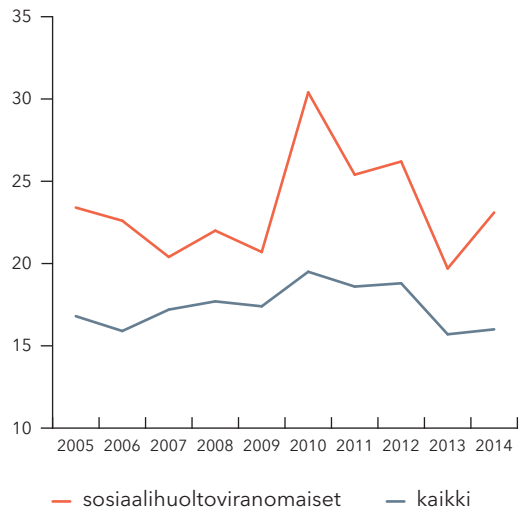
4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuollon uusia kanteluita tuli vireille 705 (771 vuonna 2013). Kanteluja ratkaistiin 737 (871 vuonna 2013). Toimenpideratkaisuja oli 172. Toimeentulotukea koskevia kanteluratkaisuja oli 181 ja lastensuojelua koskevia ratkaisuja 87. Vammaispalvelua koskevia kanteluita ratkaistiin 39. Vanhustenhuoltoon liittyviä ratkaisuja oli 15. Muut sosiaalihuollon alaan kuuluvat kantelut koskivat asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa, hallintomenettelyä, omaishoitoa, päihdehuoltoa sekä koti-, asumis- ja laitospalveluja.

Sen lisäksi, että toimenpideratkaisuissa kiinnitettiin huomiota viranomaisen tai muun valvottavan virheelliseen menettelyyn, ratkaisuilla pyrittiin entistä useammin ohjaamaan valvottavaa viranomaista hyvään ja lainmukaiseen menettelyyn. Valvottavia pyydettiin muun muassa selvittämään, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin ne ryhtyvät ratkaisun johdosta, tai korjaamaan havaittuja virheellisiä menettelytapojaan. Joissain tapauksissa kantelijalle esitettiin virheellisen menettelyn aiheuttaman haitan hyvittämistä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

Lastensuojelua koskevia kanteluita käsitellään kertomuksen lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 213. Vammaisuuteen liittyviä sosiaalihuollon ratkaisuja on käsitelty vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa jaksossa s. 222, joka on kertomuksessa ensimmäistä kertaa.

Toimeentulotukeen liittyvät kantelut koskivat toimeentulotuen myöntämistä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista aiheutuviin menoihin, asumismenoihin ja terveydenhuoltomenoihin. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran valtakunnalliseen valvontaohjelmaan 2012–2014 (Valvontaohjelmia 3:2012) sisältyi toimeentulotuen määräaikojen noudattamista koskeva ohjelma. Tämän vuoksi osa toimeentulotukilain määräaikojen noudattamista koskevista kanteluista siirrettiin aluehallintovirastojen käsiteltäväksi.

AOA kiinnitti useissa ratkaisuissaan kuntien huomiota siihen, että toimeentulotuen järjestämisessä on kysymys kunnalle kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä. Julkisella vallalla on perustuslain mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että kunnan on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että kunta pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistä. Työnantajan on myös huolehdittava siitä, ettei yksittäisen viranhaltijan tai työntekijän työmäärä muodostu kohtuuttomaksi ja ettei viranomaisille kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoito tämän takia vaarannu.

Vammaispalveluja koskevat kantelut liittyivät lähinnä kuljetuspalvelujen ja henkilökohtaisen avun järjestämiseen sekä vammaispalveluasioiden käsittelyyn kunnassa. Vammaispalvelulaissa on korostettu palvelusuunnitelman merkitystä päätöksenteossa. Kanteluratkaisuissa kiinnitettiinkin erityistä huomiota palvelusuunnitelman laatimisvelvollisuuden toteutumiseen. Kehitysvammaisia henkilöitä koskevissa kanteluissa oli kysymys heidän kohtelustaan, rajoitustoimenpiteiden käytöstä, palvelujen muusta laadusta sekä palvelusuunnitelman laatimisesta.

Vanhusten hoitoon ja huolenpitoon liittyvissä kanteluissa oli kysymys palveluita koskevasta päätöksentekovelvollisuudesta, maksuista, hoidon ja huolenpidon hyvästä laadusta sekä iäkkäiden henkilöiden asianmukaisesta kohtelusta. Keskeinen perusarvo vanhustenhoidossa on ihmisarvon kunnioittaminen. Kanteluratkaisuissa ja tarkastuksilla on arvioitu ihmisarvoisen vanhuuden turvaa, itsemääräämisoikeutta ja osallisuutta. Lisäksi on arvioitu, miten toteutuu oikeus yksityisyyteen, asumisen ja hoidon turvallisuus ja sen merkityksellisyys, asiakkaan hyvä kohtelu, vanhuksen sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitäminen sekä muu tavanomaisen elämän, kuten ulkoilun ja asioinnin tukeminen.

Omaishoidon tukea koskevissa kanteluissa arvioitiin kuntien ohjeita, ensisijaisten tukien vaikutusta omaishoidon tuen myöntämiseen ja maksettavan palkkion määrään sekä hoitajalle kuuluvien vapaiden järjestämiseen.

Hyvään hallintoon liittyvät ratkaisut koskivat julkisuusperiaatteen toteutumista, salassa pidettävien asioiden käsittelyä, hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista erityisesti asioiden käsittelyssä ja viranomaiselle kuuluvan neuvonta- ja selvitysvelvollisuuden toteutumista.

Toimeentulotuki

Toimeentulotukiasian käsittely

Uhkaavan käyttäytymisen vuoksi kantelijan asiointitapoja oli jouduttu rajoittamaan työturvallisuussyistä. Sosiaalipalvelukeskuksen ulkopuolella ei ollut postilaatikkoa, jonne olisi voinut laittaa hakemuksen laajoine liitteineen. Kantelija koki, että häntä oli kohdeltu lainvastaisesti rajoittamalla perusteetta hänen oikeuttaan asioida sosiaalipalvelukeskuksessa ja kieltäytymällä selvittämästä asiaa hänen kanssaan asianmukaisesti. Asiakkaalla on oikeus hyvään sosiaalihuoltoon, mutta toisaalta työnantajan on turvattava työntekijöidensä oikeus työturvallisuuteen ja työhyvinvointiin.

AOA kiinnitti sosiaalitoimen huomiota siihen, että kaupungin turvallisuusohjeiden tulee olla sel-

laiset, että ne mahdollistavat uhkaavaksi koetut asiakastapaamiset niissä tilanteissa, joissa asiakas on välttämättömän avun tarpeessa vaarantamatta kuitenkaan henkilökunnan turvallisuutta. Sosiaalitoimessa työskentelevän johdon ja henkilökunnan on oltava tietoisia erilaisista käytettävissä olevista keinoista.

AOA Sakslinin päätös 24.2.2014, dnro 3560/4/13, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Toimeentulotukiasiaan liittyvä neuvonta

Toimeentulotuen asiakas oli voinut saada kunnassa tietoja hakemuksensa käsittelystä etuuskäsittelijöiden puhelinpalvelutunneilla, jos hän oli ns. vanha asiakas. Kantelija kertoi, että uutena asiakkaana hänen ainoa keinonsa saada tietoa toimeentulotukihakemuksensa käsittelystä oli käydä paikan päällä toimeentulotuen neuvonnassa.

AOA totesi, että tiedottaminen tulee toteuttaa niin, että asiakkaalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada tieto hakemuksensa käsittelyvaiheesta viivytyksettä. Annettavan tiedon tulee olla myös riittävä. Menettelyllisenä velvoitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Asiakkaiden asettamiselle eri asemaan sen perusteella, ovatko he vanhoja vai uusia toimeentulotuen asiakkaita, ei näyttäisi olevan hyväksyttäviä perusteita yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Kaupungin aikuissosiaalityön ja toimeentulotuen puhelinneuvonnasta ei annettu asiakkaalle tietoja hakemusten käsittelyvaiheesta. Tietojen saaminen kiireellisiä tilanteita varten olevan sosiaalityön puhelinpalvelun kautta oli myös vaikeaa tai ei lainkaan mahdollista. Puhelinaika oli joka päivä, mutta se oli vain tunnin mittainen ja tarkoitettu kiiretapauksia varten. Kaupungin verkkosivuilla oli palvelu, josta sai tiedon siitä, minä päivänä tulleita hakemuksia kulloinkin käsitellään. Palvelu ei kuitenkaan ollut sellaisen henkilön käytettävissä, jolla ei ole mahdollisuus käyttää verkkopalveluita.

AOA totesi, että yleisestä käsittelyaikaa koskevasta arviosta tulisi saada tietoa myös muutoin kuin verkosta. Verkkosivuilla ilmoitettu hakemusten käsittelyaika-arvio ei korvaa tietoa yksittäisen asiakkaan hakemuksen käsittelyajasta. Perusoikeutena turvattuun hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisille osoitettuihin tiedusteluihin vastataan asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Tämä koskee myös puhelimitse esitettyjä tiedusteluja. Asiakkaiden erilaiset tietotekniset valmiudet ja mahdollisuudet käyttää verkkoyhteyksiä tulee ottaa huomioon, ja asiakkaille on annettava mahdollisuus saada vastaus tiedusteluunsa myös puhelimitse.

AOA Sakslinin päätös 28.3.2014, dnro 2569/4/13*, esittelijä Anne Kumpula

Toimeentulotukipäätöksen tekeminen päämiehen nimellä

AOA:n tekemällä kuntatarkastuksella ilmeni, että toimeentulotukipäätökset tehtiin avoliitossa oleville naisen nimissä ja avioliitossa oleville miehen nimissä. AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi kuntien menettelyn asiassa. Joissakin kunnissa toimeentulotukipäätökset tehdään pääsääntöisesti aina miehen nimellä, ja päätös annetaan tiedoksi ja tuki maksetaan tietojärjestelmään merkitylle päämiehelle.

AOA saattoi asian sosiaali- ja terveysministeriön (STM) tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan, miten se aikoo huolehtia siitä, että kunnat – tai mikäli toimeentulotuen tai sen osan myöntäminen siirretään pois kunnilta, tehtävän saanut taho – noudattavat toimeentulotukipäätösten antamisessa ja tuen maksamisessa tasaarvolakia, hallintolakia ja toimeentulotukilakia.

AOA Sakslinin päätös 25.6.2014, dnro 2285/2/14, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

STM ilmoitti, että se tulee kuntaohjauksessaan sekä aluehallintovirastojen ja Valviran kanssa käytävissä ohjauskeskusteluissa nostamaan jatkossakin esille toimeentulotuen maksamiseen liittyvät laki-

velvoitteet ja niiden noudattamisen. STM:ssä on käynnissä perustoimeentulotuen siirron lainsäädännön valmistelu. Kansaneläkelaitokselle siirtyvään palveluun liittyvät yksityiskohdat selviävät valmistelun yhteydessä. Tuolloin varmistetaan myös toimeentulotukilain, hallintolainsäädännön ja muun muassa tasa-arvolain vaatimuksia vastaava yhdenmukainen menettely perustoimeentulotuen hakemisen ja sen maksamisen suhteen.

Toimeentulotukipäätöksen perusteleminen

Toimeentulotukiasiakkaan päätökseen ei sisältynyt laskelmaa tuloista ja varoista sekä hyväksyttävistä menoista.

AOA katsoi, että asiakkaalle tehtyyn toimeentulotukipäätökseen olisi tullut liittää laskelma. Jos asiakkaan tilanne on kuitenkin säilynyt täysin muuttumattomana verrattuna edellisen toimeentulotukipäätöksen ajankohtaan ja jos päätöksen lopputuloskin on sama, voitaisiin hyväksyä se, että päätöksen perusteluissa viitataan edelliseen päätökseen liitettyyn laskelmaan. Päätöksen tulee tällöin kuitenkin aina sisältää maininta siitä, että laskelma on tehty, mutta että se on sama kuin aiemmin, koska huomioon otettavat tulot ja menot eivät ole muuttuneet. Päätöksessä todettiin lisäksi vain lyhyesti, että hakemus on hylätty tulojen perusteella. Päätös oli jäänyt tältä osin hallintolain vastaisesti perustelematta.

Oikeus saada asiassaan perusteltu hallintopäätös on turvattu perusoikeutena. Perustelujen esittäminen on tärkeää erityisesti silloin, jos päätös on kielteinen. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä esimerkiksi, jos perusteleminen on erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta. Perusteluvelvollisuuden tarpeellisuutta voidaan arvioida tapauskohtaisesti asianosaisen oikeusturvan ja tiedontarpeen kannalta.

Poikkeaminen perusteluista edellyttää kuitenkin erityistä syytä. Poikkeuksia perusteluvelvollisuudesta on sovellettava suppeasti, koska niillä rajoitetaan hyvään hallintoon keskeisesti kuuluvaa oikeutta saada perusteltu päätös. Toimeentulotukilaissa ei ole säädetty poikkeuksia perusteluvelvollisuudesta. Toimeentulotukipäätös olisi perusteltava, vaikka henkilö olisi toimeentulotuen asiakkaana pitkäänkin, eikä hänen tilanteessaan tapahtuisi asiakkuuden aikana suuria muutoksia. Näin asiakkaalla on mahdollisuus saada selko siitä, mihin hänen saamansa päätös perustuu.

AOA Sakslinin päätös 7.4.2014,
dnro 4337/4/13, esittelijä Anne Kumpula

Toimeentulotukiasiakkaiden yhdenvertainen kohtelu

Kantelussa moitittiin muutoksenhakua käsitellyttä jaostoa siitä, että se ei ottanut kantaa hänen oikaisuvaatimuksessaan esiin nostamaansa, asiakkaiden yhdenvertaisuutta koskevaan asiaan.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

AOA:n mielestä lautakunnan jaoston ei ole tarvinnut käsitellä oikaisuvaatimusta tästä näkökulmasta, koska asiakkaiden vertaileminen ratkaisussa olisi edellyttänyt toisen henkilön salassa pidettävien tietojen käsittelemistä päätöksessä ja olisi ollut näin ollen mahdotonta. Toimeentulotuesta tehtävät ratkaisut perustuvat yksittäistapauksittain tapahtuvaan harkintaan, johon vaikuttavat monet eri seikat ja asiakkaan kokonaistilanne. Hallinnossa asioivia on kohdeltava tasapuolisesti. Toimeentulotukea myönnettäessä viranhaltija käyttää päätöstä tehdessään lain asettamissa rajoissa harkintavaltaansa. Tämän vuoksi kunnissa on tärkeää huolehtia toimeentulotuen myöntämisen ohjeistamisesta niin, että asiakkaiden yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu turvataan.

AOA Sakslinin päätös 7.4.2014,
dnro 4337/4/13, esittelijä Anne Kumpula

Toimeentulotuen myöntäminen asumismenoihin

Kantelija kertoi, että hän oli muuttanut terveydellisistä syistä kalliimpaan asuntoon, minkä jälkeen hänen asumismenojaan ei ollut otettu toimeentulotukea määrättäessä enää täysimääräisinä huomioon.

AOA:n sijainen totesi, että toimeentulotuen hakijalle on lähtökohtaisesti annettava riittävä aika hakeutua edullisempaan asuntoon ennen kuin asumismeno voidaan ottaa kohtuullistettuna huomioon tukea myönnettäessä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä kohtuullisena aikana on pidetty vähintään kolmea kuukautta. Asumismenot on otettava huomioon todellisen suuruisina sinä aikana, joka toimeentulotuen hakijalle on annettu uuden asunnon hankintaa varten.

Mikäli toimeentulotuen hakija ei asetetussa määräajassa hakeudu edullisempaan asumismuotoon, voidaan toimeentulotukea myöntää siihen osuuteen asumismenoista, jonka kunta on määritellyt kohtuulliseksi asumismenoksi kunnassa. Kunnan on asumismenoja arvioidessaan otettava toimeentulotukea määrättäessä huomioon sellaiset kohtuulliset asumismenot, jotka tosiasiassa mahdollistavat toimeentulotuen hakijan asumisen tai asunnon saamisen. Mikäli toimeentulotuen hakija esittää erityisiä syitä tai perusteita kunnassa kohtuullisiksi arvioituja suurempien asumismenojen hyväksymiselle toimeentulotukea määrättäessä, on hakijan erityiset olosuhteet otettava huomioon päätettäessä kohtuullisena pidettävistä asumismenoista. Tällaisia erityisperusteita voivat olla muun muassa hakijan sairaus tai esimerkiksi erityiset liikkumisrajoitteet.

AOA:n sijainen totesi käsityksenään, että sosiaalitoimen olisi neuvontavelvollisuutensa perusteella ohjattava asiakasta hankkimaan tavanomaista korkeampien asumismenojen hyväksymiseksi tarvittavaa selvitystä, jos hän ei ole sellaista selvitystä osannut toimeentulotukea hakiessaan esittää. Asiakkaan saama neuvonta asiassa tulisi olla epäselvyyksien välttämiseksi kirjattuna asiakastietojärjestelmään.

AOA:N SIJAINEN PÖLÖSEN PÄÄTÖS 23.4.2014, DNRO 2325/4/13, ESITTELIJÄ ANNE KUMPULA

Vanhuspalvelut ja omaishoito

Kotihoidon asiakasmaksujen suorittamisen tulee olla helppoa

Kantelija kertoi, että pankkien asiakkailleen tarjoama suoraveloitus oli poistumassa käytöstä, eikä kaupunki hyväksynyt sen sijasta maksutapana suoramaksua. Kaupungin entisille suoraveloitusasiakkaille, jotka eivät käyttäneet verkkopankkia, oli ennen suoraveloituspalvelun loppumista tarjottu myös sellainen vaihtoehto, joka ei edellytä verkkopalveluiden käyttämistä tai pankissa asiointia laskun maksamiseksi. Uudet asiakkaat, jotka eivät voineet käyttää laskun maksamisessa verkkoyhteyksiä, eivät sen sijaan voineet siirtyä suoramaksujärjestelmän piiriin, ja olivat siten eriarvoisessa asemassa vanhoihin asiakkaisiin nähden.

AOA totesi, että tilanne oli kohtuuton monille vanhuksille ja muille sellaisille sosiaali- ja terveystoimen asiakkaille, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää sähköistä, ns. e-laskua tai verkkopankkia, jotka olisivat asiakkaalle ilmaisia maksutapoja.

AOA piti menettelyä lisäksi epäkohtana asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Mahdollisuus maksaa lasku kaupungin kassaan ei ratkaise ongelmaa, koska esimerkiksi palveluasumisasiakkaalla voi olla sellaisia toimintarajoitteita, jotka tekevät asioinnin kassatoimipisteessä mahdottomaksi. Tekniseen toteuttamiseen liittyvät vaikeudet eivät ole hyväksyttävä peruste uusien asiakkaiden asettamiseen muita huonompaan asemaan. Asiakkaiden asiointimahdollisuuksien ja -kykyjen erot on pyrittävä ottamaan huomioon esimerkiksi asiointitilojen ja -yhteyksien järjestämisessä sekä palvelujen toteuttamistavoissa. Palvelujen käytettävyyteen liittyy myös tasapuolisuusvaatimus.

AOA piti tärkeänä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaille on tarjolla myös suoramaksumahdollisuus, joka ei vaadi heiltä tietoteknisiä valmiuksia ja josta ei aiheudu lisäkuluja. Palveluperiaate edellyttää, että palveluja järjestettäessä on turvattava esimerkiksi sairaiden ja ikääntyneiden henkilöiden yhtäläinen mahdollisuus saada asiansa hoidettua. Kaupungin sopimusosapuolen mahdolliset toimet ja tietojärjestelmissä olevat

puutteet eivät vaikuta kunnan velvollisuuteen toteuttaa hallinnon palveluperiaatetta. Kaupungin velvollisuutena on ollut ennakoida mahdolliset tietojärjestelmäongelmat ja etsiä vaihtoehtoisia ratkaisumalleja.

AOA Sakslinin päätös 15.4.2014, dnro 5183/4/13*, esittelijä Anne Kumpula

Päätöksenteko omaishoitoasiassa

Kantelija kertoi, että hänen äitinsä (omaishoidettava) omaishoidon tuesta tehty sopimus oli purettu ilman perusteita. Äidille oli lähetetty kirje, jossa kerrottiin, että omaishoidon tuki oli lopetettu. Kirjeen mukaan kantelijan ei katsottu olevan sopiva omaishoitajaksi, koska hän ei ollut ilmoittanut poissaoloistaan ja toimintakykynsä muutoksista omaishoitosopimuksen edellyttämällä tavalla.

Omaishoidon tuen maksaminen oli lopetettu kunnan yksipuolisella päätöksellä ilman irtisanomisaikaa. Omaishoidon tuen lakkauttamista ei kuitenkaan perusteltu sillä, että omaishoidettavan terveys tai turvallisuus olisi omaishoitajan menettelyn vuoksi vaarantunut. Omaishoitosopimuksen purkamisessa ei myöskään ollut kysymys siitä, että omaishoidon tarve olisi lakannut esimerkiksi sen vuoksi, että hoidettava siirtyy laitoshoitoon.

Omaishoidettavalle ei ollut annettu päätöstä omaishoidon tuen lakkauttamisesta. Hänelle oli lähetetty asiasta ainoastaan kirje, jota ei ollut otsikoitu päätökseksi ja johon ei ollut liitetty muutoksenhakuohjausta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perusturvakeskus oli menetellyt lainvastaisesti, kun se ei ollut antanut omaishoidettavalle kirjallista päätöstä omaishoidon tuen lakkauttamisesta. Perusturvakeskus oli toiminnallaan aiheuttanut sen, että omaishoidettava oli menettänyt perustuslailla turvatun oikeutensa hakea muutosta lakkautuspäätökseen.

Kaupunki muutti menettelyään siten, että hoidettavalle lähetetään aina omaishoidon tukea koskeva päätös, joka sisältää oikaisuvaatimusohjeen.

AOA Sakslinin päätös 8.4.2014, dnro 4428/4/13*, esittelijä Anne Kumpula

Kunnalla on velvollisuus huolehtia omaishoitajan vapaan järjestämisestä

Sosiaali- ja terveysvirasto ei ollut järjestänyt omaishoitajalle vapaata siinä laajuudessa kuin laissa on edellytetty.

Omaishoitajalla on omaishoitolain mukaan ehdoton oikeus saada vapaata kolme täyttä kalenteripäivää niinä kalenterikuukausina, jolloin hoitoon käytetty sidonnaisuus on täyttänyt omaishoitolain 4 §:n 1 momentin tarkoittamat edellytykset. Omaishoitajalla on oikeus pitää kertyneet vapaat joko kuukausittain tai kerätä niitä hoitajan kunnan kanssa sopimalla tavalla pitempää vapaata varten. Vapaan järjestämisen yhtenä tarkoituksena on hoidon jatkuvuuden ja omaishoitajan työn tukeminen.

Kunnalla on sinänsä oikeus päättää siitä, millä tavoin hoidettavan hoito omaishoitajan vapaan aikana tulee järjestää. Päätettäessä vapaan aikaisesta hoidosta ja sen toteuttamisesta on kuitenkin otettava huomioon omaishoitajan yksilölliset tarpeet ja hänen toivomuksensa. Kunnan on huolehdittava hoidettavan hoidon tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä hoitajan lakisääteisen vapaan aikana.

Hoitojärjestelyn on aina turvattava hoidettavan hyvinvointi, terveys ja turvallisuus. Kunta päättää viimesijassa siitä, miten omaishoitajan vapaan tai poissaolon aikainen hoito järjestetään. Kunnan tulee tuoksi ajaksi järjestää hoidettavalle tarkoituksenmukainen hoito. Kunta ei voi va-

pautua sille kuuluvasta järjestämisvastuusta pelkästään ilmoittamalla, ettei vapaan aikaiseen hoitoon ole hoidettavasta johtuvasta syystä mahdollisuuksia.

Kunnan on tällaisessa tilanteessa yhteistyössä sosiaalihuollon asiakkaan kanssa arvioitava ja selvitettävä, millä tavoin hoito ja huolenpito olisi asiakkaan edun mukaisella tavalla järjestettävissä. Kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto ei ollut järjestänyt omaishoitajalle mahdollisuutta pitää omaishoitajana vapaata omaishoitolaissa säädetyllä tavalla.

AOA:n mielestä laiminlyönti oli vakava, koska sillä on ollut vaikutusta omaishoitajalle kuuluvien laissa säädettyjen oikeuksien toteutumiseen. Sosiaali- ja terveysviraston menettely oli vaikuttanut myös hoidettavana olevan lapsen oikeuteen saada laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa siten kuin laissa on edellytetty. Mikäli omaishoitolain mukaiseen vapaaseen oikeutettu henkilö ei ole saanut oikeuksiaan täysimääräisenä toteutettua kunnan menettelyn vuoksi, kunta saattaa olla jälkikäteen velvollinen korvaamaan tai muutoin järjestämään pitämättä jääneen vapaan.

AOA Sakslinin päätös 4.12.2014,
dnro 5375/4/13, esittelijä Tuula Aantaa

Kotihoidon järjestäminen

Kantelija kertoi olevansa sotainvaliditeetin perusteella oikeutettu saamaan kotihoidon järjestämää ulkopuolista siivousapua kuusi tuntia neljässä viikossa. Kuitenkin apua oli järjestynyt vain neljä tuntia kahdessa kuukaudessa, eikä hänellä ollut mitään tietoa palvelujen jatkosta.

Kotihoitoyksikön kotihoitopäällikkö oli asiaa selvitettäessä ilmoittanut, että kun on kyse sotilasvammalain nojalla asiakkaalle annettavista palveluista, asiakkaalle ei tehdä sosiaalihuollon asiakaslain mukaista päätöstä kotipalvelusta, koska palvelun kustantaa Valtiokonttori. Asiassa tehtiin vain kaupungin maksupäätös, josta ilmeni, että kantelija oli oikeutettu saamaan siivouspalvelua ulkopuoliselta tuottajalta kuusi tuntia neljässä viikossa maksutta.

AOA:n sijainen totesi, että palvelua saavan asiakkaan kannalta on tärkeä saada tietää palvelua tuottava taho. Näin on jo käytännöllisistä syistä, mutta myös siksi, että asiakas voisi kääntyä mahdollisissa ongelmatilanteissa palvelun järjestämisestä viime kädessä vastuussa olevan kunnan puoleen.

Kunnalla on vastuu huolehtia siitä, että sosiaalipalvelun saamiseen oikeutetun henkilön oikeudet ja avuntarpeet tulevat huomioitua myös palveluiden häiriötilanteissa. Mikäli yksityinen palveluntuottaja ei esimerkiksi kykene järjestämään palvelua, on kunnan huolehdittava korvaavien palveluiden järjestämisestä. Palvelun saamiseen oikeutetun asiakkaan kannalta palveluiden käytettävyyteen ja niihin liittyvien oikeussuojakeinojen kannalta ei tule olla merkitystä sillä, että eri viranomaisten vastuut palvelun kustannuksista on järjestetty normaalista poikkeavalla tavalla.

Kunnan tulee tehdä valituskelpoinen päätös myös sotilasvammalain mukaisista palveluista päätettäessä. Koska sosiaali- ja terveysvirasto oli valinnut ulkopuolisen siivouspalvelun tuottajan, täytyy asiakkaalla – vastaavalla tavalla kuin kunnan itsensä tuottamien palveluiden kohdalla – olla todellinen mahdollisuus valittaa viraston toiminnasta tilanteissa, joissa palvelu ei vastaa määrältään tai laadultaan asiakkaan odotuksia. Tästä syystä myös palveluntuottaja olisi mainittava tässä annettavassa päätöksessä.

Hyvän hallinnon kannalta perusteltua on myös se, että päätöksestä kävisi ilmi, millä tavalla palvelu on tosiasiassa tarkoitettu järjestää. Yksilöidyt tiedot ovat asiakkaalle merkityksellisiä muun muassa siksi, että hän voisi harkita mahdollisen muutoksenhaun tarpeellisuutta.

AOA:n sijainen kiinnitti huomiota kunnan päätöksentekovelvollisuuteen asiassa, joka on tärkeätä asiakkaan kannalta, mutta myös Valtiokonttorin etukäteen maksamien varojen valvonnan kannalta.

AOA:n sijainen katsoi lisäksi kaupungin sosiaali- ja terveysviraston kotihoitoyksikön laiminlyöneen valvontavelvollisuutensa, kun se hankki ostopalveluna siivouspalveluita kantelijalle, mutta ei seurannut palveluiden tosiasiallista toteutumista ja selvittänyt asiaa palveluiden saamatta jäämisestä myös asiakkaalta. Laiminlyönti aiheut-

ti asiakkaalle menetyksiä saamatta jääneiden siivouspalveluiden takia. Kotihoidon ohjaaja laiminlöi velvollisuutensa, kun hän vasta oikeusasiamiehelle selvitystä antaessaan helmikuussa 2014 uudisti ostopalveluyrityksen tarvitseman maksusitoumuksen, jotta vuoden 2014 siivouspalvelut voisivat alkaa. Asiakas menetti laiminlyönnin johdosta useita tunteja hänelle päätöksen perusteella myönnettyjä siivouspalveluita.

AOA:n sijainen esitti, että kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto harkitsisi, miten se voisi hyvittää kantelijalle laiminlyönnit, joiden johdosta asiakkaalta oli jäänyt saamatta hänelle myönnettyjä siivouspalveluja hänestä itsestään riippumattomista syistä johtuen.

AOA:n sijainen Pölösen päätös 21.2.2014, dnro 5646/4/13*, esittelijä Pirkko Äijälä-Roudasmaa

Asumispalvelut ja vanhuksen oikeus ulkoiluun

Kunnissa asumispalveluja on joissain tapauksissa pilkottu sillä tavoin, että asumiseen liittyviä palveluja tai toimintoja on järjestetty maksullisena, tai palveluihin hakeutuminen on jätetty hoidettavana olevan henkilön omien ratkaisujen varaan.

AOA totesi, että järjestettävää palvelua ei voi pilkkoa osiin sillä tavoin, että asumispalveluihin oleellisesti sisältyvä toiminto erotettaisiin maksulliseksi lisäpalveluksi. Toiminnosta, joka oleellisesti liittyy järjestettävän palvelun sisältöön ja vaikuttaa asiakkaan oikeuksiin ja palvelukokonaisuuden laatuun, ei tulisi periä erikseen erityistä asiakasmaksua tai jättää sitä palvelua saavan henkilön itse hankittavaksi ja maksettavaksi.

Keskeiset perusarvot vanhusten hoidossa ovat ihmisarvon kunnioittaminen, itsemääräämisoikeus ja osallisuus. Jokaisella on oltava oikeus arvokkaaseen vanhuuteen ja hyvään kohteluun. Vanhusten hoivayksiköissä ikäihmisille on taattava mahdollisuus osallistua erilaisiin aktiviteetteihin fyysisen ja psyykkisen kunnon asettamissa rajoissa.

Vanhuksilla on oikeus laadultaan hyvään hoitoon ja huolenpitoon. Pitkäaikaishoitona vanhukselle järjestettävän autetun asumisen palvelukokonaisuuteen sisältyvät ne vanhuslain tarkoittamat kunnan järjestämisvastuulle kuuluvat toimenpiteet, jotka tukevat ja edistävät iäkkään henkilön terveyttä ja toimintakykyä, kuten mahdollisuus ulkoiluun. AOA piti tärkeänä, että sosiaalihuoltolain ja asiakasmaksulain valmistelussa varmistetaan, että järjestettävät asumispalvelut muodostavat asiakkaan tarpeiden mukaisen kokonaisuuden.

AOA Sakslinin päätös 24.6.2014, dnro 3644/2/13*, esittelijä Tapio Räty

Julkisuus

Viranomaisen on vastattava sille esitettyihin tietopyyntöihin

Kantelija oli jättänyt asiakirjojen julkisuutta koskevassa asiassa henkilötietolain ja julkisuuslain mukaiset vaatimukset. Hän ei ollut saanut vastausta jättämiinsä selvityspyyntöihin ja vaatimuksiin. Perusturvatoimi oli selvityksessään ja lausunnossaan todennut, ettei asiassa ole pystytty selvittämään, miksi kantelijalle ei ole toimitettu hänen pyytämiään tietojaan.

AOA totesi, että viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä, sekä tässä tarkoituksessa erityisesti muun muassa pidettävä luetteloa käsiteltäväksi annetuista ja otetuista sekä ratkaistuista ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä.

Viranomaisen on lisäksi suunniteltava ja toteutettava asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti.

Viranomaisen on huolehdittava, että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

Viranomaisen on huolehdittava myös siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan.

Perusturvatoimi täsmensi toimintatapojaan muun muassa kirjaamisen ja hyvän hallintotavan noudattamiseksi perusturvatoimessa.

AOA Sakslinin päätös 27.1.2014,
dnro 4979/4/13, esittelijä Tapio Räty

Valtuutus tietojen pyytämiseen

Kantelija oli antanut valtakirjan asioidensa hoitoon. Valtakirjan perusteella oli pyydetty kuntayhtymän asiakkaasta laatimia asiakirjoja. Kuntayhtymän asumispalvelujen palvelujohtaja teki päätöksen asiakirjojen luovuttamisesta. Päätöksen mukaan ennen asiakirjojen luovutusta kuntayhtymän tulee vielä varmistaa asiakkaan suostumus tietojen luovutukseen valtakirjasta huolimatta.

AOA totesi, että salassapitovelvollisuus väistyy silloin, kun henkilö, jonka etuja salassapitovelvollisuudella suojataan, on itse antanut suostumuksen tietojen paljastamiseen. Salassapitovelvollisuuden tarkoitus on suojata asianosaista, jonka tiedoista on kyse. Asiakkaan salassapidettäviä asiakastietoja saa antaa ensisijaisesti asiakkaan nimenomaisen suostumuksen perusteella. Nimenomaisella suostumuksella tarkoitetaan käytännössä kirjallista suostumusta.

Mikäli viranomainen arvioi joko asiakirjapyynnön tai valtakirjan puutteelliseksi, sen tulee pyytää asiakirjan täydentämistä tai muuta lisäselvitystä viipymättä. Kuntayhtymä oli sinänsä voinut varmistaa, että valtuutuksen antaja oli suostunut siihen, että häntä koskevia asiakirjoja luovutetaan valtuutetulle. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että asianosaisen tulisi antaa suostumus jokaiseen paperiin erikseen.

AOA Sakslinin päätös 8.4.2014,
dnro 302/4/13*, esittelijä Minna Verronen

Asiakirjojen antamisen toteuttaminen

Kantelun mukaan kuntayhtymä ei antanut pyydettyjä asiakirjoja lain tarkoittamassa määräajassa. Kantelijat olivat saaneet pyydetyt asiakirjat ensimmäisen asiakirjapyynnön osalta yli kahden kuukauden kuluttua ja toisen asiakirjapyynnön osalta yli kuukauden kuluttua asian vireille tulosta. Tältä osin julkisuuslaissa säädetty asian käsittelyn ehdoton enimmäisaika oli ylitetty. Julkisuuslain mukaan asiakirjapyyntöön vastaaminen voi enimmilläänkin kestää neljä viikkoa.

AOA piti asiakirjapyynnön kokonaiskäsittelyaikaa selvästi kohtuuttomana ja asian asianmukaiselle käsittelylle perustuslain 21 §:ssä säädetyn vaatimuksen vastaisena. Asian käsittelyn viivästymisen syiksi esitetyt perusteet eli luovutettavan aineiston poikkeuksellisen suuri määrä, tarpeelliseksi koettu keskustelu, sovitun tapaamisen peruuntuminen ja asiakirjojen läpikäynti kantelijan kanssa, eivät oikeuttaneet poikkeamaan laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta. Tieto asiakirjan sisällöstä on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen asiakirjojen suuren määrän tai asiakirjan kopioinnin vaikeuden tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle.

AOA antoi kuntayhtymälle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä ja kiinnitti sen huomiota vastaisen varalle hyvän tiedonhallintatavan edistämiseen. Hyvä tiedonhallintatapa asettaa viranomaiselle velvollisuuden huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsi-

teltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan. Hyvän tiedonhallintatavan tavoitteena on edistää julkisuusperiaatteen toteutumista.

AOA Sakslinin päätös 8.4.2014,
dnro 302/4/13*, esittelijä Minna Verronen

Huoltajan oikeus saada lastaan koskevia tietoja

Kantelija pyysi lapsen huoltajana lastaan koskevia tietoja. Hänen tietopyyntönsä ei koskenut lapsen äidin olosuhteisiin liittyviä tietoja. Kantelija arvosteli myös saamiaan neuvoja ja ohjausta asiakirjojen hyväksikäyttökieltoon liittyvässä asiassa.

Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisen edustajalla tai avustajalla on samanlainen oikeus asiakirjan saamiseen kuin asianosaisellakin. Asianosaisen edustajalla tarkoitetaan esimerkiksi alaikäisen huoltajaa, joka edustaa lasta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain mukaan tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei toisin ole säädetty.

Kantelijalle luovutettiin lapsen tietoihin liittyvänä myös sellaisia tietoja, jotka koskivat lapsen äitiä.

AOA totesi, että lapsen ja hänen huoltajansa tai muun kolmatta henkilöä koskevien tietojen erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa erityisesti, kun arvioidaan lapsen kanssa asuvaa vanhempaa koskevien tietojen luovuttamista. Tietojen erottaminen on erityisen vaikeaa, kun kysymys on lastensuojelua koskevasta asiasta. Vanhemman yksityiselämässä saattaa olla asioita, joilla on vaikutusta lapsen jokapäiväiseen elämään, hänen etuunsa ja oikeuksiinsa. Näitä koskevilla tiedoilla saattaa olla merkitystä erityisesti suunniteltaessa lapselle järjestettäviä palveluja sekä niistä päätettäessä.

Viranomaisella saattaa olla myös sellaista tietoa vanhemmista, joilla ei ole merkitystä lapsen etua tai hänen oikeuksiaan ajatellen. Tällaisia tietoja ei voida luovuttaa toiselle vanhemmalle ilman laissa olevaa perustetta. Sosiaalitoimi oli arvioinut, että kantelijalle voidaan luovuttaa hänen lastaan koskevina tietoina myös niitä lapsen äidin olosuhteisiin liittyviä tietoja, joilla on saattanut olla merkitystä lapsen palveluiden tarpeen arvioinnissa ja niitä toteutettaessa.

AOA totesi, että lasta koskevat tiedot oli pyydetty ja annettu alaikäisen lapsen edustajalle (lapsen huoltajalle) julkisuuslain mukaisesti lasta itseään koskevana tietona. Tietoja ei siis luovutettu kantelijalle hänen asianosaisasemansa perusteella. Tällaisessa tilanteessa julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain tarkoittamat tietojen hyväksikäyttöä koskevat säännökset eivät tule lasta koskevien tietojen osalta sovellettaviksi.

Kun lasta koskeviin tietoihin oli sisältynyt myös lapsen äitiä koskevia salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja, AOA piti asianmukaisena sitä, että kantelijaa oli muistutettu näiden tietojen arkaluonteisuudesta. AOA piti myös mahdollisena sellaista tulkintaa, että julkisuuslain tarkoittama hyväksikäyttökielto ulottuu ainakin niihin lapsen huoltajaa koskeviin arkaluonteisiin tietoihin, jotka pääasiassa ovat kuvanneet lapsen äidin henkilökohtaisia oloja.

AOA Sakslinin päätös 8.1.2014,
dnro 1795/4/13*, esittelijä Tapio Räty

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeus dokumentoida omassa asiassaan käytävä neuvottelu

Viranomaisella ei ole oikeutta kieltää sosiaalihuollon asiakasta tallentamasta keskusteluja tai muuta asiakastilannetta, kun kysymys on asiakastilanteessa tapahtuvasta sellaisten tietojen tallentamisesta, joista henkilö on voinut luvallisesti saada tiedon ja jotka sosiaalihuollon asiakas saisi, jos ne olisi merkitty asiakirjaan.

AOA piti perusteltuna, että sosiaalitoimi pyrkii suojaamaan asiakkaittensa oikeutta yksityisyyteen ja toimimaan sillä tavoin, ettei salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja luovuteta tai levitetä ulkopuolisten saataville. Pelkkä epäilys siitä, että tiedot luovutettaisiin ulkopuolisille tai ne olisivat muutoin ulkopuolisten käytettävissä, ei riitä kiellon perusteeksi.

Joissain tilanteissa keskusteluissa voi tulla esille sellaisia salassa pidettäviä tietoja, joiden käyttöä ja luovuttamista ulkopuoliselle voidaan rajoittaa. Sosiaalihuollon viranomainen harkitsee tällaisessa tilanteessa tiedon luovuttamisen edellytykset julkisuuslain ja sosiaalihuollon asiakaslain perusteella. Pelkästään se, että henkilö tallentaa käymäänsä keskustelua viranomaisen kanssa, ei vielä merkitse viranomaisessa työskentelevien yksityisyyden loukkausta. Tälläkään perusteella viranomaisella ei ole oikeutta kieltää asiakastilanteen kuvaamista, sillä tallentaminen kohdistuu seikkoihin, joista asiakas voi asiakastilanteessa tehdä havaintoja. Eri asia on, että mikäli näitä tallenteita luovutetaan eteenpäin ilman siihen oikeuttavaa lupaa, sosiaalihuollon asiakas voi syyllistyä rikokseen. Kysymys on tällöin aina jälkikäteen tehtävästä arvioinnista.

AOA Sakslinin päätös 17.12.2014,
dnro 2276/4/13*, esittelijä Tapio Räty

Hyvä hallinto

Asiakasasiakirjojen laatiminen

Sosiaalihuollossa ei ole tarkempia säännöksiä tai ohjeita siitä, millä tavoin viranomaisen on ylläpidettävä sosiaalihuollon asiakasta koskevia asiakirjoja.

AOA totesi, että asiakirjojen laatimisella toteutetaan osaltaan hyvän hallinnon vaatimuksia. Asiakkaalla on mahdollisuus viranomaisten laatimien asiakirjojen perusteella valvoa viranomaisten toimintaa. Viranomainen tekee asiakasta koskevia ratkaisuja ja päätöksiä asiakasasiakirjojen perusteella. Sosiaalihuollon järjestäjän ja toteuttajan on tehtävä asiakirjaan merkintä, kun tietoja hankitaan ulkopuolisilta tai annetaan ulkopuolisille.

Kantelijaa koskevia tapahtumia ei ollut dokumentoitu kantelijaa koskeviin asiakasasiakirjoihin. AOA piti tällaista menettelyä sosiaalihuollon asiakaslain ja hallintolain vastaisena. Hyvään hallintoon ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeusturvaan liittyvät seikat eivät olleet toteutuneet kantelijan kohdalla. Ratkaisun jälkeen perusturvatoimi täsmensi viranhaltijoiden toimintatapoja päätöksenteon, kirjaamisen ja asiakkaan kuulemisen suhteen hyvän hallintotavan mukaiseksi.

AOA Sakslinin päätös 27.1.2014,
dnro 4979/4/13, esittelijä Tapio Räty

Sosiaalihuollon muutoksenhaut on käsiteltävä kiireellisinä

Lukuisissa kanteluissa arvosteltiin sosiaali- ja terveysviraston oikaisuvaatimusten käsittelyyn kulunutta aikaa. Kantelut koskivat toimeentulotuen sekä vammaispalvelujen järjestämistä. Oikaisuvaatimusten käsittelyaika oli 7–9 kuukautta. AOA otti kunnan menettelyn omana aloitteena selvitettäväksi.

Kunnalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen. Kunnan on osoitettava varoja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla tai muulla tavoin esimerkiksi työjärjestelyjä tekemällä siten, että kunta pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistä. Henkilökunnan vähäisyydestä tai vuosilomista mahdollisesti aiheutuva oikaisuvaatimusten ruuhkautuminen ei oikeuta käsittelyn viivästymistä. Kunnan on varauduttava tiedossaan oleviin muutoksiin ja ennakoitava työnteossa mahdollisesti tapahtuvia häiriötilanteita esimerkiksi suunnittelemalla erilaisia sijaisjärjestelyitä.

Kunnalla on vastuu ylläpitämiensä tietojärjestelmien toimivuudesta ja mahdollisista tietojärjestelmäongelmista. Tämä edellyttää myös varautumista etukäteen tietojärjestelmistä johtuviin odottamattomiin ongelmiin. Asiointi on pyrittä-

vä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti palveluja, ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Toimeentulotuesta annetun lain mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä kunnassa siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Asian luonteella on merkitystä kun arvioidaan kuinka nopeasti viranomaisen on käsiteltävä ja päätettävä sosiaalihuollon asiakkaan tekemä hakemus tai asiakkaan tekemä muutoksenhaku. Mitä tärkeämmästä yksilön oikeuksiin tai etuihin vaikuttavasta asiasta on kysymys, sen nopeampaa käsittelyä viranomaiselta edellytetään. Asian käsittelyyn kuluvaa aikaa arvioitaessa on annettava merkitystä myös sille, kuka on saattanut asian vireille, onko esimerkiksi kysymys haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä.

AOA totesi, että oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat sosiaali- ja terveysvirastossa ovat saattaneet ainakin joissain tapauksissa vaarantaa tuen tarpeessa olevan henkilön oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Erityisen vakavana AOA piti muutoksenhakujen käsittelyyn kulunutta aikaa haavoittuvassa asemassa olevien vaikeavammaisten, mielenterveysongelmaisten sekä pelkästään toimeentulotuen varassa elävien sosiaalihuollon asiakkaiden kannalta. AOA antoi huomautuksen sosiaali- ja terveysvirastolle sen lainvastaisesta menettelystä.

AOA Sakslinin päätös 22.8.2014,
dnro 5105/4/13*, esittelijä Tapio Räty

4.10.2 TARKASTUKSET

Tarkastuskohteita oli kertomusvuonna yhteensä 21, niistä oli lastensuojelulaitoksia 6, vanhusten hoivayksiköitä 11, yksi vaikeavammaisten henkilöiden asumisyksikkö ja yksi asunnottomien asumispalveluyksikkö. Lisäksi tarkastettiin Oravaisten vastaanottokeskuksen alaisuudessa toimiva ryhmäkoti Ruths, joka on tarkoitettu ilman saattajaa tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille ja Vöyrin pakolaistoimiston alaisuudessa toimivat perheryhmäkodit: Taberna, Stella, Stödis ja Villa Miranda (ks. liite 5).

Tarkastuksia tehtiin sekä viranomaisen omiin että yksityisten palveluntuottajien ylläpitämiin ostopalveluyksiköihin. Tarkastukset olivat entistä useammin ennalta ilmoittamattomia. AOA:n määräyksestä suoritettiin 11 ennalta ilmoittamatonta tarkastusta vanhusten tehostettua ja ympärivuorokautista hoivaa antaviin yksiköihin. Vanhainkotien ja palvelutalojen tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan, millä tavoin kunnat huolehtivat vanhusten oikeudesta hyvään huolenpitoon. Tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan erityisesti, millä tavoin hoivayksiköissä on toteutettu vanhusten oikeutta yksityisyyteen, miten yksiköissä asuvien vanhusten kuntoutuspalveluja oli järjestetty ja millä tavoin yksiköissä järjestettiin saattohoitoa ja siihen liittyvää kivun lievitystä. Tarkastuksella arvioitiin myös vanhusten oikeutta ulkoiluun ja heidän mahdollisuuksiaan osallistua erilaisiin aktiviteetteihin oman fyysisen ja psyykkisen kunnon asettamissa rajoissa. Niillä seurattiin myös esimerkiksi henkilöstön määrää, paloturvallisuutta ja vessassa käynteihin liittyviä käytäntöjä.

Muussa sosiaalihuollossa tehtiin ennalta ilmoittamaton tarkastus Sininauhasäätiön Ruusulankadun asumispalveluyksikköön. Tarkoituksena oli arvioida, millä tavoin yksikössä järjestettiin päihde- ja mielenterveysongelmaisille asunnottomille nuorille asumispalveluja.

Lastensuojeluyksiköiden ja muita lapsille tarkoitettujen yksiköiden tarkastuksia on käsitelty lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa s. 221.

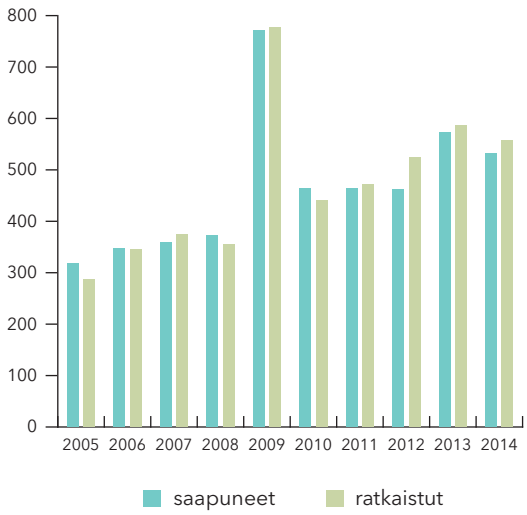
Vammaisten henkilöiden palveluja koskevia tarkastushavaintoja on käsitelty jaksoissa 3.3 s. 71 ja 3.6 s. 90.

Siltä osin kuin tarkastukset ovat kohdistuneet yksiköihin, joissa on tai saattaa olla vapautensa menettäneitä sosiaalihuollon asiakkaita, on tarkastuksia käsitelty myös jaksossa 3.3 Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin s. 64.

4.11 Terveydenhuolto

Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Valvonta kohdistuu erityisesti perustuslain 19 § 3 momentissa perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumiseen. Tahdosta riippumaton psykiatrinen sairaalahoito on tärkeä laillisuusvalvonnan alue. Itsenäisesti ammattiaan harjoittavien terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta ei sen sijaan kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ei myöskään yksityisten terveydenhuollon palvelujen tuottajien valvonta paitsi silloin, kun kunta tai kuntayhtymä ostaa niiltä palveluja. Oikeusasiamies valvoo myös puolustusvoimien ja vankeinhoidon terveydenhuoltoa (ks. edellä jaksot 4.4 ja 4.7).

Terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* tehtäviin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Kaikki kohdassa 4.11.2 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, el-lei toisin mainita.



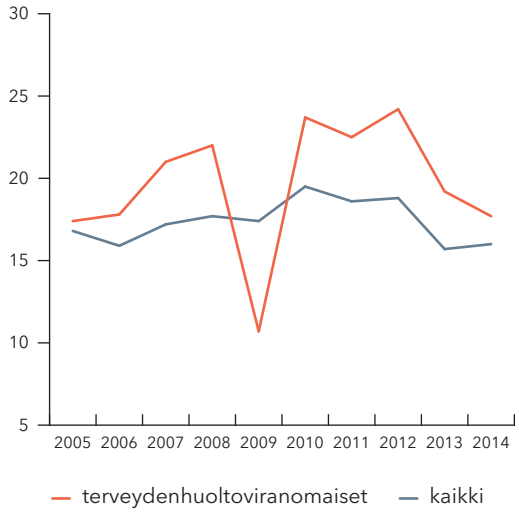
Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014

4.11.1 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.

Hoitoa joudutaan laillisuusvalvonnassa arvioimaan myös lääketieteellisillä ja hammaslääketieteellisillä perusteilla. Näissä tilanteissa OA on kuullut ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa (Valvira).

Terveydenhuoltoon kohdistuvia kanteluita ratkaistiin 557 ja 3 omasta aloitteesta tutkittavaksi



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

otettua asiaa. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 17,7 %.

Saapuneiden kanteluiden trendi on tasaisesti nouseva. Vuonna 2009 saapuneiden kanteluiden määrä kaksinkertaistui edelliseen vuoteen verrattuna: kanteluita saapui 800. Kasvu selittyi suurelta osin siitä, että suunnitelma sulkea Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS) Länsi-Uudenmaan sairaalan osastoja, lähinnä synnytysosasto, Tammisaaressa tuotti 345 kantelua.

4.11.2 ESITYKSET JA OMAT ALOITTEET

Seuraavassa selostetaan omia aloitteita ja kanteluratkaisuja, jotka johtivat esityksen tekemiseen. Kaikkiin esityksiin ei vielä ollut saatu vastauksia.

Vaikeasti kehitysvammaisen potilaan kiireellinen hammashoito laiminlyötiin

Kanta-Hämeen keskussairaalan suukirurgian erikoishammaslääkäri ja sairaanhoitopiiri saivat OA:lta huomautuksen, koska ne laiminlöivät kiireellisen suun terveydenhuollon järjestämisen vaikeasti kehitysvammaiselle potilaalle. OA katsoi, että laiminlyönnistä aiheutui potilaalle sellaista tarpeetonta kipua ja kärsimystä, jota ei voida hyvittää pelkästään moitteilla. Hän esitti, että Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä hyvittää potilaalle tämän kokemat perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset. Kuntayhtymän tuli ilmoittaa toimenpiteistään OA:lle.

Potilas asuu palvelukodissa. Hänellä on diagnosoitu syvä älyllinen kehitysvammaisuus, autistinen häiriö sekä puheen ja kielen kehityshäiriö. Hän ei pysty puhumaan ja ilmaisemaan kipuaan kielellisesti. Asiasta kanteli hänen sisarensa, joka toimii hänen edunvalvojanaan.

Potilaan hoidon tarpeen arviointi epäonnistui monin tavoin. Terveyskeskuslääkäri antoi hänelle 7.8.2013 lähetteen anestesiahammashoitoon keskussairaalaan, mutta määritteli lähetteen kiireellisyysluokaksi yli 30 päivää. Keskussairaalan erikoishammaslääkäri asetti potilaan lähetteen perusteella kiireettömän hoidon jonoon odottamaan hoitoon pääsyä epämääräiseksi ajaksi. Näin ei voi lain mukaan tehdä, lääkärin olisi tullut ilmoittaa potilaan edunvalvojalle hoitoon pääsyn ajankohta. Lisäksi hänen olisi tullut ottaa huomioon lähetteeseen kirjatut oireet ja järjestää hoitoaika kiireellisenä etenkin, koska potilaan tilasta ei ollut konsultoitu hammaslääkäriä.

Kun potilaan kivut kovenivat, toinen terveyskeskuslääkäri laati kiirehtimislähetteen. Potilas pääsi vasta moninaisten vaiheiden jälkeen 19.9.2013 anestesiahammashoitoon terveyskeskukseen. Tämän jälkeen hänen kipunsa hellittivät ja vahva kipulääkitys voitiin lopettaa.

OA katsoi, että potilas tarvitsi kiireellistä suun terveydenhuoltoa, jonka järjestämisen laiminlyönnistä tälle aiheutui tarpeetonta kipua ja kärsimystä. Potilaan oikeudet perustuslaissa turvattuihin välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin eivät toteutuneet. Hän ei myöskään saanut osakseen perustuslaissa turvattua ihmisarvoista kohtelua.

OA:n mukaan hoidon tarpeen arvioinnissa olisi tullut ottaa paremmin huomioon palvelukodin henkilökunnalta saadut tiedot potilaan hammasperäisistä kivuista. Potilas oli muun muassa vahingoittanut itseään hakkaamalla päätään seinään.

OA:lle antamassaan lausunnossa Valvira totesi, että anestesiahammashoitojen järjestely Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin alueella on hajanaista ja kirjavaa. Lisäksi palveluiden tarjonta on niukkaa eikä akuutteihin tarpeisiin pystytä vastaamaan. OA korosti päätöksessään, että kunnalla tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymällä on ollut velvollisuus järjestää terveydenhuoltolain mukainen ympärivuorokautinen päivystys kiireellisen suun terveydenhuollon antamista varten jo lain voimaantulosta eli 1.5.2011 lähtien. OA on kiinnittänyt useita kertoja terveydenhuollon viranomaisten huomiota asiaan (4915/4/13*).

Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ilmoitti, että sairaanhoitopiiri oli antanut asian

sen käyttämän vakuutusyhtiön selvitettäväksi. Sairaanhoitopiirillä on vastuuvakuutus, jonka korvauspiiriin kuuluu kolmannelle osapuolelle aiheutetut vahingot. Sairaanhoitopiiri päätti suorittaa 1 500 euron korvauksen potilaalle aiheutuneesta aiheettomasta kivusta ja särystä.

Oikeusasiamies esittää valtakunnallista ohjeistusta hoidon kiireellisyyden ensiarvioon

Pikkulapsi, jolla epäiltiin olevan vierasesine hengitysteissä, joutui odottamaan terveyskeskuspäivystyksessä lääkärille pääsyä yli tunnin. OA esitti Valviralle harkittavaksi, olisiko tarpeen kehittää selkeä valtakunnallinen ohjeistus hoidon kiireellisyyden ensiarvioon. OA pitää ohjeistusta tärkeänä potilasturvallisuuden, potilaiden yhdenvertaisuuden ja hoidon jatkuvuuden turvaamiseksi.

Hoidon kiireellisyyden ensiarvio, triage, koskee hoidon aloittamisen kiireellisyyttä. Terveyskeskuksen triage-luokituksesta puuttui kohta, jonka mukaan vierasesine-epäily hengitysteissä kuuluu kiireellisinä hoidettaviin tapauksiin.

Valviran pysyvän asiantuntijan läpikäymistä triage-luokituksista Suomessa vain Pohjois-Karjalan keskussairaalan luokituksessa mainitaan erikseen kiireellisyysluokkaan A tai B kuuluvana vierasesineen epäily hengitysteissä. Potilas on otettava lääkärin hoidettavaksi 10 minuutin kuluessa.

Hoidon kiireellisyyden ensiarvion tulisi OA:n mukaan olla yhdenmukainen eri päivystysyksiköissä, jotta potilaat eivät olisi hoitopaikastaan riippuen eriarvoisessa asemassa hoidon kiireellisyyden ensiarviota tehtäessä. Esimerkiksi hengitysteissä olevan vierasesine-epäilyn suhteen hoidon kiireellisyyden ensiarvion luokituksissa näyttää olevan eroavuutta, mikä ei ole hyväksyttävää. Eri asia on, että paikallisiin triage-ohjeistuksiin voidaan liittää työnjakoon ja hoitoon liittyviä tarkentavia ohjeita. Hoidon kiireellisyyden ensiarvioon ei ole tarkempaa lainsäädäntöä eikä valtakunnallista ohjeistusta (2704/4/13*).

Valvira ilmoitti järjestäneensä työkokouksen, jonka osanottajat olivat yksimielisiä siitä, että valtakunnallinen ohjeistus hoidon kiireellisyyden arvion (triage) tekemisestä on tarpeellinen. Valvira esitti, että STM huolehtisi valtakunnallisen perusterveydenhuoltoa ja yhteispäivystyspisteitä koskevan ohjeistuksen laatimisesta, ja että täsmennettäisiin terveyskeskustoiminnassa noudatettavia periaatteita hoitajien ja lääkäreiden työnjaosta ja hoidon tarpeen arvioinnista.

Suulakihalkiolasten seuranta julkisessa terveydenhuollossa

OA esitti Valviralle, että se ohjaa käytettävissään olevin keinoin julkista terveydenhuoltoa järjestämään suulakihalkiolasten seurannan foniatrian erikoislääkäreille. Hän pyysi Valviraa ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään asiassa.

OA tutki asiaa kantelun johdosta. Valviran foniatrian alan pysyvä asiantuntija totesi, että kaikkien halkiolasten tulisi olla foniatrian eli puhe- ja äänihäiriöiden erikoislääkärin seurannoissa oman alueen keskus- tai yliopistosairaaloissa. Foniatri on perehtynyt niin halkion aiheuttamiin puheongelmiin kuin myös muihin puheen, kielen ja oppimisen vaikeuksiin.

OA katsoi, että suulakihalkiolasten kuuluminen foniatrian erikoislääkärin seurantaan julkisessa terveydenhuollossa olisi omiaan turvaamaan lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tarkoitettujen terveyspalveluiden ja perustuslaissa turvattujen riittävien terveyspalveluiden toteutumista (976/4/13).

Valvira ilmoitti antaneensa sairaanhoitopiireille ja kunnille kirjeen, jossa se kehottaa niitä huolehtimaan siitä, että kaikki lapset, joilla on synnynnäinen suun halkio, ovat foniatrian erikoislääkärin seurannassa.

Lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä luovutetaan vaihtelevin perustein

OA moitti käytäntöjä ja ohjeita, joita jotkut sairaanhoitopiirit ja terveyskeskukset ovat noudattaneet antaessaan peruukkeja henkilöille, jotka tarvitsevat niitä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineenä. OA korosti sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ohjaus- ja valvontavelvollisuuden tärkeyttä.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL) selvitti ministeriön pyynnöstä sairaanhoitopiirien ja suurimpien terveyskeskusten käytäntöjä lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineinä luovutettujen peruukkien luovutuksessa. Selvityksen perusteella joidenkin sairaanhoitopiirien ja terveyskeskuksen hoitokäytännöt rajoittavat apuvälineinä annettavien peruukkien luovuttamista tavalla, jota ei voida pitää lainmukaisena. Peruukit olivat pääasiassa keinokuituisia ja niiden hinnoille oli yleensä asetettu ylärajat. Hintarajoissa oli huomattavia eroja eri tahojen välillä. Lisäksi yksi taho oli määritellyt naisten peruukkien hintarajan alemmaksi kuin miesten. Kaikki eivät myöskään olleet ottaneet huomioon, että lain mukaan apuvälineenä luovutetun peruukin huolto on potilaalle maksuton. Lähes kaikissa organisaatioissa saattoi myös hankkia peruukin mittatilaustyönä.

OA korosti päätöksessään perustuslain yhdenvertaisuussäännöstä. Terveyspalvelujen toteutumista arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota paitsi kunnan asukkaiden yhdenvertaisuuteen, myös yhdenvertaisuuteen eri kuntien asukkaiden välillä. Hän korosti, että riittävien terveyspalvelujen toteutumisen valvonta on keskeisen tärkeä keino turvata tämä perusoikeus. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään (1077/4/13*).

STM ilmoitti lähettäneensä 2.12.2014 sähköisen tiedotteen sairaanhoitopiireille, jossa muistutettiin sairaanhoitopiirejä peruukkien lainmukaisista luovutuskäytännöistä. STM pyysi, että sairaanhoitopiirit välittävät tiedon myös alueensa terveyskeskusten niille tahoille, jotka päättävät peruukkien luovuttamiskriteereistä ja niille, jotka toteuttavat luovutukset käytännössä.

OA on puuttunut aiemminkin apuvälineiden luovuttamisessa havaittuihin puutteisiin.

Vuonna 2011 Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymä ei myöntänyt potilaalle peruukkia yksilöllisin perustein, ja sai moitteet OA:lta. OA piti välttämättömänä, että ministeriö antaa asetuksen, jotta lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden yhdenvertainen saatavuus turvataan. Asetus lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovutuksesta (1363/2011) tuli voimaan vuoden 2012 alusta.

Samana vuonna Invalidiliitto ry kanteli OA:lle siitä, että sairaanhoitopiirit epäsivät vaikeavammaisilta, asumispalveluyksiköissä asuvilta henkilöiltä heidän tarvitsemiaan apuvälineitä, kuten suihkutuoleja, sähkösänkyjä ja henkilönostimia. Myös tuolloin OA pyysi ministeriötä ohjaamaan sairaanhoitopiirit apuvälineasetuksen mukaiseen käytäntöön. Ministeriö ilmoitti laativansa aiheesta yksityiskohtaisia ohjeita ja seuraavansa asetuksen soveltamista (2495/4/12*).

Silmäsairauden seuranta tulee järjestää julkisessa terveydenhuollossa

Tarpeelliseksi arvioitu potilaan silmäsairauden seuranta kuuluu OA:n mukaan julkisen terveydenhuollon järjestämisvastuulla olevaan terveyden- ja sairaanhoitoon. Julkisen terveydenhuollon toimintayksiköissä noudatettu sellainen käytäntö on lainvastainen, jossa silmäsairauden seuranta suljetaan järjestämisvastuun ulkopuolelle ja ohjataan seurantaa tarvitsevat potilaat yksityissektorille omalla kustannuksellaan.

Potilaalla on oikeus itse valita, käyttääkö hän julkisen terveydenhuollon palveluita vai yksityisen terveydenhuollon palveluita. Potilaan valinnanvapaus kuitenkin edellyttää, että hänelle annetaan oikea informaatio sairauden tarpeellisen seurannan kuulumisesta julkisen terveydenhuollon järjestämisvastuulle.

Julkisen terveydenhuollon toimintayksikkö voi järjestää tällaisen sairauden seurannan itse tai käyttämällä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetussa laissa

säädettyjä muita vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisääteiset terveyspalvelut, esimerkiksi ostamalla tällaisen sairauden seurannan yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Jos palveluita ostetaan yksityiseltä palvelujen tuottajalta, palveluiden käyttäjältä peritään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan samat maksut ja korvaukset kuin julkisen terveydenhuollon toimintayksikön itse järjestämistä palveluista.

OA:n mukaan Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän (HUS) Helsingin yliopistollisen keskussairaalan (HYKS) Silmätautien klinikka ei olisi saanut ohjata sarveiskalvon kartiopullistumaa sairastavaa potilasta silmäsairauden seurantaan yksityiselle silmälääkärille omalla kustannuksellaan, jos silmäsairauden tällainen seuranta oli potilaan kohdalla lääketieteellisesti tarpeellista. OA katsoi, että Silmätautien klinikalla olisi tullut tehdä potilaalle potilaslaissa tarkoitettu selkeä hoitosuunnitelma siitä, millainen seuranta ja hoito oli hänelle tarpeellista.

OA saattoi käsityksensä potilaan silmäsairauden seurannassa ja hoidossa olevista puutteista HUS:n ja HYKS Silmätautien klinikan tietoon. OA lähetti päätöksensä tiedoksi Valviralle ja pyysi sitä arvioimaan sarveiskalvon kartiopullistumaa sairastavien potilaiden seurantaa koskevan uuden, HUS:n sekä Helsingin sosiaali- ja terveysviraston välisen työnjaon asianmukaisuutta. Hän pyysi Valviraa ilmoittamaan hänelle mahdollisista toimenpiteistään asiassa (2846/4/13*).

Valvira ilmoitti, että uusi työnjako sarveiskalvon kartiopullistumaa sairastavien potilaiden seurannaksi HUS:n ja Helsingin sosiaali- ja terveysviraston välillä oli asianmukainen. Valvira totesi saattaneensa OA:n päätöksen HUS:n hallintoylilääkärin tietoon siinä tarkoituksessa, että tämä huolehtisi näille potilaille annettavaan potilasohjeeseen ehdotettujen sisällöllisten muutosten tekemisestä.

Hoitotakuun noudattaminen perheneuvolassa

AOA:n mukaan lapsen tai nuoren tulee saada tarpeelliset mielenterveyspalvelut viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hoidon tarve on todettu ja jo tätä ajankohtaa aikaisemminkin, jos hoidon kiireellisyys tai lääketieteelliset, hoidolliset tai muut vastaavat seikat tätä edellyttävät. Näin on meneteltävä riippumatta siitä, järjestääkö kunta nämä palvelut terveydenhuollon toimintayksikössä vai perheneuvolassa. Kunnan velvollisuutena on huolehtia siitä, että sosiaali- ja terveyspalveluita järjestetään niiden tarpeen edellyttämällä tavalla ja tarvittavassa laajuudessa.

Jos tarpeellisia mielenterveyspalveluita ei voida järjestää perheneuvolassa lapsen tai nuoren terveydentilan edellyttämässä ajassa tai viimeistään kolmen kuukauden kuluessa hoidon tarpeen arvioinnista, kunnan tulee järjestää tarvittava palvelu muilla tavoin, esimerkiksi lähettämällä lapsi tai nuori julkisen terveydenhuollon toimintayksikköön tai hankkimalla palvelu esimerkiksi ostopalveluna.

AOA:n mukaan hoitotakuun soveltaminen perheneuvolassa on ja on ollut lainsäätäjän tarkoitus. Hän korosti sitä, että lasten ja nuorten mielenterveyspalveluissa hoitotakuu on ollut voimassa jo 1.1.2001 lukien. Lainsäädännön selkeyden vuoksi AOA piti kuitenkin perusteltuna lainsäädännön täsmentämistä esimerkiksi siten, että sosiaalihuoltolaissa viitattaisiin terveydenhuoltolain hoitotakuuta koskeviin säännöksiin perheneuvolassa annettavan lääketieteellisen tutkimuksen ja hoidon osalta.

AOA piti runsaat 10 kuukautta kestänyttä lapsen odotusaikaa Hyvinkään perheneuvolan tutkimusjaksolle kohtuuttoman pitkänä huomioon ottaen lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen järjestämistä koskevat säännökset ja lainsäätäjän tarkoitus. Näin pitkä odotusaika ei turvannut lapsen oikeutta nauttia lapsen oikeuksien yleissopimuksessa tarkoitetuista terveyspalveluista eikä perustuslaissa tarkoitetuista riittävistä sosiaali- ja terveyspalveluista.

AOA:n huomio kiinnittyi HUS:n Hyvinkään sairaanhoitoalueen lastenpsykiatrian ylilääkärin selvitykseen, jonka mukaan Hyvinkään sairaalan lastenpsykiatrian yksikön henkilöstöresurssit ovat vastuuväestön tarpeisiin niukat verrattuna esimerkiksi HYKS lastenpsykiatrian aluepoliklinikoiden henkilöstöresursseihin. AOA korosti terveydenhuoltolaissa säädettyjä terveydenhuollon toimintaedellytyksiä, joiden mukaan sairaanhoitopiirin terveydenhuollosta vastaavan henkilöstön rakenteen ja määrän on vastattava alueen väestön terveydenhuollon palveluiden tarvetta.

AOA saattoi Hyvinkään perheneuvolan tietoon käsityksensä lapsen kohtuuttoman pitkästä odotusajasta perheneuvolan tutkimusjaksolle. Hän kiinnitti HUS:n huomiota siihen, mitä hän oli todennut terveydenhuollon toimintaedellytyksistä. Hän saattoi STM:n tietoon käsityksensä lainsäädännön täsmentämistarpeesta. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin hänen esityksensä oli antanut aihetta.

AOA Sakslinin päätös 3.7.2014, dnro 182/4/13, esittelijä Kaija Tanttinen-Laakkonen

STM totesi, että asia koskettaa perheneuvolatoiminnan lisäksi myös muita sektoreita, joissa terveydenhuollon palveluita annetaan sosiaalihuollon toimintayksiköissä. Muun muassa päihdehuollossa on ollut ongelmana, ettei hoitotakuuta koskevia säännöksiä ole noudatettu, jos yksikkö on nimetty sosiaalihuollon yksiköksi. Koska tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon yhteiset yksiköt edelleen lisääntyisivät ja että kaikissa niissä noudatettaisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä asianmukaisesti, uuteen sosiaalihuoltolakiin on sisällytetty selkeyttävä säännös (2 §), joka koskee kaikkea sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä toimintaa. Vastaava säännös on selkeyden vuoksi otettu myös terveydenhuoltolakiin (8 a §).

Potilaan tulee voida antaa tietoon perustuva suostumuksensa opiskelijoiden läsnäoloon

OA moitti Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän menettelyä olla korjaamatta ohjettaan, joka koskee opetuspotilaan asemaa opetussairaalassa. OA oli jo aikaisemmin moittinut sairaanhoitopiiriä samasta asiasta (ks. OA:n kertomus vuodelta 2012, s. 256). OA:n käsitys oli edelleen se, että potilaan tulee antaa tietoon perustuva suostumuksensa opiskelijoiden läsnäoloon. Opiskelijoiden osallistuminen potilaskierroille ei sairaalan ohjeen mukaan edellyttänyt erillistä suostumuksen kysymistä potilaalta.

OA viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) viimeaikaiseen ratkaisukäytäntöön, jossa on todettu, että opiskelijoiden läsnäolo ilman potilaan nimenomaista suostumusta rikkoi potilaan yksityisyyden suojaa (ratkaisu *Konovalova v. Venäjä* 9.10.2014). Tuomion mukaan potilasta olisi tullut informoida täsmällisesti ja varmistaa hänen suostumuksensa siihen, että synnytystä seurasi myös lääketieteen opiskelijoita. Kun näin ei ollut tehty, valittajan oikeutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaiseen yksityisyyden suojaan oli loukattu.

OA lähetti päätöksensä Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymälle. Hän pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan, miten hänen kannanotoissaan ja EIT:n tuomiossa edellytetty potilaan yksityisyyden suoja on otettu Oulun yliopistollisen sairaalan ohjeissa ja käytännössä huomioon (1349/4/13*).

Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ilmoitti seuraavaa: käytännössä myös vastaanottotilanteissa potilaille kerrotaan ennen vastaanottoa, että mukana on opiskelijoita, jotka sitten esittäytyvät. Samalla potilailta kysytään suostumus, esimerkiksi "Sopiiko, että opiskelijat seuraavat tilannetta?" Vuodeosastoilla kierrolla potilaille kerrotaan opiskelijoiden osallistumisesta ja kysytään suostumus samoin kuin edellä.

Niuvanniemen sairaalan eristetyt potilaat

Niuvanniemen sairaalaan 19.–22.10.2010 tehdyn tarkastuksen johdosta OA päätti pyytää lisäselvitystä seuraavista asioista:

- Voitaisiinko Niuvanniemen sairaalan potilaiden pitkiä eristämisiä vähentää rakenteellisilla ratkaisuilla, kuten pienempiä yksikköjä perustamalla, tai muulla tavoin?
- Oliko erään potilaan eristämiselle karkumatkan jälkeen lainmukaiset perusteet?
- Oliko eräiden potilaiden vaatetus ja muu varustus eristämisen aikana ollut lainmukaista?

OA piti huolestuttavana sitä, että eräät potilaat joutuvat viettämään hyvin pitkiä aikoja eristettyinä muista potilasta. Silloin kun eristäminen kuitenkin on potilaan oireilun kannalta välttämätöntä, potilaan olosuhteisiin eristämisen aikana on kiinnitettävä erityistä huomiota. OA:n mukaan sairaalassa onkin viime aikoina myönteisellä tavalla pyritty parantamaan erityshuoneiden varustusta silloin, kun se on potilaan tilan kannalta mahdollista. OA totesi, että niukasti varusteltu eristämishuone ei sovellu pitkäaikaiseen oleskeluun, ellei menettelylle ole erityisiä turvallisuuteen liittyviä perusteita. OA on THL:n kanssa samaa mieltä siitä, että olisi toivottavaa luopua ns. paljujen ja muiden alusastioiden käyttötarpeesta, jolleivät turvallisuusnäkökohdat muuta edellytä. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on edellytetty, että potilaalla on eristystilasta aina niin halutessaan mahdollisuus saada yhteys soittokellolla tai muutoin hoitohenkilökuntaan. OA katsoi THL:n tavoin myös, että potilaan ruokailun järjestämismahdollisuutta muualla kuin eristystilassa tulee edistää.

OA korosti sitä, että potilasta ei saa eristää alastomana. OA:n mielestä se voi olla hyväksyttävää vain aivan poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa potilasta ei voi jättää yksin edes erityisvalmisteisiin vaatteisiin pukeutuneena. Kun otetaan huomioon, että potilaan eristäminen alastomana saattaa merkintä perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa kiellettyä halventavaa kohtelua, OA piti välttämättömänä, että potilaan poikkeavasta vaatetuksesta esitetään riittävät perustelut potilasasiakirjoissa. Hän pyysi sairaalaa harkitsemaan rajoitustoimenpiteitä koskevien ohjeidensa täydentämistä tältä osin. OA piti myös tärkeänä, että sairaalaan hankitaan sekä mies- että naispotilaita varten sellaisia vaatteita, joita itsetuhoiset eristetyt potilaat voivat käyttää turvallisesti.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 6.3.2014, DNRO 1220/2/11*, ESITTELIJÄ HÅKAN STOOR

Potilaskertomuksen käyttäjälokin selvittäminen

Potilas oli pyytänyt kuntayhtymältä potilaskertomuksensa käyttäjälokin selvittämistä. Selvityksessä kävi ilmi, että osastosihteeri oli katsonut potilaan tietoja. Osastosihteerin selvityksestä kuntayhtymälle ilmeni, että hän oli maininnut lokimerkintöjen mahdolliseksi syyksi kuntalaskutusta koskevan kyselyn. Kuntayhtymän tietoturvaryhmä ei selvittänyt tätä asiaa, vaikka tiedot olivat saatavissa. Oli ilmeistä, että tiedot olivat merkityksellisiä osastosihteerin menettelyn arvioinnin kannalta. Jos tietoturvaryhmä olisi hankkinut nämä tiedot, OA piti todennäköisenä, että osastosihteerin uudelle työnantajalle ja potilaalle lähetetyt kirjeet olisi muotoiltu toisin. Nyt niistä sai sen käsityksen, että kuntayhtymä oli katsonut osastosihteerin menetelleen virheellisesti.

OA:n mielestä kuntayhtymän tietoturvaryhmä selvitti asiaa puutteellisesti. Koska lokitietojen taustalla olevista tapahtumista oli kulunut pitkä aika, selvitystyö olisi tullut suorittaa mahdollisimman huolellisesti ja johtopäätökset esittää varovaisesti. OA:n mukaan osastosihteeri oli voinut tietoturvatyöryhmän menettelyn seurauksena perustellusti kokea, että hänet on aiheettomasti asetettu epäilyksen alaiseksi tietoturvan rikkomisesta, mikä loukkasi hänen kunniaansa ja aiheutti hänelle kärsimystä. OA pyysi kuntayhtymää harkitsemaan, voisiko se hyvittää osastosihteerille tälle aiheutetun henkisen kärsimyksen. Lisäksi OA pyysi kuntayhtymää tarkistamaan menettely-

tapojaan lokitietojen selvittämisessä ja tarvittaessa korjaamaan ohjeistustaan. OA pyysi kuntayhtymää ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 26.3.2014, DNRO 1211/4/13*, ESITTELIJÄ HÅKAN STOOR

Kuntayhtymä ilmoitti lähettäneensä osastosihteerille kirjallisen pahoittelun ja anteeksipyynnön asian puutteellisen käsittelyn hänelle aiheuttamasta kärsimyksestä ja mielipahasta.

Asiantuntijalääkäreiden valvonta

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että asiantuntijalääkäri vastaa lääkärinkoulutuksensa ja ammatinharjoittamisvastuunsa perusteella yksittäisen henkilön terveydentilaa koskevista lausunnoistaan ja kannanotoistaan myös silloin, kun ne liittyvät etuusasiaan. Valvontaviranomaisten, STM:n, Valviran ja aluehallintovirastojen, oma käsitys toimivaltansa rajoista tässä asiassa on vaihdellut. OA selvitti asiaa omana aloitteenaan.

Valvontaviranomaisten käsitys on, että ammattihenkilölain 1 §:n mukaan valvonta koskee terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimimista terveyden- ja sairaanhoidossa. Valvontaviranomaisten toimivaltaan ei sen sijaan kuuluisi terveydenhuollon ammattihenkilön toiminta silloin, kun tämä toimii varsinaisen terveyden- ja sairaanhoidon ulkopuolella. Valvira viittaa lisäksi ammattihenkilölain 24 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan terveydenhuollon oikeusturvakeskus ohjaisi ja valvoisi terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa terveyden- ja sairaanhoidossa (HE 33/1994 vp).

OA totesi, että ammattihenkilölain 1 §:n säännös lain tarkoituksesta ei ole toimivaltasäännös eikä soveltamisalasäännös. Sen sijaan lain 24 § on toimivaltasäännös, jossa on nimenomaisesti säädetty terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta. Säännöksen sanamuodossa terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa ei ole rajattu terveyden- ja sairaanhoidossa toimimiseen. Jos tällaista toimivallan rajausta olisi tarkoitettu, OA pitää selvänä, että se olisi tullut ottaa säädöstekstiin.

Ammattihenkilölain 5 luvun säännökset terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnasta koskevat ammattihenkilöiden ammattitoimintaa yleisesti. Lain 26 §:n säännöksestä ”Seuraamukset virheellisestä toiminnasta” ilmenee selvästi, että valvonta ei rajoitu ainoastaan ammattihenkilön toimimiseen terveyden- ja sairaanhoidossa, vaan kattaa ammattihenkilön kaiken ammattitoiminnan. Myös ammattihenkilölain 19 §:n säännös terveydenhuollon ammattihenkilön velvollisuudesta noudattaa Valviran ja aluehallintoviraston määräyksiä ja antaa niille tarpeelliset ilmoitukset, selitykset ja selvitykset, kattaa ammattihenkilön kaiken ammattitoiminnan.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on toistuvasti ja selkeästi ottanut kantaa sen puolesta, että etuuslaitosten asiantuntijalääkäreiden tulee kuulua ammattihenkilölain tarkoittaman valvonnan piiriin (StVM 11/2004 vp, StVM 12/2004 vp ja StVM 7/2014 vp).

Ammattihenkilölain ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanottojen perusteella OA pitää selvänä, että asiantuntijalääkäreiden toiminta on sellaista ammattihenkilölaissa tarkoitettua ammattitoimintaa, jota Valviran ja aluehallintovirastojen tulee valvoa. Tämän valvonnan laajuus ja konkreettinen sisältö on toinen kysymys, joka riippuu käsiteltävänä olevan asian laadusta. Asiantuntijalääkärin valvonta ei tarkoita esimerkiksi sitä, että Valviran tai aluehallintoviraston tulisi antaa ikään kuin uusi lausunto siitä asiasta, jota asiantuntijalääkäri on arvioinut. Valvonnan näkökulmasta asiantuntijalääkärin lääketieteellisen arvion sisältöön on tarvetta puuttua vain poikkeuksellisesti esimerkiksi silloin, kun tuo arvio on ilmeisen virheellinen.

Asiantuntijalääkäreiden valvontaa puoltavat myös reaaliset argumentit. Valvontaa tarvitaan ja muut tahot kuin Valvira ja aluehallintovirastot eivät pysty arvioimaan asiantuntijalääkäreiden ammattitoiminnan asianmukaisuutta. Vaikka esimerkiksi etuuden hakijan oikeusturvan yhtenä

takeena on etuusasioiden muutoksenhakujärjestelmä, hakijan oikeusturva edellyttää, että hänen asioitaan ratkaisevia viranomaisia tai julkista tehtävää hoitavia valvotaan tehokkaasti. Silloin, kun julkinen hallintotehtävä annetaan yksityisen hoidettavaksi, kuten sosiaalivakuutusjärjestelmässä on suurelta osin tehty, järjestely ei perustuslain mukaan saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

OA saattoi käsityksensä asiantuntijalääkäreiden valvonnasta STM:n, Valviran ja aluehallintovirastojen tietoon ja huomioon otettavaksi. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi Finanssivalvontaan (1836/2/10).

4.11.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksillaan psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksikköihin OA valvoo erityisesti hoitoon määrättyjen potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista. Tarkoituksena on myös selvittää, miten potilaita neuvotaan ja heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan ja miten heidän omaisensa otetaan huomioon tässä yhteydessä. Lisäksi tarkoituksena on saada selvitystä hoitotakuun toteutumisesta. OA ja hänen esittelijänsä keskustelevat sairaalan johdon, potilasasiamiehen, henkilökunnan ja potilaiden kanssa, perehtyvät asiakirjoihin sekä tarkastavat suljetut osastot ja niiden eristystilat. OA:n tarkastuksilla tekemiään havaintoja ja kannanottoja on selostettu yksityiskohtaisesti esimerkiksi OA:n kertomuksessa vuodelta 2012 (ks. s. 246–251).

Vuonna 2014 OA tarkasti HUS:n HYKS Psykiatrian tulosyksikön Jorvin klinikkaryhmän, Forssan seudun terveydenhuollon kuntayhtymän aikuispsykiatrian, Lapin sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Muurolan sairaalan ja Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin kuntayhtymän Keroputaan sairaalan. Tarkastuksista muut paitsi Jorvin klinikkaryhmän tarkastus toteutettiin ennalta ilmoittamattomina ja esittelijöiden toimesta. Tarkastuksella tehtyjä havaintoja kuvataan jaksossa 3.3.

4.11.4 RATKAISUJA

Riittävät terveyspalvelut

Hoitotakuun toteutuminen

Hoitotakuun toteutumista koskevat kantelut ovat muutamana viime vuotena vähentyneet. Seuraavissa ratkaisuissa OA arvosteli puutteita hoitotakuun toteutumisessa.

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä hoitoon pääsy suun terveydenhuoltoon ei toteutunut terveydenhuoltolain edellyttämällä tavalla, koska esimerkiksi Kajaanissa oireettomat, kiireettömään hammashoitoon jonottavat potilaat joutuivat odottamaan hoitoon pääsyä hieman reilun vuoden. OA korosti sitä, että kuuden kuukauden määräaika suun terveydenhuollossa on enimmäisaika: potilaan tulee päästä hoitoon tätä ajankohtaa aikaisemminkin, jos hoitoa ei voida lykätä lääketieteellisistä, hoidollisista tai muista vastaavista perustelluista syistä potilaan terveydentilan vaarantumatta (1008/4/13).

Vammaisen henkilön lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineen, lähikommunikoinnin apuvälineen, tarpeen arvioinnin aloittaminen viivästyi HUS:n Apuvälinekeskuksessa terveydenhuoltolain vastaisesti, koska apuvälineen tarpeen arviointi aloitettiin vasta noin seitsemän viikon kuluttua lähetteen saapumisesta Apuvälinekeskukseen (4321/4/13).

Runsaan vuoden kestänyt lapsen odotusaika perheneuvolaan Akaan kaupungissa oli kohtuuttoman pitkä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluiden järjestämistä koskevat säännökset huomioon ottaen (2785/4/13).

Lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisessä edelleen puutteita

Vaikeavammaisen lapsen lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisvastuun siirryttyä Kansaneläkelaitokselta Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymälle, hänen kuntoutussuunnitelmansa olisi ollut perusteltua päivittää ja laatia yhteistyössä erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon kanssa. OA korosti sitä, että kuntoutuksen suunnittelulla ja kuntoutussuunnitelmalla on keskeinen merkitys potilaan kuntoutusprosessissa. Lääkinnällinen kuntoutus tulee suunnitella siten, että se muodostaa potilaan hoidon ja mahdollisen muun kuntoutuksen kanssa toiminnallisen kokonaisuuden.

OA:n mukaan Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin olisi ollut asianmukaista tehdä yhteistyötä Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymän kanssa sen selvittämiseksi, miten eri ammattiryhmien osaamista olisi voitu parhaiten hyödyntää lapsen lääkinnällisessä kuntoutuksessa. Sairaanhoitopiirissä oli tarve lääkinnällisen kuntoutuksen kehittämisen ohjaukselle, ja sairaanhoitopiirin oli aiheellista ryhtyä asiassa toimenpiteisiin alueensa lääkinnällisen kuntoutuksen asianmukaisen toteutuksen varmistamiseksi (3525/4/13*).

OA:n mukaan ruokailuapuvälineen, ruokailurobotin, epääminen Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän yleisen hallinnollisen rajauksen perusteella arvioimatta lapsen yksilöllistä apuvälineen tarvetta ei ollut lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamista koskevan lainsäädännön mukaista (2250/4/13*).

Hoitotarvikejakelu kuuluu kunnan lakisääteisiin tehtäviin

Helsingin kaupungin terveyskeskuksen hoitotarvikejakelua koskeva pysyväisohje oli ristiriidassa lainsäädännön kanssa. OA totesi, että hoitotarvikkeet on aina annettava potilaalle maksutta, jos ne on kirjattu hänen yksilölliseen hoitosuunnitelmaansa ja jos hänen oikeutensa hyvään hoitoon niitä edellyttävät. Oikeutta maksuttomiin hoitotarvikkeisiin ei voida myöskään rajata siten, että kaupungin kustantamien hoitotarvikkeiden enimmäismäärät voitaisiin ylittää vain pakottavissa poikkeustapauksissa, vaan ohjeellinen määrä voi ylittyä muulloinkin perustellusta potilaskohtaisesti arvioidusta hoidollisesta syystä. Lähtökohtana on pidettävä potilaan yksilöllisiä tarpeita ja laadultaan hyvän (ei vain välttämättömän) hoidon määrittelyä. OA saattoi Helsingin sosiaali- ja terveysviraston tietoon käsityksensä hoitotarvikkeiden antamisesta potilaalle ja tarpeesta selventää ja muuttaa sitä koskevaa ohjeistusta (4655/4/13).

Helsingin sosiaali- ja terveysvirasto ilmoitti muuttaneensa ohjeistusta OA:n päätöksen edellyttämällä tavalla.

Lääkärinlausunnon antaminen ajoterveydestä on kunnan lakisääteinen tehtävä

Kunta on velvollinen huolehtimaan siitä, että sen asukas saa terveydentilaansa koskevan lausunnon muun muassa silloin, kun lausunnon tarve perustuu lakiin. Henkilön kohdalla lääkärinlausunnon tarve perustui ajokorttilakiin ja STM:n asetukseen ajoterveydestä. Turun kaupungin terveyskeskus ei olisi saanut ohjata tällaista lääkärinlausuntoa pyytävää asukasta yksityissektorille todistuksen hankkimiseksi. Vaikka ajoterveyttä koskevan lääkärinlausunnon antaminen ei kuulu hoitotakuun piiriin, perustuslaista johtuu, että tällainen lausunto on kuitenkin annettava sitä pyytävälle kunnan asukkaalle ilman aiheetonta viivytystä (1106/4/13*).

Ensihoito tulee järjestää yhdenvertaisesti

Sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on terveydenhuoltolain mukaan järjestettävä alueensa ensihoitopalvelu. Sairaanhoitopiiri on velvollinen tekemään alueensa ensihoidon palvelutasosta päätöksen, joka on keskeisin ensihoidon toimintaa ohjaava asiakirja. OA korosti, että palvelutasopäätöksen rakenteen tulee olla koko maassa samanlainen ja perustua samoihin asioihin, jotta sen avulla pystytään seuraamaan ensihoitopalvelun

laatua, vaikuttavuutta ja kustannusrakennetta sekä valtakunnallisesti että eri sairaanhoitopiirien välillä.

OA havaitsi Keski-Suomen sairaanhoitopiirin palvelutasopäätöksessä puutteita, jotka koskivat ensihoitopalvelun järjestämistapaa, ensihoitopalvelun sisältöä, tavoitteita potilaiden tavoittamisajoista sekä muita alueen ensihoitopalvelun järjestämisen kannalta tarpeellisia seikkoja. OA korosti sitä, että ensihoitoasetuksen mukaan saman riskialueluokan väestön tulee saada yhdenvertainen palvelu koko sairaanhoitopiirin alueella ensihoitopalvelun järjestämistavasta riippumatta.

Valviran valtakunnallinen kysely paljasti, että ensihoidon saatavuudessa ja yhdenvertaisuudessa on huomattavia eroja sairaanhoitopiirien välillä. Kyselystä saatuja tietoja hyödynnetään Valviran laatimassa ensihoitopalvelun valvontaohjelmassa. OA piti valvontaohjelmaa tärkeänä. Valvontaohjelmalla on hänen mielestään merkitystä perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, koska säännös rajoittaa erilaisuutta sairaanhoitopiirien ensihoitopalvelun järjestämistavoissa (4410/4/13).

HUS:n ensihoidon pysyväisohjeiden mukaan ensihoitajalla oli velvoite konsultoida päivystävää ensihoitolääkäriä silloin, kun ensihoitaja ei pysty valitsemaan hoitopaikkaa, kun intoksikaatio/mielenterveys/itsetuhoinen potilas kieltäytyy kuljetuksesta tai kun välittömän somaattisen hoidon tarpeessa oleva potilas kieltäytyy hoidosta. Pysyväisohjeet oli päivitetty 2.4.2013. Valvira oli antanut 19.4.2013 sairaanhoitopiirien kuntayhtymille ohjeen ensihoitohenkilöstön velvollisuudesta pyytää hoito-ohjetta lääkäriltä vähänkin epäselvissä tilanteissa. Näihin tilanteisiin sisältyvät myös ristiriitatilanteet, joissa esimerkiksi omainen tai potilas on eri mieltä ensihoitohenkilöstön tekemästä päätöksestä kuljetuksen tarpeellisuudesta. OA piti tarpeellisena, että HUS:n ensihoidon pysyväisohjeita täydennetään Valviran ohjeessa edellytetyllä tavalla (4582/4/13).

Riittävien terveyspalveluiden järjestäminen oli esillä myös muun muassa seuraavissa ratkaisuissa. Pirkkalan kunta ei antanut palveluseteleitä erikoissairaanhoitoon vieraspaikkakuntalaisille, jotka olivat listautuneet perusterveydenhuollon asiakkaiksi. Kunnan mukaan yksityisen erikoissairaanhoidon palvelut eivät kuulu perusterveydenhuollon kiireettömän hoidon valinnanvapauden piiriin.

OA totesi, että potilaalla on terveydenhuoltolain mukaan oikeus valita terveyskeskuksensa mistä tahansa kunnasta ja tällöin hoitovastuu siirtyy valitun kunnan terveyskeskukselle. Lain tarkoituksena on, että kokonaisvastuu potilaan hoidosta siirtyy sille terveydenhuollon yksikölle, jonka hän on valinnut. Laissa ja sen esitöissä oleva yksityistä erikoissairaanhoitoa koskeva poikkeus tarkoittaa sitä, että potilas ei voi valita ”suoraan” yksityistä erikoissairaanhoidon palveluntuottajaa, vaan potilas valitsee julkisen terveydenhuollon yksikön, joka päättää palvelun tuottamistavasta. Jos kunta on päättänyt hankkia erikoissairaanhoidon palveluita palvelusetelillä, sen on kohdeltava kaikkia potilaita yhdenvertaisesti, laissa nimenomaan mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta (5760/4/13).

OA piti lainvastaisena Espoon terveyskeskuksen Puolarmetsän terveysaseman menettelyä ohjata potilaat, joilla on vakuutus, yksityisen sektorin hoitoon. OA korosti, että potilaalla on oikeus itse valita, käyttääkö hän julkisia vai yksityisiä terveyspalveluja. OA pyysi johtavaa ylilääkäriä ohjaamaan terveysasemat lainmukaiseen käytäntöön asiassa ja ilmoittamaan hänelle toimenpiteistään asiassa. OA lähetti päätöksensä Espoon kaupunginhallitukselle tiedoksi (1456/4/13*).

Espoon kaupungin terveyspalvelut ilmoitti muuttaneensa käytännön OA:n päätöksen mukaiseksi.

Lapsen kotisairaalahoidon järjestämistä koskevassa päätöksessään OA totesi seuraavaa.

Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ei voinut kategorisesti sulkea lakisääteisen tehtävänsä, kotisairaalahoidon järjestämisen, ulkopuolelle kyseisen hoidon tarpeessa olevia lapsia, joiden vanhempi on vanki. Tällaista erottelua ei voida perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. OA:n mukaan kantelijan

lapsen kohdalla päätöksenteossa oli painanut voimakkaasti tieto siitä, että hänen isänsä oli suorittamassa vankeusrangaistusta (129/4/13).

OA tutki kantelun perusteella transsukupuolisen henkilön tutkimusta ja hoitoa. Sukupuolen korjausprosessin keskeyttäminen oli jättänyt henkilön sukupuoliseen ”välitilaan”, mikä aiheutti hänelle voimakasta päivittäistä kärsimystä. OA:n mukaan perustuslaissa säädettyjen riittävien terveyspalveluiden turvaamisvelvollisuudesta johtuu, että transsukupuolisen henkilön sukupuolen korjausprosessin keskeyttäminen ja sukuelinkirurgisista toimenpiteistä luopuminen oli voinut olla mahdollista vain aivan välttämättömistä lääketieteellisistä syistä. OA ei ollut täysin vakuuttunut siitä, että kantelun tarkoittamassa tapauksessa olisi ollut tällaisia syitä. Henkilön tilannetta oli pidettävä perustuslaissa ja potilaslaissa turvatun ihmisarvon loukkaamattomuuden kannalta hyvin ongelmallisena (1883/4/13).

Oikeus hyvään hoitoon

Potilaslaissa säädetään potilaan oikeudesta hyvään hoitoon ja kohteluun. Kanteluissa oli kysymys siitä, oliko hoito täyttänyt lain velvoitteet.

Potilaslain mukaiseen hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon sekä siihen liittyvään potilaan kohteluun olisi kuulunut, että vs. terveyskeskuslääkäri, lääketieteen kandidaatti, olisi varmistunut toistuvaa kohtauksittaista eteisvärinää sairastavan potilaan asianmukaisesta kuljetuksesta kotipaikkakuntansa sairaalaan siten, että tämä saattoi sydämen sisäisten verihyytymien estämiseksi päästä sinne sydämen rytminsiirtoon viimeistään 48 tunnin sisällä oireidensa alkamisesta (4669/4/13).

OA:n mukaan psykiatrisessa sairaalahoidossa olevan potilaan ihmisarvoinen kohtelu ja laadultaan hyvä terveyden- ja sairaanhoito edellyttävät, että eristyksessä olevalla potilaalla on aina mahdollisuus päästä wc:hen. OA korosti että eristetyllä potilaalla tulee tästäkin syystä olla mahdollisuus saada viivytyksettä yhteys hoitohenkilökuntaan. Potilaalle tulee myös tarjota aktiivisesti mahdollisuutta pääsyä wc:hen, ilman että potilaan aina itse tarvitsee sitä pyytää. OA:n mukaan eristyshuoneen tavanomaiseen varustukseen ei kuulu ämpäri. Ihmisarvoiseen kohteluun kuuluu myös asianmukainen vaatetus eristystilanteissa. Potilaalla oli eristettynä olleessaan yllään alushousut ja paita. OA totesi, että potilaan vaatetus eristyksessä ei ollut asianmukainen. Eristetylle potilaalle tulee antaa soveltuva vaatetus ilman, että hän sitä erikseen pyytää (1513/4/13*).

Ensihoitajat tekivät vaikeaa perussairautta sairastavan, väsyneen ja korkeakuumeisen vanhuksen tilasta virheellisen johtopäätöksen ja jättivät tämän kuljettamatta sairaalaan. Ensihoitajille jäi epäselväksi vanhuksen oireiden todellinen kesto ja hänen toimintakykynsä. He eivät konsultoineet päivystävää ensihoitolääkäriä, mikä olisi ollut perusteltua kyseisessä tilanteessa (4582/4/13).

Tiedonsaanti- ja itsemääräämisoikeus

Edellisten vuosien tapaan tulivat esiin myös kysymykset potilaan oikeudesta saada selvitystä hänen hoitoonsa liittyvistä seikoista ja hoidosta päättämisestä yhteisymmärryksessä hänen kanssaan niin kuin potilaslaissa säädetään.

OA piti perusteltuna sitä, että potilaalle annetaan kirjalliset hoito-ohjeet potilaan keskenmenon hoidon tapahtuessa lääkkeellisesti kotona. Koska potilas ei kuitenkaan todennäköisesti ymmärtänyt suomenkielisiä hoito-ohjeita, HUS:n HYKS Naistenklinikalla olisi tullut kiinnittää hänen ohjaukseensa erityistä huomiota ja varmistaa, että hän oli ymmärtänyt hoito-ohjeet oikein (1655/4/13).

OA totesi, että Varsinais-Suomen sairaanhoitopiirin ohjepankin potilasohjeet saattoivat sellaisenaan ohjata potilasta olemaan valitsematta kajoavaa hengityslaitehoitoa. Ohjeissa todettiin, että ”hengityksen tukeminen hengityskoneella henkitorviavanteen kautta on pysyvä ratkaisu, jota lain mukaan ei saa keskeyttää edes potilaan toivomuksesta”. OA piti aiheellisena Kynnys ry:n huolta siitä, että potilasohjeet saattoivat ohjata potilai-

den päätöksentekoa epäasianmukaisesti. OA yhtyi Kynnys ry:n näkemykseen siitä, että vain potilas itse voi arvioida, mikä on hänen elämänsä laatu ja arvo. Tämän vuoksi on välttämätöntä, että potilas saa päätöksentekoaan varten riittävän, objektiivisen ja monipuolisen tiedon hoitopäätöksen perusteista. Sairaanhoitopiiri oli sittemmin poistanut kyseiset ohjeet käytöstä (1986/4/13).

Potilas oli tyytymätön Niuvanniemen sairaalan menettelyyn kieltää sähkötupakan ostaminen. Sairaalan perusteli sähkösavukkeiden käytön kieltämistä tutkimusnäytön puutteella ja joidenkin sähkösavukevalmisteiden mahdollisilla haitallisilla vaikutuksilla terveydelle. OA totesi, että nikotiinittomien sähkösavukkeiden käyttö on Suomessa sallittua, joten niiden käyttöä ei voida kieltää yleisesti sairaalan omilla säännöillä tai käytännöillä, vaan rajoitusten on kussakin yksittäistapauksessa perustuttava lakiin. Mielenterveyslain perusteella ei voida OA:n mielestä puuttua kaikkien epäterveellisten aineiden käyttöön. Selvityksistä ei tullut esille mielenterveyslain tai muunkaan lain mukaista perustetta kieltää sähkösavukkeen käyttöä. OA totesi, että jos sairaala ottaa haltuun potilaan hankkiman sähkösavukkeen, haltuunotosta on tehtävä kirjallinen, valituskelpoinen päätös (3956/4/13).

Potilaalla on mielenterveyslain mukaan oikeus pitää yhteyttä sairaalan ulkopuolelle muun muassa käyttämällä puhelinta. Potilas ei näin ollen tarvitse ”lupaa” soittaakseen. Poikkeustapauksissa potilaan yhteydenpitoa voidaan rajoittaa laissa mainituin edellytyksin. Oli ilmeistä, että hoitajan ilmoittama syy rajoitukselle (myöhäinen ajankohta klo 18:30) ei ollut lainmukainen. Hoitajalla ei ollut myöskään oikeutta päättää asiasta, vaan mahdollisen rajoittamispäätöksen tekee sairaalan psykiatrisesta hoidosta vastaava ylilääkäri (489/4/13).

Potilasasiakirjat

Potilasasiakirjamerkintöjen puutteellisuudet olivat kanteluissa esillä niin kuin edellisinäkin vuosina. Potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan oikeusturvaa ja riittäviä terveyspalveluja koskevien perusoikeuksien toteutumista.

Tampereen kaupungin ja palvelusetelituottajana toimivan Lääkärikeskus Mehiläisen menettely oli virheellistä, kun palvelusetelituottajan laatimia potilasasiakirjamerkintöjä potilaan vastaanottokäynniltä ei ollut siirretty Tampereen kaupungin potilastietojärjestelmään. AOA:n sijainen totesi pitävänsä tämän tyyppisiä tilanteita vakavina, koska niihin liittyy potentiaalinen potilasturvallisuuden vaarantumisen riski. Terveyskeskus on rekisterinpitäjä riippumatta siitä, toteuttaako se järjestämisvastuunsa tuottamalla palvelun itse, antamalla potilaalle palvelusetelin tai hankkimalla palvelun ostopalveluna. Terveydenhuollon toimintayksikön johdon on huolehdittava, että toimintayksikössä työskentelevät ja sen toimeksiannosta potilasasiakirjoihin liittyviä tehtäviä hoitavat ovat perillä potilastietojen käsittelyyn liittyvistä menettelytavoista ja ohjeista. AOA:n sijainen pyysi ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asiassa oli ryhdytty (5081/4/13).

Psykiatriseen sairaalahoitoon määrätty potilas siirrettiin Kellokosken sairaalasta Vanhan Vaasan sairaalaan ja hänet sidottiin kuljetuksen ajaksi. OA:n mukaan sitomisen lääketieteellisten perusteiden arviointia vaikeutti se, että hoitomerkinnät kuljetuspäivältä ja kuljetuksen ajalta puuttuivat kokonaan. Myöskään sitomista koskevasta päätöksestä ei ollut tehty merkintää, josta olisi voitu päätellä muun muassa sitomisen syy. Kellokosken sairaalan henkilökunnan perehdyttäminen oikeisiin menettelytapoihin ja kirjaamisiin oli ollut puutteellista, mistä sairaala oli vastuussa (2532/4/13).

Hyvän hallinnon vaatimukset

Menettelyn asianmukaisuus

Tarkkailulähetteen laatinut lääkäri oli ns. vuokralääkäri. Vantaan terveyspalveluiden selvityksen mukaan kaupungin terveyskeskuspäivystys oli ulkoistettu Attendo Terveyspalveluille. Lääkäri laati paikallisen käytännön mukaan tarkkailulähetteen, koska virkalääkäreitä ei ollut saatavilla tuohon aikaan päivästä. Virka-aikana tarkkailulähetteet laadittiin terveysasemilla, joissa oli virkalääkärit. Lähete laadittiin 17.1.2013. OA oli jo 5.3.2010 antamassaan päätöksessä (711/2/09*) todennut, että tarkkailulähetteen laatiminen voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi, jonka tulee perustua nimenomaiseen toimivaltasäännökseen. Korkein hallinto-oikeus päätyi samaan lopputulokseen 10.8.2012 antamassa ratkaisussaan (KHO 2012:63). Vantaan terveydenhuolto menetteli lainvastaisesti, kun se vielä vuonna 2013 oli järjestänyt terveyskeskuspäivystyksensä siten, että tarkkailulähetteen laatiminen saattoi jäädä muun kuin virkasuhteisen lääkärin tehtäväksi (1222/4/13).

Hoidon jatkamista koskevaa päätös psykiatriseen sairaalahoitoon määrätylle potilaalle annettiin tiedoksi suullisesti samana päivänä, jolloin hoitoa päätettiin jatkaa, ja samassa yhteydessä hänelle kerrottiin valitusoikeudesta. Jäljennös päätöksestä toimitettiin potilaalle kuuden vuorokauden kuluttua päätöksen tekemisestä. Mielenterveyslain mukaan hoidon jatkamista koskeva päätös on annettava potilaalle tiedoksi viipymättä. Hallintolaissa säädetään ainoastaan kirjallisesta tiedoksiannosta. Tiedoksianto toteutetaan luovuttamalla päätösasiakirjat asianomaiselle joko alkuperäisenä tai jäljennöksenä. OA totesi, että suullinen tiedoksianto ei korvaa hallintolain mukaista tiedoksiantoa siitäkään huolimatta, että potilas saa nähtäväkseen kaikki asiaan liittyvät asiakirjat. Myöskään jälkikäteen sisäisessä postissa toimitettu jäljennös päätöksestä ei täyttänyt hallintolain vaatimuksia päätöksen todisteellisesta tiedoksiannosta (3827/4/14).

Potilas sai ajan lääkärin vastaanotolle vasta kaksi päivää sairausloman päättymisen jälkeen eikä lääkäri suostunut kirjoittamaan sairauslomaa takautuvasti. OA:n mukaan lääkäri toimi asiassa harkintavaltansa rajoissa. Suomen Lääkäriliiton ohjeistuksen mukaan todistuksia ei pääsääntöisesti pidä kirjoittaa takautuvasti. Vastaanottoaika tulisi kuitenkin pyrkiä järjestämään potilaan sairausloman puitteissa. Näin vältytään sairausloman katkoksista potilaalle mahdollisesti aiheutuvilta taloudellisilta menetyksiltä ja muilta ongelmilta. Tällainen menettely olisi ollut potilaslaissa säädetyn hyvän hoidon ja hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen mukaista (1420/4/13).

OA katsoi, että Valvira toimi julkisuuslain mukaisesti, kun salassa pidettävästä asiakirjasta oli poistettu kantelijaa koskevat tunnistetiedot eli nimi ja henkilötunnus ennen asiakirjan luovuttamista. Näin huolehdittiin siitä, etteivät henkilöt, jotka eivät ennestään tienneet asiasta – mukaan lukien asiakirjoja pyytänyt toimittaja – kyenneet tunnistamaan kantelijaa. Tämän lisäksi asiakirjasta poistettiin asianmukaisesti niiden terveydenhuollon yksiköiden nimet, joissa kantelija oli työskennellyt, jotta lääkärin kanssa samassa työpaikassa toimineet henkilöt eivät voisi tunnistaa kantelijaa. Asiakirjaan oli kuitenkin jätetty sellaisia ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja, jotka eivät OA:n mielestä olleet välttämättömiä asian ja Valviran päätöksen ymmärtämiseksi ja jotka olisi tullut jättää pois sen vuoksi, että kantelija on tunnistetietojen ja työpaikkatietojen poistamisesta huolimatta ollut tiettyjen henkilöpiirien tunnistettavissa (4695/4/13).

Kanteluasian käsittely aluehallintovirastossa oli virheellistä, koska kantelun kohteelle ei varattu mahdollisuutta selityksen antamiseen ennen aluehallintoviraston antamaa huomautusta. Valvira oli antanut menettelytapaohjeen aluehallintovirastojen kantelu- ja muiden päätösten yhdenmukaistamiseksi. Ohjeen mukaan kantelun kohdetta on kuultava (selityspyyntö) aina ennen päätöksen tekemistä, jos harkitaan huomautuksen tai sitä vahvemman seuraamuksen antamista.

OA totesi, että Valviran ohje on suositusluonteinen, eikä se sellaisenaan velvoita aluehallintovirastoja. Ohjeen noudattamiselle olisi tässä tapauksessa kuitenkin ollut lakiin nojautuvat perusteet, kun otetaan huomioon hallintolain kuulemista ja asian selvittämistä koskevat säännökset sekä se, että terveydenhuollon ammattihenkilölle annettava huomautus merkitään Terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin (TERHIKKI). Lisäksi kuuleminen olisi toteuttanut paremmin kantelun kohteen oikeutta oikeusturvaan huomioiden sen, että huomautukseen ei saa hakea muutosta valittamalla. OA piti kantelun kohteena olevien terveydenhuollon ammattihenkilöiden kannalta ongelmallisena myös sitä, että kuulemissäännöksiä tulkitaan eri tavalla maan eri alueilla. OA:n mukaan vastineen pyytämisessä kantelun kohteelta on kysymys myös asian selvittämisestä ja kantelun kohdetta olisi tullut kuulla kantelijan vastineesta jo pelkästään tälläkin perusteella. OA saattoi aluehallintoviraston tietoon käsityksensä kantelukäsittelyn virheellisyydestä ja esitti aluehallintoviraston harkittavaksi, olisiko aihetta poistaa kantelun kohteelle annettu huomautus ja ratkaista asia uudelleen (1294/4/13).

Aluehallintovirasto on poistanut päätöksen ja huomautuksen ja ratkaissut asian uudestaan sekä kiinnittänyt terveydenhuollon ammattihenkilön huomiota lainmukaiseen menettelyyn.

OA totesi, että vaikka asiantuntijalausuntojen tarpeellisuuden arviointi kuuluu Lääkkeiden hintalautakunnan harkintavaltaan, perusoikeuksien toteutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että hintalautakunta arvioi potilasjärjestöjen kuulemisen tarpeellisuutta yksittäistapauksissa aidosti. Näin toteutetaan osaltaan perustuslain julkiseen valtaan kohdistuvaa velvoitetta edistää yksilön osallistumisoikeutta (4932/4/13).

Pitkät käsittelyajat

Oikeuslääketieteelliseen kuolemansyyn selvittämiseen liittyvien asiakirjojen laatiminen viivästyi kohtuuttomasti, kun ne valmistuivat vasta runsaan vuoden kuluttua henkilön kuolemasta (320/4/14). Toisessa tapauksessa asiakirjat valmistuivat vasta kuuden kuukauden kuluttua ruumiinavauksesta. Viivästys johti myös poliisitutkinnan ja vakuutusyhtiön korvauskäsittelyn viivästymiseen (4564/4/13). Kuolemansyyn selvittämisasiakirjojen viivytyksetöntä käsittelyä ja OA:n pyynnöstä STM:n asiassa antamaa lausuntoa on selostettu OA:n kertomuksessa vuodelta 2010 (s. 250).

Lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta koskevan asian käsittely kesti Valvirassa noin 18 kuukautta, josta suurimman osan aikaa lääkäriä oli kielletty harjoittamasta lääkärin ammattiaan. OA piti käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä lääkärin oikeusturvan kannalta (2255/4/13).

Kanteluasian käsittely Valvirassa kesti noin vuoden ja 10 kuukautta. Käsittelyaika oli kohtuuttoman pitkä. Käsittelyaika johtui samanaikaisesti selvitettävinä olleiden valvonta-asioiden erittäin suuresta määrästä sekä resurssipulasta (491/4/13).

Muistutukseen vastaaminen HUS:n HYKS Silmätautien klinikalla kesti runsaat kuusi kuukautta, mikä oli kohtuuton käsittelyaika (2846/4/13).

4.12 Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksia koskevat asiat ovat yksi oikeusasiamiehen kanslian painopistealueista. Eduskunnan oikeusasiamies ja lapsiasiavaltuutettu muodostavat yhdessä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kansallisen valvontaelimen. Asiaryhmän ratkaisijana toimii AOA *Maija Sakslin* ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Kirsti Kurki-Suonio*.

Kaikki kanteluasiat tilastoidaan ensisijaisesti niiden viranomaistahojen (sosiaalihuolto, poliisi, sosiaalivakuutus, opetus- ja kulttuuriviranomaiset jne.) mukaan, joita ratkaisuissa arvioidaan. Tämä koskee myös niitä asioita, joissa on kysymys lapsen oikeuksien toteutumisesta. Koska tilastoinnin perusteena on viranomainen, tilasto ei sellaisenaan tuota tietoa lapsiin liittyvistä kanteluista ja muista laillisuusvalvonta-asioista, vaan nämä tapaukset poimitaan erikseen.

Vuonna 2014 ratkaistiin yhteensä 303 lapsen oikeuksia koskenutta asiaa. Määrä on lähes kolmanneksen pienempi kuin vuonna 2013, jolloin ratkaisuja oli 392, mutta selvästi enemmän kuin vuonna 2012 (276). Jonkin verran vaikutusta saattoi olla myös tilastointiin liittyneiden työtapojen muutoksella.

Lapsia koskevien asioiden tilastointiin vaikuttaa jonkin verran myös uusi vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva asiaryhmä. Koska vuosi 2014 oli erityisesti vammaisten oikeuksien teemavuosi, vammaisia lapsia koskevat ratkaisut on tilastoitu ensisijaisesti vammaisia koskevaan asiaryhmään. Lapsen oikeuksia koskevien asioiden kokonaismäärä on sen vuoksi tässä esitettyä suurempi.

4.12.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vuonna 2014 tuli kuluneeksi 25 vuotta siitä, kun YK:n lapsen oikeuksien sopimus hyväksyttiin New Yorkissa 20.11.1989. Juhlavuoden kunniaksi oikeusasiamies ja Ihmisoikeuskeskus järjestivät 4.12.2014 seminaarin sopimuksen toimeenpanosta yhteistyössä lapsiasiavaltuutetun, Lastensuojelun Keskusliiton, Suomen UNICEF ry:n sekä ulkoasiainministeriön kanssa eduskunnan Pikkuparlamentin auditoriossa. Pääpuhujana oli kansainvälisen lapsen oikeuksien komitean puheenjohtaja, professori Kirsten Sandberg Oslosta.

Eduskunta hyväksyi 15.12.2014 uuden isyyslain (11/2015), joka tulee voimaan 1.1.2016. Laki mahdollistaa muun muassa isyyden tunnustamisen neuvolassa ennen lapsen syntymää. Laki herätti kriittistä keskustelua, sillä sen ei katsottu olevan sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain kanssa niiltä osin kuin se koski ennen aiemman isyyslain (700/1975) voimaantuloa syntyneiden henkilöiden isyyden vahvistamista ja perintöoikeutta. AOA antoi isyyslain uudistamisesta lausunnon oikeusministeriölle (5018/5/13). Korkein oikeus antoi vuonna 2014 viisi lapsioikeudellista ennakkoratkaisua, joista kolme koski ennen vuoden 1975 isyyslain voimaantuloa syntyneen henkilön isyyttä (KKO 2014:13, 2014:14 ja 2014:35). Kaksi muuta koskivat oikeudenkäyntikuluja huoltoriidassa (KKO 2014:96) ja adoption vahvistamista koskevan päätöksen purkamista (KKO 2014:19).

AOA antoi lausuntoja myös sosiaalihuoltolain uudistamisesta (1949 ja 4568/5/14). Eduskunta hyväksyi uuden sosiaalihuoltolain 30.12.2014 (1301/2014), joka tulee voimaan 1.4.2015. Lakiuudistus heijastui myös lastensuojelulakiin (27/2015).

Vuonna 2014 julkaistujen lastensuojelutilastojen mukaan huostaan otettujen lasten määrässä

ei tapahtunut suuria muutoksia. Kiireellisten sijoitusten lukumäärän kasvu oli pysähtynyt ensimmäisen kerran sen jälkeen, kun niiden määrä vuonna 2008 alkoi voimakkaasti nousta. Huostaan otettujen lasten määrän merkittävää vähenemistä ei kuitenkaan tapahtunut. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tilastoraportti 26/2014, Lastensuojelu 2013).

Lapsia koskevia perheoikeudellisia sopimuksia tehtiin uusimpien tilastojen mukaan jälleen entistä enemmän: noin 48 600 elatussopimusta ja yli 46 000 sopimusta lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Elatussopimusten määrä säilyi jonkin verran huoltosopimusten määrää suurempana. Viidesosa sopimuksista oli sellaisia, joissa muutettiin aiempaa sopimusta, ja näistä tapauksista 70 %:ssa alennettiin elatusapua. Vuonna 2013 vahvistettiin isyys vähän yli 23 500 lapselle (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos tilastoraportti 10/2014, Lapsen elatus ja huolto 2013).

4.12.2 LAILLISUUSVALVONTA

Lapsen oikeuksia koskeneista laillisuusvalvontaratkaisuista suurin osa koski lastensuojelua, kuten aiempinakin vuosina. Koulua, varhaiskasvatusta ja koulukuljetusta koskevia ratkaisuja oli vuonna 2014 aiempaa enemmän. Niitä on käsitelty opetusta ja kulttuuria koskevassa jaksossa. Myös lapsen elatusavun perintää koskevien ratkaisujen määrä kasvoi hieman. Nämä, samoin kuin elatustukea ja lapsilisää koskevat ratkaisut, selostetaan sosiaalivakuutusta koskevassa jaksossa. Lapsen oikeuksia koskevia ratkaisuja sisältyy terveydenhuoltoa koskevaan jaksoon. Niitä oli jonkun verran edellisvuotista enemmän. Myös jaksossa, joka koskee vammaisten henkilöiden oikeuksia, on selostettu lapsen oikeuksiin liittyviä tapauksia.

Lastensuojelun avohuolto

AOA moitti kunnan lastensuojelua lastensuojelutarpeen selvityksen viivästymisestä. Lastensuojelulain mukaan selvityksen tulee valmistua viimeistään kolmen kuukauden kuluttua lastensuojeluasian vireille tulosta esimerkiksi lastensuojeluilmoituksella. Lastensuojeluilmoitus oli tehty marraskuun alussa, mutta lastensuojelutarpeen selvitys oli aloitettu vasta seuraavan kalenterivuoden puolella. Selvitys valmistui toukokuussa noin puolen vuoden kuluttua ilmoituksen tekemisestä (4386/4/14*).

Noin 16-vuotiaan nuoren huoltaja kanteli siitä, että lastensuojelun avohuollon perhetyöntekijä oli avannut nuorelle pankkitilin huoltajalta kysymättä. Selvitys osoitti, että lapsi oli itse toiminut omassa asiassaan, ja hän saattoi tehdä sen itsenäisesti. Lastensuojelun työntekijä oli kuitenkin ollut hänen mukanaan. Huoltaja oli lopettanut tilin. Nuorella oli pankkitili jo ennestään. AOA kiinnitti lastensuojelun avohuollon huomiota kuitenkin siihen, että avohuollon tehtävänä on tukea nimenomaan huoltajaa tämän tehtävässä (5246/4/13).

Sijaishuolto

Terveydenhuollon palvelut

Kantelija arvosteli sitä, ettei hänen lastenkotiin sijoitetun lapsensa terveydenhuollon palveluja ollut järjestetty lastensuojelulain mukaisella tavalla. Selvitys osoitti, että kantelijan huostaan otettu lapsi tarvitsi psykiatrisen hoidon lisäksi terveydenhuollon palveluita myös lievän kehitysvamman vuoksi. Palvelujen järjestämisessä oli ollut ongelmia. Terveydenhuollon palveluista vastuussa olevat tahot lastenkodin sijaintikunnassa katsoivat, etteivät he voi ottaa lasta vastaan ennen kuin ovat saaneet lapsen sijoittajakunnan vammaispalveluiden maksusitoumuksen. Lapsen sijoittaneen kunnan sosiaalitoimi oli selvityksensä mukaan yrittänyt edistää lapsen terveydenhuollon palveluiden

järjestämistä ja pahoitellut viivästystä, mutta ei nähnyt mahdollisuutta puuttua asiaan enempää.

AOA totesi, että lastensuojelulain mukaan ensisijainen vastuu palveluiden järjestämisestä on sillä kunnalla, jonka alueelle lapsi on sijoitettu sijaishuoltoon. Tämä kunta on oikeutettu perimään kustannukset lapsen sijoittaneelta kunnalta. Viime kädessä huostaan otetun lapsen palveluiden järjestämisestä vastaa kuitenkin aina sijoittajakunnan lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä sillä tavoin kuin lastensuojelulaissa on säädetty. Tämän sosiaalityöntekijän on muun muassa tehtävä yhteistyötä kunnan muiden hallintokuntien viranomaisten kanssa. Mikäli asia ei järjesty muulla tavoin, sijoittajakunnan sosiaalihuollon toimielimen tulee antaa tarvittava maksusitoumus. Koska lapsen tarvitsemia terveydenhuollon palveluita oli kantelun käsittelyn aikana ryhdytty järjestämään, AOA tyytyi kiinnittämään asianomaisen sijoittajakunnan huomiota asiaan (775/4/14*).

AOA kiinnitti lastensuojelun sijaishuollon palveluiden puutteellisuuteen huomiota myös ratkaisussaan 1475/4/13. Hänen mukaansa lastenkodin työntekijät olivat laiminlyöneet velvollisuutensa ilmoittaa lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle lapsen tarvitsemista palveluista. Jäljempänä selostetaan tarkemmin kahta AOA:n päätöstä huostaan otetun sijaishuollossa olevan lapsen terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä (5166/4/13* ja 1320/4/14*).

Lapsen oikeus pitää yhteyttä läheisiinsä

AOA moitti lapsen asioista vastaavaa sosiaalityöntekijää, koska lasta koskevaa asiakassuunnitelmaa ei ollut lähetetty tiedoksi lapsen vanhemmalle. Vanhempi, joka ei ollut voinut tulla sairaalasta asiakassuunnitelmaneuvotteluihin, ei ollut saanut tietoa lapsen ja hänen välisestä tapaamiskerrasta. Sen vuoksi tapaaminen oli jäänyt toteutumatta. Tämä oli erityisen merkittävää siksi, että tapaamiset oli sovittu poikkeuksellisen harvoin tapahtuviksi (3269/4/14).

Lapset oli otettu huostaan avohuollon tukitoimena ja sijoitettu kahteen eri sijaisperheeseen, minkä jälkeen lasten asioista sopiminen oli vaikeutunut. Toiseen perheeseen sijoitetuille lapsille oli tehty asiakassuunnitelmat kolme kuukautta huostaanoton jälkeen. Niistä kävi ilmi, että lasten äiti oli jyrkästi eri mieltä tapaamisista. Toiseen perheeseen sijoitetuille lapsille oli tehty asiakassuunnitelmat vasta yhdeksän kuukautta huostaanoton jälkeen. Yhteydenpidosta tuona aikana ei ollut sovittu myöskään muulla tavalla, eikä päätöksiä yhteydenpidon rajoittamisesta ollut tehty. Lasten asioista vastannut sosiaalityöntekijä oli jatkanut neuvotteluja ja pyrkinyt niiden avulla löytämään ratkaisua vaikeaan tilanteeseen siinä onnistumatta.

AOA:n käsityksen mukaan vanhemmalla on oikeus saada päätös yhteydenpidon rajoittamisesta jo hyvissä ajoin ennen kuin yhteydenpitoa ryhdytään toteuttamaan hänen näkemyksestään poikkeavalla tavalla, – ja jos tämä ei ole mahdollista, viimeistään silloin, kun käytäntöä ryhdytään toteuttamaan.

Sijaishuoltopaikan muuttamista koskeneeseen päätökseen oli kirjattu, että vanhemmille on kerrottu ensimmäisen kuukauden ”rauhoittamisesta”. Vanhempia ei ollut voitu kuulla, koska he eivät saapuneet kuulemistilaisuuteen, eikä yhteydenpidosta ollut sovittu muullakaan tavoin. Ensimmäisen kuukauden rauhoittaminen ei myöskään ollut sellainen peruste, joka lastensuojelulain mukaan olisi oikeuttanut rajoittamaan yhteydenpitoa vastoin vanhemman tai muun läheisen kantaa. AOA katsoi, että asiassa oli menetelty lainvastaisesti, kun yhteydenpidon rajoittamisesta ei ollut tehty päätöksiä, vaikka vanhemman vastustuksen vuoksi yhteydenpidosta ei ollut sovittu asiakassuunnitelmassa, eikä toisten lasten osalta yhteydenpidosta ollut voitu sopia muutoinkaan.

Asiakassuunnitelmissa ei myöskään ollut mainintaa sisarusten keskinäisestä yhteydenpidosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut ratkaisuissaan, että sisarusten välinen suhde nauttii perhe-elämän suojaa (*I ja U v. Norja* 21.10.2004, *Mustafa ja Armagan Akin v. Turkki* 6.4.2010, Olsson-tapaus, Hirvelä–Heikkilä Ihmisoikeudet 2013 s. 425). AOA katsoi, että lastensuojelulaki sekä lasten perus- ja ihmisoikeudet edellyttävät, että si-

joittajakunnan sosiaalitoimi ja erityisesti lasten asioista vastaava sosiaalityöntekijä varmistuu yhteydenpidon toteutumisesta lasten etujen mukaisesti. Hän kiinnitti vastaisten varalta huomiota sisarusten keskinäisen yhteydenpidon turvaamiseen ja lasten päätöksentekoon osallistumista koskevan oikeuden toteutumiseen lastensuojelulain sekä lasten perus- ja ihmisoikeuksien mukaisesti. Lastensuojelulain mukaan lasten mielipiteen selvittämisen tapa ja pääasiallinen sisältö on kirjattava lasta koskeviin asiakirjoihin (1572/4/13).

AOA:n kanteluratkaisussa (927/4/13 ym.) oli kysymys muun muassa siitä, että kantelijalle ei ollut tehty hänen vaatimiaan päätöksiä hänen ja hänen lapsensa yhteydenpidon rajoittamisesta. Perusturvakuntayhtymän mukaan kantelija oli halunnut päätöksen vain voidakseen valittaa, ei sen vuoksi, että päätös turvaisi hänen ja hänen lapsensa yhteydenpitoa. Kuntayhtymän mukaan kantelija kuitenkin todennäköisesti laiminlöisi tapaamiset, jolloin lapsi kärsisi, sillä lapsen pitäisi kuitenkin aina olla valmiina tapaamisiin. AOA katsoi, että tapaamiset tuli jaksottaa tai muuten suunnitella niin, ettei niiden toteutumiseen liittyvillä näkökohdilla vaaranneta kohtuuttomasti lapsen etua. Ratkaisu, jossa tapaaminen on kuitenkin suunniteltu tapahtuvan harvoin tai muuten ehdoiltaan sellaiseksi, ettei vanhempi voi sitä hyväksyä, on kuitenkin voitava saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Ainoastaan sillä on toimivalta ratkaista tällainen erimielisyys. Esimerkiksi tapauksessa *R v. Suomi* (30.5.2006) yhteydenpidon rajoittamista koskevan päätöksen tekemättä jättäminen oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan loukannut valittajan oikeutta perhe-elämän suojaan.

AOA totesi myös, että lapsen isovanhempia tuli lähtökohtaisesti pitää sellaisina henkilöinä, joihin lapsella on oikeus pitää yhteyttä tai muuten tavata. Jos isovanhemman kanssa ei päästä sopimukseen yhteydenpidosta, asiassa tulisi tehdä valituskelpoinen päätös yhteydenpidon rajoittamisesta.

Myös ratkaisussa 5126/4/13 ym. katsottiin, että viranomainen oli menetellyt lainvastaisesti, kun valituskelpoista päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta ei ollut tehty.

Asiakirjat ja tietopyyntöihin vastaaminen

AOA antoi vuoden 2013 lopulla ja vuonna 2014 ratkaisut lapsen huoltajan oikeudesta saada lasta koskevia tietoja (2069/4/12 ja 1795/4/13*). Lapsen huoltaja käyttää lapsen puhevaltaa myös pyytäessään lasta koskevia tietoja viranomaiselta. Jos lapsella on kaksi huoltajaa, kumpikin heistä voi itsenäisesti tehdä lasta koskevan tietopyynnön. Myös sellaisella vanhemmalla, joka ei ole huoltaja, mutta jolle tuomioistuin on antanut oikeuden käyttää huoltajalle kuuluvaa tiedonsaantioikeutta ja pyytää tietoja päätöksessä usein erikseen nimetyiltä viranomaisilta, on samanlainen oikeus tehdä julkisuuslain mukainen tietopyyntö tai henkilötietolaissa tarkoitettu omia tietoja koskeva tarkastuspyyntö.

Huoltaja arvosteli sosiaalihuollon viranomaista sen vuoksi, että hänen mielestään toiselle huoltajalle oli annettu tietoja, jotka koskivat vain lapsen toista huoltajaa ja jotka olivat salassa pidettäviä. Viranomainen totesi selvityksessään, että annetut tiedot liittyivät lapsen lastensuojeluasiaan. Tietoja pyytäneelle huoltajalle oli kerrottu, että tiedot olivat salassa pidettäviä.

AOA totesi, että lapsen ja erityisesti hänen kanssaan asuvan huoltajan tai muun kolmannen henkilön yksityiselämää koskevilla tiedoilla voi olla merkitystä arvioitaessa esimerkiksi lastensuojelun tarvetta tai lapsen edun ja oikeuksien toteutumista. Silloin niitä on mahdollista pitää lasta koskevina tietoina. AOA katsoi, että sosiaalihuollon viranomainen oli käyttänyt harkintavaltaansa tietoja antaessaan, eikä pitänyt tietojen antamista lain vastaisena.

AOA arvioi kuitenkin menettelyä tietojen antamisessa. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että myös päätös, jolla asiakirjoja on luovutettu, voi olla valituskelpoinen (KHO 2000:46). Valitusoikeus on sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen

tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Tällaisella henkilöllä on myös oikeus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisua. Jos siis sosiaalihuollon viranomainen arvioi, että lapsen lastensuojeluasiakkuutta koskeviin tietoihin sisältyy myös esimerkiksi muuta kuin tietopyynnön tehnyttä huoltajaa koskevia arkaluontoisia tietoja, tulisi tuota muuta huoltajaa tai vanhempaa kuulla ennen ratkaisun tekemistä. Mitä arkaluontoisempia tiedot ovat, sitä tärkeämpää on kuulla asianosaista. Jos hän vastustaa tietojen antamista, asiasta tulee tehdä valituskelpoinen päätös.

Kantelutapauksessa viranomainen oli tietoja antaessaan huomauttanut niiden arkaluontoisuudesta. AOA piti menettelyä asianmukaisena, vaikka julkisuuslain mukainen ns. hyväksikäyttökielto ei tulekaan välittömästi sovellettavaksi tällaisessa yhteydessä. Tietoihin olisi ollut myös perusteltua tehdä julkisuuslaissa tarkoitettu salassapitomerkintä muistuttamaan siitä, että tiedot eivät ole julkisia.

Tapauksessa 348/4/13 AOA kiinnitti kaupungin lastensuojelun huomiota vastaisen varalta siihen, että tietopyyntöihin tulisi yleensä vastata viipymättä ja viimeistään kahden viikon kuluessa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että tietopyynnön käsittely erityisestä syystä vaatii tavanomaista suuremman työmäärän, asia voidaan hänen mukaansa ratkaista ja tiedot antaa viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön saamisesta. Kantelijan mukaan asiakirjoissa, joiden saaminen oli viipynyt, oli myös vakavia puutteita. Kaupunki myönsi kirjaamisten viipymisen ja senkin, että kirjatuissa tiedoissa oli saattanut olla puutteita. AOA katsoi, että vaikka lastensuojelulaissa ei ole määräaikaa asiakastietojen kirjaamiselle, kahden kuukauden viive oli ollut kohtuuttoman pitkä ja muodostanut varteenotettavan riskin sekä asiakkaiden että työntekijöiden oikeusturvalle. AOA totesi myös, että viranomaisen tuli varata tehtäviensä hoitamiseen riittävät resurssit. Hän pyysi kaupungin lastensuojelua ilmoittamaan toimenpiteistään epäkohtien korjaamiseksi.

Kaupunki ilmoitti määräaikaan mennessä, että lastensuojelussa oli otettu dokumentoinnin parantaminen vuoden 2014 painopistealueeksi. Siihen oli kiinnitetty huomiota henkilöstökoulutuksessa, asiakassuunnitelmin rakenteissa, lastensuojeluilmoitusten käsittelyssä ja muussa lastensuojelun asiakkuuden prosesseissa. Kaupunki oli antanut myös aluehallintovirastolle asiaa koskevan selvityksen.

Menettely ns. olosuhdeselvityksen antamisessa tuomioistuimelle

Lastensuojeluasioiden ohella oikeusasiamiehelle kannellaan usein myös lasten huoltoa, tapaamisoikeutta ja elatusta koskevissa asioissa lastenvalvojan ja tuomarin menettelystä sekä sosiaalitoimen menettelystä ns. olosuhdeselvitystä valmisteltaessa tai tapaamisoikeuden täytäntöönpanosta ja tapaamisten valvonnasta.

Kantelun jättäneen vanhemman mukaan sosiaalijohtaja oli pitkittyneessä huoltoriidassa asettunut toisen vanhemman puolelle ja jopa soittanut käräjätuomarille pyrkien vaikuttamaan asian ratkaisuun. Saadun selvityksen perusteella asiassa ei havaittu puolueellisuutta. Sosiaalijohtaja oli ollut puhelimitse yhteydessä käräjätuomariin ilmoittaakseen, ettei kantelijan vaatimia korjauksia ja uutta olosuhdeselvitystä tulla antamaan. Käräjätuomari oli kuitenkin kirjannut, että sosiaalijohtaja oli valittanut painostusta ja jatkuvia yhteydenottoja. Käräjätuomarin mukaan soitto ei ehkä ollut ihan tarpeellinen, mutta sillä ei hänen mukaansa ollut vaikutusta asian käsittelyyn. AOA arvioi sosiaalijohtajan jossain määrin ylittäneen toimivaltansa. Hän kiinnitti sosiaalijohtajan huomiota hyvän hallinnon tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Sosiaalijohtaja oli jo pyytänyt anteeksi kantelijalta aiheuttamaansa mielipahaa (3990/4/13).

4.12.3 YKSITTÄISIÄ RATKAISUJA

Moniongelmaisen lapsen kohtelu sijaishuollossa ja mahdollisuus erityiseen huolenpitoon

Huostaan otetun lapsen vanhempi kanteli muun muassa moniongelmaisen murrosikäisen lapsensa kohtelusta lastenkodissa.

Kantelijan mielestä hänen lapseensa oli kohdistettu neljän kuukauden mittainen vapaudenriisto. Lapsi oli tullut lastenkotiin erityisen huolenpidon 30 vuorokautta kestävälle jaksolle suoraan nuorisopsykiatrian osastolta. Jakson jälkeen lapsi osallistui väkivaltaiseen, mutta lyhyeen päättyneeseen karkumatkaan, minkä jälkeen hän jäi asumaan samaan yksikköön. Erityinen huolenpito oli kuitenkin hänen osaltaan päättynyt. Sen sijaan lapsen liikkumisvapautta rajoitettiin aluksi laitoksen johtajan ja myöhemmin viranhaltijan päätöksellä niin pitkään kuin laki salli.

AOA katsoi, että sekä laitoksen johtajan että asianomaisen viranhaltijan päätöksen perusteella lapsen liikkumisvapautta oli rajoitettu tavanomaista enemmän. Toimenpiteillä oli ollut erityistä huolenpitoa muistuttavia piirteitä, ja jakso olisikin lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta tullut mieluummin tullut toteuttaa erityisenä huolenpitona.

Liikkumisrajoituksen päättymisen jälkeen seuraavan kolmen kuukauden ajan lapsi sai pitää yhteyttä läheisiinsä vain puhelimitse tai vastaanottamalla vieraita. Yhteydenpidon rajoittamispäätöksellä rajoitettiinkin tosiasiallisesti myös lapsen liikkumista. Sitä koskevassa päätöksessä todettiin, ettei lapsi ollut siinä kunnossa, että hän voisi matkustaa sijaishuoltoyksikön ulkopuolelle ilman tiivistä ammatillista ohjausta. AOA katsoi, että päätös oli lainvastainen siltä osin kuin sillä tosiasiassa samalla rajoitettiin lapsen liikkumisvapautta.

Koska lapsella ja huoltajilla oli ollut mahdollisuus saattaa lapsen rajoittamista koskeneet päätökset hallinto-oikeuden arvioitavaksi, AOA katsoi, ettei asiassa ollut muilta osin menetelty lainvastaisesti. Hän kiinnitti huomiota siihen, että päätökset olisi ollut syytä perustella tarkasti. Päätöksen asianmukainen perustelu on osa oikeusturvaa koskevaa perus- ja ihmisoikeutta.

Lapsen oireina oli kantelun mukaan impulssikontrollin puute ja väkivaltaisuus. Ennen huostaanottoa ja sijaishuoltoon sijoittamista häntä oli hoidettu muun muassa psykoterapiassa ja lastenpsykiatrisella osastolla. Lapsen kantelun aikainen lastenkoti oli hänen neljäs sijaishuoltopaikkansa, ja kantelun käsittelyn aikana hänen sijaishuoltopaikkansa muuttui vielä viidennen kerran. Vanhemmat olivat valittaneet yhdestä sijaishuollon muutospäätöksestä hallinto-oikeuteen, joka kuitenkin oli hylännyt valituksen. Hallinto-oikeuden mukaan sijoitus oli ollut tuolloin ainoa vaihtoehto lapsen turvallisuuden takaamiseksi. Näin oli hallinto-oikeuden mukaan siitä huolimatta, että sittemmin oli osoittautunut, ettei valittu sijaishuoltopaikkakaan ollut kyennyt vastaamaan lapsen tuen tarpeeseen.

Hallinto-oikeus oli ratkaissut asian lainvoimaisesti, eikä AOA:lla ollut sen vuoksi aihetta puuttua asiaan. Hän kuitenkin kiinnitti huomiota siihen, että vanhemmat olivat jo aiemminkin toivoneet sijoitusta erityiseen huolenpitoon. Sitä ei selvityksen mukaan voitu toteuttaa siksi, että tarvittava psykiatrin tai psykologin lausunto puuttui. Lausuntoa oli pyydetty kolmelta lasta hoitaneelta lääkäriltä, joista jokainen siirsi asian seuraavalle. Myös AOA:n määräämillä tarkastuksilla oli kerrottu ongelmasta saada lausuntoja. Hän saattoi asian sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (929/4/13*).

Palveluiden laadun ja jatkuvuuden turvaaminen vaikeahoitoisten lasten sijaishuollossa

Kahdessa toisistaan riippumattomassa kantelussa lastenpsykiatrisen sairaalanhoidon johtavissa asemissa olevat psykiatrian erikoislääkärit kantelivat oikeusasiamiehelle sosiaalihuollon viranomaisen menettelystä huostaan otetun ja sijaishuollossa olevan lapsen asioissa.

Kantelija piti kuntayhtymän menettelyä lainvastaisena, kun se oli sijoittanut päätöksellään lapsen sairaalaan. Aluehallintovirasto, jolle asiasta oli ensin kanneltu, ei pitänyt menettelyä moitittavana. Huostaan otetun lapsen sijoittaminen laitokseen perustuu lastensuojelulain 49 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan lapsen hoito voidaan järjestää perhehoitona, laitoshuoltona taikka muulla lapsen tarpeiden edellyttämällä tavalla. Lainkohdan perusteiden mukaan ”joissain tilanteissa lapsen tilanne voi vaatia hänen sijoittamistaan esimerkiksi terveydenhuollon yksikköön hänen välttämättömän hoitonsa järjestämiseksi” (HE 252/2006 vp s. 176). Aluehallintovirasto perusteli ratkaisuaan myös oikeuskirjallisuudessa esitetyllä kannanotolla. AOA katsoi, ettei hänellä ollut aihetta epäillä aluehallintoviraston menetelleen asiassa lainvastaisesti.

Toinen kantelija piti yksityisen lastenkodin menettelyä lainvastaisena, kun toimeksiantosopimus oli irtisanottu päättymään ennen kuin lapselle oli löytynyt toinen sijaishuoltopaikka. Tätä ennen lapsella ei ollut muuta paikkaa kuin sairaala. Koska lapsi oli lastenpsykiatrisella osastolla, joka ei toiminut viikonloppuisin, hän vietti viikonlopun pahimmassa tapauksessa sairaalan kriisiosastolla. Kantelussa myös epäiltiin erään yksityisen lastenkodin menetelleen lainvastaisesti, kun se edellytti lapsen arviointia yksityisessä sairaalassa ennen lapsen muuttoa lastenkotiin.

AOA:n mukaan yksityinen lastenkoti tai muu sijaishuoltopaikka saattoi irtisanoa toimeksiantosopimuksen sopimusehtojen mukaisesti. AOA:lla ei ollut aihetta epäillä lainvastaista menettelyä pelkästään sen vuoksi, että kunta teki toimeksiantosopimuksen sellaisen yksityisen lastensuojelulaitoksen kanssa, joka asetti yhteistyön yksityisen sairaalan kanssa sopimuksensa ehdoksi, jos tällainen yhteistyö oli kyseisen lapsen edun mukaista.

AOA oli pyytänyt sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoa Valviraa antamaan lausunnon kanteluiden johdosta. Valviran mukaan ”palvelujärjestelmässä näyttää olevan puutteita, jotka voivat yksilötasolla aiheuttaa epätarkoituksenmukaisia ratkaisuja. Kehittämistä tarvitaan niin psykiatrisen hoitojärjestelmän kuin lastensuojelun sijaishuollon osalta. Lapsi- ja nuorisopsykiatrisen sairaanhoidon ja avohuollon välimaastoon tarvitaan kuntouttavia lapsi- ja nuorisopsykiatriaan erikoistuneita hoitopaikkoja”.

AOA totesi, että vaikka hänen käsiteltävänään olleissa asioissa ei ollut aihetta epäillä lainvastaisuutta, osoittivat tehdyt havainnot, yhdessä niiden kanssa, joita hänellä oli aiempien kanteluiden ja tehtyjen tarkastusten perusteella, että palvelujärjestelmässä on sellaisia puutteita, jotka estävät lapsen sijaishuollon toteutumisen lapsen edun ja lapsen oikeuksien mukaisesti.

AOA saattoi seuraavat havaintonsa sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

1. Lapset joutuivat toistuvasti muuttamaan sijaishuoltopaikkaa.

Lasten sijaishuoltopaikat vaihtuvat valitettavan usein. Erityisen usein vaihtuvat vaikeahoitoisten lasten sijaishuoltopaikat. AOA:n näkemyksen mukaan vakaat olosuhteet ja pysyvät ihmissuhteet olisivat heille kuitenkin erityisen tärkeitä. Hän onkin kiinnittänyt useissa kanteluratkaisuissaan kuntien lastensuojelun viranomaisten huomiota siihen, etteivät toistuvat sijaishuoltopaikan muutokset ole lapsen edun ja oikeuksien mukaisia. Lapsen hoidon ja kasvatuksen jatkuvuuteen on kiinnitetty huomiota myös lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklassa. Lastensuojelun tulisikin kiinnittää suurempaa huomiota erityisesti kaikkein huonoimmin voivien ja vaikeimmin hoidettavien lasten sijaishuoltopaikan valintaan, sillä he ovat myös kaikkein haavoittuvimmassa asemassa.

Sijaishuoltopaikkaa tulee voida vaihtaa, jos lasta on esimerkiksi kohdeltu huonosti sijaishuoltopaikassa tai jos se olisi muusta syystä lapsen toivomusten mukaista tai erityisen perusteltua. Viranomaisen tulee AOA:n mukaan kuitenkin pyrkiä ratkaisemaan sijaishuollossa olevien lasten ongelmia ensisijaisesti tukemalla sijaishuoltopaikan hoito- ja kasvatustyötä ja sinne muodostuneita pysyviä ihmissuhteita yhdessä sijaishuoltopaikan henkilökunnan kanssa. Tämä saattaa edellyt-

tää esimerkiksi tiivistä vuorovaikutusta lapsen psykiatrisen hoitotahon kanssa. Lapsen tarpeiden mukaista erityisasiantuntemusta tulisi voida yhdistää lapsen vakituiseen hoitoon ja kasvatukseen tämän sijaishuoltopaikassa. Kantelut ja niihin saadut selvitykset osoittivat kuitenkin, ettei yhteistyö niissä tapauksissa ollut toiminut saumattomasti.

2. Lapsia hoitavien lastensuojelun ja terveydenhuollon viranomaistahojen yhteistyössä oli ongelmia.

Lapsen edun mukaisen hoidon toteutumisen kannalta on välttämätöntä, että vaikeahoitoisten lasten hoidossa kaikki lapsen hoitoon ja kasvatukseen osallistuvat viranomaiset ja muut tahot toimivat yhteistyössä. Lastensuojeluviranomaisten, lasten psykiatristen hoitotahojen ja lapsen perusopetuksesta sekä sijaishuollosta vastaavien tahojen välisen yhteistyön tulisi olla säännöllistä, johdonmukaista ja jatkuvaa. Yhdessä laaditut suunnitelmat tulisi voida toteuttaa yhteistyössä joustavasti ja joutuisasti.

Lastensuojelulain 14 §:ssä on pyritty turvaamaan, että lastensuojelutoimenpiteistä päättävällä viranhaltijalla olisi käytettävissään lapsen kasvun, kehityksen ja terveydenhuollon asiantuntemusta kuten myös oikeudellista ja muuta lastensuojelutyössä tarvittavaa asiantuntemusta. Kanteluiden ja selvitysten perusteella näytti kuitenkin siltä, ettei säännös turvaa riittävällä tavalla eri tahojen saumatonta ja tuloksellista yhteistyötä.

Kanteluiden valossa lastensuojelun ja lasten psykiatrisen hoidon palvelujärjestelmiä on käytännössä ilmeisen vaikea sovittaa yhteen. Myös päätöksentekoa ja suunnittelua koskeva lainsäädäntö ja vakiintuneet käytännöt näyttävät olevan vaikeasti yhteen sovitettavia.

3. Lasten sijaishuollon ongelmat näyttivät ainakin osittain liittyvän siihen, ettei vaikeahoitoisten lasten sijaishuoltoa varten ollut olemassa muuta paikkaa kuin psykiatrinen osasto, joka ei kuitenkaan lääkärien mukaan ollut tarkoitettu korvaamaan lapsen sijaishuoltopaikkaa.

Sijaishuollossa oleville vaikein käytöshäiriöin oireileville lapsille on hankalaa löytää oikeaa sijoituspaikkaa sen paremmin lastenkodeista kuin psykiatrisista sairaaloistakaan. Lapsia voidaan palauttaa lastenpsykiatrisista sairaaloista lyhyiden tarkkailujaksojen jälkeen lastensuojelulaitoksiin tai muihin sijaishuoltopaikkoihin, joissa ei henkilökunnan näkemyksen mukaan kuitenkaan ole riittävästi asiantuntemusta ja taitoa tukea heitä.

Yhdessä ratkaistuista kanteluista lapsi palasi aina uudelleen sairaalaan, joskus jo yhden päivän jälkeen kotiuttamisestaan. Lastensuojelun sijaishuollon piirissä näyttäisi siten olevan vaikeasti oireilevia lapsia, jotka putoavat lastensuojelun sijaishuollon ja lasten psykiatrisen sairaalahoidon väliin.

Kanteluiden perusteella näytti myös siltä, että lasten psykiatrinen osastohoito pyritään nykyisin kohdentamaan lähinnä tavallista perusteellisimpiin tutkimuksiin tai vaikeampiin oireisiin ja silloinkin vain lyhyinä jaksoina. Samalla yhteistyö lapsen perheen tai sijaishuoltopaikan kanssa voi olla osa lapsen saamaa laitoshoitoa. Lastensuojelulaissa omaksuttu mahdollisuus sijoittaa lapsi sairaalaan ei vaikuttaisi olevan sopusoinnussa tämän hoitotavan kanssa. Lastensuojelulaitosten ja psykiatristen osastojen yhteistyö on AOA:n tarkastuksillaan saamien tietojen mukaan ollut osin myös sujuvaa, ja se on mahdollistanut hoidollisen vuorovaikutuksen sijaishuoltopaikan ja psykiatrisen osaston välillä.

AOA katsoi, että olisi syytä selvittää, millä tavoin lastensuojelun ja lastenpsykiatrian välisellä yhteistyöllä voidaan luoda sellainen sijaishuoltopaikka ja hoidollinen yhteistyö, jonka avulla vaikeasti käytöshäiriöiselle lapselle voitaisiin turvata hyvä huolenpito, turvalliset pysyvät hoitosuhteet,

lapsen erityistarpeet huomioon ottava opetus sekä läheiset ja pysyvät ihmissuhteet (5166/4/13* ja 1320/4/14*).

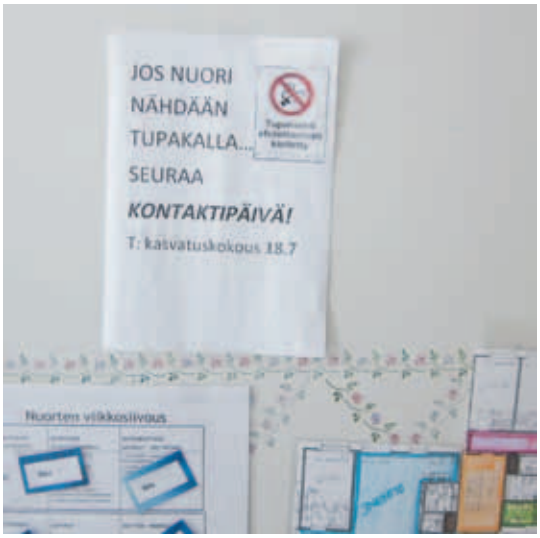
4.12.4 TARKASTUKSET

Lapsia koskevissa asioissa tehtiin seuraavat tarkastukset: Etelärinteen lapsi- ja nuorisokoti ja Palvelukeskus Hiekkarinne Rovaniemellä, Tiirakallion nuorisokoti (asuinyksiköt Ankkuri ja Luotsi), Espoossa sekä samassa yhteydessä toimiva Espoon kaupungin Merisaappaan koulu. Nämä tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta. Lisäksi tarkastettiin Koulukoti Lagmansgården Pännäisissä, Psykiatrinen asumiskoti Puro Vähäkyrössä ja Merikaarrossa, Oravaisten perheryhmäkodit Taberna ja Stella, tukiasumisyksikkö Stödis sekä Pietarsaaressa sijaitseva yksikkö Mirella ilman huoltajaa tulleille alaikäisille ja Oravaisten vastaanottokeskuksen ryhmäkoti Ruhts ilman huoltajaa tulleille turvapaikanhakijalapsille.

Lastenkoteihin tehdyillä tarkastuksilla kartoitettiin huostaanotettujen lasten sijaishuollon olosuhteita ja heille tarjottuja palveluita sen selvittämiseksi, miten lapsen etu ja oikeudet toteutuvat sijaishuollossa. Osa tarkastuksista antoi aihetta toimenpiteisiin.

Hiekkarinteen palvelukeskuksen tarkastuksen johdosta AOA otti omana aloitteenaan tarkemmin selvitettäväksi, oliko lapsille turvattu riittävä mahdollisuus tavata lastensuojelun sosiaalityöntekijää, miten oli varmistuttu rajoituspäätösten tiedoksiannosta ja miten sijoittajakunnissa oli valvottu rajoitustoimenpiteiden lainmukaisuutta. Lisäksi hän otti samassa yhteydessä selvitettäväkseen rajoituspäätöksen tiedoksiannon eräässä yksittäistapauksessa, erityistä huolenpitoa koskevien päätösten tekemisen, erityisen huolenpidon toteuttamisen ja päätöslomakkeen virheen korjaamisen.

Nuorisopsykiatrisen asumiskoti Puron tarkastuksen perusteella AOA otti omana aloitteena selvitettäväksi laitoksen ruotsinkielisen opetuksen järjestämisen sekä laitoksen vastaanottoyksikön eräiden käytänteiden ja tilojen lainmukaisuuden.



Tiirakallion nuorisokotiin Espoossa tehtiin 16.4. ennalta ilmoittamaton tarkastus. – Lastenkotien tarkastusten tavoitteena on selvittää, miten lapsen etu ja oikeudet toteutuvat sijaishuollossa.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten asumisyksikköihin tehdyillä tarkastuksilla tutustuttiin näiden lasten tilanteeseen, heidän asuinolosuhteidensa ja heidän saamiensa palveluiden lainmukaisuuden valvontaan sekä heidän etunsa ja oikeuksiensa toteutumiseen muutoinkin. AOA pyysi Vöyrin kuntaa selvittämään, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy erään asumisyksikön tilojen saattamiseksi vastaamaan paremmin lasten tarpeita.

Opetusta ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevissa luvuissa on kerrottu tarkastuskohteista, jotka liittyvät myös lasten oikeuksien valvontaan, kuten peruskoulut ja Rinnekoti-säätiön tutkimus- ja kuntoutusyksiköt.

Vuoden aikana annettiin seitsemän lapsen oikeuksiin liittyvää lausuntoa.

4.13 Vammaisten henkilöiden oikeudet

Kertomuksessa on ensimmäistä kertaa oma jakso vammaisten henkilöiden oikeuksista. Oikeusasiamies muutti oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välistä työnjakoa 1.4.2014 lukien siten, että hänen ratkaistavakseen tulevat asiaryhmästä riippumatta kantelut, joissa on kyse vammaisten henkilöiden oikeuksista. Tämän jakson on laatinut oikeusasiamiehensihteeri *Minna Verronen*.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen on ollut kertomusvuonna myös teemana tarkastuksilla ja perehtymiskäynneillä. Teemaa käsitellään tarkemmin jaksossa 3.6. Teema oli erityisen ajankohtainen YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (vammaissopimus) ratifiointia valmistelleen työryhmän ehdotettua vammaissopimuksen 33.2 artiklan mukaisia tehtäviä Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle, joka muodostuu eduskunnan oikeusasiamiehestä, Ihmisoikeuskeskuksesta ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnasta. Vammaissopimuksessa määritellyt tehtävät ovat yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta. Hallituksen esityksessä (HE 284/2014 vp) esitetään oikeusasiamiehen hoitavan oman toimivaltansa puitteissa näitä tehtäviä. Oikeusasiamies toimii sekä laillisuusvalvojana että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvojana ja edistäjänä.

4.13.1 VAMMAISUUDEN KÄSITE

Suomen lainsäädännössä vammaisuutta määritellään eri tavoin eri laeissa ja tilanteissa. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetussa laissa (380/1987, vammaispalvelulaki) vammaisella henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla vamman tai sairauden vuoksi on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista.

Suomen vammaispolitiikan lähtökohtana on vammaisuuden määrittäminen ympäristössä olevien esteiden ja yksilön välisestä vuorovaikutuksesta johtuvaksi asiantilaksi. Vammaisuus ei ole tila, vaan se muodostuu asiantilaksi. Myös vammaissopimuksen lähtökohta korostaa vammaisuuden olevan kehittyvä käsite ja seurausta sellaisesta vuorovaikutuksesta vammaisten henkilöiden ja asenteista ja ympäristöstä johtuvien esteiden välillä, joka estää näiden henkilöiden täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Vammaissopimus määrittelee vammaisiksi henkilöiksi ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka voi vuorovaikutuksesta erilaisten esteiden kanssa estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. On huomattava, että vammaisuuden kuvaamisen lähtökohtana on oltava henkilön suhde ympäröivään yhteiskuntaan eikä lääketieteellinen diagnoosipohjainen määrittely. Vammaisuuden käsite ei ole myöskään muuttumaton. Vammaissopimus sisältää laajaalaisen vammaisuuden määrittelyn, jonka turvin voidaan mahdollisimman hyvin varmistaa eri tavoin vammaisten ihmisten oikeudet ja yhdenvertaisuus. Vammaissopimus edellyttää ihmisoikeuksien huomioon ottamista kaikilla elämän osa-alueilla.

4.13.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SÄÄDÖSMUUTOKSIA

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli 4.12.2014 hallituksen esitys (HE 284/2014 vp) YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista joulukuussa 2006 tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain muuttamisesta. OA antoi ulkoasiainministeriölle lausunnon asiasta (305/5/14). OA on useissa eri yhteyksissä korostanut vammaissopimuksen ratifioinnin tärkeyttä ja sen edellyttämien lainsäädäntömuutosten sekä siihen liittyvien muiden toimenpiteiden pikaista valmistelua.

Uusi yhdenvertaisuuslaki on tullut voimaan 1.1.2015. Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän ja työnantajan on tarvittaessa kohtuullisia mukautuksia tekemällä varmistettava vammaiselle henkilölle muiden kanssa yhdenvertaisesti asiointi-, koulutus- ja työnsaantimahdollisuudet. Laissa määritellään syrjinnäksi kohtuullisten mukautusten epääminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työryhmä (Valas-työryhmä) jatkaa vammaislainsäädännön kehittämistarpeiden selvittämistä etenkin sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistuksen sekä vammaispalvelulain ja kehitysvammalain yhdistämisen näkökulmasta. Työryhmän toimikausi on 31.3.2015 asti. Työryhmän tehtävänä on muun muassa sovittaa yhteen nykyinen vammaispalvelulaki ja kehitysvammalaki uudeksi vammaispalveluja koskevaksi erityislaiksi eri vammaryhmien yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseksi ja selvittää vammaisia henkilöjä koskevan erityislainsäädännön muut uudistamistarpeet. Selvityksessä tulee ottaa huomioon toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, vammaissopimuksen kansalliselle lainsäädännölle asettamat velvoitteet, kehitysvammaisten asumista ja palveluja koskeva periaatepäätös sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön uudistamiseen liittyvä työ.

Valtioneuvosto on tehnyt ensimmäisen periaatepäätöksen kehitysvammaisten henkilöiden asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiseksi vuosina 2010–2015. Asumisohjelman tavoitteena on mahdollistaa yksilöllinen asuminen laitoksista ja lapsuudenkodeista muuttaville kehitysvammaisille henkilöille sekä vahvistaa heidän osallisuuttaan yhteisössä ja yhteiskunnassa. Tavoitteena on vähentää laitospaikkoja sekä mahdollistaa muuttaminen lapsuudenkodeista tuottamalla kehitysvammaisten henkilöiden tarpeita ja toiveita vastaavia asumisratkaisuja ja tarjoamalla yksilöllisiä palveluja ja tukea.

Valtioneuvosto on toisella periaatepäätöksellään (8.11.2012) määritellyt asumisohjelman seuraavan vaiheen. Periaatepäätöksessä asetetaan tavoitteeksi asumisohjelman toimeenpanon jatkaminen siten, että vuoden 2020 jälkeen kukaan vammainen henkilö ei asu laitoksessa. Periaatepäätöksellä hallitus sitoutuu jatkamaan kehitysvammahuollon rakennemuutosta ja kehittämään palveluja, jotka mahdollistavat myös vaikeimmin vammaisten henkilöiden asumisen lähiyhteisössä. Päätöksentekohetkellä arvioitiin lähes kahdentuhannen kehitysvammaisen asuvan laitoksissa.

Eduskunnan käsiteltävänä on itsemääräämisoikeuden edistämistä koskeva lainsäädäntö. Hallituksen esityksessä (HE 108/2014 vp) ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä. Tässä itsemääräämisoikeuslaissa säädettäisiin itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä näihin palveluihin liittyvien rajoitustoimenpiteiden käytön yleisistä ja erityisistä edellytyksistä. Lisäksi muutettaisiin sosiaalihuoltolakia, kehitysvammaisten erityishuollosta annettua lakia ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Lakiehdotus on sittemmin rauennut.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettama sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita selvittänyt työryhmä esitti loppuraportissaan (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32), että vaikeasti työllistyvien ihmis-

ten toimintakykyä tulisi parantaa ja heidän pääsyään osaksi yhteiskuntaa olisi tehostettava. Työryhmän esityksen mukaan sosiaalihuollon lainsäädäntöä uudistettaisiin siten, että luovuttaisiin erillisistä palveluista vammaisille ja vammattomille henkilöille työelämäosallisuutta edistävissä sosiaalihuollon palveluissa. Uudessa lainsäädännössä luovuttaisiin työtoiminta-termin käytöstä ja puhuttaisiin ilman ansiotarkoitusta suoritettavista työtehtävistä.

Julkisessa keskustelussa on herättänyt huolta nuorten vammaisten henkilöiden kohdalla toteutumattomat työvoimapoliittiset toimenpiteet. Ammattiin valmistuneita osatyökykyisiä nuoria ohjataan työvoiman palvelukeskuksista ja työ- ja elinkeinotoimistoista yhä edelleen sosiaalihuollon toimintoihin, kuten päivä- tai työtoimintaan. Näin muodostuu joukko nuoria, jotka kuuluisivat nuorisotakuun piiriin, mutta ovat jääneet kokonaan sen ja työvoimapoliittisten toimenpiteiden ulkopuolelle. Työvoima- ja elinkeinopalveluiden virkailijat ja työnantajat saattavat huomata vain vamman, eivät osatyökykyisen nuoren työkykyä. Lisäksi nuorta palvelevalla virkailijalla on paljon valtaa asiakkaansa taitojen arvioinnissa ja nuoren motivaation lannistamisessa tai tukemisessa.

Vammaisetuuksien myöntämisedellytyksiin tehdään muutoksia, jotta etuudet kohdentuvat nykyistä oikeudenmukaisemmin ja yhdenvertaisemmin eri puolilla Suomea asuville. Muutoksen myötä erityiskustannusten merkitys vähenee, ja etuuden myöntämisessä arvioidaan selkeämmin hakijan tuen tarvetta. Jatkossa laissa säädetään, mitkä sairaudesta tai vammasta aiheutuneet erityiskustannukset Kela ottaa huomioon arvioidessaan vammaisetuuden tasoa. Muutos tulee voimaan 1.6.2015.

Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut tietoyhteiskunnan esteettömyyskysymyksistä toimenpideohjelman vuosiksi 2011–2015 (Liikenne- ja viestintäministeriö, Ohjelmia ja strategioita 1/2011). Ohjelmassa on pyritty tunnistamaan niitä epäkohtia, jotka toimivat esteenä kansalaisten tasa-arvoiselle ja yhdenvertaiselle osallistumiselle tietoyhteiskunnassa. Sen tavoitteena on parantaa tietoyhteiskunnan esteettömyyttä kaikille kansalaisille. Ohjelman toimenpidelinjauksilla pyritään muun muassa kehittämään laitteiden, ohjelmistojen ja apuvälineiden käytettävyyttä sekä edistämään verkkosisältöjen esteettömyyttä ja ymmärrettävyyttä.

4.13.3 LAILLISUUSVALVONTA

Laillisuusvalvonnassa voi tulla kaikilla hallinnon aloilla tarkasteltavaksi vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen. Vuonna 2014 ratkaistiin 161 asiaa, jotka liittyivät vammaisten henkilöiden oikeuksiin. Lisäksi AOA ratkaisi yhden oman aloitteen. Toimenpiteisiin johti 67 kantelua (41 %). Toimenpideprosentti on kanslian keskiarvoa huomattavasti korkeampi. Seitsemässä asiassa annettiin huomautus ja kahdessa asiassa tehtiin esitys. Käsityksen lausumiseen johti 39 ja muuhun toimenpiteeseen 19 asiaa. Vammaisia henkilöitä koskevat asiat eivät näy kertomuksen kokonaistilastoissa omana ryhmänään, sillä tilastot perustuvat ratkaisujen kohteena olevien viranomaisten mukaisiin asiaryhmiin.

Monet ratkaisut koskivat kuntien sosiaaliviranomaisia. Tämä johtuu siitä, että kunnan tehtävänä on huolehtia sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien järjestämisestä. Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja (yhteensä 105) oli siten sosiaalihuollon asiaryhmässä. Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia asioita oli 25 (tulkkauspalvelu ja vammaistuki).

Vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin liittyvissä kanteluissa oli kysymys muun muassa palveluita koskevasta päätöksentekovelvollisuuden laiminlyönnistä, asiakasmaksuista, asianmukaisesta kohtelusta asiakaspalvelutilanteessa, hakemuksen käsittelyn viivästymisestä ja vaikeavammaisen kuljetuspalveluista ja henkilökohtaisen avun järjestämisestä. Sosiaalivakuutuksessa arvioitavina olivat Kelan menettely tulkkauspalvelun järjestäjänä ja sen ratkaisut vammaisetuuksissa. Opetuksen alalla nousi erityisesti esille vammaisten lasten koulu- ja päiväkotikuljetukset.

4.13.4 RATKAISUJA

Vammaispalvelujen järjestämisvelvollisuus

Vammaispalveluita koskevissa kanteluissa on usein kyse hakemuksen käsittelyn viipymisestä tai oikeusturvan toteutumattomuudesta muulla tavoin.

Lain mukaan vammaispalvelulain mukaisia palveluita ja tukitoimia koskevat päätökset on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun vammainen henkilö tai hänen edustajansa on esittänyt palvelua tai tukitointa koskevan hakemuksen.

OA katsoi kaupungin epäonnistuneen vaikeavammaisen lapsen vammaispalveluasian käsittelyssä ja antoi kaupungille huomautuksen. Vaikeavammaisen lapsen perhettä ei ollut heti hakemusten saavuttua neuvottu kuljetuspalveluhakemuksen täydentämisessä, jotta asia olisi voitu ratkaista viipymättä. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että asian käsittelyn alkuvaiheessa viranomainen kiinnittää huomiota riittävän lisäselvityksen hankkimiseen. Kirjalliset vammaispalvelupäätökset on tehtävä erityisen joutuisasti vammaispalvelulain mukaisessa palveluasumisessa, koska kysymys on subjektiivisesta oikeudesta ja sellaisesta perustavanlaatuisesta palvelusta, jolla turvataan vaikeavammaiselle henkilölle perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään huolenpitoon (5061/4/13*).

Vaikeavammaisen kuljetuspalveluhakemuksen käsittelystä AOA korosti, että kun on kysymys haavoittuvassa asemassa olevasta vanhusväestöön kuuluvasta henkilöstä, viranomaisella on korostettu velvollisuus selvittää sosiaalihuollon asiakkaalle hänen oikeuksiaan ja viranomaisen velvollisuuksia asian käsittelyssä. Tämä selvitys on annettava asiakkaan ymmärtämällä tavalla. Jos asiakas on hakenut kuljetuspalveluja esimerkiksi vammaispalvelulain perusteella, ja hakemus tulee tältä osin hylättäväksi, on hyvän hallinnon mukaista, että hakemus tämän jälkeen käsitellään sosiaalihuoltolain mukaisesti kuljetustukea koskevana hakemuksena (4094/4/13).

Tapauksessa 4296/4/13* kunta oli viivytellyt vammaispalvelupäätöksen täytäntöönpanossa. Kyseessä oli vaikeavammaisen alaikäisen lapsen tarvitsemien välttämättömäksi katsottujen taloudellisten tukitoimien järjestäminen. Sosiaalitoimi oli tehnyt asiassa päätöksen, mutta ei ollut huolehtinut sen täytäntöönpanosta. Kantelijalla ja hänen lapsellaan ei ollut mahdollisuutta saattaa asiaa tuomioistuimen tai muun tahon käsiteltäväksi. Sosiaalitoimen ja sen viranhaltijoiden passiivisuus asiassa oli voinut vakavasti vaarantaa kantelijan vaikeavammaisen lapsen tärkeiden etujen toteutumisen. AOA antoi sosiaali- ja terveystoimelle huomautuksen. Hän katsoi, että sosiaali- ja terveystoimi oli menetellyt asiassa hallintolain, sosiaalihuollon asiakaslain sekä vammaispalvelulain vastaisella tavalla. AOA korosti, että sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus luottaa siihen, että viranomainen huolehtii oma-aloitteisesti päätöksensä täytäntöönpanosta.

Myös OA:n toisessa ratkaisussa oli kyse asunnonmuutostöiden täytäntöönpanon viipymisestä. Jos toimeksisaaja ei pidä aikataulusta kiinni eikä esitä syytä viivästymiselleen, kaupungin on käytettävä muita toimeksisaajia (4086/4/13).

OA:n käsityksen mukaan vaikeavammaisen kuljetuspalveluista perittävä maksu (omavastuuosuus) voidaan periä vain siltä osin kuin asiakas on tosiasiassa käyttänyt hänelle myönnettyä palvelua, ellei asiakasmaksulaissa tai sen perusteella annetussa asetuksessa ole muuta säädetty. Maksun periminen käyttämättömistä kuljetuspalveluista on asiakasmaksulain vastaista (454/4/14*).

Kunnan kuljetuspalvelujen soveltamisohjeissa ei ollut mainittu mahdollisuudesta yksilökohtaiseen harkintaan lähikuntiin suuntautuvien matkojen osalta. Jossain tilanteissa tämä voi johtaa siihen, että kaupungin soveltamisohjeet rajoittavat vaikeavammaisen henkilön subjektiivista oikeutta kuljetuspalveluihin. OA korosti, että vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus itse päättää siitä, miten hän hänelle myönnettyjä kuljetuspal-

veluja käyttää. Kunnalla ei siten ole oikeutta vaikeavammaisen puolesta määritellä ilman laissa siihen olevaa perustetta esimerkiksi siitä, mihin kuljetuspalvelut ulottuvat. Kunnalla ei ole oikeutta kaventaa tai estää omilla ohjeillaan henkilölle kuuluvien ehdottomien oikeuksien toteutumista (2177/4/14*).

Oikeus saada päätös

Useassa kantelussa tuli esille puutteita valituskelpoisen päätöksen tekemisessä.

OA katsoi Vantaan vammaispalvelujen menetelleen perustuslain 21 §:n vastaisesti, koska kantelijan ja hänen täysi-ikäisen autistisen lapsensa yhteydenpidon rajoittamisesta ei ollut tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä. OA korosti, että ennen päätöksen tekemistä tulee kuulla niitä henkilöitä, joita rajoitus koskee. Niillä, joiden oikeuksia päätöksellä rajoitetaan, tulee olla oikeus hakea muutosta päätökseen viime kädessä tuomioistuimelta. Näin menetellen asianosaiset voivat saattaa yhteydenpitoa ja siten asianosaisten perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden lainmukaisuuden ainakin jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi eli tässä tapauksessa hallinto-oikeuden tutkittavaksi (1956/4/13*).

OA päätöksen mukaan erityishuollossa olevalle kehitysvammaiselle henkilölle olisi tullut tehdä perhehoitopaikan vaihtumisesta valituskelpoinen päätös tilanteessa, jossa kehitysvammaisen henkilön perhehoitaja ja asuinpaikka vaihtui. Kehitysvammaisella henkilöllä tai hänen edunvalvojallaan tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus hakea muutosta itseään koskevaan päätökseen. OA korosti, että perhehoitopaikkaa koskevalla ratkaisulla on erityinen merkitys kehitysvammaiselle henkilölle hänen oikeuksiensa ja etujensa toteutumisen kannalta (3328/4/13*).

Päätöksenteon laiminlyönnistä oli kyse myös vammaispalveluasiassa, jossa kantelijan henkilökohtainen apu oli lakkautettu (1397/4/14*).

Kunnan opetustoimi oli päättänyt järjestää lapsen avustajapalvelut käyttäen luokkakohtaista avustajaa. Kun vanhemmat tämän jälkeen olivat hakeneet lapselleen henkilökohtaista avustajaa, kunnan opetustoimen olisi tullut tehdä valituskelpoinen päätös (219/4/13*).

Käsittelyn viivästyminen

OA antoi Pohjois-Suomen ja Etelä-Suomen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueille huomautukset syrjintäasian käsittelyn viipymisestä. Kantelija oli kokenut, että häntä ei ollut valittu hoitamaan erityisluokanopettajan sijaisuutta hänen näkövammansa vuoksi. OA:n mielestä ylitarkastaja ei ollut tarkastuskertomuksessaan riittävästi arvioinut, minkälaisiin kohtuullisiin toimiin tarkastuksen kohteena olevassa asiassa työnantaja olisi voinut ryhtyä vammaisen hakijan työhön pääsemiseksi. OA katsoi tämän kuulemisen puutteen osaltaan aiheuttaneen sen, että tarkastuskertomus oli jäänyt perusteluiltaan puutteelliseksi. OA katsoi ylitarkastajan laiminlyöneen kantelijan toimenpidepyynnön käsittelyn ilman aiheetonta viivytystä, koska asian käsittely oli kestänyt reilun kaksi vuotta (3024/4/13*).

Toisessa tapauksessa OA antoi huomautuksen Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle, koska se laiminlöi kantelijan toimenpidepyynnön käsittelyn ilman aiheetonta viivytystä. Menettelyn moitittavuutta lisäsi OA:n mukaan se, että mahdollisena käräjäoikeudessa ratkaistavana yhdenvertaisuuslain mukaisena hyvitysasiana kantelijan asian kanneaika oli ollut vuosi siitä, kun hän oli saanut tiedon valintapäätöksestä. Kantelija ei ollut uskaltanut nostaa kannetta asian ollessa vireillä aluehallintovirastossa. Kantelija koki Helsingin työ- ja elinkeinotoimiston syrjineen häntä vammaisuuden perusteella hierojan työhön otettaessa, koska työnantajan vastuualueelle antaman ilmoituksen mukaan kantelijan opaskoiralle ei ollut toimistossa sijoituspaikkaa, ja siksi kantelijaa ei voitu palkata. Vastuualue ei ollut kuitenkaan kuullut kantelijaa työnantajan näkemyksestä. Tästä menettelyvirheestä aiheutui se, että tarkastuskertomus oli jäänyt perusteluiltaan puutteelliseksi (380/4/13).

OA katsoi sosiaalitoimen menetelleen hallintolain vastaisella tavalla, koska alaikäistä ja vaikeavammaista lasta koskeva päätös pantiin täytäntöön vasta noin neljän kuukauden kuluttua hallinto-oikeuden päätöksestä ja täytäntöönpanoon ryhdyttiin vasta kun kaupunki sai selvityspyynnön OA:n kansliasta (2514/4/14*).

Tulkkauspalvelun järjestäminen

Vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu siirtyi kunta- ja palvelurakenneuudistuksen yhteydessä sovitulla tavalla kunnilta Kelalle 1.9.2010 vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelusta annetun lain (133/2010) mukaisesti. Hallituksen esityksen (HE 220/2009 vp) mukaan siirron tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa vammattomiin henkilöihin. Tavoitteena on myös lisätä vammaisten henkilöiden keskinäistä yhdenvertaisuutta asuinpaikasta riippumatta, kun kuntien vaihtelevan käytännön sijaan Kela vastaa tulkkauspalvelun järjestämisestä yhtenäisin perustein ja käytännöin koko maassa. Tulkkauspalvelulla turvataan ja edistetään vammaisuutensa vuoksi tulkkausta tarvitsevien henkilöiden perustuslaissa turvattuja oikeuksia, oikeutta omaan kieleen ja vuorovaikutukseen toisten ihmisten kanssa, osallistumisoikeutta, sananvapautta ja tiedonsaantia.

Kela voi järjestää tulkkauspalvelun joko tuottamalla palvelun itse tai hankkimalla sen muilta palveluntuottajilta. Tulkkauspalveluiden välityskeskustoiminta muuttui Kelan omaksi toiminnaksi 1.1.2014.

Useassa kantelussa ja myös järjestöjen tekemässä kantelussa kerrottiin tilanteista, joissa asiakas ei ollut saanut tilaamaansa tulkkia, koska Kela oli katsonut, ettei tulkin järjestäminen kuulunut sen järjestämisvelvollisuuteen. Kelan käytännön mukaan asiakkaalle ei anneta yksittäisestä tulkkaustilauksesta tai tilauksen hylkäämisestä päätöstä, josta voisi valittaa vaan tilaukset perustuvat aiemmin annettuun päätökseen, jossa on päätetty henkilön oikeudesta tulkkauspalveluun.

AOA ja OA ovat päätöksissään katsoneet, että Kelan tulisi antaa tulkkauspalvelun epäämisestä valituskelpoinen päätös ainakin silloin, kun se katsoo, että asiakkaan tulkkitilaus ei kuulu sen järjestämisvelvollisuuteen. Kyseessä on ratkaisu, joka koskee hakijan etua ja oikeutta. Päätöksestä tulisi käydä selkeästi ilmi ne perusteet, joiden vuoksi asiakas ei ole oikeutettu saamaan tulkkia. Viime kädessä vakuutusoikeus ratkaisee sen, kuuluuko tulkin järjestäminen Kelan vastuulle (1404*, 3704* ja 2205/4/13*).

Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus

Seitsemän vammaisjärjestöä teki oikeusasiamiehelle yhteisen kantelun Kelan tulkkauspalveluissa koetuista epäkohdista.

Ratkaisussaan OA totesi palveluista tiedottamisessa olevan parannettavaa. Hän kiinnitti Kelan huomiota vastaisen varalle siihen, että tulkkauspalvelun toimeenpanossa tapahtuvista muutoksista tiedottamisessa on pyrittävä siihen, että viranomainen toteuttaa velvollisuutensa tuottaa ja jakaa tietoa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa mahdollisimman hyvin. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisen tiedonsaannin kannalta keskeiset seikat ovat saatavissa yleisessä tietoverkossa taikka muulla yleisön helposti käytettävissä olevin keinoin (5337/4/13*).

Perusturvalautakunta oli päättänyt, että uusille tukihenkilöille ei makseta palkkiota, vaan ainoastaan kulukorvaus. OA katsoi, että kaupungin eli kehitysvammaisten erityishuollon järjestäjän olisi tullut tiedottaa päätöksestä ainakin niille erityishuollon asiakkaille, joilla oli tapahtumahetkellä tukihenkilöpalvelu käytössä (3816/4/13*).

Muita ratkaisuja

Kunnissa ei välttämättä ole hakemushetkellä tarjolla oikeanlaista hoito- tai asumispalvelupaikkaa, ja on tavanomaista, että palvelupaikkaa hakevat henkilöt joutuvat odottamaan paikan järjestymistä jonkin aikaa. Näin ollen oli OA:n mukaan lainmukaista tehdä ns. jonoonottamispäätös, jossa ei heti osoitettu hoitopaikkaa. Oikeuskäytännössä on katsottu, että hallintopäätös tulisi tehdä jo ns. jonoon ottamisen yhteydessä, koska tällöin asiallisesti päätetään siitä, pystytäänkö asiakkaalle järjestämään hänen hakemansa palvelu ja sijoituspaikka vai ei. Mikäli kunta ei pysty järjestämään hakijalle sijoituspaikkaa tai sen vapautuminen ei ole ajallisesti yksilöitävissä, päätös on tältä osin kielteinen, ja siihen voi hakea muutosta (822/4/14).

OA katsoi, että liikuntarajoite ei saa johtaa siihen, että vanki viettää rangaistusaikansa eristyksenomaisissa olosuhteissa vammaisuutensa takia. Liikuntarajoitteisella vangilla tulee olla mahdollisuus sijoittua avolaitokseen samoin perustein kuin muillakin vangeilla (2391/4/13*). Tätä tapausta selostetaan tarkemmin jaksossa 4.7.

AOA katsoi erityisen tuen tarpeessa olleen vammaisen lapsen huolenpitoa ja hyvinvointia tukevan korjausavustusmenettelyn epäonnistuneen Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) laiminlyöntien vuoksi (328/4/13*). Tätä tapausta selostetaan tarkemmin jaksossa 4.17.

OA antoi huomautuksen Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirastolle vastaisen varalle laiminlyönnistä arvioida ja selvittää vaikeavammaisen lapsen ja perheen tilannetta siten kuin lastensuojelulaki edellyttää sekä laiminlyönnistä huolehtia riittävällä tavalla siitä, että vaikeasti vammaisen lapsen asuminen olisi järjestetty hänen välttämättömän etunsa edellyttämällä tavalla (635/4/13*).

OA otti kanteluiden perusteella kantaa opetustoimen menettelyyn erityistä tukea tarvitsevien vammaisten lasten koulu- ja päiväkotikuljetusten ongelmiin Tampereella (ks. jakso Opetus ja kulttuuri 5692* ja 5695/4/13*). OA:n mukaan hoidon tarpeen arvioinnissa olisi tullut ottaa paremmin huomioon palvelukodin henkilökunnalta saadut tiedot potilaan hammasperäisistä kivuista. Potilas oli muun muassa vahingoittanut itseään hakkaamalla päätään seinään. OA katsoi, että vaikeasti kehitysvammaisen potilaan kiireellinen hammashoito oli laiminlyöty, ja esitti asiassa hyvitystä potilaan kokemista perus- ja ihmisoikeusloukkauksista (ks. s. 199).

Kantelija arvosteli VR-yhtymä Oy:n menettelyä vammaisen henkilön oikeudesta avustajan maksuttomaan matkaan junaliikenteessä. OA ilmoitti kantelijalle, että hän pitää tämän esille ottamaa asiaa tärkeänä ja tulee toimivaltansa puitteissa jatkossakin seuraamaan vammaisten henkilöiden tilanteen huomioimista junaliikenteessä. OA ei voi kuitenkaan suoraan puuttua VR-yhtymä Oy:n menettelyyn (3613/4/13*).

OA piti tärkeänä, että tulevassa lainsäädännön uudistamistyössä ja julkisen vallan toiminnassa otetaan riittävästi huomioon kehitysvammaisten henkilöiden oikeus työhön ja siitä maksettavaan palkkaan. Tämä edellyttää myös ns. avotyötoiminnan oikeudellisen luonteen täsmentämistä.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita selvittänyt työryhmä esitti loppuraportissaan (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32), että henkilöille, joiden toimeentulo perustuu sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettyihin etuuksiin, maksettaisiin yhdeksän euron kulukorvaus työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen osallistumispäiviltä. Tällöin luovuttaisiin työosuusrahasta. Uudistuksella varmistettaisiin sekä yhdenvertaisuus kulukorvausten maksamisessa että kannustettaisiin työkyvyttömyysetuuksilla olevia henkilöitä osallistumaan työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. OA seuraa uudistussuunnitelmien etenemistä (5026/4/13).

Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisivankilaan tehtiin 22.9. ennalta ilmoittamaton tarkastus, jolla pyrittiin selvittämään käynnissä olleen remontin vaikutuksia poliisivankilan oloihin. Kuvassa uusi liikuntarajoitteisten henkilöiden sellin wc.

4.13.5 TARKASTUKSET

Kehitysvammalaitoksiin ja muihin asumisyksiköihin tekemillään tarkastuksilla OA valvoo erityisesti asiakkaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista.

OA tarkasti Rinnekoti-säätiön tutkimus- ja kuntoutusyksiköt sekä tutustui säätiön yksityiseen kouluun (4467/3/13).

OA:n määräyksestä tarkastettiin vammaisille henkilöille palveluasumista tarjoava palvelukoti Rauha (3517/3/14).

Tarkastushavaintoja käsitellään tämän kertomuksen jaksoissa 3.6 (Vuoden 2014 erityisteema) ja 3.3 (Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin).

4.14 Edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisina toimivien maistraattien sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.14.4 esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.14.1 YLEISTÄ

Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki holhoustoimen edunvalvontapalveluiden järjestämisestä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvonta on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrättäessä edunvalvoja edustaa päämiestään tämän henkilöä koskevassa asiassa. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka oikeus määrätä omaisuudesta siirretäänkin osittain toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

Edunvalvonta koskettaa monia: yli 60 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvojia OA ei voi valvoa. Yleiset edunvalvojat hoitavat puolet kaikista edunvalvonnoista. Aikuisten edunvalvonnoista he hoitavat kaksi kolmasosaa. Pääsääntöisesti oikeusaputoimistot hoitavat yleisen edunvalvonnan itse. Oikeusaputoimistojen ja palveluntuottajien välisellä ostopalvelusopimuksella hoidetaan runsaan 3 000 päämiehen asioita. Palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai lakiasiain- tai asianajotoimisto.

Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan, kuten esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätöskyvyn ongelmista sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ihmiset. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan.

4.14.2 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Kertomusvuonna muutettiin holhouslupaa koskevaa holhoustoimilain 34 §:ää (184/2014) ja eräiltä yleisiltä edunvalvojilta vaadittavaa kielitaitoa koskevaa sääntelyä (valtioneuvoston asetus 136/2014).

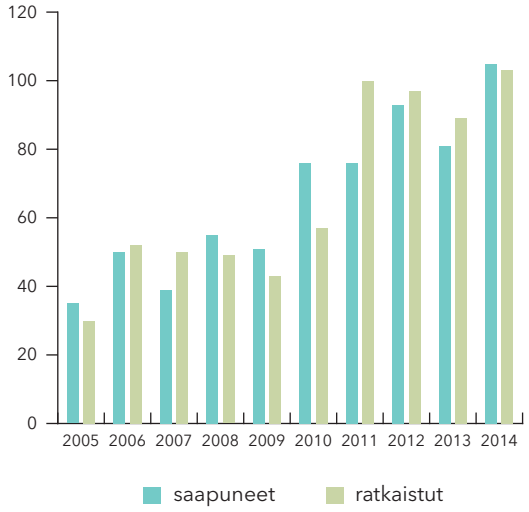
4.14.3 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita tuli vireille 108, joista kanteluita oli 105, omia aloitteita yksi ja tarkastuksia kaksi. Asioita päätettiin 112. Toimenpiteisiin kanteluista ja omista aloitteista johti 16 (14,3 %).

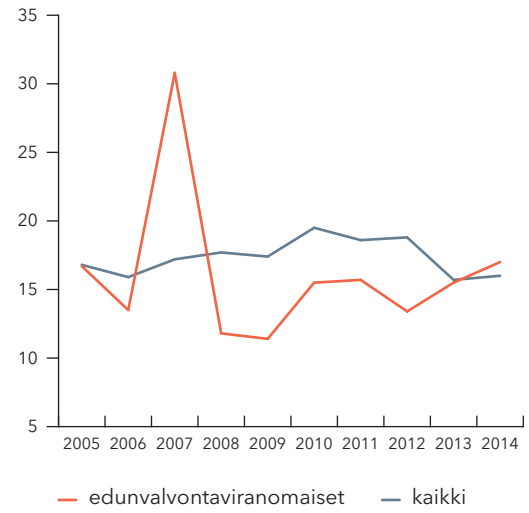
Yleisimmin kantelut koskevat edunvalvojia. Maistraatteja koskee noin kolmannes kanteluista. Kanteluita tekevät niin päämiehet kuin heidän läheisensäkin. Päämiesten kannellessa kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen ja yleensä asioiden hoitamisesta. Läheisten kannellessa on usein kyse tiedonsaantioikeudesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, päämiesten erilaisten käytännön asioiden hoitamisesta sekä holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, muun muassa neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä.

OA tarkasti Ahvenanmaan oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan (4980/3/14) ja Ahvenanmaan valtionviraston maistraattiosaston (4984/3/14).

Asiaryhmän pääesittelijä luennoi Pohjois-Suomen holhouspäivillä oikeusasiamiehen ratkaisuista edunvalvonta-asioissa ja yleisen edunvalvonnan ulkoistamisesta. Lisäksi hän luennoi hyvästä edunvalvontatavasta oikeusministeriön (OM) järjestämillä yleisten edunvalvojien kehittämispäivillä ja edunvalvonnan sihteeripäivillä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

4.14.4 RATKAISUJA

Yleisen edunvalvonnan ulkoistamista koskevat ratkaisut

Edunvalvontapalveluiden ulkoistamisesta yhdenvertaisuusongelmia

OA:n mukaan yleisessä edunvalvonnassa päämiesten yhdenvertaisuus ei toteudu, kun ulkoistetussa edunvalvonnassa edunvalvontapalkkioon lisätään arvonlisävero. OA tutki edunvalvonnan ulkoistamista omana aloitteenaan.

Oikeusaputoimistot ovat viime vuosina enenevästi ostaneet yleisen edunvalvonnan palveluita erilaisilta palveluntuottajilta, kuten kunnilta, asianajotoimistoilta ja muilta yksityisiltä yrityksiltä. Yleisessä edunvalvonnassa on noin 36 000 henkilöä, joista palveluntuottajien tarjoaman palvelun piiriin kuuluu runsaat 3 000 päämiestä.

Sittemmin korkein hallinto-oikeus on linjannut, että edunvalvontapalvelua tarjoavan yhtiön perimästä edunvalvontapalkkiosta pitää suorittaa arvonlisäveroa. Ainakin yhden palveluntuottajana toimivan kunnan osalta verohallinnon kanta on ollut sama. Tästä on seurannut, että nämä palveluntuottajat ovat lisänneet veron määrän päämiehiltään perimiinsä palkkioihin. Jos edunvalvonnasta huolehtii oikeusaputoimisto itse, palkkio on veroton. Päämiesten maksuvelvollisuus on siten erilainen siitä riippuen, miten oikeusaputoimistot ovat järjestäneet yleisen edunvalvonnan palvelut alueellaan.

Mahdollisuus yleisen edunvalvonnan palveluiden ostamiseen perustuu lakiin. Myös palveluntuottajien velvollisuus suorittaa arvonlisäveroa päämiehiltä perittävistä edunvalvontapalkkioista perustuu lakiin ja sen nojalla annettuihin tuomioistuin- ja viranomaisratkaisuihin. Nämä lakiin sinänsä perustuvat menettelyt ovat kuitenkin yhteisvaikutukseltaan johtaneet sellaiseen selvään rakenteelliseen epäkohtaan, joka loukkaa edunvalvonnassa olevien yhdenvertaisuutta. Henkilö ei käytännössä voi itse vaikuttaa siihen, hoitaako hänen asioitaan oikeusaputoimisto vai palveluntuottaja. Hän on siten voinut joutua arvonlisäverovelvollisen palveluntuottajan palvelun piiriin käytännössä hyvinkin sattumanvaraisesti ja tahtomattaan sekä tietämättä tai ymmärtämättä arvonlisäverovelvollisuuden merkitystä.

Epäkohta on OA:n mukaan vakava, koska se kohdistuu haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, jotka ovat itse kykenemättömiä valvomaan etuaan tai huolehtimaan itseään tai varallisuuttaan koskevista asioista. Kyse on sellaisesta yhdenvertaisuuden loukkauksesta, joka tulee hyvittää asianomaisille päämiehille.

OM:n mukaan valtion vuoden 2015 talousarvioon on sen aloitteesta sisällytetty määräraha yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden päämiehille suoritettavaan hyvitykseen. OA piti tätä myönteisenä. Vastausta vaille kuitenkin jäi, onko hyvitys tarkoitus toteuttaa vain vastaisuudessa. OA katsoi, että hyvittämisen tulee kohdentua tulevaisuuden ohella kaikkiin sellaisiin päämiehiin, jotka jo ovat tahtomattaan, tietämättään tai ymmärtämättään joutuneet maksamaan arvonlisäverolla korotettua edunvalvontapalkkiota. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään (3108/2/12*).

OM ilmoitti, että sen jo aiemmin asettamalle edunvalvonnan ostopalveluiden yhteistyöryhmälle on annettu tehtäväksi selvittää myös se, miten arvonlisävero hyvitetään päämiehille. Työryhmän tulee valmistella oikeusaputoimistoille malli ja ohjeistus hyvityksen maksamisen menettelytavoista.

Muut ratkaisut

OA tutki erään yksittäistapauksen pohjalta omasta aloitteestaan ostopalvelusopimuksen purkamiseen liittyviä yleisiä kysymyksiä. Kyse oli yhtäältä siitä, miten hyvinkin suuren päämiesmäärän palautuessa oikeusaputoimistoon turvataan sen resurssit ja saadaan päämiesten edut turvatuiksi. Tältä osin saatu selvitys ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Toisaalta tuli ilmi, että ostopalvelusopimuksen purkautuminen on monitahoinen

kokonaisuus, johon liittyy sekä sopimuksen purkamisen edellytysten arviointi hallintotuomioistuimessa että kunkin yksittäisen edunvalvonnan siirtämisestä päättäminen yleisessä tuomioistuimessa. OA:n mielestä OM:n olisi perusteltua laatia esiin tulleen yksittäistapauksen pohjalta tarkempi analyysi, jonka pohjalta olisi mahdollista arvioida tarpeellisia kehittämistoimenpiteitä (2695/2/13).

OM ilmoitti, että sen sisäinen valvonta on tarkastanut yleisen edunvalvonnan ostopalveluiden sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa. Lisäksi on asetettu edunvalvonnan ostopalveluiden yhteistyöryhmä valmistelemaan ohjeita valvonnan menettelytavoista ja arvioimaan lainsäädännön toimivuutta ulkoistamistilanteissa. Lainsäädännön muutostarpeet arvioidaan vireillä vielä olleen ostopalvelusopimuksen purkuoikeudenkäynnin tultua päätökseen.

OA selvitti omasta aloitteestaan myös palveluntuottajan merkitsemistä väestötietojärjestelmään. Yhdessä kanteluasiassa kantelija oli ilmoittanut edunvalvontansa hoidettavan asianajotoimistossa, vaikka väestötietojärjestelmän mukaan edunvalvonta hoidettiin oikeusaputoimistossa. Ilmeni, että kyse oli yhden maistraatin virheestä tietojen kirjaamisessa. Maistraatteja oli myös jo ohjeistettu ostopalveluiden kirjaamisessa. Esille tulleen tapauksen johdosta Itä-Suomen aluehallintoviraston maistraattien ohjaus- ja kehittämisyksikkö oli kuitenkin vielä sopinut OM:n kanssa, että maistraateille ja oikeusaputoimistoille laaditaan yhteinen ohje siitä, miten ostopalveluna tuotettavaan yleiseen edunvalvontaan siirryttäessä toimitaan. Asia ei enää edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (1097/2/12).

Edelleen OA tutki palveluntuottajaan tehdyn tarkastuksen johdosta omasta aloitteestaan edunvalvojien sijaisuuksien järjestämistä palveluntuottajissa. Asia otettiin tutkittavaksi, kun tarkastuskohteessa sijaisuudet oli aiottu järjestää keskinäisin valtakirjoin. OA suhtautui tähän kriittisesti, koska edunvalvoja ei voi siirtää tehtäväänsä kokonaisuudessaan toiselle. Sen sijaan hän voi antaa yksittäisiä toimeksiantoja toisen hoidettavaksi. OM:n selvityksen perusteella asiassa ei kuitenkaan ollut aihetta epäillä, että sijaisuuksien järjestämisessä vallitsisi ainakaan laajamittaista epätietoisuutta menettelytavoista tai että mahdolliset epäselvyydet olisivat johtaneet lainvastaisiin toimiin ja päämiehen edun vaarantumiseen. OM ilmoitti ottavansa asian vielä esiin ohjeistuksessaan (1052/2/13).

Päämiehen perusoikeuksia koskevia ratkaisuja

Verkkopankkitunnukset ja päämiehen itsemääräämisoikeus

OA arvioi omasta aloitteestaan päämiehen itsemääräämisoikeuden toteutumista verkkopankkitunnusten myöntämisessä. OA:n mukaan ei ole hyväksyttävää, jos edunvalvoja yleisesti epää pankkitunnukset päämieheltään. Se taas ei ole ongelmallista, jos päämiehellä ei ole yksinomaan edunvalvojan vallinnassa olevan edunvalvontatilin käyttöön oikeuttavia tunnuksia. Toisaalta pelkkä katseluoikeuskin tällaiseen tiliin edistäisi päämiehen tietojensaantioikeutta asioiden hoidosta. Pankkitunnusten hankkimisesta päämiehen vallinnassa olevaan käyttövaratiliin OA totesi, että koska päämiehellä on oikeus käyttää käyttövarojaan haluamallaan tavalla, edunvalvojan asia ei ole määrittää, millä välineillä päämies voi käyttää käyttövaratiliään.

Oikeusaputoimistoista ja maistraateista saaduissa selvityksissä tuotiin keskeisesti esiin päämiehen suojaaminen perusteena verkkopankkitunnusten epäämiselle. OA suhtautui kriittisesti siihen, että edunvalvoja kieltäytyy täysivaltaisen päämiehen suojelemiseksi pankkitunnusten hankkimisesta päämiehen käyttövaratiliin tai muuhun päämiehen omassa käytössä olevaan tiliin, vaikka kieltäytymisen perusteena olisivatkin päämiehen näillä verkkotunnuksilla mahdollisesti tekemät haitalliset oikeustoimet. Pääpainon tulisi olla päämiehen toimintakelpoisuuden rajoittamisen tarpeen arvioinnissa. Toisaalta päämiehiltä ei tulisi evätä tietoturvallista pääsyä yhteiskunnan palve-

luihin edes silloin, kun toimintakelpoisuuden rajoitus ehkä johtaisi myös verkkopankkitunnusten käytön estämiseen. Saatavilla on myös muita vahvan tunnistautumisen välineitä, jotka voivat tilanteesta ja käyttötarkoituksen määrittelystä riippuen olla käyttökelpoisia myös tällaisissa tilanteissa (2617/2/13*).

Oikeutta verkkopankkitunnuksiin käsiteltiin myös kahdessa kanteluratkaisussa, joista toisessa OA piti edunvalvojan menettelyä kritiikille alttiina kun tämä ei ollut myötävaikuttanut pankkitunnusten saamiseen edes päämiehen omassa käytössä olevaan tiliin. OA kiinnitti edunvalvojan huomiota edellä selostetussa päätöksessä esitettyihin näkökohtiin (754/4/13).

Käyttövarat ja itsemääräämisoikeus

OA tutki omasta aloitteestaan, voidaanko päämiehen oikeutta vapaasti määrätä käyttövaroistaan rajoittaa hoidollisista tai huolenpidollisista syistä. Tutkinnan taustalla olleessa tapauksessa päämies oli saanut käyttää hoitokodin tilille maksettuja rahojaan vain hoitajien kanssa yhdessä. Edunvalvoja ja maistraatti korostivat päämiehen suojaamisen tarvetta. OA totesi, että päämiehen suojaamisen aste määräytyy tuomioistuimen päättämin toimintakelpoisuuden rajoituksin. Ne eivät kuitenkaan ratkaise tilanteita, joissa päämies käyttövaroillaan toimii omien etujensa vastaisesti. Oikeus käyttövaroihin on hyvin vahva, koska edes vajaavaltaiseksi julistaminen ei vaikuta siihen.

Tässä tapauksessa päämiehen aiempi käyttövarojen käyttö oli vaarantanut hänen asumisensa järjestämisen sekä hänen terveyttään ja jopa henkeään. Edunvalvoja oli tässä vaikeassa tilanteessa pyrkinyt etsimään tasapainoa päämiehen itsemääräämisoikeuden ja hänen suojelemisensa välillä, eikä OA:lla ollut syytä puuttua edunvalvojan menettelyyn (ks. myös 1993/4/06*, jossa käyttövarat oli annettu tavarana). Asian yleisemmän merkityksen vuoksi OA lähetti päätöksensä OM:lle tiedoksi mahdollisia toimenpiteitä varten (2511/2/13*).

Päämiehen yhdistymisvapaus

Edunvalvoja ei ollut suostunut maksamaan päämiehen jäsenmaksuja. OA totesi muun muassa, että edunvalvontaan määrääminen ei vaikuta henkilön yhdistymisvapauteen vaan edunvalvojan tulee mahdollisuuksien mukaan ja toimivaltansa rajoissa tarvittaessa pyrkiä edistämään päämiehen oikeutta nauttia tästä vapaudestaan. Toisaalta päämiehen, kuten kenen muun tahansa, yhdistymisvapauden käyttöön vaikuttaa tosiasiallisesti hänen taloudellinen tilanteensa. Siten henkilö voi itsemääräämisoikeutensa puitteissa käyttää yhdistymisvapauttaan sen mukaan kuin hänellä on mahdollisuus suoriutua jäsenyyden mukanaan tuomista taloudellisista velvoitteista. Niistä huolehtiminen puolestaan kuuluu edunvalvojalle.

Päämiehen kanssa oli sovittu, että hän maksaa jäsenmaksut käyttövaroistaan. Hän ei kuitenkaan ollut tehnyt niin. Edunvalvoja ei voi määrätä, mihin päämiehen tulisi käyttövaransa käyttää. Sen sijaan käyttövarojen määrää arvioidessaan edunvalvojan tulee ottaa huomioon päämiehen henkilökohtaiset tottumukset, kuten yhdistystoiminta. Päämiehelle oli annettu käyttövaroja mahdollisuuksien rajoissa. Asiassa ei ollut aihetta epäillä, etteikö käyttövarojen määrää arvioitaessa olisi pyritty ottamaan huomioon päämiehen mahdollisuus käyttää yhdistymisvapauttaan (1723/2/13*).

Käyttövarojen maksatusta koskevia ratkaisuja

Tietojärjestelmäongelmien vaikutus käyttövarojen saamiseen

OA:n käyttövaroja koskevassa ratkaisukäytännössä on korostettu varojen maksamisen säännöllisyyttä. OA selvitti omana aloitteena tietojärjestelmäongelmien mahdollista vaikutusta käyttövarojen maksuun. Asiassa selvitettiin ensinnäkin, millaisia ja miten pitkiä käyttövarojen maksamiseen vaikuttavia tietojärjestelmäongelmia mahdollisesti on ilmennyt. Toiseksi selvitettiin mahdollisiin

pitempiin käyttökatkoksiin varautumista. Kolmanneksi selvitettiin, ilmoitetaanko maksatusten viivästymisestä päämiehille. Neljänneksi selvitettiin, millaisia menettelyjä noudatetaan, jos aiemmin ennalta sovittu käyttövaran maksupäivä sattuu olemaan pyhäpäivä.

AOA:n sijainen totesi OM:n selvityksen perusteella muun muassa, että oikeushallinnon tietojärjestelmät eivät yleisesti ole vaarantaneet päämiesten oikeutta käyttövaroihin tai ainakaan ne eivät ole aiheuttaneet ratkaisemattomia ongelmia. Lyhytaikaiset käyttökatkokset eivät ole järjestelmän toiminnallisuuksien ansiosta aiheuttaneet ongelmia, kun taas pitempien katkosten varalle ei ole keskitettyä varajärjestelmää. Edunvalvojat ovat kuitenkin mieltäneet käyttövarojen merkityksen päämiehilleen ja luoneet yllättävien tilanteiden varalle monia varakäytäntöjä. Selvityksestä välittyi se myönteinen kuva, että edunvalvojilla on kokemusta yllättävistä tilanteista sekä kykyä ja halua löytää kunkin päämiehen tilanteeseen sopiva ratkaisu.

Myöskään siinä ei yleisellä tasolla ilmennyt ongelmia, että käyttövarojen maksupäivä sattuu pyhäpäivälle, koska maksupäivä on mahdollista siirtää yksilöllisesti etukäteiseksi, ja näin yleensä toimitaan. Samoin yhteistoiminta päämiehiin nähden maksatuksen mahdollisissa viivetilanteissa vaikutti asianmukaiselta. Oli sinänsä ymmärrettävää, jos aivan lyhyistä viiveistä maksatuksessa ei ollut mahdollista ilmoittaa päämiehille. AOA:n sijainen piti asianmukaisena sitä selvityksestä ilmennyttä lähtökohtaa, että mikäli maksatus viivästyy sovitun maksupäivän yli, siitä ilmoitetaan päämiehille (4826/2/13).

Käyttövaroja ei maksettu asianmukaisesti

Käyttövarojen saamista koski kaksi ratkaisua. Ensimmäisessä tapauksessa yksi maksuerä oli jäänyt päämiehen heikon rahatilanteen vuoksi ennalta ilmoitettua pienemmäksi, mistä oli unohdettu ilmoittaa päämiehelle. Toisessa tapauksessa käyttövarojen saaminen oli viivästynyt maksatuksessa tapahtuneen erehdyksen vuoksi. OA kiinnitti edunvalvontatoimistojen huomiota hyvään edunvalvontatapaan, joka edellyttää muun muassa käyttövarojen saamisen ennustettavuutta (754/4/13 ja 1900/4/14).

Muita ratkaisuja

Päämiehen maksuasioiden hoidossa ilmeni puutteita kolmessa tapauksessa. Ensimmäisessä tapauksessa puutteellinen laskujen seuranta oli velkaannuttanut päämiestä eikä asiaan ollut puututtu ajoissa, vaikka edunvalvontatoimistolla olisi ollut siihen mahdollisuus käytettävissään olleiden tietojen perusteella (2451/4/13*). Toisessa tapauksessa edunvalvontatoimiston toiminta oli ollut huolimatonta, kun päämiehen tililtä oli maksettu hänelle kuulumaton lasku (515/4/14). Näissä tapauksissa OA saattoi käsityksensä edunvalvonnan tietoon. Kolmannessa tapauksessa päämiehen luottokorttilaskun maksaminen oli viivästynyt. Kun maistraatti oli jo saattanut oikeusaputoimiston tietoon käsityksensä siitä, että laskun maksamatta jäämisestä aiheutunut vahinko tulisi korvata, asia ei edellyttänyt OA:n toimenpiteitä (1900/4/14).

Viimeksi mainitussa tapauksessa OA kuitenkin kiinnitti aiempiin ratkaisuihinsa (esim. 2586* ja 4208/4/08*) viitaten edunvalvojan huomiota päämiehen tiedonsaantioikeuden toteuttamisessa noudatettavaan menettelyyn. Päämiehellä on oikeus käyttää tietojenhankinnassaan asiamiestä, ja valtuutuksen pätevyyteen voidaan kiinnittää huomiota. Hyvän edunvalvontatavan mukaista

on, että epäillessään valtuutusta edunvalvoja ottaa päämieheensä yhteyttä asian selvittämiseksi (1900/4/14).

Edunvalvonnan tarpeen selvittämisen kestoa koski kaksi ratkaisua (3386/4/13* ja 2590/2/13). Ensimmäisessä tapauksessa käsittely oli kestänyt 10,5 kuukautta. Vaikka selvittämistoimia oli ollut määrällisesti paljon, selvittämisen perusteellisuus ei yksinään voinut selittää näin pitkää käsittelyaikaa, eikä resurssipulakaan ollut hyväksyttävä syy viipymiselle. Toisessa tapauksessa asia oli ollut vireillä kahdeksan kuukautta. Maistraatti vetosi lääkärinlausunnon viipymiseen. Lausunnolle ei kuitenkaan ollut asetettu määräaikaa eikä maistraatti ollut kiirehtinyt sitä. Lausunnon saavuttua käsittely oli kestänyt vielä yli kaksi kuukautta, vaikkei asiassa enää juurikaan ollut tehty toimenpiteitä. Kummankaan asian käsittely ei ollut hyvän hallinnon mukaista.

Yksi ratkaisu koski kantelun käsittelyä. Henkilö oli kannellut edunvalvojan menettelystä maistraattiin, joka oli siirtänyt kantelun edunvalvojan työnantajan eli kunnan käsiteltäväksi. Asia oli ratkaistu, mutta kantelija ei ollut saanut keneltäkään vastausta. OA:n kanslian esittelijän otettua yhteyttä asian ratkaisseeseen virkamieheen tämä ilmoitti lähettävänsä päätöksensä tiedoksi kantelijalle. Asia ei edellyttänyt enempiä toimenpiteitä (460/4/14).

4.15 Sosiaalivakuutus

Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Sosiaalivakuutusta koskevat asiat kuuluivat AOA *Jussi Pajuojalle*. OA *Petri Jääskeläinen* ratkaisi kuitenkin asiaryhmään kuuluvat vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevat asiat (jakso 4.13). Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Juha Niemelä*. Kaikki selostetut ratkaisut ovat AOA Pajuojan ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.15.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) asettama työryhmä etsi keinoja lisätä luottamusta vakuutuslääkärijärjestelmään. Se ehdotti hoitavan lääkärin ja vakuutuslaitoksen välisen tiedonkulun lisäämistä. Hoitavien lääkäreiden tietämystä vakuutuslääketieteestä on lisättävä ja lääkärinlausuntolomakkeita kehitettävä. Päätöksen perustelemisesta tulisi säätää tarkemmin. Esitys johti lakimuutokseen, jonka mukaan vakuutuslaitosten on kirjattava hylkäävien etuuspäätösten perusteluihin, mitkä asiat ovat vaikuttaneet arviointiin ja mitä johtopäätöksiä on tehty, kun arvioitavana ovat olleet lääketieteelliset seikat.

Työeläkeyhtiöiden on ryhdyttävä pitämään julkista sisäpiirirekisteriä, mikä vahvistaa läpinäkyvyyttä. Myös työeläkeyhtiöiden palkitsemisjärjestelmästä säädetään uudessa laissa. Korkein hallinto-oikeus päätti puolestaan, että vakuutusyhtiöiden palveluksessa olevien vakuutuslääkäreiden nimet ovat julkista tietoa, koska he käyttävät julkista valtaa osallistuessaan päätöksentekoon. Asianosaisella on jo pitkään ollut oikeus saada tietää hänen asiaansa käsitelleen vakuutuslääkärin nimi.

Vakuutusoikeuslain uudistus eteni eduskuntaan. Siinä on tarkoitus tehostaa oikeuden toimintaa keventämällä ratkaisukokoonpanoja ja lisätä vakuutusoikeutta kohtaan tunnettavaa luottamusta kehittämällä vakuutuslääkärijärjestelmää. AOA antoi oikeusministeriölle ja lakivaliokunnalle lausunnon asiasta (1161/5/14).

Uusitun pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen tarkoituksena on helpottaa ihmisten liikkumista Pohjoismaiden välillä ja yksinkertaistaa viranomaisten yhteistyötä.

Kela-etuuksien asumistukijärjestelmää yksinkertaistettiin ja selkeytettiin. Hyväksyttävien asumismenojen määrään vaikuttavat jatkossa vain asunnon sijainti ja ruokakunnan koko. Omaisuutta, alaikäisten lasten tuloja ja omaishoidon tukea ei enää lasketa tuloksi tuen suuruutta määrättäessä.

Hallituksen yhteensä 75 miljoonan euron säästötavoitteet johtivat sairausvakuutuskorvauksien leikkauksiin. Korvattavien matkojen, kuten yksittäisten taksimatkojen, omavastuuta nostettiin 16 euroon ja vuosittaista omavastuuta eli ns. matkakattoa 272 euroon. Potilaita ohjataan tilaamaan tarvitsemansa taksimatkat Kelan kanssa suorakorvaussopimuksen tehneiden välityskeskusten kautta. Jos matkan tilaa muualta, sen omavastuu on 32 euroa, eikä sitä lasketa mukaan matkakattoon. Myös hammashoidosta maksettavia korvauksia alennettiin 5 %.

4.15.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

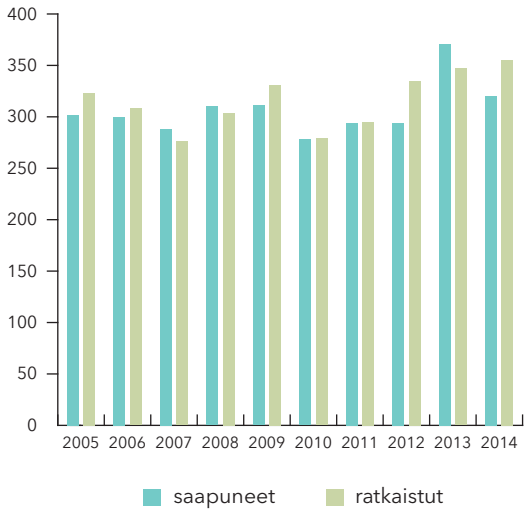
Sosiaalivakuutuksessa saapui 319 kantelua, mikä oli hieman edellisvuotta vähemmän. Ratkaistujen kanteluiden määrä säilyi aikaisemmalla tasolla, 355. Lisäksi AOA ratkaisi yhden oman aloitteen.

Yleensä arvioitavana oli Kelan ratkaisu tai menettely. Se oli taustalla myös osassa muutoksenhakuasteisiin ja toisiin viranomaisiin kohdistuneissa kanteluissa. Kela esiintyi yhteensä yli 200 kantelussa. Määrä kuvaa hyvin Kelan keskeistä asemaa sosiaalivakuutuksessa. Eniten olivat esillä sairaus-, elatustuki-, asumistuki- sekä vammaisetuudet.

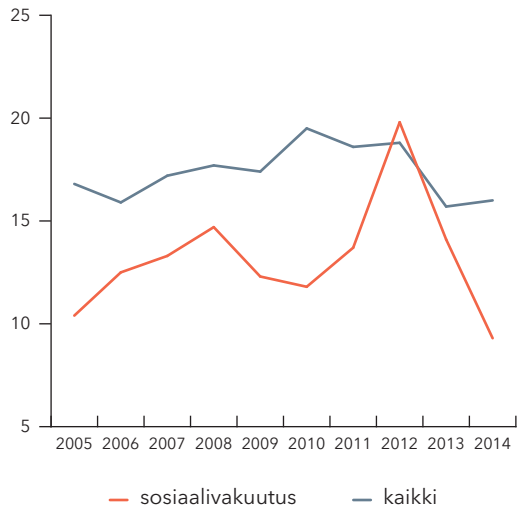
Muiden vakuutuslaitosten toiminta oli arvioitavana noin 70 ratkaisussa. Näistä suurin osa koski eläkelaitoksia. Tapaturma- ja liikennevakuutuslaitokset olivat kohteena 10 ratkaisussa kumpikin. Muutoksenhakuasteita käsiteltiin 40 ratkaisussa.

Suuri osa kanteluista jäi jälleen tutkimatta, koska asia oli vireillä. Kirjoittajalla oli vielä mahdollisuus hakea muutosta saamaansa ratkaisuun tai hän oli näin jo tehnyt. Tutkituissa asioissa tarkasteltiin useimmiten asioiden käsittelyn kestoa, niiden asianmukaista ja huolellista käsittelyä sekä viranomaisten antamaa neuvontaa ja palvelua.

Ratkaisuista 31 eli 8,7 % johti viranomaista arvostelevaan toimenpiteeseen. Toimenpideratkaisujen osuus laski viime vuodesta. Yhtenä syynä tähän voi olla se, että yhdenkään vakuutuslaitoksen tai muun valvottavan toiminta ei ruuhkautunut tavalla, joka olisi johtanut suureen määrään kanteluita ja mahdollisesti toimenpideratkaisuihin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

4.15.3 TARKASTUKSET

Muutoksenhakulautakuntien tarkastuskierros päätettiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Lautakunta on saanut valitusruuhkansa purettua ja valitusten keskimääräinen käsittelyaika siellä on nyt noin 7 kuukautta. Lautakunnan edustajien mukaan resurssit ovat nykyisin asianmukaiset. Henkilökunnan työtyytyväisyys on lisääntynyt ja sairauspoissaolot vähentyneet. Tarkastuksella keskusteltiin lisäksi päätösten perustelemisesta, ns. liitepäätösten käytöstä, istuntojen järjestämisestä ja päätösten lähettämisestä. Lautakunta kertoi olleensa kohteena tutkimushankkeessa ”Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta lainkäyttäjänä”.

Kelan toiminnassa tutustuttiin Kymenlaakson vakuutuspiiriin ja Kouvolan toimistoon. Näkökulma oli asiakaslähtöinen: kenet asiakas kohtaa saapuessaan toimistoon ja mitä palvelumuotoja hänelle on tarjolla. Lisäksi keskusteltiin asumistukeen ja vammaisetuuksiin liittyvistä ongelmista sekä Kelan ja Työvoiman palvelukeskuksen yhteistyöstä.

4.15.4 RATKAISUJA

Asiakkaan sinuttelu Kelan vakiokirjeissä ei ole vastoin lakia

Kantelija katsoi, että sinuttelumuodon käyttö asiakaskirjeissä on vastoin perustuslaissa säädettyä yhdenvertaisuutta. Sinuttelu vaati kantelijan mielestä kummankin osapuolen suostumusta.

AOA totesi ratkaisussaan, että Kela ei ollut menetellyt lainvastaisesti, kun se oli ryhtynyt käyttämään sinuttelumuotoa päätöksissään ja asiakaskirjeissään. Hänen mukaansa oli keskeistä, miten Kelan käytäntö suhtautuu hallintolakiin. Se velvoittaa viranomaisia käyttämään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

Kotimaisten kielten keskus (Kotus) katsoi lausunnossaan, että sinuttelun yleistyminen ei voi olla vaikuttamatta virastojen kielenkäyttöön. Sinuttelu tai teitittely ei yksin tee tekstistä kohteliasta, vaan kyse on usein monista kielellisistä valinnoista. Viranomaisen käyttämä kieli on asiallista, kun se on kohteliasta ja tasapuolista.

Kela ryhtyi vuonna 2011 selkeyttämään asiakkaille lähetettäviä asiakirjoja ja lomakkeita. Yhdeksi keinoksi valittiin sinuttelumuoto, jonka oli havaittu selkeyttävän tekstiä merkittävästi. Teitittely oli todettu epäselväksi, kun asiakas ei aina hahmota ketä tai keitä tarkoitetaan.

Kela käyttää teksteissään ns. kohteliasta sinuttelua, jossa sinuttelu ilmaistaan pääasiassa muutoin kuin persoonapronominin avulla. Sinuttelu koskee asteittain kaikkia etuuksia ja kaikkia vakuutettuja. Kelan 40 etuudessa on noin 12 000 vakiomuotoista tekstiä.

AOA:n ratkaisu koski vain massajakelua, ei henkilökohtaisia palvelutilanteita. Yksilöllisessä asiakaspalvelussa on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon, että asiakas saattaa kokea sinuttelun loukkaavana (4505/4/13*).

Lääkekustannusten suorakorvausmenettely tehostuu

Kantelija-apteekit, jotka eivät kuuluneet Suomen Apteekkariliittoon, arvostelivat Kelaa siitä, että se oli syrjäyttänyt heidät sopimusneuvotteluista. Niissä sovitaan lääkkeiden suorakorvausmenettelystä ja apteekeilta perittävistä vakuuksista. Kantelijoiden mukaan neuvotteluissa oli sovittu myös heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Kela ei ollut antanut heille myöskään mahdollisuutta tehdä varaumia sopimukseen. He pitivät Kelan vaatimaa vakuutta kohtuuttoman suurena.

AOA katsoi Kelan menetelleen sille sairausvakuutuslaissa säädetyn harkintavallan puitteissa sopiessaan suorakorvausjärjestelmästä ja apteekeilta perittävistä vakuuksista. Kelan tulee kuitenkin varmistua, että neuvotteluihin osallistuvien näkemykset edustavat kattavasti apteekkien näke-

myksiä. AOA pyysi vielä erikseen selvitystä, kuinka paljon sähköisellä suorakorvaustietojen välittämisellä olisi mahdollista nopeuttaa tai tehostaa tilitysten käsittelyä Kelassa (1801/4/13*).

Kela ilmoitti, että suorakorvaustietojen välittäminen vähentää virheitä, mutta ei itsessään nopeuta tilityksiä. Sen sijaan vakuutetuille suunnitteilla olevan vuotuisen alkuomavastuun ja reaaliaikaisen tiedonsiirron käyttöönotolla pyritään tehostamaan toimintaa ja vähentämään apteekkien työtä. Pitkän tähtäimen tavoitteena Kelalla on siirtyä nykyistä tiheämpään laskutusväliin ja luopua apteekeille maksettavista ennakkomaksuista. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että tilitysten tarkistaminen on sekä Kelassa että apteekeissa pääosin ohjelmallista.

Kevan toimitusjohtajan erokorvauksesta säädettiin lailla

Kevan entiselle toimitusjohtajalle osapuolten solmiman johtajasopimuksen perusteella maksettu erokorvaus ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Johtajasopimuksia on solmittu erityisesti kuntapuolella jo pitkään ilman nimenomaisia säännöksiä. Kevan toimitusjohtajan aseman on katsottu rinnastuvan kunnallissektoriin. Eduskunnassa oli syksyllä 2014 käsiteltävänä hallituksen esitys kunnallisen eläkelain muuttamiseksi (HE 208/2014 vp). Lakia muutettiin niin, että johtajasopimuksesta on erityissäännös. Laki tuli voimaan 1.1.2015.

Koska uudessa laissa toimitusjohtajan erokorvauksesta on säädetty, AOA ei puuttunut Kevan aikaisempaan johtajasopimukseen, vaikka sopimuksen tekohetkellä asiasta ei vielä ollut nimenomaista säännöstä (5425/4/13*).

Kelan menettelystä tuli esille eräissä tapauksissa myös kysymys, pitäisikö Kelan hyvittää asiakkaalle jollakin tavoin asian käsittelyn viivästyminen tai muu huolimaton käsittely. Näitä tapauksia on selostettu s. 82.

4.16 Työvoima ja työttömyysturva

Asiaryhmään kuuluvat työhallinto, työttömyysturva, työsuojelu ja siviilipalvelus. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, ja siinä on kyse lailla säädetyn perusoikeuden toteutumisesta. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään s. 237.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi AOA *Jussi Pajuoja* ja pääesittelijänä esittelijäneuvos *Juha Niemelä*. Kohdassa 4.16.4 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.16.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Työttömien työnhakijoiden määrä työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimistot) pysyi koko kertomusvuoden ajan suurena yli 300 000:ssa. Pitkäaikaistyöttömien ja yli 50-vuotiaiden työttömien määrät jatkoivat kasvuaan (lähes 100 000 ja yli 130 000). Nuorisotakuusta huolimatta myös alle 25-vuotiaiden työttömien määrä lisääntyi noin 6 000 työttömällä. Tilastokeskuksen mukaan työttömyysaste, jonka laskentaperusteet poikkeavat edellä mainituista työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) luvuista, nousi 8,8 %:iin.

TEM kiinnitti huomiota siihen, että pitkittynyt taantuma vaikeutti erityisesti nuorten, maahanmuuttajien ja osatyökykyisten työllistymistä. Heidän työllistymisensä vaatii valikoituja, hyvin tuettuja ja integroituja toimenpiteitä. TE-toimistot pyrkivät kuitenkin tehostamaan työpaikkojen täyttöä lisäämällä työtarjouksia esimerkiksi nuorille.

Pitkään työttömänä olleiden asemaa pyrittiin parantamaan palkkatukea koskevalla lainmuutoksella, joka tuli voimaan 1.1.2015. Uudistuksen myötä palkkatukea maksetaan eniten niille, joiden on vaikeinta saada töitä ilman tukea. Pitkäaikaistyöttömille perustettiin myös monialainen yhteispalvelu, jossa TE-toimistot, kunnan sosiaalitoimi ja Kela arvioivat yhdessä työttömän palvelutarvetta ja vastaavat työllistymisen etenemisestä ja seurannasta.

Niillä alueilla, joihin irtisanomiset ovat kohdistuneet erityisen voimakkaasti, laaditaan paikallisia selviytymisohjelmia. Ohjelmilla pyritään yhdistämään paikalliset voimat valtion tukitoimien kanssa. Äkillisen rakennemuutoksen alueille osoitetaan kattavampia investointitukia. Nämä alueet ovat saaneet tukea myös EU:n rahastoista.

EU:n uuden täytäntöönpanodirektiivin myötä niin sanottujen lähetettyjen työntekijöiden työehtojen valvonta tehostuu. Keinoina ovat muun muassa sähköinen tiedonvaihto jäsenvaltioiden välillä ja informaation lisääminen.

Myös vuorotteluvapaan ehtoja muutettiin. Työhistoriavaatimus nousi 10 vuodesta 16 vuoteen. Vuorotteluvapaalle jäävälle säädettiin 60 vuoden yläikäraja, mikä ei koske ennen 1957 syntyneitä. Korvauksen suuruus säilyi ennallaan.

Työsuojelualalla selviteltiin keinoja, joilla työsuojelu voidaan ottaa osaksi työpaikan johtamista ja päivittäistä toimintaa. Työsuojelun ja työterveyden toimijoiden yhteistyön tiivistämistä koskevan selvityksen mukaan Suomessa käytettävissä olevilla voimavaroilla olisi mahdollista tuottaa selvästi nykyistä enemmän työhyvinvointipalveluja. Lisäksi kansainvälinen asiantuntijaryhmä arvioi Suomen työsuojeluhallinnon valmiuksia panna toimeen ja valvoa EU:n työsuojelulainsäädäntöä. Ryhmä osallistui muun muassa työsuojelutarkastuksiin.

4.16.2 KANTELUMÄÄRÄ JA TOIMENPIDEPROSENTTI

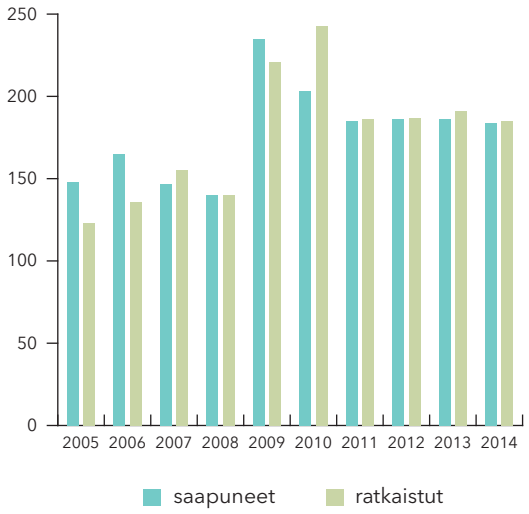
Vuoden 2014 aikana tuli vireille 185 asiaryhmän kantelua. Kanteluita ratkaistiin 185. Luvut ovat pysyneet samalla tasolla jo muutaman vuoden.

TE-toimistojen menettely tai ratkaisu oli kohteena selvästi yli puolessa ratkaisuissa. Työsuojeluviranomaisten menettelyä arvioitiin noin 20 ratkaisussa. Työttömyyskassojen, Kelan ja muutoksenhakuelinten toiminta oli arvioitavana edellisvuosia harvemmin, ratkaisuja oli yhteensä alle 20.

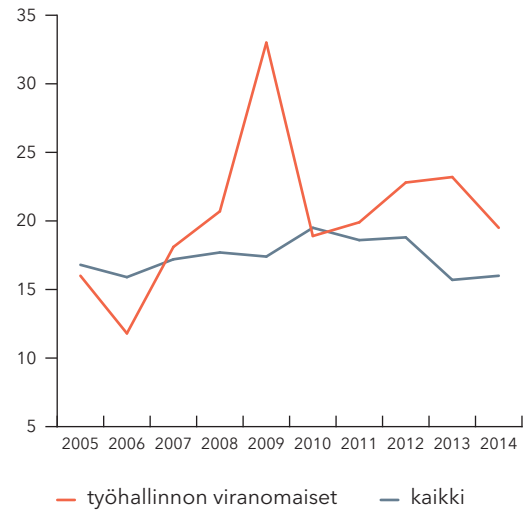
Ratkaisuista 36 eli 19,5 % johti viranomaisen toimintaa arvostelevaan toimenpiteeseen. Toimenpiteiden määrä oli korkeampi kuin keskimäärin laillisuusvalvonnassa. Syynä tähän ovat lähinnä ne verkko- ja puhelinpalveluongelmat, joita työhallinnossa on esiintynyt vuoden 2013 alussa käyttöön otetun uuden asiakaspalvelumallin vuoksi. Asiakaspalvelu on ajoittain pahasti ruuhkautunut. Työhallinnon asiakkaat ovat myös hyvin tietoisia oikeuksistaan ja muun muassa työvoimapoliittisen lausunnon antamiselle säädetystä määräajasta. TE-toimistojen arvosteluun johtivat myös viivästykset, puutteet neuvonnassa ja huolimattomuus. Työsuojeluviranomaisia muistutettiin muun muassa tarkastuskertomusten perustelujen puutteista ja viivästyksistä työsuojeluilmoituksen käsittelyssä.

4.16.3 TARKASTUKSET

TE-toimistojen tarkastuksilla painopisteenä oli edelleen asiakaspalvelu (vrt. vuoden 2013 kertomus, s. 264). Tarkastuksia suoritettiin Hämeen ja Kaakkois-Suomen TE-toimistoissa. Hämeessä kohteena oli myös Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus). Tarkastuksilla pyrittiin arvioimaan työhallinnon palveluita nimenomaan asiakkaan näkökulmasta. Tämä tarkoittaa muun muassa toimistojen asiakaspalvelutilojen toimivuuden ja käytännön palvelumallin arvioimista.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

Lisäksi tarkastettiin toimistojen yhteydessä toimivat työvoiman palvelukeskukset. Ne ovat erikoistuneet vaikeasti työllistettävien asiakkaiden palveluun. Työvoimapalveluiden ohella asiakkaille tarjotaan sosiaali-, kuntoutus- ja terveydenhoitopalveluita työhallinnon, kunnan ja Kelan yhteistyönä.

Hämeen TE-toimiston edustajia kuultiin myös Hämeenlinnan vankilan tarkastuksella. Kysymys oli vankilan ja TE-toimiston yhteistyöstä, jotta vangit saataisiin tehokkaasti työvoimapalveluiden piiriin jo vankeusaikana. Tarkastuksella tutustuttiin Hämeenlinnan vankilan lähellä sijaitsevaan toimintakeskus Monikkoon, jossa on tarkoitus käynnistää vankien kuntouttavaa työtoimintaa.

Lisäksi tarkastettiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue. Vastuualueella on valvottavanaan 121 000 työpaikkaa, joissa työskentelee yli miljoona työntekijää. Alueen 150 tarkastajaa tekevät vuosittain noin 10 000 tarkastusta. Käsiteltävinä olivat asiakaspalvelun järjestäminen, tarkastustoiminta ja työpaikoilla esiintyvä häirintä ja syrjintä. Alue otti vuonna 2014 käyttöön työhyvinvointiasioiden päivystyspalvelun. Työpaikalle tehdään tarkastus, mikäli asiakkaan selvityksen perusteella voidaan epäillä syrjintää.

4.16.4 RATKAISUJA

Työhallinnon puhelinpalvelussa esiintyi edelleen ongelmia

Kantelijan mukaan virkailijan tavoittaminen puhelimitse Pirkanmaan TE-toimistosta oli vaikeaa ja myös jonotusajat valtakunnallisen Työlinjan palveluun olivat pitkiä. Kantelija oli asioinut Työlinjalla, josta hänen jättämänsä soittopyyntö välitettiin Pirkanmaan TE-toimistolle. Toimisto laiminlöi yhteydenoton kantelijan soittopyyntöön, ja asia eteni vasta uuden yhteydenoton jälkeen. AOA katsoi toimiston laiminlyöneen neuvontavelvollisuutensa (1085/4/14*).

Puhelinpalveluihin liittyvät ongelmat olivat esillä myös muissa kanteluissa ja tarkastuksilla. Erityisesti Pirkanmaan TE-toimiston puhelinpalvelut olivat ruuhkautuneet jo aiemmin teknisten ongelmien ja samanaikaisen asiakasmäärän merkittävän kasvun vuoksi. Toimisto sai tilannetta väliaikaisesti parannettua, mutta saatujen selvitysten mukaan Pirkanmaan, kuten eräiden muidenkin toimistojen puhelinpalvelussa, jonotusajat olivat pitkiä ja puheluiden vastausprosentit alhaisia.

Työhallinto pyrki paikkaamaan puutteita lisäämällä henkilöstöä. Toimistoissa otettiin 1.1.2015 alkaen käyttöön myös uusi puhelinjärjestelmä, jossa on omat erilliset asiakaspalvelunumerot henkilö- ja työnantaja-asiakkaille. TEM:n mukaan järjestelmä mahdollistaa asiakkaiden entistä paremman puhelinpalvelun. Järjestelmässä puhelut tullaan tallentamaan, mikä parantaa asiakkaiden ja henkilökunnan oikeusturvaa.

Puhelinpalveluiden toimivuus on erittäin tärkeää, koska työhallinnon uuden palvelumallin tavoitteena on siirtää asiointia toimistoista verkko- ja puhelinpalveluun. AOA seuraa aktiivisesti uuden puhelinjärjestelmän käyttöönoton vaikutuksia. TEM:ltä on pyydetty 30.4.2015 mennessä tiedot sekä toimistojen että valtakunnallisen puhelinpalvelun alkuvuoden 2015 puheluiden määristä, jonotusajoista ja vastausprosenteista (4992/2/14).

Työttömyyskassan jäsenyysehtojen täyttyminen tulee selvittää

IAET-kassan asiamies oli hyväksynyt kantelijan kassan jäseneksi syyskuussa 2012 tarkistamatta sitä, täyttikö tämä jäseneksi pääsyn ehtoja.

Työttömyyskassalain mukaan palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva palkkatyöntekijä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee sellaisessa ammatissa tai sellaisella työalalla, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on ohjeissaan painottanut erityisesti palkkatyöntekijän aseman selvittämistä.

Lain mukaan jäseneksi ottaminen on kassan hallituksen asia, jollei säännöissä ole toisin määrätty. IAET-kassan sääntöjen mukaan jäsenyyden hyväksyy kassanjohtaja tai hallituksen nimeämä asiamies. Kassa vastaa lähtökohtaisesti käyttämästään asiamiehestä. Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ohjeen mukaan kassan velvollisuutena on valvoa asiamiesten toimintaa ja huolehtia muun muassa siitä, että asiamiehet ovat riittävän hyvin koulutettuja tehtäviinsä.

AOA katsoi, että kantelija oli hyväksytty kassan jäseneksi selvittämättä riittävästi jäsenyysedellytysten täyttymistä. Finanssivalvonta oli kiinnittänyt kassan huomiota jo aiemmin samaan asiaan. Kantelijan asia ratkesi lopulta siten, että IAET-kassa palautti hänen maksamansa jäsenmaksut ja Yleinen työttömyyskassa YTK otti hänet takaisin jäsenekseen.

AOA Pajuojan päätös 18.9.2014,
dnro 1270/4/13*, esittelijä Kari Muukkonen

Neuvonta ja työttömyyspäivärahan määrä olivat virheellisiä

Kantelija oli sopinut Hämeen TE-toimiston kanssa velvoitetyön vaihtamisesta velvoitteen täyttävään työvoimakoulutukseen. Toimisto ei kuitenkaan informoinut kantelijaa siitä, mikä vaikutus vaihdolla on hänen työttömyysturvaansa eikä ohjannut selvittämään asiaa työttömyysturvan maksajalta. AOA piti erittäin tärkeänä, että työllistämisvelvoitteen piiriin kuuluvia informoidaan riittävästi.

Kantelija oli tyytymätön myös siihen, että Yleinen työttömyyskassa YTK oli maksanut hänelle koulutuksen jälkeen pienempää päivärahaa kuin koulutusajalta. Kassa ilmoitti selvityksessään, että kantelijan päiväraha oli määritelty virheellisesti. Kassa oikaisi virheellistä päätöstään kantelijan eduksi. AOA kiinnitti vakavaa huomiota kassan menettelyyn ja korosti huolellisen käsittelyn tärkeyttä.

AOA Pajuojan päätös 20.5.2014,
dnro 1181/4/13*, esittelijä Kari Muukkonen

Työttömyyskassan mainonta oli asianmukaista

Kantelija katsoi Yleinen työttömyyskassa YTK:n käyttäneen toimintansa mainostamisessa virheellisiä ja harhaanjohtavia ilmaisuja. Hänen mukaansa mainonnasta sai käsityksen, että kassan 99 euron suuruinen vuosijäsenmaksu olisi aina edullisempi kuin muiden kassojen. Kantelija korosti myös sitä edunvalvontakokonaisuutta, jonka ammattiliton jäsenyys antaa yhdistettynä kassan jäsenyyteen.

AOA arvioi asiaa hallinto- ja julkisuuslakien näkökulmasta siten, että kassan mainonnassaan antaman informaation tulee olla oikeaa ja asianmukaista. Hän ei katsonut kassan menetelleen lainvastaisesti tai laiminlyöneen velvollisuuksiaan. Kassojen jäsenmaksuissa on suuria vaihteluita, ja mainonnassa mainitut jäsenmaksut mahtuivat vaihteluväliin. Mainonnassa ei mainittu muita kassoja nimeltä.

AOA totesi lisäksi viitaten laillisuusvalvonnassa aiemmin esitettyihin kantoihin, että kassojen tulisi tiedottaa avoimesti myös mahdollisuudesta liittyä kassaan pelkästään yksilöjäseneksi ja että työttömyyskassan jäsenmaksu tulee selkeästi erottaa ammattiliiton jäsenmaksusta (313/4/14*).

Työsuojelutarkastuspöytäkirjassa oli virheitä

Lounais-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen työsuojelutarkastaja oli laatinut tarkastuskertomuksen louhintatyömaalla tapahtuneesta kuolemaan johtaneesta onnettomuudesta. Hänellä oli kertomusta laatiessaan virheellinen käsitys työmaan päätoteuttajasta.

AOA katsoi, että tarkastajan olisi tullut selvittää vastuunjako ennen tarkastuskertomuksen laatimista. Tarkastaja ei ollut ottanut kertomukseen nimenomaisia mainintoja työmaan eri toimijoiden asemasta. Näin myös vastuualueen poliisille antamissa lausunnoissa säilyi virheellinen käsitys päätoteuttajasta.

Tarkastaja oli lisäksi sisällyttänyt kertomukseen omia näkemyksiään kantelijayrityksestä ja esittänyt arvioitaan sen turvallisuusjohtamisesta. Hän oli kyseenalaistanut yrityksen työturvallisuustoiminnan tason ja viittasi yrityksen toisella työmaalla tapahtuneeseen kuolemaan johtaneeseen työtapaturmaan. Myöhemmin ilmeni, että tuolla tapaturmalla ei ollut liityntää kertomuksessa esitettyyn tapaukseen, eikä kantelijayrityksen ollut katsottu syyllistyneen säännösten tai määräysten rikkomiseen.

AOA totesi, että työsuojelutarkastajalla on merkittävä ja suurta luottamusta nauttiva asiantuntija-asema. Tämän vuoksi tarkastuskertomuksilta on voitava edellyttää perusteellisuutta ja puolueettomuutta. Kirjattavien seikkojen tulee perustua tarkastushavaintoihin ja muihin luotettaviin tietoihin. AOA:n mukaan tarkastajan ei olisi tullut kirjoittaa kertomukseen omia mielipiteitään kantelijayrityksestä. Myös viittaus toiseen onnettomuuteen oli tarpeeton ja perustelematon (4885/4/14*).

4.17 Yleiset kunnallisasiat

Asiaryhmään on tilastoitu lähinnä kuntien ja kuntayhtymien yleishallintoa sekä kunnallista päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Myös valtion arava- tai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Kunnan henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat on niin ikään usein tilastoitu yleisiksi kunnallisasioiksi. Lisäksi vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään.

Sen sijaan kunnallisten sosiaali-, terveys-, opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvat kantelut on tilastoitu omiin asiaryhmiinsä. Rajanveto on kuitenkin liukuva. Jos kantelussa korostuu esimerkiksi kunnan itsehallintoon tai sen yleiseen toimialaan liittyvä kysymys, se on voitu tilastoida yleiseksi kunnallisasiaksi siitä huolimatta, että kantelu on kohdistunut jonkin erityisalan viranomaiseen.

Asiaryhmän ratkaisijana oli AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*. Kohdassa 4.17.3 laajemmin esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.17.1 KUNNALLISHALLINNON PERUSTEET

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, jotka se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla. Kunnallishallinto on osa julkista valtaa, jota myös perustuslain perusoikeussäännökset velvoittavat.

Kuntalaki sisältää perussäännökset kunnallishallinnon yleisestä järjestysmuodosta. Kunnallisesta viranhaltijasta annetulla lailla säädetään kattavasti viranhaltijan oikeudellisesta asemasta. Kunnan hallinnossa noudatetaan myös hallintolakia, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Kunnalliselle hallintotoiminnalle asettavat vaatimuksia myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki), kielilaki ja yhdenvertaisuuslaki.

Suomessa kunnilla on hyvin laaja tehtäväala. Suurin osa niiden tehtävistä on lakisääteisiä. Kunnat toimivat yhteistyössä kuntarajat ylittäviä toimintoja järjestettäessä. Kuntien yhteistoiminnasta säädetään pääosin kuntalaissa. Merkittävin kuntalain mukainen yhteistyömuoto on edelleen kuntayhtymä. Lisäksi kuntien yhteistoimintaa voi tapahtua yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella, kuntien ja mahdollisesti muiden yhteisöjen muodostamien yhdistysten, säätiöiden, osuuskuntien ja osakeyhtiöiden puitteissa sekä ostopalvelu- ja muiden sopimusten pohjalta.

Kunta-asioita hoitaa usea ministeriö. Valtiovarainministeriö (VM) seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii kunnallisen itsehallinnon huomioon ottamisesta kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. VM huolehtii kuntia yleisesti koskevasta lainsäädännöstä ja hallinnon kehittämisestä, kuntatalouden laskenta- ja analysointitehtävistä sekä valtion ja kuntien yhteistyön toimivuudesta. Se vastaa myös kunnallisista verokysymyksistä.

Vuonna 2011 käynnistetyn kuntauudistuksen keskeisiä elementtejä ovat kuntarakennelaki, sosiaali- ja terveydenhuollonjärjestämislaki, kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus, kuntalain kokonaisuudistus, kuntien tehtävien arviointi sekä metropolialueen hallintoratkaisut.

Kuntarakennelaki tuli voimaan 1.7.2013. Laissa säädetään kuntarakenneuudistuksen toteuttamisesta eli kuntien yhdistymiseen liittyvästä selvitysvelvollisuudesta, selvitysperusteista, selvitysalueesta ja saatavilla olevasta taloudellisesta tuesta. Hallitus antoi marraskuun lopulla 2014 esityksen uudeksi kuntalaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Uuden kuntalain on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2015 niin pian kuin eduskunta on käsitellyt lakiesitykset. Osaa säännöksistä sovellettaisiin vasta vuonna 2017 valittavan valtuuston toimikauden alusta.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta hyväksyttiin eduskunnassa 24.6.2014 ja laki tuli voimaan 1.1.2015.

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annettiin eduskunnalle joulukuussa 2014. Esityksen tarkoituksena on uudistaa kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, tuottamista, hallintoa, suunnittelua, rahoitusta ja valvontaa koskevat säännökset. Ehdotuksessa kootaan nykyisin usealle eri kunnalliselle organisaatiolle kuuluvien palvelujen kattava järjestämisvastuu viidelle sosiaali- ja terveysalueelle.

Seitsemän viimeisen vuoden aikana, vuosina 2007–2013, Suomessa on toteutunut 69 kuntaliitosta. Kuntien lukumäärä on vähentynyt tänä aikana 111:llä eli noin neljänneksellä. Vuonna 2006 Suomessa oli Ahvenanmaa mukaan lukien yhteensä 431 kuntaa ja vuonna 2014 kuntia oli 320. Vuoden 2015 alussa toteutuu kolme kuntaliitosta eli Kuopion ja Maaningan, Porin ja Lavian sekä Liedon ja Tarvasjoen yhdistymiset. Kuntajakoselvityksiä on käynnissä 44. Niissä on mukana yhteensä 189 kuntaa. VM:n erityisissä selvityksissä on mukana 82 kuntaa. Useampaa kuin yhtä selvityssuuntaa selvittää 26 kuntaa. Käynnissä olevissa selvityksissä tähtäin on asetettu pääsääntöisesti vuoteen 2017.

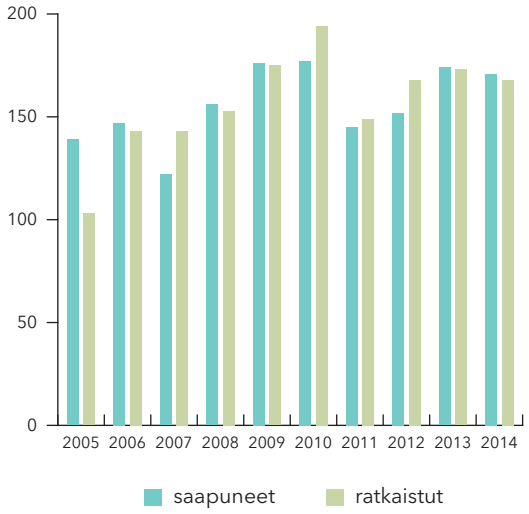
4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen ja valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisuvalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

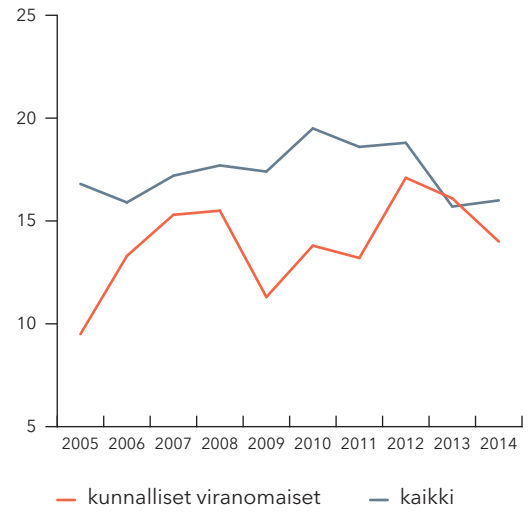
Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Kertomusvuonna ratkaistuja kanteluita ja omia aloitteita oli 171. Toimenpiteisiin johti 24 ratkaisua. Ratkaisujen ja toimenpiteiden määrä oli hieman pienempi edelliseen vuoteen verrattuna.

Useissa kunnallista päätöksentekoa koskevissa kanteluissa arvosteltiin lähinnä tarkoituksenmukaisuussyihin nojautuen kunnan toimielinten päätöksiä. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua tapaan, jolla kunta itsehallintoonsa perustuen järjestää hallintonsa ja hoitaa tehtävänsä. Kunnalliseen edustukselliseen demokratiaan kuuluu, että valtuutetut kantavat vastuun kunnan toimielinten päätösten tarkoituksenmukaisuudesta kuntalaisiin nähden vaaleissa. Monissa kanteluissa toivottiin oikeusasiamiehen muuttavan kunnan viranomaisten päätöksiä. Oikeusasiamies ei kuitenkaan voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaih-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

toehtona. Kantelijoita ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja muutoksen saamiseksi kunnan viranomaisten päätöksiin.

Kertomusvuonna annettiin useita kannanottoja, joissa arvioitiin valtion tuella rakennettujen asuntojen asukasvalintaa ja menettelyä asumiseen liittyvien korjausavustusten käsittelyssä. Jäljempänä kohdassa 4.17.3 selostetuissa ratkaisussa otettiin kantaa muun ohella pitkäaikaisasunnottomuuden huomioimiseen asukasvalinnoissa, korjausavustusasioiden käsittelyyn ja asuntoasioita koskevaan jälkikäteiseen oikeusturvaan.

AOA:n mukaan ARA-asuntojen vuokrauksessa työsuhdeasunnoiksi ei ilmennyt moitittavaa. Asiassa saadun selvityksen perusteella ARA-asuntoja oli vuokrattu vähäisessä määrin työsuhdeasunnoiksi Tampereen, Helsingin ja Jyväskylän kaupungeissa. Vuokraaminen oli perustunut asukasvalintanormistossa säädettyihin perusteisiin. Se ei myöskään ollut haitannut valintaperusteet täyttävien hakijoiden asunnonsaantia. Vuosina 2000–2011 yrityksille oli vuokrattu muun ohella tyhjillään olleita tai vaikeasti vuokrattavia asuntoja. Poikkeusluvalla asuntoja oli muun muassa vuokrattu vuokrataloyhtiössä peruskorjausta tekevien yritysten työntekijöille taikka huonokuntoisille vanhuksille heidän varsinaisten asuntojensa korjaustyön ajaksi. AOA tutki asiaa omasta aloitteestaan julkisuudessa olleen artikkelin perusteella (3718/2/11*).

Helsingin kaupunginhallituksen päätöksiin, joilla korotettiin kaupunginjohtajan ja apulaiskaupunginjohtajien palkkoja, oli liitetty muutoksenhakukielto. AOA pyysi kaupungilta selvitystä millä perusteella päätöksiä pidettiin sellaisina, joihin ei saanut kuntalain nojalla hakea muutosta. Kaupungin selvityksen mukaan virheellinen muutoksenhakukielto korjattiin hallintolaissa säädettynä kirjoitusvirheenä. Kaupungin verkkosivuilta ilmeni, että päätöksistä tehtiin oikaisuvaatimukset. Niihin antamissaan päätöksissä kaupunginhallitus päätti palauttaa palkankorostusasiat uuteen valmisteluun. Myöhemmin kaupunginhallitus päätti, ettei se käsittele korotusasioita uudelleen, koska edellytyksiä korotusten hyväksymiselle enemmistöpäätöksellä ei ollut.

Päätöksessään AOA kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota selostamiinsa asiassa sovellettaviin oikeusohjeisiin. Hän korosti, että kuntalaissa säädetyllä oikaisuvaatimuksella ja kunnallisvalituksella turvataan kunnan jäsenten oikeutta valvoa kunnallista päätöksentekoa ja sen laillisuutta. Virheellinen muutoksenhakuohjaus voi estää muutoksenhaun perusteella tapahtuvan kunnan toimielimen päätöksen tarkoituksenmukaisuuden ja laillisuuden arvioinnin. Virheelliset muutoksenhakuohjeet herättävät epäluottamusta kunnan päätöksentekoa kohtaan ja vaarantavat siten edustuksellisen kunnallisen itsehallinnon toimivuutta. Koska kuitenkin kaupunki oli ilmoittanut, että se jatkossa tulee liittämään vastaaviin päätöksiin oikaisuvaatimusohjeen ja tehostavansa muutoksenhakuohjausta koskevaa ohjausta ja koulutusta, AOA tyytyi saattamaan edellä selostetut näkemykset kaupunginhallituksen tietoon (157/2/13*).

Useissa kanteluissa arvosteltiin menettelyä tietopyyntöihin vastaamisessa. Juankosken kaupungissa pyydettyjä tietoja pidettiin salassa pidettävinä, minkä vuoksi katsottiin, että asiakirjoja tai tietoa niistä ei voitu antaa. Juankosken kaupungin menettely tietopyyntöön vastaamisessa ei täyttänyt viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslain) vaatimuksia. Julkisuuslain mukaan silloin, kun pyydettyä tietoa ei anneta, tiedon pyytäjälle on ilmoitettava tieto siitä, että asian voi saattaa viranomaisen päätettäväksi ja tiedusteltava kirjallisesti asian vireille saattaneelta, haluaako hän siirtää asian viranomaisen ratkaistavaksi. AOA totesi, että viranomaisen velvollisuuksia menetellä tietopyyntöön vastaamisessa laissa säädetyllä tavalla ei poista tietopyynnön tekijän mahdollinen tietoisuus oikeussuojakeinoistaan (1771/4/13).

Vantaan kaupungin luottamushenkilön näkemyksen mukaan kaupungin tilakeskus kieltäytyi antamasta pyydettyjä tietoja. Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan tilakeskukselle jäi perustellusti käsitys, että luottamushenkilö oli jo saanut kaiken haluamansa materiaalin. Koska hänelle oli toimitettu kaikki hänen pyytämänsä kuntoarviot, kyseessä ei ollut julkisuuslaissa tarkoitetusta kielteisesti menettelystä, josta olisi tullut tehdä kirjallinen valituskelpoinen päätös. AOA:n mukaan luottamushenkilön tilakeskukselle lähettämät viestit olivat selvä osoitus siitä, ettei hän ollut tyytyväinen saamiinsa tietoihin. Tilakeskuksen olisi niiden perusteella tullut selvittää ja tiedustella luottamushenkilöltä, mitä tietoja hänen näkemyksensä mukaan hänelle ei annettu. Kun tilakeskus laiminlöi selvittämisvelvollisuutensa, luottamushenkilö jäi siihen käsitykseen, ettei hänelle annettu kaikkia hänen pyytämiään tietoja. Tämän vuoksi hän joutui kantelemaan asiasta oikeusasiamiehelle (4819/4/13).

Joissakin kanteluissa epäiltiin kuntien tiedottamisen lainmukaisuutta. Kanteluissa arvosteltiin kuntien tapaa käyttää ns. salaisia esityslistoja eli B-listoja. Lisäksi oli julkaistu esityslistoja, joissa ei ole tietoa kaikista käsiteltävistä asioista juoksevalla numerolla tai asian otsikolla.

AOA totesi, että kantelijoiden arvostelu kohdistui kunnan verkkoviestintään eli siihen, miten se on päättänyt julkaista toimielinten esityslistoja ja pöytäkirjoja kaupungin verkkosivuilla sekä tiedottaa niistä tiedotusvälineille. Kysymys ei ollut julkisuuslaissa säädetystä tiedonsaantioikeuden toteuttamisesta eli oikeudesta saada pyydettäessä tieto viranomaisen julkisesta asiakirjasta.

Kunnan verkkoviestintä on osa kuntalaissa säädettyä kunnan tiedottamisvelvollisuutta eikä laissa säädetä sen tavasta tai laajuudesta. Tämän vuoksi verkkoviestinnän tavat ja laajuus ovat lähtökohtaisesti kunnan harkinnassa. Kunta voi tämän harkintansa mukaan tiedottaa myös sellaisista asioista, joita koskevat asiakirjat eivät julkisuuslain mukaan ole vielä julkisia.

Verkkoviestinnässä on kuitenkin aina varmistettava, ettei verkkosivuilla julkaista tai tiedotusvälineille anneta salassa pidettävää tietoa tai henkilötietoja henkilötietolain vastaisesti. AOA:n mukaan asiassa ei ollut ilmennyt hänen toimenpiteitään edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä (2468 ja 2900/4/13).

4.17.3 RATKAISUJA

Päätökset pitkäaikaisasunnottomuuta koskeviin kanteluihin

AOA totesi, että Espoon kaupunki oli sitoutunut valtioneuvoston pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelmaan. Sen mukaan pitkäaikaisasunnottomalla tarkoitetaan henkilöä, jonka asunnottomuus on pitkittynyt tai uhkaa pitkittyä sosiaalisten tai terveydellisten syiden vuoksi yli vuoden mittaiseksi tai asunnottomuutta on esiintynyt toistuvasti viimeisen kolmen vuoden aikana. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelman mukaan siihen osallistuvat kaupungit laativat pitkäaikaisasunnottomuuden poistamisen toimenpidesuunnitelman. Tämä suunnitelma on kokonaissuunnitelma, johon sisältyy yksilöity aikataulu käynnistettävistä hankkeista ja muista toimenpiteistä.

Kantelun johdosta saaduissa Espoon Asunnot Oy:n selvityksessä sekä teknisen ja ympäristötoimen lausunnossa ei kuitenkaan kiinnitetty huomiota kantelijan vuodesta 2011 alkaneeseen pitkäaikaisasunnottomuuteen eikä selvityksessä ja lausunnossa selostettu niitä toimenpiteitä, joilla kaupungin toimenpanosuunnitelmassa pyritään vähentämään asunnottomuutta. Ohjelman tavoitteiden toteuttaminen edellyttää, että myös Espoon kaupungin vuokra-asuntojen asukasvalinnoista huolehtiva Espoon Asunnot Oy ja näitä valintoja valvova tekninen ja ympäristötoimi suorittaessaan näitä tehtäviään tunnistavat erityisen asumispalvelun tarpeessa olevat pitkäaikaisasunnottomat ja ryhtyvät niihin toimeenpanosuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin, joihin kaupunki on sitoutunut heidän asumispalvelujensa järjestämiseksi.

AOA:n mukaan pitkäaikaisasunnottomia asunnon hakijoita tulee myös ohjata ja avustaa tiedottamalla heille kaupungin toimenpanosuunnitelmaan sisältyvistä hankkeista ja toimenpiteistä. Pitkäaikaisasunnottomuuden poistaminen edellyttää kunnan eri viranomaisten yhteistyötä. AOA saattoi Espoon teknisen ja ympäristötoimen sekä Espoon Asunnot Oy:n tietoon käsityksenä niiden laiminlyönnistä selvittää toimenpiteitä, joilla kantelijan pitkäaikaisasunnottomuus olisi mahdollisesti poistettavissa.

AOA oli sosiaalihuoltolain uudistamista koskevaan luonnokseen antamassaan lausunnossa (1949/5/14) esittänyt, että myös kunnan asukasvalintaa suorittavat viranomaiset ja muut tahot lisättäisiin niihin eri viranomaisiin ja tahoihin, joilla olisi velvollisuus ottaa yhteyttä sosiaalihuoltoon henkilön tuen tarpeen arvioimiseksi. Kunnan asuntoviranomaisilla voi olla tietoa pitkäaikaisasunnottomuudesta tai erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja lapsiperheiden kiireellisestä asumisen järjestämisen tarpeesta. Pitkäaikaisasunnottomuuden vähentämisohjelman johtamisesta ja koordinoinnista vastaa ympäristöministeriö (YM) yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, oikeusministeriön sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ja Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) kanssa. Tämän vuoksi AOA lähetti päätöksensä tiedoksi myös YM:lle (3309/4/13).

Myöskään Helsingin kaupungin kiinteistöviraston asunto-osaston selvityksessä ei ollut kiinnitetty huomiota kantelijan pitkäaikaisasunnottomuuteen. Selvityksessä selostettiin vain yleisiä asukasvalintaperusteita ja kaupungin vaikeaa vuokra-asuntotilannetta. Koska saadun selvityksen mukaan kantelijalle oli varattu aika tuetun asumisen arvioon, mutta hän ei ollut saapunut sovittuun tapaamiseen, kantelu ei johtanut AOA:n muihin toimenpiteisiin kuin, että hän kiinnitti yleisellä tasolla asunto-osaston huomiota näkemykseensä, jonka mukaan kunnan asukasvalintaa hoitavan viranomaisen tulee ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin pitkäaikaisasunnottomuuden poistamiseksi (3975/4/13).

Asuntojen korjausavustusasioiden lainvastainen käsittely

Vammaisen lapsen asumisen parantamista koskevan avustusasian käsittely epäonnistui

AOA:n mukaan korjausavustuksen maksatusta hakeneen kunnan ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) menettely oli lainvastainen. Kunta jätti avustusasian käsittelyn kesken ja ARA poisti kunnan rahatilauksen selvittämättä asiaa asianmukaisesti. Asiasta kantelivat oikeusasiamiehelle lapsen vanhemmat. He olivat vuonna 2010 hakeneet kunnalta avustusta lapsensa hoidon tarpeen edellyttämään omakotitalonsa korjaukseen.

AOA totesi saamiensa selvitysten perusteella, että tapahtumien kulussa ja asian tulkinnassa oli ollut selkeää ristiriitaa. Kunnan selvityksen mukaan vammaispalvelulain nojalla hankkeeseen olisi saanut avustusta vain muutamia tuhansia euroja. Tämän vuoksi kunta myönsi korjausavustuslain nojalla korjausavustusta 41 % hyväksytyistä kustannuksista eli noin 40 000 euroa. Vanhemmat hakivat vuonna 2011 korjausavustuksen maksatusta ja kunta teki rahatilauksen ARAlle. Selvityksensä mukaan kunta oli vastannut ARAn lisäselvityspyyntöön ja lähettänyt sille pyydetyt asiakirjat. Lisäksi kunta oli myöntänyt kantelijoille vammaispalvelulain nojalla avustusta asunnon muutostöihin 3 000 euroa. Kunnan selvityksen mukaan sillä ei ollut mitään oikeudellista perustetta jättää avustus maksamatta. Koska ARA ei myöntänyt kunnan tilaamaa avustusta, asia oli jäänyt keskeneräiseksi.

ARA oli selvityksensä mukaan poistanut kunnan rahatilauksen, koska korjausavustus on toissijainen avustus, eikä kunta ollut selvittänyt vammaispalvelulain nojalla myönnettävää avustusta. ARAn mukaan kunta ei olisi myöskään antanut pyydettyä lisäselvitystä määräajassa. ARA katsoi selvityksessään myös, että sen tehtäviin ei kuulu suoraan ohjata avustuksensaajia eikä vastata avustuspäätöksiin liittyviin kyselyihin. Se antaa kunnille ohjausta vain vuosittain annettavilla ohjeilla. AOA totesi, että ARAn selvityksistä ei ilmennyt, mihin asiakirjoihin tai asiakirjarekisterin tietoon perustui sen näkemys, että kunta vastoin ilmoitustaan ei olisi antanut pyydettyjä lisäselvityksiä määräajassa eikä sitä, millä perusteella ARAlla oli ollut oikeus poistaa kunnan määrärahatilaus.

AOA:n mukaan perustuslaissa turvattuun sosiaaliturvaan kuuluu, että julkinen valta turvaa lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Erityisen tuen tarpeessa olleen vammaisen lapsen huolenpitoa ja hyvinvointia tukeva korjausavustusmenettely epäonnistui ARAn laiminlyöntien vuoksi. ARAn olisi tullut käsitellä kunnan korjausavustuslain mukainen rahatilaus muulta osin viimeistään silloin, kun kunta oli ilmoittanut myöntäneensä kantelijoille avustusta vammaispalvelulain nojalla. ARAlla ei myöskään ollut oikeudellista perustetta poistaa kunnan rahatilausta, vaan asian asianmukainen käsittely olisi edellyttänyt asian riittävää ja asianmukaista selvittämistä. Lisäksi ARAlla oli korjausavustuslain mukaan velvollisuus ohjata ja valvoa kuntia avustuksen myöntämisessä ja siihen liittyvässä menettelyssä. ARAn laiminlöi tämän, kun se ei vastannut kunnan eikä myöskään kantelijoiden tiedusteluihin.

AOA esitti, että ARA, YM ja kunta harkitsevat yhdessä, miten ne voisivat taloudellisesti kohtuullisella tavalla hyvittää kantelijoille asian käsittelyssä tapahtuneet laiminlyönnit (328/4/13*).

YM ilmoitti AOA:lle, että tarpeellisten hyvitystoimenpiteiden selvittämiseksi ministeriön, ARAn ja kunnan kesken oli ollut useita yhteydenottoja. Niiden perusteella ryhdyttiin seuraaviin toimenpiteisiin, jotka muodostavat kokonaisuuden tapahtuneiden laiminlyöntien hyvittämiseksi kantelijoille. Kunta maksaa kantelijoille alkuperäisen päätöksen mukaisen avustuksen 38 886 euroa korkoineen. ARA maksaa koko summan viivästyskorkoineen kunnalle. ARA ja kunta olivat esittäneet kantelijoille kirjallisen anteeksipyynnön. Lisäksi kunta oli maksanut heille hyvitystä 400 euroa. Kunta oli esitellyt nämä toimenpiteet kantelijoille ja he ovat hyväksyneet ne riittäväksi. Edellisten lisäksi kunnan

selvityksestä ilmenee, että kantelijoille maksetaan vammaispalvelulain mukainen korvaus vielä lisäksi eräistä toimenpiteistä.

ARA ilmoitti, että sen ja kuntien välisen ohjauksen ja tiedon kulun lisäämiseksi sekä käsittelyn luotettavuuden parantamiseksi otetaan vuoden 2015 aikana käyttöön uusi sähköinen määrärahajärjestelmä korjaus- ja energia-avustuksille. Siinä sekä kunta että ARA pystyvät seuraamaan rahatilauksen käsittelyä ja siihen liittyviä selvityksiä reaaliajassa. Näin mahdolliset tietokatkokset voidaan välttää. ARA tulee jatkossa kiinnittämään huomiota kuntien ohjaukseen sekä koulutuksen hakemalla uusia ja parempia ohjausmuotoja. YM:n mukaan se tulee jatkossa tulosohjauksessaan painottaman hyvän hallinnon periaatteiden, kuten palveluperiaatteen ja neuvonnan, toteutumista korjausavustusten myöntämismenettelyssä.

Hissiavustuksen käsittely vastoin lakia

Toisessa kanteluasiassa asunto-osakeyhtiön hallituksen jäsenet olivat tiedustelleet vuosina 2012 ja 2013 puhelimitse, sähköpostitse ja kirjatulla kirjeellä ARAlta asunto-osakeyhtiön vuonna 2010 jättämän hissiavustushakemuksen käsittelyä. ARA ei ollut vastannut yhteenkään kirjalliseen tiedusteluun. Tänä aikana yhtiössä jouduttiin päättämään tilinpäätöksestä ja vastuuvapauden myöntämisestä puutteellisten tietojen perusteella. ARA antoi selvitystä asian käsittelystä vasta kantelun johdosta oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä.

AOA katsoi, että ARAn olisi korjausavustuslain mukaisena valtionapuviranomaisena tullut täyttää hallintolain mukaiset vaatimukset palvelun asianmukaisuudesta ja asiakkaan neuvontavelvollisuudesta. Lisäksi sen olisi tullut vastata asianosaisille käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintolaki ja siinä säädetyt hyvän hallinnon vaatimukset asianmukaisesta ja tehokkaasta viranomaistoiminnasta ovat olleet voimassa jo kymmenen vuotta. AOA piti huolestuttavana sitä, että tästä huolimatta ARA laiminlöi velvollisuutensa järjestää palvelunsa siten, että hallinnon asiakas olisi saanut palvelua asianmukaisesti. Se ei myöskään antanut hallintoasian hoitamista koskevaa neuvontaa eikä vastannut asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin. AOA antoi ARA:lle huomautuksen sen lainvastaisesta menettelystä ja saattoi päätöksensä tiedoksi myös YM:lle, joka vastaa toimialallaan hallinnon asianmukaisesti toiminnasta (1657/4/13*).

ARAn ja YM:n menettely keventää kanteluasioiden käsittelyä

AOA antoi YM:lle ja ARAlle huomautuksen, kun ne olivat keventäneet ARAlle tehtyjen kanteluiden käsittelyä päättäessään ARAn tulostavoitteista vuosille 2013 ja 2014. Vuokravalvontaa koskevia kirjeitä ei enää käsitelty kanteluina, vaan vastauksissa annettiin vain yleisluonteista ohjausta eikä otettu kantaa yksittäistapauksiin.

AOA:n mukaan YM ja ARA laiminlöivät asuntoasioita koskevien hallintokanteluiden asianmukaisen käsittelyn ARAssa. Tulosohjausasiakirjalla ei ole voitu poiketa siitä, mitä lainsäädännössä edellytetään kanteluasioiden asianmukaiselta käsittelyltä. ARAn tehtävänä on sitä koskevan lain mukaan ohjata ja valvoa arava- ja korkotukilainoitetun asuntokannan käyttöä. Aravarajoituslain mukaan ARA antaa kunnille yleistä ohjausta vuokranmäärityksestä. Lain esitöiden mukaan ohjaukseen kuuluu myös kanteluiden käsittely. ARA:n velvollisuus käsitellä kanteluita perustuu siten tähän lainsäädäntöön ja hallintolakiin, jonka mukaan hallintokanteluita käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

AOA piti huolestuttavana sitä, että asuntoasioista vastaava virasto oli rajannut toimivaltaansa siten, että vuokrataloyhtiön asukkailla ei ole vuokrien määräytymistä ja tasaamista koskevissa asioissa ollut käytettävissään asianmukaista oikeussuojakeinoa. AOA oli siirtänyt erään vuokrien tasausta koskeneen kantelun ARAn ratkaistavaksi. ARA oli vastannut, että keskus ei ole kanteluvi-

ranomainen vuokrien valvontaan liittyvissä asioissa ja siirsi kantelun takaisin oikeusasiamiehelle. AOA ryhtyi omana aloitteenaan selvittämään, millä oikeudellisella perusteella YM ja ARA olivat voineet rajoittaa ARAn valvontatehtävää siten, ettei sille kuulu kanteluasioiden käsittely.

AOA pyysi YM:ltä toukokuun 2015 loppuun mennessä selvitystä ARAlle tulleiden kirjeiden, selvityspyyntöjen ja kantelujen määristä vuosina 2013 ja 2014 sekä niiden johdosta hankituista selvityksistä, niihin liittyneestä ohjauksesta ja muista toimenpiteistä. Lisäksi YM:n tulee antaa oma lausuntonsa siitä, millä tavoin kantelujen käsittely ARAssa on sen näkemyksen mukaan täyttänyt hallintolaissa säädetyt kantelun käsittelyä koskevat vaatimukset (4002/2/13*).

4.18 Opetus ja kulttuuri

Opetuksen hallinnonalaan kuuluu opetus- ja kulttuuritoimi. Asiaryhmän laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Jussi Pajuoja* ja sen pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*. Kohdassa 4.18.5 esitellyt tapaukset ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita. OA *Petri Jääskeläisen* opettajan sananvapautta käsittelevä ratkaisu esitetään jaksossa muut asiat (4.25). Lisäksi AOA *Maija Sakslin* huolehti muun muassa niistä opetusalan asioista, jotka koskivat lastensuojelua ja kunnallista päätöksentekoa.

4.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Valtion ja kuntien tiukka talous näkyi sekä suoraan että välillisesti koulutuksessa ja tutkimuksessa. Ajankohtaisia asioita olivat muun muassa opetusta järjestävien kuntien, ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen taloudelliset vaikeudet ja oppilaitosverkon karsimissuunnitelmat. Niukassa taloustilanteessa keskusteltiin varsinkin lukioiden ja ammatillisen koulutuksen vähentämistarpeista. Talous vaikutti osaltaan siihen, että oppivelvollisuusajan pidennysehdotus kariutui. Voidaan myös ennakoida, että koulu- ja ryhmäkoot suurenevat tulevaisuudessa.

Uutta oli, että opetuksessa kannustettiin hyödyntämään erilaisia teknologioita, koska sähköinen ylioppilastutkinto on tulossa vuonna 2016.

Opettajien lomautukset ja palkkaus nousivat jälleen esille. Opettajien lomautuksia oli vuoden aikana 14 kunnassa, ja vuodelle 2015 niitä on ennakoitavissa ainakin sama määrä.

Vuoden kuluessa pantiin täytäntöön ns. koulurauhapaketti. Edelleen perusopetuksen kannalta oli tärkeätä lisätä oppilashuollon keinoja lainmuutoksella 1.8.2014 lukien.

Varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu eteni vaivalloisesti, vaikka niiden hallinto ja ohjaus siirtyivät jo 1.1.2013 sosiaali- ja terveysministeriöstä (STM) opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM) hallinnonalalle. Vuoden aikana annettiin eduskunnalle useita hallituksen esityksiä, jotka koskivat muun ohella yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamista sekä toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön lainsäädännön uudistamista.

4.18.2 LAILLISUUSVALVONTA

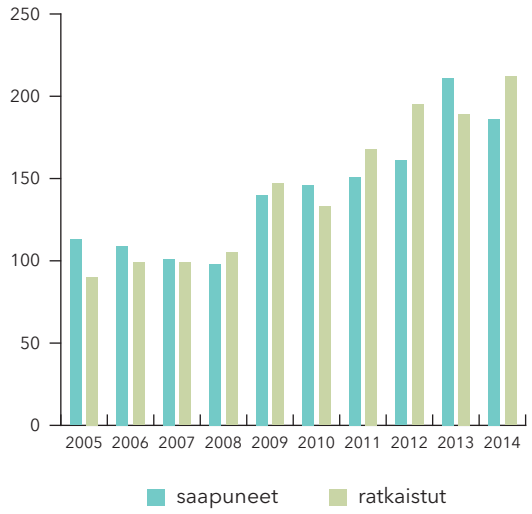
Vuonna 2014 saapui 186 opetusalan kantelua, mikä on hieman vähemmän kuin vuonna 2013 (213). Ratkaistujen kanteluiden määrä 212 oli enemmän kuin edellisenä vuonna (189).

Kanteluista johti toimenpiteisiin 36 asiaa. Niistä huomautuksia oli 2, käsitys esitettiin 19 asiassa, 14 tapauksessa tapahtui korjaus ja esityksiä tehtiin 1. Oma-aloitteisesti otettiin tutkittavaksi yksi asia. Opetusalan kanteluissa toimenpideprosentti oli 17 % (2013 vastaavasti 12,7).

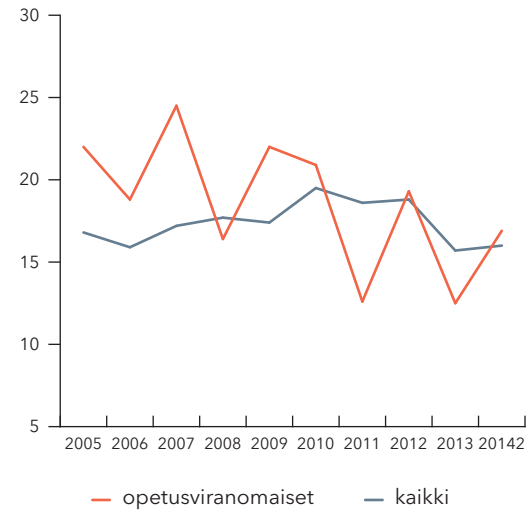
Kanteluiden pääosa käsitteli perusopetuksen toteutusta. Niiden aiheina olivat muun muassa koulumatkojen järjestelyt, koulujen lakkauttaminen, koulukiusaamisen selvittäminen ja siihen puuttuminen sekä päivänavauksen sisältö ja toteutus.

Ylioppilaskokeeseen liittyen selvitettiin vammaisen kokelaan tarvitsemaa erityistä tukea koejärjestelyissä, ylioppilastutkintolautakunnan puheenjohtajan nimittämistä ja ylioppilaskokeen arviointia.

Ammatillisen koulutuksen ja aikuiskoulutuksen puolella tutkittiin esimerkiksi harjoittelupaikkojen saantivaikeuksia ja sitä, voidaanko työharjoitteluun tuleville opiskelijoille tehdä huumetesti.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

Yliopistoihin kohdistuvissa kanteluissa tulivat esille yliopistojen opiskelijavalinnat, ylioppilaskunnan pakkojäsenyys, yksityisessä verkkoyliopistossa suoritetun väitöksen pätevyys, yliopiston henkilöstöhallinto ja professuurien virantäytön julkisuus.

4.18.3 TARKASTUKSET

Opetushallituksessa (OPH) toimitettiin 25.3.2014 tarkastus ja pidettiin 12.12.2014 neuvottelu, joissa pohdittiin myös opetusalan ylimmille laillisuusvalvojille tehtyjen kanteluiden ja muun laillisuusvalvonnan päällekkäisyyttä. Vähäisten valvontaresurssien kohdentamisella ja tietojenvaihdolla valvontaviranomaisten kesken on saavutettavissa tehokkuutta ja säästöjä. Hallintolakia selkiytettiin hallintokanteluiden käsittelyn osalta niin, että ylimpien laillisuusvalvojien ja muun laillisuusvalvonnan säännökset vastaavat hyvin toisiaan.

OPH:ssa esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden uudistaminen on loppusuoralla, ja lukion opetussuunnitelman perusteiden päivittämistyö on aloitettu. Myös ammatillisten perustutkintojen perusteet uudistettiin syksyn aikana.

Opetusalalla tehtiin tarkastuksia (9) Opetushallituksessa, aluehallintovirastoissa, kuntien sivistystoimessa ja peruskouluissa. Tarkastuskohteina olivat muun muassa Helsingin, Lappeenrannan, Tampereen ja Kauniaisten sivistystoimi ja niiden eräät perus- ja erityisopetuksen koulut.

Keskusteluaiheita olivat muun ohella erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden asema ja oppilaiden omien päätelaitteiden käyttö perusopetuksessa. Tampereella ja Kauniaisissa pohdittiin sitä, mikä on peruskoulun oppilaiden oikeus ja velvollisuus käyttää omaa älypuhelinta opetussuunnitelman mukaisessa, maksuttomassa perusopetuksessa.

Lisäksi sosiaalihuollon alalla tehtiin useita tarkastuksia koulu- ja nuorisokoteihin, joiden yhteydessä käsiteltiin myös opetuksen järjestämistä.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja tutustui 13.5. Solakallion erityiskouluun Helsingissä. Koulussa opetellaan erityisesti sosiaalisia taitoja, joilla turvataan arjessa selviytymistä. Kuvassa oppilaille tehty tietoisku vierailusta.

Laillisuusvalvonnan kannalta merkittävää on lisäksi se, että opetustoimen alalla aluehallintovirastot eivät tee tarkastuksia, vaan valvonta tapahtuu muilla keinoin, kuten kanteluita käsittelemällä.

4.18.4 LAUSUNNOT

AOA Pajuoja antoi OKM:lle lausunnon varhaiskasvatuksen uudistamistyöryhmän mietinnöstä, oppivelvollisuusiän nostamista koskevasta hallituksen esityksestä ja hallituksen esityksestä muiden uskontojen kuin evankelisluterilaisen ja ortodoksisen uskonnon opetusperusteiden tiukennuksesta perusopetuksessa. Viimeksi mainitusta asiasta AOA antoi myös lausunnon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

Joulukuussa 2013 ratkaistuun kanteluun (3958/4/12) liittyen OKM ilmoitti 19.12.2014, että suu- ja leukakirurgian vastaavat kouluttajat tekevät esityksen OKM:lle ja STM:lle yhteisen hammaslääkärikoulutuksen kehittämisestä AOA:n edellyttämällä tavalla. Koulutuksen kehittämistä jatketaan vuonna 2015 ottaen huomioon yliopistojen autonomia.

4.18.5 RATKAISUJA

Huoltajien kouluavustajahakemukseen ei annettu päätöstä eikä valitusosoitusta

Tukea tarvinneen lapsen huoltajat hakivat syksyllä 2012 kouluavustajaa lapselleen. Lapsi oli siirtymässä toiseen kouluun erityisopetukseen. Vanhemmat kantelivat muun ohella siitä, ettei ala-asteen rehtori antanut heidän hakemukseensa päätöstä valitusosoituksineen. Tilannetta oli käsitelty myös aluehallintoviraston opetusalan palveluissa.

AOA katsoi, että ala-asteen rehtorin olisi tullut antaa huoltajien avustajahakemukseen valituskelpoinen päätös valitusosoituksineen. Hallintokantelun ratkaissut aluehallintovirasto yhtyi sittemmin oikeusasiamiehen näkökantaan (109/4/13).

Professorin tehtävää hakeneen asiakirjapyyntö viivästyi neljällä kuukaudella

Kantelija pyysi 23.10.2012 ja 8.11.2012 yksilöidysti yliopistolta hakuun liittyneitä asiakirjoja. Hän oli joutunut odottamaan yli neljä kuukautta asiakirjoja, joita hänelle ei ollut ensin lähetetty. Asiakirjat olisivat olleet tarpeen muun ohella tasa-arvoasiaa varten.

AOA katsoi, että julkisuuslain mukainen aineiston toimittamisesta annettu kahden viikon määräaika voidaan ylittää, jos asiakirjoja on paljon, asiakirjoihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai tavanomaista suuremman työmäärän jonkin muun näihin rinnastettavan syyn takia. Muissa tapauksissa asia on käsiteltävä mahdollisimman pian. Yliopiston ja sen lakimiehen esittämät syyt viivästykselle ja suhteellisen rajatun tietopyynnön määräajan ylitykselle eivät olleet asiallisia. AOA:n mukaan on perusteltua, että julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi henkilökunnan saatavilla olisi tietopyyntöjä koskevia laintulkintoja.

Yliopiston menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että pyydetyt asiakirjat olivat tietopyynnön täsmentämisestä huolimatta jääneet kokoamatta ja antamatta. Tässä tilanteessa hakijalla oli ollut perusteltua aihetta odottaa saavansa pyydetyt asiakirjat viipymättä. Tietopyynnön pikainen ensikäsittely on tärkeää, koska viranomaisen kielteisistä päätöksistä tehtyjen valitusten käsittely kestää oikeusasteissa useita kuukausia tai jopa vuosia.

AOA esitti yliopistolle ja erityisesti sen lakimiehelle käsityksensä. Myös tasa-arvovaltuutettu arvosteli yliopistoa kantelijan pyytämän tasa-arvoselvityksen saannin viivästyksestä (1291/4/13).

Esteellisyys ja muutoksenhaku liikenneopettajan ammattitutkinnossa

Liikenneopettajan erikoisammattitutkintoa suorittanut aikuisopiskelija kanteli ammatti-instituutin menettelystä näyttötutkinnon suorittamisessa. Hän kiinnitti huomiota muun ohella näyttötutkinnon vastaanottajien ja tutkintotoimikunnan jäsenten esteellisyyteen ja vaikeuksiin hakea oikaisukeinolla muutosta osasuorituksen hylkäämispäätökseen.

AOA tähdensi, että esteellisyysongelmia ilmeni sekä näyttötutkinnon vastaanottamisessa ammatti-instituutissa että liikenneopetuksen tutkintotoimikunnassa. Koulutettavien perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttäisi näyttötutkintojärjestelmän selkeyttämistä ja liikenneopetuksen tutkintotoimikunnan riittävää tutustumista käytännössä näyttöjen vastaanottamiseen. OKM onkin asettanut työryhmän selkeyttämään näyttötutkintojärjestelmää (1370/4/14).

Opinnäytetyössä ei otettu huomioon hyvää hallintoa ja julkisuusperiaatetta

Ammattikorkeakoulu oli keväällä 2010 hyväksynyt opiskelijan opinnäytetyön, jota hänen toimitusjohtaja-isänsä oli ohjannut. Opiskelija oli sen yrityksen palveluksessa, jota tutkimuksen liitteeksi oheistettu, salassa pidettäväksi määrätty asiakastyytyväisyystutkimus palveli. Ammattikorkeakoulu ei nähnyt asetelmassa ongelmia hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen kannalta.

AOA ei voinut sekä toimivaltasyistä että kantelun vanhentumisen perusteella tutkia opiskelijan ja hänen isänsä menettelyä. Hän piti kuitenkin ammattikorkeakoulun menettelyä monin tavoin ongelmallisena.

Ensiksikin työtä ohjannut toimitusjohtaja-isä oli sellaisessa asemassa suhteessa tutkimuskohteena olleeseen yritykseen, kyselytutkimuksen toteutustapaan, omaan opiskelijapoikaansa ja yrityksessä hyödynnettyyn tulokseen eli asiakaskyselytutkimukseen, ettei häntä olisi tullut valita tutkimustyön ohjaajaksi tai kommentoijaksi. Toiseksi ammattikorkeakoulussa tilanne oli opiskelijoiden oikeusturvan kannalta niin epäselvä sekä tutkimustyön arvioinnin että siitä kertyneen dokumentaation suhteen, ettei se vastannut hyvän hallinnon vaatimuksia. Myös julkisuusperiaatteen kannalta tilanne oli pulmallinen.

Hyvän tiedonhallintatavan vaatimusten vuoksi ammattikorkeakoulun on pidettävä luetteloa käsiteltävistä ratkaistuista ja asioista tai muutoin huolehdittava siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Julkisuus edistää opinnäytetöiden ja opetuksen saattamista riittävän laajan tieteellisen ja muun arvioinnin kohteeksi. Se, ettei kantelija ole ollut asianosaisasemassa, ei estänyt häntä julkisuusperiaatteen puitteissa

ja vastoin ammattikorkeakoulun esittämää kantaa pyytämästä arkistoituja asiakirjoja ja toimittajaa kiinnostavia tietoja ammattikorkeakoululta (2457/4/13*).

Suomenlinnan hoitokunta muutti johtokunnan asukasedustajien vaalitapaa vastoin hyvää hallintoa

AOA katsoi, että Suomenlinnan hoitokunnan johtokunnan asukasedustajien vakiintuneeseen vaalitapaan tekemä muutos olisi kaivannut OKM:ltä selkeämpiä ja ajoissa annettuja ohjeita.

Hoitokunta oli aiemmin työjärjestyksensä mukaisesti järjestänyt vaalit, mutta ei tehnyt sitä keväällä 2013. Hallintolain mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (2933/4/13*).

Vastaavalla tavalla kunnan olisi tullut tehdä hallintopäätös ja antaa valitusosoitus hakemuksesta, joka koski varhennettua esiopetusta (1794/4/13). Niin olisi tullut menetellä myös tilanteessa, jossa kunnan opetustoimi oli päättänyt järjestää lapsen avustajapalvelut luokkakohtaisen avustajan turvin. Kun vanhemmat tämän jälkeen hakivat nimenomaan henkilökohtaista avustajaa, hakemuksen johdosta olisi tullut tehdä valituskelpoinen päätös (219/4/13*).

Koulun on järjestettävä vaihtoehto uskonnolliselle päivänavaukselle

Oikeusasiamiehelle kannellut peruskoulun ja sittemmin lukion oppilas oli oman ilmoituksensa perusteella vapautettu päivänavauksista. Niiden ajaksi ei ollut järjestetty korvaavaa toimintaa.

AOA totesi, että oppilaalla ja hänen huoltajallaan tulee olla aito ja todellinen vapaus valita osallistuuko oppilas koulun tilaisuuksiin, joissa on uskonnollista ainesta. AOA:n mukaan ongelmallista oli myös, että huoltajien kantaa ei ollut selvitetty.

Uskonnolliselle päivänavaukselle vaihtoehtoinen toiminta tulisi järjestää eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan (PeVM 2/2014 vp) ja OPH:n ohjeiden mukaisesti niin, että oppilaiden omantunnon- ja uskonnonvapaus toteutuu täysimääräisesti.

AOA Pajuojan päätös 13.11.2014, dnro 3994/4/13*, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

Myös päiväkodeissa uskonnon harjoittaminen tulee järjestää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla

Kantelussa arvosteltiin päiväkodeissa järjestettäviä uskonnollisia tilaisuuksia ja uskonnon opetusta.

AOA viittasi tässäkin perustuslakivaliokunnan mietintöön (2/2014 vp). Hänen mukaansa varhaiskasvatuksen järjestäjille ja päiväkodeille tulee antaa asianmukainen katsomuskasvatukseen ja päiväkotien muuhun uskonnolliseen ja katsomukselliseen toimintaan liittyvä ohjaus perustuslakivaliokunnan esittämien suuntaviivojen mukaisesti.

Kunnan tehtävänä on valvoa, että päiväkodeissa järjestettävä hoito, kasvatus ja opetus ovat toimintaa säätelevän lainsäädännön ja sen perusteella asetettujen katsomuksellisen kasvatuksen tavoitteiden mukaisia.

AOA Pajuojan päätös 26.6.2014, dnro 4412/4/13*, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

Vammaisten lasten koulu- ja päiväkotikuljetuksissa ongelmia

Useissa kanteluissa arvosteltiin kaupungin menettelyä vaikeasti vammaisten lasten koulu- ja päiväkotikuljetusten järjestämisessä.

Erässä tapauksessa lapsi, joka terveydentilansa vuoksi tarvitsi jatkuvaa aikuisen valvontaa, oli kuljetettu koulun jälkeen väärään kotiosoitteeseen ja jätetty sinne yksin. OA totesi, että kunnan on huolehdittava ostamiensa palvelujen laadusta ja asianmukaisuudesta. Opetuksen järjestäjällä on

kokonaisvastuu huolehtia siitä, että koulukuljetukset toimivat lapsen edun mukaisesti ja että koulukuljetuksia hoitava yrittäjä noudattaa koulukuljetuksista annettuja säädöksiä, määräyksiä ja ohjeita.

OA Jääskeläisen päätös 16.12.2014, dnro 5692/4/13*, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

Toisessa tapauksessa oli kyse kantelijan kehitys- ja monivammaisesta lapsesta, jonka terveydentila edellytti mahdollisimman lyhyitä, enintään puolen tunnin kestoisia koulukuljetuksia. Opetuksen järjestäjä oli kantelijan selvitysten perusteella päättänyt alkuvuodesta 2012 järjestää lapsen koulukuljetukset erilliskuljetuksena. Lasta oli kuitenkin seuraavien lukukausien aikana kuljetettu vuoroin yhteiskuljetuksessa ja vuoroin ns. pikkutaksilla. Kantelijalta oli vuosittain edellytetty uusia lasta koskevia lääkärintodistuksia.

OA totesi, että kun kyse on vammaisesta ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevasta lapsesta, tulee kuljetusjärjestelyjä koskevan päätöksenteon aina perustua ensisijassa lapsen etuun, lasta koskevaan tietoon ja tapauskohtaiseen harkintaan. Lapsen yksilöllistä tarvetta selvitettäessä ja kuljetusjärjestelyjä tehdessä on pyrittävä hyvään yhteistyöhön lapsen huoltajien tai muiden hänen hoidostaan vastaavien henkilöiden kanssa.

Kaupungilta saadusta selvityksestä ei myöskään ilmennyt hyväksyttäviä perusteita sille, että kantelijalta oli kuljetuspäätöksen tekemiseksi edellytetty toistuvasti uusia lääkärintodistuksia, kun kyse oli ollut vaikeavammaisesta, pysyvästi sairaasta lapsesta.

OA Jääskeläisen päätös 17.12.2014, dnro 5695/4/13*, esittelijä Piatta Skottman-Kivelä

4.19 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat OA *Petri Jääskeläisen* vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*. Kaikki kohdassa 4.19.4 laajemmin esitellyt tapaukset ovat OA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.19.1 YLEISTÄ

Kieliasioissa on kyse perustuslain 17 §:n alaan kuuluvista asioista. Useimmin kyse on 1 ja 2 momentissa turvatusta oikeudesta käyttää omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Näiden oikeuksien toteutumista tarkennetaan ennen muuta yleislakina noudatettavassa kielilaissa ja laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta, mutta myös hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä.

Kieliasioita ovat myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen muiden kielten asemaa ja käyttöä koskevat asiat, jotka ovat kuitenkin käytännössä olleet vähälukuisia. Saamelaisilla ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasiain neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä ja tehdä tarvittaessa aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006, 2009 ja 2013.

4.19.2 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Kertomusvuonna muutettiin kielilain 5 § (1039/2014). Kunnanvaltuuston esityksestä yksikielinen kunta voidaan nyt säätää valtioneuvoston asetuksella kaksikieliseksi kesken sen kymmenvuotiskauden, jonka ajaksi kunta on säädetty yksikieliseksi. Julkisten oikeusavustajien ja yleisten edunvalvojien kielitaitovaatimuksia täsmennettiin päämiesten kielellisten oikeuksien turvaamiseksi (valtioneuvoston asetus 136/2014). Eduskunnalle annettiin hallituksen esitys viittomakielilaiksi (HE 294/2014 vp). Se olisi uusi suppea yleislaki, jolla edistettäisiin viittomakieltä käyttävien kielellisten oikeuksien toteutumista. Aineelliset säännökset näistä oikeuksista sisältyisivät eri hallinnonalojen lainsäädäntöön. Lain on kaavailtu tulevan voimaan keväällä 2015.

4.19.3 LAILLISUUSVALVONTA JA MUU TOIMINTA

Vuonna 2014 kieliasioita ratkaistiin 60 (kanteluita 58 ja omia aloitteita kaksi), joista toimenpiteisiin johti 24 (40 %). Kieliasioiden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut kanslian keskiarvoa korkeampi.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta käyttää ruotsin kieltä (ks. 4.18.4). Suomenkielisen palvelun saatavuutta koski kaksi asiaa. Toisessa ei ilmennyt virhettä (2382/4/13),

toisessa viranomainen ilmoitti korjaavansa puhelinnauhoitteen kielelliset puutteet (5033/4/14). Saamea ja viittomakieltä koski kumpaakin yksi asia. Saamelaisten kotiseutualueen koulujen opetuskieltä koskenut asia siirrettiin opetushallitukselle (2621/4/14). Toinen asia taas ei johtanut toimenpiteisiin, kun viranomainen ilmoitti kiinnittävänsä verkkosivujensa tulevissa uudistuksissa huomiota suomenruotsalaisella viittomakielellä julkaistavaan aineistoon (4208/4/13).

Vieraiden kielten (yleisimmin englannin) käyttöä koski kahdeksan asiaa. Vankilan myymälän ostoslistojen kääntämistä laitoksen vankien yleisimmin käyttämille kielille pidettiin aiheellisena, koska ulkomaalaistaustaisia vankeja oli paljon (3223/4/14). Terveysaseman huomiota kiinnitettiin siihen, että potilaalle ei saa ilmoittaa, että vastaanotolla ei puhuta englantia, jos henkilökunta sitä osaa (903/4/13).

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti muun tarkastustoiminnan ohella huomiota asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

OA kertoi kielellisten oikeuksien laillisuusvalvonnasta Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kielineuvoston järjestämässä tapaamisessa (4982/3/14).

OA antoi Euroopan oikeusasiamiehelle vastineen komission selvitykseen, joka koski rakennustuotealan eurooppalaisten standardien kielikysymystä (4212/2/13*). OA oli edellisvuonna toimittanut asiassa antamansa ratkaisun tiedoksi ja mahdollisia toimenpiteitä varten Euroopan oikeusasiamiehelle, joka ryhtyi selvittämään asiaa (ks. vuoden 2013 kertomus, s. 286–287).

4.19.4 RATKAISUJA

Esitys ulosoton kielisääntelyn kehittämiseksi

OA esitti OM:lle ulosottoasioiden kielisääntelyn kehittämistä, kun lainsäädäntö vaikenee esimerkiksi siitä, miten käsittelykieli ja oikeus asiakirjan käännökseen määräytyvät. Valtakunnanvoudinvirasto oli kanteluasiassa katsonut, että kielilain säännökset hallintoasian käsittelykielestä ja oikeudesta käännökseen oikeuttivat velallisen saamaan maksutta käännöksen osamaksukauppalain mukaista virka-apua ja tilitystä koskevasta pöytäkirjasta. OA kuitenkin katsoi, ettei edes asioiden käsittelykielen määräytymistä koskevan kielilain sääntelyn perusoikeusmyönteisellä tulkinnalla ollut ratkaistavissa, mitä sääntelyä ulosotossa olisi sovellettava, kun pakkotäytäntöönpanon peruste voi olla sekä siviili- että rikosoikeudellinen. Siten voimassa olevasta sääntelystä ei myöskään voitu johtaa ulosottoasian asianosaiselle ehdotonta oikeutta maksuttomaan viralliseen käännökseen esimerkiksi ulosottopöytäkirjasta.

OA piti oikeusturvan ja erityisesti kielellisten oikeuksien näkökulmasta hyvin epätyydyttävänä, ettei sen paremmin ulosottokaaressa kuin kielilaissakaan säädetä ulosottoasioiden kielestä, vaikka kyse on hyvin keskeisestä ja tärkeästä viranomaistoiminnasta. Oli selvää, ettei ulosotto voi olla kielellisten oikeuksien ulkopuolella. Päinvastoin niiden merkitys korostuu, kun yksilö on valtion pakkotäytäntöönpanotoimien kohteena (3254/4/13 ja 2330/2/14*).

OM ilmoitti ryhtyvänsä tarvittaviin toimenpiteisiin lainsäädännön selkeyttämiseksi siten, että hallituksen esitys voidaan antaa seuraavan hallituskauden aikana esimerkiksi siinä yhteydessä, kun ulosottolainsäädäntöön seuraavan kerran valmistellaan muutoksia.

Kaksikielisyys viranomaisen Facebookissa

OA arvioi kielilain tiedottamista koskevan sääntelyn soveltuvuutta Poliisihallituksen ylläpitämään Facebook-sivuun (Suomen poliisi). Sosiaalinen media tiedottamisen keinona eroaa perinteisistä tiedotuskanavista, kuten kunnan tiedotuslehdestä tai viranomaisen virallisista verkkosivuista. Siksi voitiin kysyä, soveltuvatko viranomaisen tiedottamista koskevat kielelliset velvoitteet sellaisenaan Facebookiin. Toisaalta olisi vaikea perustella oikeudellisesti kestävästi, miksi kansalliskieliä ei tulisi kohdella tasapuolisesti myös Facebookissa. Siksi kielilain lähtökohdat soveltuvat OA:n mukaan myös siellä tiedottamiseen. Yksikielinen viranomainen voi siten tiedottaa omalla kielellään. Kaksikielisen viranomaisen taas tulee käyttää molempia kansalliskieliä. Niillä ei kuitenkaan ole pakko tiedottaa sisällöltään ja laajuudeltaan samalla tavalla.

Tutustuttuaan poliisin Facebookin tietosisältöön OA totesi, että sivustoja koskevaa yleistietoa oli saatavilla molemmilla kansalliskielillä. Kaikki muu – myös yleisesti mielenkiintoinen – aineisto oli kuitenkin vain suomeksi. OA:n mukaan kaksikielisyyden tulisi näkyä paremmin. Poliisihallituksen asia oli arvioida, miten tämä toteutetaan käytännössä. Siksi OA saattoi käsityksensä Poliisihallituksen tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään (3746/4/13*).

Poliisihallitus ilmoitti tehneensä ylläpitämäänsä Facebook-sivuun toiminnallisia muutoksia, ohjeistaneensa poliisilaitoksia kaksikielisyyden asettamista vaatimuksista sosiaalisessa mediassa ja ottaneensa asian esiin sekä poliisiin viestintäverkoston kokouksissa että sosiaalista mediaa koskevassa käsikirjassa.

Kansalliskielten yhdenvertaisuus hoidon järjestämisessä

OA tutki suomen- ja ruotsinkielisten potilaiden kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumisen kaksikielisessä terveyskeskuksessa. Julkisuudessa oli väitetty, että ruotsinkieliset potilaat pääsivät hoitoon muita nopeammin. OA selvitti, oliko erikielisten potilaiden hoitoon pääsyssä ajallista eroa ja millaisista eroista mahdollisesti oli kyse ja olivatko erot hyväksyttäviä.

Päivystys oli järjestetty iltaisin, viikonloppuisin ja arkipyhinä siten, että vuorossa oli ollut yhtä aikaa kaksi suomen kieltä puhuvaa lääkäriä ja korkeintaan yksi vain ruotsia puhuva. Viimeksi mainitun palveluita ei ollut rajattu vain äidinkieleltään ruotsinkielisille. Siksi potilailta oli kysytty heidän kykyään tai haluaan saada palvelua toisella kotimaisella kielellä kuin omalla äidinkielellä. OA:n mukaan huomiota tuli kiinnittää siihen, että kaikki asiakkaat eivät joko lainkaan osaa ruotsia tai eivät sitä halua käyttää. Heidän tasapuolinen kohtelunsa niihin nähden, jotka kielitaitonsa ansiosta voivat hakeutua kenen tahansa lääkärin vastaanotolle, edellytti, ettei hoitoon pääsyssä ollut olennaisia ajallisia eroja siitä riippuen, millä kielellä henkilö haluaa saada terveydenhuollon palveluja.

Asiassa ei ollut aihetta epäillä, että palveluja ei olisi tuotettu eri kieliryhmille laadultaan ja sisällöltään yhdenvertaisesti. Toisen kieliryhmän etua ei kohtuuttomasti loukannut se, että terveyskeskuksessa oli yksi pelkästään ruotsinkieltä puhuva päivystävä lääkäri, jonka vastaanotolle pääsyssä saattoi olla jossain määrin ajallista eroa suomenkieliseen lääkäriin verrattuna. Jonotusajat olivat selvityksen mukaan lähellä toisiaan. Terveyskeskuksen menettely oli myös palveluperiaatteen ja viranomaisen tehtävien tuloksellisen hoitamisen vaatimuksen mukainen ja otti huomioon sen, että palveluja järjestettäessä on kiinnitettävä huomiota paitsi niiden riittävyyteen ja saatavuuteen myös asiakkaan valinnanvapauteen (2533/4/13*).

Juhlapostimerkin kieli

OA arvioi säännöllisen valtiopäivätoiminnan kunniaksi julkaistun juhlapostimerkin asianmukaisuutta, kun sen teksti: ”Lakia, työtä, rauhaa, valoa. 150 vuotta säännöllistä valtiopäivätoimintaa Suomessa.” oli vain suomeksi. Merkin suunnittelijan mukaan teksti oli tietoisesti vain suomeksi korostaakseen sitä, että suomen kielen asema oli tuolloin vahvistumassa.

OA:n tehtävä ei ole puuttua taiteellisin perustein valittujen yksittäisten postimerkkien ulkonäköön tai sisältöön. Tämä koskee myös sellaisia postimerkkejä, joissa on sekä tekstiä että kuva niin, että teksti on osa taiteellista kokonaisuutta. Jotta OA voisi puuttua asiaan, postimerkin aiheen tulisi olla ilmeisessä ristiriidassa esimerkiksi Maailman Postiliiton yleissopimuksen velvoittavien sääntöjen kanssa. Asiassa tuli myös muistaa perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksessa turvattu sananvapaus, joka kattaa taiteellisen ilmaisun. Lisäksi taiteen vapaudesta säädetään erikseen perustuslaissa. Kynnys siihen, että OA ottaisi kantaa yksittäisen postimerkin sisältöön, on siten hyvin korkea.

Myös kielilain soveltuminen postimerkkeihin oli tulkinnanvaraista. Postimerkin kuva-aihe ei ole sellaista tiedottamista, jota luontevasti voitaisiin arvioida palvelua tuottavan valtionyhtiön kielellisiä velvoitteita koskevan sääntelyn perusteella, vaikka kuva-aihe koostuisi suureksi osaksi tekstistä. Arvio voi kuitenkin olla toinen, kun kyse on sellaisesta tekstistä tai informaatiosta, joka kytkeytyy olennaisesti postimerkin varsinaiseen rooliin, kuten julkaisumaan nimi sekä merkin luokka ja nimellisarvo. Postimerkki on todistus siitä, että postimaksu on maksettu ennalta. Selvityksen mukaan nämä asiatekstit ovat merkeissä aina kummallakin kansalliskielellä.

OA piti taiteellisten näkökohtien ja merkin niukan tilan vuoksi ymmärrettävänä, että samassa merkissä ei ehkä ole ollut mahdollista käyttää sekä suomea että ruotsia sikäli kuin kyse on tekstistä, joka on osa merkin taiteellista sisältöä. Toisaalta OA viittasi kansalliskielten yhdenvertaisuuteen ja siihen, että suomen ja ruotsinkielisen väestönosan kulttuurisista ja yhteiskunnallisista tarpeista tulee huolehtia yhtäläisin perustein. Tähän nähden olisi voinut olla mahdollista harkita sitäkin, että merkistä olisi julkaistu erikseen kaksi kieliversiota. Näin siksi, että valtiopäivätoiminnan juhlavuosi koskettaa koko kansakuntaa, ei vain sen suomenkielistä osaa. OA:lla ei kuitenkaan ollut riittäviä oikeudellisia perusteita puuttua asiaan (3869/4/13*).

Muita ratkaisuja

Yhä edelleen tuli esiin tilanteita, joissa virkamiehen tai työntekijän oma kielitaito vaikuttaa asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kielilain mukaista ei ole, jos asiakas joutuu vaihtamaan käyttämänsä kansalliskielen toiseksi virkamiehen riittämättömän kielitaidon takia. Kielivalinta ei tällöin ole vapaaehtoinen. Kielelliset oikeudet eivät toteutuneet esimerkiksi, kun julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen yhtiön asiakaspalvelija oli tiedustellut kantelijalta mahdollisuudesta käyttää ruotsin sijaan englantia (2900/4/14), verotoimistossa ruotsiksi asioinut kantelija oli joutunut hoitamaan asiansa englanniksi (3742/4/13*), poliisimies ei ollut osannut riittävästi ruotsia eikä ollut noutanut paikalle ruotsia osaavaa henkilöä (1319/4/13*) eikä kantelija ollut saanut asiaansa maistraatissa hoidetuksi äidinkielellään ruotsiksi (3385/4/13).

Seuraavissa tapauksissa virhe myönnettiin ja korjattiin. Haastemies oli lähettänyt ruotsinkieliselle kantelijalle suomenkielisen yhteydenottopyynnön. Vastaaviin tilanteisiin aiottiin laatia kaksikielinen lomake (3877/4/13). Todistus haasteen tiedoksiannosta oli suomeksi, vaikka vastaajan äidinkieli oli ruotsi. Käräjäoikeus oli kiinnittänyt haastemiesten huomiota kielellisiin oikeuksiin ja ilmoitti toimittavansa tiedoksiannon uudelleen (596/4/14). Maistraatti ei ollut palvellut kantelijaa ruotsiksi tämän pyytäessä rekisteriotetta. Sittemmin se antoi otteen maksutta ja kiinnitti virkamiehen huomiota oikeaan menettelyyn ja tarjosi tälle kielikoulutusta (5133/4/13). Kolme viranomaista ilmoitti, että esiin tullut verkkosivu-

jen kielellinen puute voitiin ottaa huomioon käynnissä jo olleessa uudistustyössä (2319/4/14), puhelinvastaajapalvelu aiottiin muuttaa kaksikieliseksi (5033/4/14) ja kotitalouksiin jaetussa tiedotteessa ilmennyt kielellinen puute oli korjattu (1389/4/13).

Oikeutta käännöksiin koski kaksi tapausta. Tutkinnanjohtajan laatiman päätöksen käännöksen laatu jätti toivomisen varaa. OA kiinnitti poliisilaitoksen huomiota siihen, että virallisia käännöksiä viranomaisen nimissä laativilla virkamiehillä tulee olla riittävä kielitaito ja heidän tulee itsekin kyetä arvioimaan kielitaitonsa riittävyyttä kääntämiseen (5325/4/13). Tuomion käännöksen saamiseen kulunut kahden viikon aika ei edellyttänyt toimenpiteitä. Sääntely ei edellytä, että käännöksen tulisi valmistua ennen kuin tyytymättömyyden ilmoittamiselle asetettu seitsemän päivän määräaika umpeutuu. Muun sääntelyn puuttuessa käännös tulee laatia ilman aiheetonta viivytystä. Käräjäoikeuden käytäntö oli, että jos käännöstä on pyydetty ennen kuin tuomio on annettu, tuomio ja käännös annetaan samanaikaisesti (4976/4/13).

Erilaisten opasteiden kielikysymyksiä arvioitiin kolmessa ratkaisussa. Ensimmäisessä OA katsoi, että Postin pakettiautomaattien teksteissä tulisi käyttää kaksikielisissä kunnissa molempia kansalliskieliä, jos nuo tekstit liittyvät postin yleispalveluun kuuluvien pakettien lähettämiseen ja vastaanottamiseen (5551/4/13*). Muut ratkaisut koskivat kansalliskielten keskinäistä järjestystä kielilain tarkoittamissa opasteissa. Nimien kieliversioiden järjestyksestä ei ole säädetty. Siksi jäi kaksikielisen kunnan harkintaan, muuttaako se katujen ja teiden nimikylttien kieliversioiden järjestyksen kunnan kielellisten olosuhteiden muututtua (3932/4/13*). OA:lla ei ollut perusteita puuttua myöskään enemmistökieleltään ruotsinkielisessä kunnassa sijaitsevan postitoimipaikan nimikylttiin, jossa vähemmistökielinen teksti oli ensiksi (1012/4/14). Näissä tapauksissa OA piti sinänsä loogisena, jos enemmistökielinen nimi olisi ensin tai ylempänä, koska silloin kunnan kielellinen asema näkyisi konkreettisesti.

4.20 Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään kohdassa 4.5. Verotusta koskevien kantelujen ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Asiaryhmän pääesittelijä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Ulla-Maija Lindström*. Kertomusjaksossa selostetut ratkaisut ovat AOA:n ratkaisemia ja pääesittelijän esittelemiä.

4.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

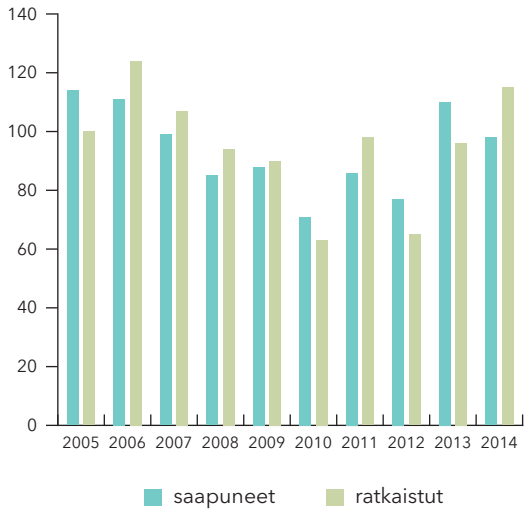
Valtiovarainministeriö (VM) on osa valtioneuvostoa. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. VM:n veroosasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. VM ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvalvonta. Verohallinnon on edistettävä oikeaa ja yhdenmukaista verotusta sekä kehitettävä Verohallinnon palvelukykyä.

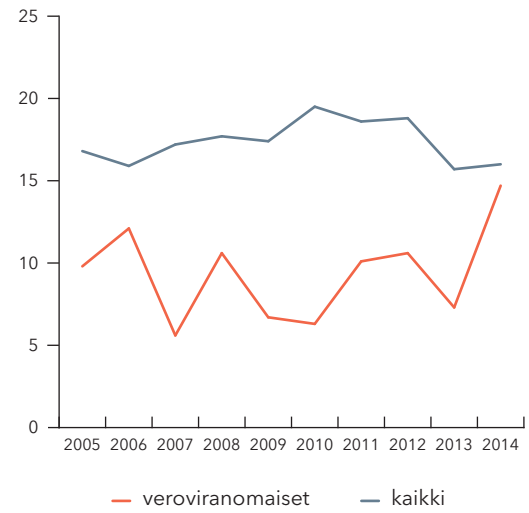
Verohallinto on valtakunnallinen viranomainen, jonka toiminnot on järjestetty verotusta hoitaviin valtakunnallisiin pääyksiköihin sekä konserniohjauksesta ja tukipalveluista vastaaviin yhteisiin yksiköihin. Verotusta hoitavia yksiköitä ovat Henkilöverotusyksikkö, Yritysverotusyksikkö, Veronkantoyksikkö ja Verotarkastusyksikkö. Varsinaiset verotustehtävät hoidetaan eri puolella Suomea sijaitsevissa toimintayksiköissä. Verohallinnon muita yksiköitä ovat Tietohallintoyksikkö ja Hallintoyksikkö, Esikunta- ja oikeusyksikkö, Viestintäyksikkö ja Sisäisen tarkastuksen yksikkö. Lisäksi Harmaan talouden selvitysyksikkö tuottaa tietoa harmaan talouden ilmiöstä ja laatii yrityksistä ja yhteisöistä selvityksiä muille viranomaisille. Verohallinnosta riippumattomia toimielimiä ovat Keskusverolautakunta, joka antaa ennakkoratkaisuja, ja Verotuksen oikaisulautakunta, joka käsittelee oikaisuvaatimuksia. Niin ikään Verohallinnosta riippumaton Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö valvoo veronsaajien oikeuksia verotuksessa ja verotusta koskevassa muutoksenhaussa.

Verohallinnon lisäksi veroja kerää muun ohella Liikenteen turvallisuusvirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen.

Kertomusvuoden 2014 heinäkuun alussa tulivat voimaan rakennusalan verovalvontaa tehostava työntekijöitä ja rakennusurakoita koskeva uusi tiedonantovelvollisuus. Verotusmenettelystä annettuun lakiin lisättyjen säännösten nojalla rakennustyömaalla tapahtuvan rakennustoiminnan ja työntekijätietojen lisäksi myös yksityishenkilöt ovat rakennuttajina tiedonantovelvollisia, jos rakentaminen edellyttää rakennuslupaa. Lakia verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta sekä lakia tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä muutettiin 1.12.2014 voimaan tulleilla laeilla. Lainmuutoksen nojalla jokaisella on oikeus saada Verohallinnon ylläpitämästä verovelkarekisteristä siihen talletettu tieto yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröidyn muun yrityksen kuin luonnollisen henkilön tai kuolinpesän verovelasta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

Verotusta koskevia kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin 116. Ratkaisujen määrä kasvoi jonkin verran edelliseen vuoteen verrattuna. Toimenpideratkaisuja oli 15. Kantelujen ja toimenpideratkaisujen määrä on vanhastaan ollut melko pieni huolimatta siitä, että verolainsäädäntö on usein velvollisille vaikeaselkoista. Lisäksi verotus on massamenettelyä, jossa suuri määrä asioita käsitellään lyhyessä ajassa. Verotuksen kattavien oikeussuojakeinojen ja verotusmenettelyn yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi asiakkaat eivät ole kuitenkaan kokeneet tarvetta kääntyä ylimmän laillisuusvalvojan puoleen.

Pääosa kanteluista oli yksityishenkilöiden tekemiä. Vuoden 2013 tuloverotuksessa käyttöön otettu eläketulon lisävero herätti edelleen tyytymättömyyttä. Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin tuloveroasteikkolain ja tuloverolain esitöitä sekä Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä 10.10.2013, jolla se hylkäsi ennakonperintää koskevan verovalituksen. Korkeimman hallinto-oikeuden kirjaamosta saadun tiedon mukaan hallinto-oikeuden päätökseen oli haettu lupaa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja asia on siellä vireillä. Joissakin kanteluissa arvosteltiin yhtiöissä tehtyjä verotarkastuksia ja niihin perustuvia jälkiverotuksia tai verojen perintätoimia. Kanteluihin annetuissa vastauksissa selostettiin sovellettavia oikeusohjeita ja oikeuskäytäntöä sekä ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja.

Ruotsista muuttaneiden eläkkeiden verotus ja toisaalta ulkomaille muuttaneiden Suomesta maksettavien eläkkeiden verotus aiheutti tyytymättömyyttä. Vastauksissa selostettiin Suomen tuloverolain säännöksiä sekä Pohjoismaisen tai Suomen ja asuinvaltion välisen verosopimuksen määräyksiä. Tuloverolaissa hallitukselle on annettu valtuus vastavuoroisuuden edellytyksellä tehdä sopimus vieraan valtion kanssa kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi. Verosopimusten perusteella toimitetun verotuksen katsotaan tapahtu-

neen tuloverolain mukaan. Oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä Suomen hallituksen päättämiin verosopimuspoliittisiin linjauksiin.

Kertomusvuonna yleisradioveroa koskeviin kanteluihin annetut ratkaisut selittivät suurelta osin ratkaisujen määrän kasvun edelliseen vuoteen verrattuna. Näissä kanteluissa arvosteltiin yleisradioveron perimistä pienistä eläkkeistä tai muista etuuksista, jotka muutoin olivat verovapaita. Myös ulkomailla asuvat suomalaiset arvostelivat velvollisuuttaan maksaa yleisradioveroa. Kanteluihin annettuja ratkaisuja selostetaan jäljempänä.

Verohallinnon asiointipalvelut aiheuttivat tyytymättömyyttä. Kantelija oli 31.7.2013 tehnyt kirjallisen tietopyynnön Verohallintoon, mutta ei ollut vielä kantelun tekemiseen eli vuoden 2013 marraskuuhun mennessä saanut siihen vastausta. Kun oikeusasiamiehen selvityspyyntö saapui verotoimistoon, kantelijan tietopyyntö otettiin heti käsiteltäväksi. Johtava veroasiantuntija otti yhteyttä kantelijaan ja kertoi, että asian käsittelyssä oli tapahtunut virhe verotoimistossa ja käsittelyn viivästymistä pahoiteltiin hänelle. Tietopyyntöasiassa tehtiin heti päätös ja kantelijalle lähetettiin vastaus tietopyyntöön samana päivänä. Vastauksessa virhettä pahoiteltiin vielä erikseen ja todettiin, että hyvityksenä viivästymisestä pyydettyjen asiakirjojen kopioinnista ei peritty maksua. Verotoimiston toimenpiteiden johdosta AOA tyytyi kiinnittämään Verohallinnon huomiota tietopyyntöasioiden lainmukaiseen käsittelyyn (5031/4/13*).

Eräässä toisessa kantelussa kuolinpesän osakkaat olivat yrittäneet hoitaa pesän veronpalautusasiaa käymällä verotoimistossa henkilökohtaisesti vuoden 2013 toukokuussa ja jättämällä tällöin lomakkeen tilinumeron muuttamiseksi. Tämän jälkeen asiaa oli tiedusteltu kirjallisesti elokuussa. Kun asiaa ei ollut vieläkään hoidettu, sitä yritettiin selvittää puhelimitse. Verohallinnon kantelun johdosta antamassa selvityksessä todettiin vain, että kantelussa selostettuja yhteydenottoja ei löytynyt ja ilmoitettiin, että Verohallinnosta tullaan ottamaan yhteyttä kantelijaan asian selvittämiseksi. AOA ei pitänyt riittävänä sitä, että Verohallinnon selvityksen mukaan asia oli vielä edelleen hoitamatta. Verohallinto oli AOA lähettämän selvityspyynnön perusteella saanut tiedon siitä, että kantelun mukaan veronpalautuksen maksaminen ei ollut onnistunut huolimatta henkilökohtaisesta käynnistä ja silloin jätetystä lomakkeesta, kirjallisesta tiedustelusta ja lukuisista puhelinsoitoista. AOA:n mielestä Verohallinnon velvollisuutena olisi ollut heti saatuaan tiedon asian käsittelyn viivästymisestä ryhtyä toimenpiteisiin sen korjaamiseksi. Kun Verohallinto vasta selvityksessään ilmoitti ryhtyvänsä toimenpiteisiin, se laiminlöi velvollisuutensa korjata asian käsittelyssä tapahtuneet virheet ja puutteet. Tämän laiminlyönnin seurauksena asian käsittely viivästyi edelleen aiheettomasti (5386/4/13*).

Ajoneuvoverotuksessa tyytymättömyyttä aiheutti henkilö- ja pakettiautojen verotuksen muutos, jonka mukaan vero määräytyy kulutusta vastaavan hiilidioksidipäästön perusteella tai, jos tätä tietoa ei ole, ajoneuvon kokonaismassan perusteella. Kantelijoiden ajoneuvojen kohdalla muutos johti veromäärän merkittävään kasvuun, jopa kolminkertaistumiseen. Kantelijoille annetuissa vastauksissa selostettiin lainmuutoksen esitöitä ja erityisesti valtiovarainvaliokunnan arvioita sen perusteista. Myös ajoneuvoverojen maksuissa erissä ja liikaa maksetun veron palauttamisessa oli kantelijoiden mielestä ongelmia. Kun näissä tilanteissa Liikenteen turvallisuusviraston menettely perustui ajoneuvoverolain säännöksiin, kantelijoille annetuissa vastauksissa selostettiin näitä sovellettavia oikeusohjeita eivätkä asiat johtaneet muihin toimenpiteisiin.

4.20.3 RATKAISUJA

Verohallinnon menettely yksityishenkilöiden liechtensteinilaisen pankin sijoituksia koskevassa tutkinnassa

AOA arvosteli Verohallinnon toimia tutkinnassa, joka koski suomalaisten yksityishenkilöiden sijoituksia liechtensteinilaisessa LGT-pankissa. Tiedotusvälineissä kerrottiin syyskuussa 2013, että Suomen suurimman veronkiertojutun esitutkinta pysähtyi Verohallinnon menettelyn takia. Lehtitietojen mukaan tutkinnassa oli 50–60 miljoonan euron sijoitukset. AOA otti asian tutkittavakseen uutisoinnin perusteella.

Verohallinnon verkkosivuilla julkaistun artikkelin mukaan Suomi sai monen muun valtion tavoin vuonna 2008 ulkomaisen virka-apuverkoston välityksellä tietoja liechtensteinilaisen LGT-pankin asiakkaista. Tapaus liittyi pankin entisen työtekijän kopioimiin tietoihin, jotka hän ilmeisesti myi Saksan tiedustelupalvelulle ja josta tiedot sitten siirtyivät tuntematonta reittiä pitkin eri puolille maailmaa.

Artikkelin mukaan LGT-pankin järjestelyissä käytettiin liechtensteinilaista säätiötä, joka ei vastaa suomalaista säätiötä, vaan on pikemminkin trustiin verrattavissa oleva juridinen rakenne. Sijoitettujen varojen määrä vaihteli asiakkaittain noin miljoonasta eurosta yli 10 miljoonaan euroon. Saadussa aineistossa oli myös mukana esimerkkejä ja suunnitelmia monimutkaisemmista järjestelyistä varojen alkuperän salaamiseksi. Tapaukset osoittavat myös sen, miten huolellista ja pitkäjännitteisestä verosuunnittelu voi olla. Varat oli esimerkiksi siirretty Liechtensteiniin jo kymmeniä vuosia sitten yritystoiminnan luopumisen yhteydessä ja sieltä niitä ei kotiutettu ainakaan viimeisten 10 vuoden aikana Suomessa oleville pankkitileille. Joissakin tapauksissa oli sovittu tiukasta salassapidosta ja sen johdosta esimerkiksi yhteydenotot liechtensteinilaisen pankin ja suomalaisen sijoittajan kanssa tapahtuivat vain puhelimitse ja peitenimeä käyttäen, eikä mitään postia lähetetty Suomeen.

Saamiensa selvitysten perusteella AOA totesi, että Verohallinnon valvontatoimenpiteet olivat viivästyneet aiheettomasti puolitoista vuotta. Valvontatehtäviin ryhtymisen kiireellisyyttä korosti se, että kysymys oli vanhoista verovuosista, joiden verotusoikeus oli vanhentumassa. Lisäksi Verohallinnon määräämät veronkorotukset sijoitusjärjestelyihin osallistuneille yksityishenkilöille olivat olleet lähes poikkeuksetta tavanomaista lievempiä. Tapausten poikkeukselliset piirteet, kuten verotus- ja yritysjärjestelyjen pitkäaikainen hyödyntäminen, olisivat pikemminkin olleet erityisiä perusteita, joiden vuoksi veronkorotusten määräämistä tavanomaista lievempää tulkintalinjaa noudattaen ei ollut perusteita. Näiden verovelvollisten toimia ei myöskään ollut saatettu poliisin arvioitavaksi kuin yhdessä tapauksessa, vaikka Verohallinto oli tehnyt vuosittain enenevässä määrin rikosilmoituksia.

AOA katsoi, että Verohallinto ei esittänyt selvityksissään hyväksyttäviä syitä tälle erilaiselle kohtelulle. Hänen mukaansa Verohallinto oli kohdellut sijoittajia eri tavoin kuin muita verovelvollisia. Se ei siten täyttänyt velvollisuuttaan edistää oikeaa ja yhdenmukaista verotusta. AOA piti Verohallinnon menettelyä lainvastaisena.

AOA oli tutkinut asiassa erityisesti sitä, millä tavoin Verohallinnon menettely täytti sen velvollisuuden suorittaa verovalvontaa ja turvasi kansalaisten luottamusta sen toiminnan tasapuolisuuteen ja asianmukaisuuteen. Asiassa hankittiin Verohallinnon selvitykset ja lausunnot sekä pyydettiin Verohallinnolta vielä yksilöityä lisäselvitystä näiden verovelvollisten ja muiden tasapuolisesta kohtelusta (4103/2/13*).

Yleisradioveron pyöristys on ongelmallinen pienituloisille

AOA ei pitänyt asianmukaisena sitä, että pienituloisimmat henkilöt, joille heiltä perityn ylimääräisen veron taloudellinen merkitys oli suurin, joutuvat Verohallinnon pyöristyssäännön vuoksi odottamaan liikaa perittyä yleisradioveroa veronpalautukseen asti. Erityisesti näissä tilanteissa ennakonpidätys tulisi ensisijaisesti suorittaa laissa säädetyn perusteen mukaan.

Yleisradioverosta annetun lain mukaan henkilön yleisradioveron määrä on 0,68 % tuloverolaissa tarkoitetun ansiotulon tai työtulon määrästä. Vero määrätään ja maksuunpannaan tuloverotuksen toimittamisen yhteydessä. Yleisradioveron enimmäismäärä oli 140 euroa vuonna 2013. Kertomusvuonna enimmäismäärä oli nostettu 143 euroon lailla (1073/2013), ja alle 51 euron suuruista veroa ei maksuunpanna.

Yleisradiolain esitöiden mukaan vero otetaan huomioon ennakonpidätysprosentin perusteissa. Lain esitöiden mukaan ennakonpidätys saattaa tulla toimitettavaksi yksinomaan yleisradioveron suorittamiseksi. Myös näissä tilanteissa ennakonpidätysprosentti lasketaan esitöiden mukaan pyöristämällä se seuraavaan ylempään täyteen prosenttiin, jolloin pienistäkin tuloista ennakonpidätys toimitetaan yhden prosentin suuruisena, vaikka lain mukaan suoritettavan yleisradioveron peruste on 0,68 % tulojen yhteismäärästä. Ennakonpidätyksessä liikaa peritty määrä hyvitetään verovelvolliselle vasta verovuoden verotuksen päättymisen jälkeen eli verovuotta seuraavana joulukuussa maksettavien veronpalautusten yhteydessä.

AOA piti menettelyä ongelmallisena. Ylimääräisen veron taloudellinen vaikutus on sitä merkittävämpi, mitä pienituloisimmista henkilöistä on kysymys. Hänen mielestään juuri niissä tilanteissa, joissa ennakonpidätys toimitetaan vain yleisradioveron suorittamiseksi, se tulisi periä laissa säädetyn laskentaperusteen mukaan.

AOA mielestä Verohallinnon tulisi selvittää teknisiä keinoja, joilla niissä tilanteissa, joissa ennakonpidätys toimitetaan vain yleisradioveron suorittamiseksi, pidätys suoritettaisiin laissa säädetyn perusteen mukaan. Mikäli tämä ei olisi teknisesti mahdollista, Verohallinnon tulisi yleisradioveroa koskevassa ohjauksessaan antaa verovelvollisille neuvontaa siitä, miten he voivat suorittaa veron laissa säädetyn perusteen mukaan. AOA pyysi Verohallintoa ilmoittamaan 29.8.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä on mahdollisesti antanut aihetta (76* ja 165/4/13*).

Verohallinto ilmoitti 16.5.2014, että se oli hänen päätöksen johdosta selvittänyt teknisiä keinoja ennakonpidätyksen toimittamiseksi 0,68 %:n suuruisena. Selvityksen perusteella siirtyminen ennakonpidätyksessä kahden desimaalin tarkkuuteen aiheuttaisi erittäin suuret järjestelmäkustannukset, minkä vuoksi eläkelaitokset yhteisvastauksessaan Verohallinnolle vastustivat ennakonpidätysprosentin tarkkuuden lisäämistä. Verohallinnon käsityksen mukaan sama kustannusvaikutus aiheutuisi myös työnantajille ja etuudenmaksajille.

Vaihtoehtona järjestelmämuutoksille Verohallinto oli päätynyt siihen, että tässä tilanteessa tyydyttävä ratkaisu on asiakkaille annettavan ohjauksen parantaminen. Vero.fi -sivuilla olevaa ja asiakkaille puhelimitse annettavaa ohjausta tullaan parantamaan. Asiakkaita ohjataan hakemaan muutosverokorttia kuluvan verovuoden aikana, jotta he voivat suorittaa veron laissa säädetyn perusteena mukaan. Asiakkaan hakiessa loppuvuonna muutosverokorttia sen laskennassa luetaan hyväksi asiakkaalta alkuvuonna toimitettu ennakonpidätys. Tällöin toimitettu pidätys voi riittää kattamaan koko yleisradioveron määrän, jolloin loppuvuoden ennakonpidätysprosentiksi muodostuu 0,0 tai 0,5. Verokorttitilauksen voi tehdä myös Verokortti verkossa -palvelussa. Ohjeistuksen laatiminen on Verohallinnossa työn alla ja se julkaistaan syksyn aikana, jolloin myös yllä mainitussa verokorttimuutostilanteessa päästään tavoiteltuun lopputulokseen eli yleisradiovero maksuunpannaan verovuoden aikana oikean määräisenä.

AOA totesi 18.12.2014 Verohallinnolle lähettämässään selvitys- ja lausuntopyynnössä, että Verohallinnon antama ohjaus ja neuvonta oli puutteellinen. Kysymys oli pienituloisimmasta ja haavoit-

tuvimmassa asemassa olevista henkilöistä, joilla kaikilla ei ollut taloudellisia eikä teknisiä mahdollisuuksia tai kykyä tavoittaa Verohallinnon verkkosivuilla tai puhelimitse annettavaa ohjausta. Lisäksi Verohallinnon verkkosivuilla annettu ohjaus oli kovin vaatimatonta eikä sivuja näyttäisi täydennetyn syksyn 2014 aikana. Tämän vuoksi AOA otti asian tutkittavaksi omana aloitteenaan. Hän pyysi Verohallintoa ilmoittamaan 31.1.2015 mennessä millä keinolla, esimerkiksi verovelvollisille lähetettävän esitäytetyn veroilmoituksen yhteydessä, se voi tavoittaa nämä henkilöt ja ohjata heitä asianmukaisesti.

Ulkomailla asuvien suomalaisten velvollisuus maksaa yleisradioveroa

Yleisradioverosta annetun lain mukaan verovelvollisia ovat kaikki täysi-ikäiset, Suomessa yleisesti verovelvolliset henkilöt (henkilön yleisradiovero). Kantelujen mukaan laki oli epäoikeudenmukainen, koska ulkomailla asuvat eivät ole Ylen palvelujen piirissä. He joutuvat maksamaan myös asuinvaltiossaan julkisen palvelun yleisradiotoiminnan maksuja tai rahoittamaan palvelua vuosittaisella verolla. Kantelijat katsovat, että he joutuvat maksamaan kahdenkertaista veroa.

Tuloverolain mukaan Suomen kansalaisia pidetään lievemmin perustein Suomessa asuvina ja yleisesti verovelvollisina kuin ulkomaan kansalaisia. Lähtökohtana on, että Suomen kansalainen pysyy Suomessa yleisesti verovelvollisena Suomesta pois muutettuaankin vielä muuttovuoden ja kolme sitä seuraavaa kalenterivuotta.

AOA ei nähnyt asiassa lainvastaisuutta, sillä Verohallinnon muuttuneen tulkinnan mukaan yleisradiovero on nyt tuloverosopimuksissa tarkoitettu vero. Tällöin se otetaan huomioon verona, josta voidaan vähentää ulkomailla maksetut verot. AOA piti kuitenkin perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon kannalta ongelmallisena tuloverolain niin kutsuttua kolmen vuoden sääntöä. AOA kiinnitti VM:n huomiota esittämäänsä arvosteluun tuloverotuksen kolmen vuoden sääntöä kohtaan (58*, 238*, 313* ja 826/4/13*).

4.21 Ympäristöasiat

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään kuitenkin monissa eri viranomaisissa. Ympäristökantelut kuuluivat AOA *Maija Sakslinin* ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Erkki Hännikäinen*, mutta ympäristöasioita esittelivät myös muut esittelijät.

4.21.1 LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA JA MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Eduskunta hyväksyi uuden ympäristönsuojelulain, joka tuli voimaan 1.9.2014. Uudistuksella ajanmukaistettiin ympäristönsuojelulaki vastaamaan Euroopan unionin uudistunutta lainsäädäntöä ja perustuslain säännösten kehittynyttä tulkintaa. Lailla pantiin täytäntöön EU:n teollisuuspäästödirektiivi. Samalla toteutettiin joitain ympäristönsuojelulain lupa- ja ilmoitusjärjestelmän toimivuutta parantavia uudistuksia. Lain tavoitteena oli myös tehostaa ympäristönsuojelun lupamenettelyä ja lupien valvontaa. Tavoitteena oli myös, että turvetuotantoalueen merkittävät luonnonarvot voidaan ottaa huomioon entistä paremmin turvetuotantoa koskevassa ympäristölupaharkinnassa.

Hallitus antoi 5.6.2014 eduskunnalle esityksen ilmastolaiksi (HE 82/2014 vp). Ehdotettu laki olisi luonteeltaan valtion viranomaisia koskeva tavoitteellinen puitelaki, johon ei sisältyisi eri toimialoja ja toiminnanharjoittajia koskevaa aineellista lainsäädäntöä. Ehdotukseen on kirjattu Suomen pitkän aikavälin päästövähennystavoitteeksi vähintään 80 % vuoteen 2050 mennessä.

Hallitus antoi myös 20.11.2014 esityksensä laeiksi ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain muuttamisesta (HE 257/2014 vp). Sen mukaan ympäristölupien automaattisesta tarkistamismenettelystä luovuttaisiin ja eläinsuojien, joiden osuus luvanvaraista hankkeista on yli 40 %, luvanvaraisuuskynnystä nostettaisiin. Uudistuksen on arvioitu vähentävän lupahakemusten määrää noin 20 %:lla.

ELY-keskuksissa aloitettiin yt-neuvottelut ja ryhdyttiin valmistelemaan toimintapojen uudistuksia sen johdosta, että ELY-keskuksille on asetettu 33 miljoonan euron säästötavoite vuosille 2015–2018 osana hallituksen päättämiä sopeutustoimia ja julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamista. Tähän vaikutti myös EU:n rakennerahastojen teknisen tuen määrärahojen pieneneminen 56 miljoonalla eurolla vuosina 2014–2020.

Rakentamisen lupakäsittelyjä tehostava sähköinen lupa-asiointipalvelu Lupapiste.fi laajeni käsittämään yhä useampia kuntia.

4.21.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kuten aikaisemminkin, kantelut koskivat yleensä kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös alueellisia ympäristökeskuksia ja aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia.

Usein OA:lta haettiin apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan. Toisaalta noin joka viidennessä kantelussa pyydettiin OA:ta puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei yleensä puutu tällaiseen vireillä

olevaan asiaan. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päätäntävaltaan kuuluva asia.

Ympäristöasioissa kannellaan yhä enemmän myös siitä, että kansalaisten osallistumismahdollisuudet ja tiedottaminen on ollut riittämätöntä elinympäristöön kohdistuvassa päätöksenteossa. Monesti kannellaan siitä, että asianomaisia ei ole lain edellyttämällä tavalla kuultu päätöksenteossa, vaikka kysymys on itse asiassa ollut siitä, että mielipidettä ei ole voitu ottaa huomioon.

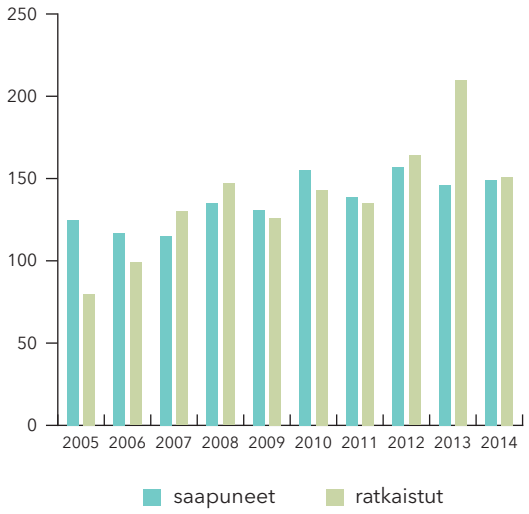
Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitellyt usea eri viranomainen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ulottuvat pitkälle aikavälille. Kanteluiden tutkintaa koskeva kahden vuoden sääntö kuitenkin voi rajoittaa tutkintaa, jollei erityistä syytä sitä vanhempien asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan ympäristöasioissa vain harvoin.

Vuonna 2014 ratkaistuja kanteluita oli 151. Saapuneita uusia kanteluita oli 149.

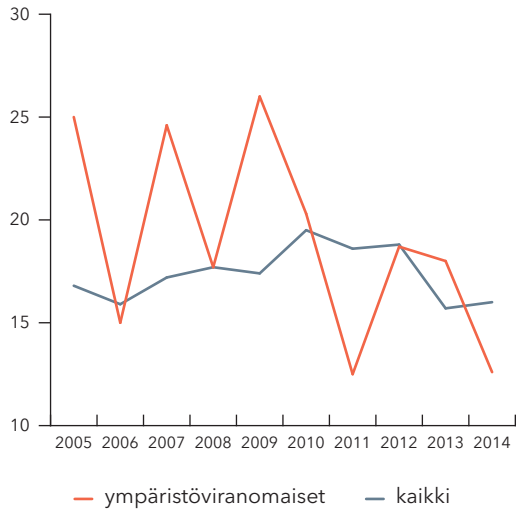
Toimenpideratkaisujen määrä ympäristöasioissa laski jonkin verran ja oli hieman alhaisempi kuin asiaryhmissä keskimäärin. Vuonna 2014 noin joka seitsemäs ratkaistu kantelu antoi aihetta OA:n toimenpiteisiin. Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin. Varsin monessa yksittäisessä kanteluasiassa ei havaittu lainvastaista menettelyä, vaikka ne herättivät ehkä yleisempääkin mielenkiintoa.

Noin puolet kanteluista koski rakennusvalvontaa, rakennus- ja poikkeamislupia ja kaavoitusta. Kanteluita tuli myös ympäristövalvontaan ja -lupiin sekä muun muassa ympäristöterveydenhuoltoon sekä vesihuoltoon liittyvistä asioista.

Rakennus- ja ympäristövalvontaa sekä ympäristöterveydenhuoltoa koskevissa asioissa kanneltiin usein siitä, että asiassa ei ole ryhdytty valvontatoimenpiteisiin tai että toimenpiteet eivät ole olleet riittäviä. Tällöin kantelijalle annettiin ohjaus siitä, että hänellä oli mahdollisuus saattaa asia valvonta-asiana vireille viranomaisessa. Valvonta-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

viranomaisten huomiota kiinnitettiin jälleen siihen, että asianosaiselle tulee antaa valituskelpoinen ratkaisu.

Osa oikeusasiamiehelle tulleista kanteluista olisi voitu käsitellä ELY-keskuksissa. Näitä kanteluita ei kuitenkaan eri syistä siirretty ELY-keskuksen käsiteltäväksi, vaikka laki olisi sen mahdollistanut.

Ympäristöterveydenhuoltoon liittyvät kantelut koskivat yleensä asunnossa mahdollisesti olevaa terveyshaittaa, mutta myös koulujen ja päiväkotien home- ja sisäilmaongelmista kanneltiin. Terveydensuojeluviranomaisista kanneltiin myös asioissa, jotka eivät kuulu terveydensuojeluviranomaisen tehtäviin, kuten kiinteistön- tai asuntokauppaan liittyvät riidat.

Lisäksi ratkaistiin kanteluita, jotka liittyivät eri tavoin katujen ja teiden rakentamiseen tai kunnossapitoon (muun muassa 5635 ja 1785/4/13 sekä 226 ja 371/4/14). Yhdessä kantelussa oli kysymys ympäristö- ja terveydensuojeluviranomaisten menettelystä ranta-alueella suoritettua karjan laidunnusta koskevassa asiassa (1830/4/13), ja yksi ratkaisu koski Ahvenanmaan maakuntahallituksen menettelyä teiden asfaltoinnissa (4799/4/13). Muutamassa kanteluasiassa oli muun ohella kysymys ympäristöasioihin liittyvien aloitteiden käsittelystä (muun muassa 5410/4/13).

Käsiteltävänä oli myös kantelu, joka koski yleisesti lupa- ja valvontaviranomaisten menettelyä turvetuotantoalueiden vesistöpäästöjen, lähinnä kiintoainepäästöjen, tarkkailussa ja seurannassa ja ympäristölupamenettelyssä (4784/4/13). Käsiteltävänä oli myös kanteluita suunnitteilla olevista tuulivoimaloista ja tulivoimaa koskevista yleiskaavoista sekä sähköyhtiöiden menettelystä sähkölinjojen rakentamisessa. Niitä ei kuitenkaan tutkittu, koska ne olivat joko viranomaisessa vireillä tai eivät kuuluneet oikeusasiamiehen toimivaltaan. Käsiteltävänä oli myös kolme kantelua rakennuspaikan hallinnan osoittamisesta rakennuslupahakemuksen yhteydessä (1570 ja 2567/4/13 ja 925/4/14). Lisäksi ratkaistiin myös yksi kantelu ratsastushallin käyttökiellosta, jonka kaupunki rakennuksen omistajana oli asettanut (736/4/13).

4.21.3 RATKAISUJA

Hevostallin rakennus- ja ympäristövalvonta

Rakennustarkastaja oli myöntänyt rakennusluvan hevostallin rakentamiseksi. Hevostalli oli otettu käyttöön keskeneräisenä ennen kuin muun muassa luvan edellyttämä lantala oli rakennettu ja talli oli hyväksytty käyttöön otettavaksi. Tallin lantahuoltoa ei ollut muutoinkaan asianmukaisesti järjestetty.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimiva ympäristölautakunta oli antanut useaan otteeseen ympäristönsuojelulain nojalla määräyksiä hevostallin lantahuollon järjestämisestä, mutta määräyksiä ei ollut kokonaan noudatettu. AOA totesi, että kunnan ympäristötoimen tulisi puuttua asiaan ja valvoa tehokkaammin ympäristölautakunnan (viimeisen) päätöksen noudattamista ja että asia voidaan tarvittaessa viedä ympäristölautakuntaan hallintopakkotoimiin ryhtymiseksi.

Myös rakennustarkastaja oli puuttunut asiaan maankäyttö- ja rakennuslain nojalla. Rakennustarkastaja oli määrännyt, että hevostenpito keskeneräisessä tallirakennuksessa oli lopetettava välittömästi ja että tallia ei saanut ottaa käyttöön ennen kuin se oli katselmuksessa käyttöön hyväksytty. Ympäristölautakunta, joka toimi myös kunnan rakennusvalvontaviranomaisena, oli oikaisuvaatimuksen johdosta kumonnut keskeytysmääräyksen ja muuttanut päätöstä. Hallinto-oikeus oli kuitenkin valituksen johdosta määrännyt, että hevostallia siihen kuuluvine lantaloineen ei saanut ottaa käyttöön ennen kuin loppukatselmus oli suoritettu ja että hevoset oli poistettava tallista määräaikaan mennessä. Määräystä ei kuitenkaan ollut noudatettu, vaan hevostenpito tallissa oli jatkunut.

AOA kiinnitti ympäristölautakunnan ja rakennusvalvonnan huomiota siihen, että yleensä myös rakennusvalvonnan tulisi puuttua maankäyttö- ja rakennuslain nojalla puheena olevan

kaltaisten rakennusten luvattomiin käyttöönottoihin. Tätä edellytti jo rakennusvalvonnan yleinen uskottavuus.

AOA Sakslinin vastaus 17.3.2014, dnro 935/4/13, esittelijä Erkki Hännikäinen

Epäselvä ohjeistus naapurin kuulemisesta

Kantelijan mukaan kunnan rakennusvalvonnan virkamies oli sanonut hänen suunnittelijalleen, ettei kantelijan rakennuslupahakemusta otettaisi vastaan, koska kantelijan ilmoitukset naapureille rakennushankkeesta olivat yli seitsemän (7) päivää vanhoja. Kantelija oli käsittänyt, että tämä koski naapurilausuntoja, jotka hän oli hankkinut.

AOA totesi, että naapureiden kuuleminen rakennuslupahakemuksesta voitiin järjestää joko niin, että kunta suoritti kuulemisen tai niin, että hakija itse suoritti kuulemisen ja liitti tästä hakemukseensa selvityksen, jonka kunta tarkisti.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnan oli ilmoitettava rakennuslupahakemuksen vireille tulosta ja varattava naapureille vähintään seitsemän päivää aikaa esittää huomautuksensa rakennuslupahakemuksen johdosta. Kunnan ei kuitenkaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen mukaan tarvinnut ilmoittaa vireille tulosta, jos hakija esitti selvityksen siitä, että naapuri oli tietoinen rakennushankkeesta ja selvityksen naapurin mahdollisesta mielipiteestä.

Kunnan rakennusvalvonta ohjasi käyttämään myös menettelyä, jossa hakija itse ilmoitti etukäteen naapureille, että hän jättäisi rakennuslupahakemuksen ilmoituksessa mainittuna ajankohtana ja että naapureilla oli tämän jälkeen mahdollisuus esittää rakennusvalvonnalle huomautuksensa hakemuksen johdosta.

Rakennusvalvonnan ohjeistuksen mukaan kirjeet, joilla hakija ilmoitti hakemuksen jättämisestä, tuli postittaa aikaisintaan seitsemän päivää ennen hakemuksen toimittamista rakennusvalvontaan. Tämä ohjeistuksessa mainittu seitsemän päivän määräaika lienee ollut kantelussa tarkoitettu vanhentumisaika.

Rakennusvalvonnan ohjeistuksesta ilmeni, että hakija voi myös itse suorittaa kuulemisen rakennushankkeesta. Tähän kuulemiseen ei liittynyt maankäyttö- ja rakennusasetuksen eikä myöskään rakennusvalvonnan ohjeistuksen mukaan mitään nimenomaista vanhentumis- tai määräaikaa. Käytännössä ilmeisesti oli pyritty siihen, että kuulemiset ja naapurilausunnot olisivat mahdollisimman ajantasaisia ja vastaisivat jätettyä lupahakemusta.

Hakijan suoritettua naapureiden kuulemisen rakennusvalvonnan tuli tarkistaa sen ajantasaisuus niin rakennushankkeen kuin kuultavien naapureiden suhteen ja päättää sen jälkeen kuulemisen hyväksymisestä. AOA:n näkemyksen mukaan rakennusvalvonta ei kuitenkaan voinut tällöin yleisesti asettaa sellaista vaatimusta, että naapurien lausunnot saisivat olla enintään 7 päivää vanhoja hakemusta jätettäessä.

AOA totesi, että rakennusvalvonnan lomakkeisiin liittyvä ohjeistus oli epäselvä. Se voi johtaa sekaannuksiin siinä, että hakijan ilmoitukselle hakemuksen vireille tulosta asetettu määräaika koskisi myös hakijan hankkimia naapurilausuntoja. AOA saattoi tämän rakennusvalvonnan ja rakennuslautakunnan tietoon.

AOA Sakslinin vastaus 24.11.2014, dnro 4472/4/13, esittelijä Erkki Hännikäinen

Kunnan valitusosoitus oli vanhentunut

Kunnan tekemään poikkeamispäätökseen liitetyn valitusosoituksen mukaan valituskirjassa tuli ilmoittaa myös valittajan ammatti. Kantelija katsoi, että ammatin ilmoittaminen saattaisi vaikuttaa päätöksentekijöihin ja että vaatimus ammatin ilmoittamisesta ei asettanut kansalaisia tasa-arvoiseen asemaan. AOA:n mukaan vanhassa ns. hallintovalituslaissa oli säädetty ammatin ilmoittamisesta valituskirjassa. Laki on kumottu jo vuonna 1996, eikä uudessa hallintolainkäyttölaissa enää edellytetä ammatin ilmoittamista, joten ammatin ilmoittaminen on tarpeetonta. Samaa virheellistä valitusosoitusta oli käytetty kunnan

eräissä muissakin päätöksissä. Asiassa ei kuitenkaan ollut aihetta epäillä, että kunta olisi pyrkinyt tällä mitenkään vaikuttamaan valittajien yhdenvertaiseen kohteluun. Valitusosoitusten tulisi kuitenkin olla oikeansisältöisiä, kun ne liitetään päätökseen. AOA saattoi käsityksensä kunnan tietoon. Kunta on tämän jälkeen korjannut valitusosoituksensa.

AOA Sakslinin vastaus 20.1.2014, dnro 785/4/13, esittelijä Erkki Hännikäinen

Purkamisvelvoitteen täytäntöönpano viivästyi

Kantelija arvosteli kunnan rakennusvalvonnan menettelyä kiinteistöllä olevan rakennuksen yhteyteen rakennettua luvatonta terassirakennelmaa koskevassa rakennusvalvonta-asiassa. Rakennusvalvontaviranomainen oli velvoittanut rakentajan purkamaan luvattoman terassirakennelman sakon uhalla. Rakentaja oli valittanut päätöksestä hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), joka 22.2.2012 antamallaan päätöksellä hylkäsi valituksen ja pysytti rakennusvalvontaviranomaisen päätöksen, mutta jatkoi kuitenkin rakennelman purkamiselle asetettua määräaikaa 31.5.2012 saakka. Sen jälkeen kunnan rakennusvalvonta ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin KHO:n päätöksen täytäntöön panemiseksi, vaikka luvaton rakennelma oli edelleen paikoillaan kantelun tekemisen aikaan, ja kantelija oli ollut useita kertoja yhteydessä rakennustarkastajiin.

Rakennusvalvonnan mukaan kiinteistölle tehtiin lokakuussa 2013 katselmus, jossa todettiin laiminlyönnin jatkuvan. Rakentajaa kuultiin marraskuussa 2013 uhkasakon tuomitsemista ja juoksevan uhkasakon asettamista varten. Helmikuussa 2014 pidetyssä uudessa katselmuksessa todettiin, että rakennelma oli purettu vain osaksi. Sen vuoksi rakennus- ja ympäristölautakunta tuomitsi päätöksellään 25.2.2014 asetetun uhkasakon maksettavaksi ja velvoitti rakentajan purkamaan rakennelman 16.5.2014 mennessä uhkasakon uhalla. Lautakunta käsitteli asiaa vielä huhtikuussa 2014 ja päätti ettei uhkasakon täytäntöönpanolle ollut enää perustetta. Kiinteistöllä oli tehty tarkastus, jossa oli todettu, että luvaton rakennelma oli poistettu ennen tuomitsemispäätöksen tulemista lainvoimaiseksi.

Rakennus- ja ympäristölautakunnan mukaan asian pitkä käsittelyaika johtui siitä, että rakennusvalvontapäällikön tehtäviä oli hoidettu pitkään väliaikaisin järjestelyin usean eri henkilön toimesta. Tällöin sellaiset asiat oli jouduttu jättämään vähemmälle huomiolle, joissa mikään määräaika ei ollut umpeutumassa tai joissa kyse ei ollut yleisesti ottaen merkittävää haittaa aiheuttavasta luvattomasta rakentamisesta. Lautakunnan mielestä tällainen töiden priorisointi oli hyväksyttävää.

AOA:n sijainen totesi, että perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n säännökset huomioon ottaen hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. KHO:n päätöksen mukainen määräaika luvattoman rakennelman purkamiseen oli päättynyt jo 31.5.2012. Rakennusvalvonta-asiassa oli ryhdytty konkreettisiin jatkotoimenpiteisiin lokakuussa vasta 2013 eli vähän ennen kantelun vireille tuloa, minkä jälkeen valvonta-asia oli käsitelty loppuun sinänsä viivytyksettä. Asiassa ei saadun selvityksen perusteella ollut ennen lokakuuta 2013 tehty aktiivisia toimenpiteitä purkamiseen velvoittavan päätöksen toteuttamiseksi. Tällainen viive rakennusvalvonnan toiminnassa antoi aihetta arvosteluun hyvän hallinnon kannalta. Asiassa olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin selvästi joutuisammin.

Rakennusvalvontapäällikön tehtävien hoitamista väliaikaisin järjestelyin usean eri henkilön toimesta tai tehtävien kasaantumista ei lähtökohtaisesti voida pitää hyväksyttävinä perusteina asioiden käsittelyn pitkittymiselle, vaan viranomaisen tulee käytettävissään olevin keinoin ryhtyä toimenpiteisiin tällaisten toimintaa haittaavien epäkohtien korjaamiseksi. Edellä mainituilla hallintoon liittyvillä ongelmilla on kuitenkin merkitystä arvioitaessa yksittäisten viranhaltijoiden menettelyn asianmukaisuutta asian käsittelyajan osalta.

AOA:n sijainen saattoi käsityksensä rakennusvalvonta-asian joutuisammasta käsittelystä kunnan rakennusvalvonnan sekä rakennus- ja ympäristölautakunnan tietoon.

AOA:n sijainen Pölösen päätös 6.11.2014, dnro 5012/4/13, esittelijä Jouni Toivola

Facebookin käyttö viranomaisen tiedottamisessa

Kantelija pyysi tutkimaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä ELY-keskus) menettelyä. Kyse oli Facebook-sivuston käytöstä tiedottamisen ja asiakaspalautteen kanavana. Viitaten muun muassa ELY-keskuksen tiedotteeseen ”Päällystepaikkauksia ihan uudella tavalla: KIMPASSA” kantelija pyysi tutkimaan, onko asianmukaista, että hankkeen tiedottamista ja tienkäyttäjien palautetta varten avattu Facebook-sivusto oli ainoa kanava tiedottamiselle ja palautteelle. Mitään muita tiedotus- ja yhteydenottokanavia ei ollut mainittu lukuun ottamatta vastaavien henkilöiden nimet ja puhelinnumerot.

Saadun selvityksen mukaan KIMPPA-urakan tiedottamiseen ja palautteiden vastaanottamiseen käytetään kaikkia perinteisiä ELY-keskuksen ja Liikenneviraston käytettävissä olevia kanavia. Näiden lisäksi oli tiedonkulun parantamiseksi otettu käyttöön Facebook-sivusto. Tästä sivustosta huolimatta liikenteen asiakaspalvelukeskus ottaa vastaan ja välittää tienkäyttäjien palautteita sekä tienpidosta vastaaville virkamiehille että urakoitsijoille. Myös tienpidon asiantuntijaan voi tarvittaessa ottaa yhteyttä puhelimitse, kirjeellä tai sähköpostilla. Facebookin ohella päällystämisestä ja paikkaamisesta tiedotetaan myös alueellisissa lehdissä ja radiossa.

OA arvioi asiaa perusoikeutena turvatun hyvän hallinnon, hallintolaissa säädetyn tasapuolisuuden vaatimuksen, luottamuksensuojan, palveluperiaatteen ja neuvontavelvoitteen sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetyn tiedottamisvelvollisuuden näkökulmasta. Näistä periaatteista seuraa ensinnäkin, että viranomaisen antaessa mahdollisuuden palautteen antamiseen tähän tarkoitukseen on perusteltua olla tarjolla erilaisia valinnaisia ja helppokäyttöisiä keinoja. Toiseksi näistä kaikista keinoista on kerrottava yleisölle asianmukaisesti. Kolmanneksi asiakkaan on voitava luottaa tiedottamisen ja neuvonnan paikkansapitävyyteen niin, että hänelle ei jää virheellisesti esimerkiksi sellainen käsitys, että palautteen antamisessa käytettävissä olisi vain tietty keino.

OA:lla ei ollut aihetta puuttua sosiaalisen median, kuten Facebookin, käyttöön viranomaisen perinteisempiä tiedonvälityskanavia täydentävänä elementtinä, koska viranomaisten tulee tiedottamisessaan ottaa huomioon tiedonvälityskanavissa tapahtuva kehitys. Nyt oli lähinnä kyse Facebookin roolia koskevan tiedottamisen asianmukaisuudesta. Tästä näkökulmasta OA totesi, että kantelussa viitatussa ELY-keskuksen tiedotteessa oli korostuneesti tuotu tiedottamisen ja palautteen kanavana vain Facebook. Tämä oli sinänsä ymmärrettävää, koska se oli ollut esillä olevaan KIMPPA-urakkaan liittyvä uutuus tai erityispiirre. ELY-keskuksen tiedotteen perusteella saattoi kuitenkin jäädä siihen käsitykseen, että muunlainen kuin Facebookissa tapahtuva palautteen antaminen ei olisi ollut mahdollista ja että hankkeesta tiedotettaisiin vain Facebookissa. Tämä mielikuva syntyi siitä, että yhtä kanavaa oli korostettu tuomatta samalla muita vaihtoehtoja nimenomaisesti esille.

Muidenkin tosiasiallisesti käytössä olevien tiedottamista ja palautetta koskevien vaihtoehtojen esiin tuominen olisi ollut hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta perusteltua. Kun näin ei nyt ollut tehty, OA ei voinut pitää ELY-keskuksen tapaa tiedottaa KIMPPA-urakkaan liittyvän tiedottamisen ja palautteen kanavista täysin onnistuneena. OA saattoi käsityksensä ELY-keskuksen tietoon.

OA Jääskeläisen päätös 4.4.2014, dnro 2149/4/13, esittelijä Mikko Sarja

Päätösten julkipanossa meneteltiin virheellisesti

Kantelussa arvosteltiin kunnan rakennus- ja ympäristölautakunnan päätösten julkipanomenettelyä. Askolan rakennus- ja ympäristölautakunta toimii Askolan, Myrskylän, Pornaisten ja Pukkilan kuntien yhteisenä rakennus- ja ympäristölautakuntana.

Lautakunnan päätösten julkipanomenettely oli järjestetty siten, että lautakunnan kokousta seuraavana päivänä lautakunnan sihteeri laati suunnittelutarveratkaisujen ja poikkeamispäätösten kuntakohtaiset julkipanot ja toimitti ne asianomaiseen kuntaan, jossa ne asetettiin ilmoitustaululle. Julkipanopäivä oli pääsääntöisesti kokousta seuraavan viikon keskiviikko ja lupien antamispäivä torstai.

AOA korosti sitä, että sekä luvansaajien että mahdollisten muutoksenhakijoiden oikeusturvan kannalta on tärkeää huolehtia siitä, että julkipanomenettelyt suoritetaan asianomaisten säännösten edellyttämällä tavalla. Jos julkipanomenettely esimerkiksi on niin puutteellinen, että päätöksen ei voida katsoa tulleen annetuksi julkipanon jälkeen, valitusaika ei mahdollisesti ala kulua (ainakaan julkipanopäivästä lukien). Tällöin puutteellisuus tai virheellisyys johtaisi siihen, että päätöksen lainvoimaiseksi tuloon liittyisi olennaista epäselvyyttä, mistä voisi aiheutua haittaa luvansaajalle. Virheellinen tai puutteellinen julkipanomenettely voi myös aiheuttaa ongelmia tai epätietoisuutta naapureille tai muille valitukseen oikeutetuille valitusoikeuden käyttämisessä.

Tässä tapauksessa julkipanomenettelyssä oli tapahtunut sellainen virhe, että Pornaisten kunnan ilmoitustaululle 24.4.2013 asetettavaksi tarkoitettu ilmoitus oli asetettu sinne vasta 3.5.2013 eli runsaan viikon verran myöhässä ja siten vasta päätöksen antamispäivän jälkeen. Julkipano oli ilmoitustaululla 25.5.2013 saakka. Valitusaika päätöksistä oli 30 päivää ja se oli julkipanoilmoituksessa ilmoitettu alkamaan päätösten antopäivästä 25.4.2013 lukien tätä päivää lukuun ottamatta.

Näin ollen Pornaisten kunnan ilmoitustaululle asetettu julkipano ei täyttänyt julkipanolle asianomaisissa säännöksissä asetettuja vaatimuksia sen asettamisen ajankohdan ja ilmoitustaululla pitämisajan pituuden osalta.

Virheellisen menettelyn merkitystä tiedoksiannon tosiasiallisen toteutumisen kannalta vähensi ainakin jossain määrin se seikka, että rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksistä oli ollut mahdollista saada tieto seuraamalla esimerkiksi internetissä Askolan kunnan verkkosivuilla julkaistuja lautakunnan päätöspöytäkirjoja. Ne julkaistaan heti pöytäkirjan tarkistamisen jälkeen. Pornaisten kunnan verkkosivuilla on kyseisen yhteisen lautakunnan osalta linkki Askolan kunnan verkkosivuille. Lisäksi valitusaikaa oli ollut vielä kohtuullisesti jäljellä, kun julkipanoilmoitus asetettiin ilmoitustaululle.

AOA saattoi käsityksensä virheellisestä menettelystä päätösten julkipanossa Askolan kunnan rakennus- ja ympäristölautakunnan tietoon.

AOA Sakslinin päätös 22.1.2014,
dnro 2012/4/13, esittelijä Jouni Toivola

Vastaus tiedusteluun ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia

Asiassa oli kysymys kaupungin johtavan rakennustarkastajan vastauksesta kantelijan rakennuksen lupatilannetta koskevaan tiedusteluun, jonka ulkopuolinen oli tehnyt. AOA:n mukaan kirjeen muotoilu saattoi helposti johtaa päätelmään, että poikkeamislupahakemuksen liitteenä ollut asemapiirustus oli tarkoituksellisesti virheellinen. AOA totesi, että poikkeamisluvan hakija voi perustellusti kokea tämän loukkaavaksi. Myös kirjeen eräiden kohtien tarkoitusperä jäi epäselväksi. Erityisen huolestuttavana AOA piti sitä, että virkamiehen laatima kirje oli mahdollistanut sen, että virheellistä tietoa oli voitu käyttää ja käytettykin toisessa viranomaisessa vireillä olleessa asiassa esittämällä kirje todisteena. Paitsi hyvän kielenkäytön vaatimusta, menettely ei AOA:n mielestä täyttänyt myöskään hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvan objektiviteettiperiaatteen vaatimuksia. AOA katsoi, että kirje oli hyvän hallinnon

vastainen ja että asiassa ei siten ollut menetelty asianmukaisesti eikä hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. AOA saattoi käsityksensä johtavan rakennustarkastajan tietoon.

AOA Sakslinin päätös 18.12.2014, dnro 3729/4/13, esittelijä Terhi Arjola-Sarja

Rakennuslupa-asiassa meneteltiin lainvastaisesti

Kantelussa arvosteltiin kunnan entisen rakennustarkastajan ja rakennusvalvontaviranomaisen menettelyä lomarakennuksen rakennuslupaa koskevassa asiassa. Rakennustarkastaja oli 4.5.2010 myöntänyt rakennusluvan 90 kerrosneliömetrin suuruiselle lomarakennukselle noin 5 000 neliömetrin suuruiselle määräalalle. Rakennuspaikka sijaitsi noin sadan metrin etäisyydellä järven rantaviivasta. Lupapäätöksessä katsottiin kunnan rakennusjärjestykseen viitaten, että kysymys ei ole rantarakentamisesta, vaan normaalista haja-asutuksesta, kun rakentaminen tapahtuu yli 100 m päähän rannasta. Kunnan ympäristölautakunta hylkäsi lupapäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen 10.6.2010. Hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 23.5.2011 rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan päätökset ja hylkäsi lupahakemuksen. KHO hylkäsi luvanhakijan valituksen päätöksellään 3.1.2013.

Rakennusluvan rakennustarkastajana myöntänyt henkilö perusteli menettelyään sillä, että kunnan rakennusjärjestyksen mukaan yli 100 m:n etäisyydellä rannasta olevat rakennukset eivät ole ranta-alueella. Ympäristölautakunnan mukaan rakennusjärjestyksessä on määrätty rantavyöhykkeen syvyys 100 metriksi, ja lisäksi rantaosayleiskaavassa on määrätty 100 m rantavyöhykkeeksi. Lautakunnan mukaan rakennusvalvonta oli käyttänyt näitä etäisyyksiä ohjeena tulkitessaan maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 72 §:ää.

AOA totesi, että ympäristölautakunnan mainitsemalla rantaosayleiskaavan määräyksissä olevalla maininnalla rantavyöhykkeen leveydestä (syvyydestä) ei ole rakennuslupapäätöksen lainmukaisuuden arvioinnissa oikeudellista merkitystä. Myöskään kunnan rakennusjärjestyksen määritelmällä rantavyöhykkeen leveydestä ei ole oikeudellista vaikutusta kyseisen rakennusluvan lainmukaisuuden kannalta. Kunta voi tosin MRL 72 §:n 4 momentissa säädetyin edellytyksin osoittaa rakennusjärjestyksessä alueita, joilla pykälän 1 momentissa tarkoitettu rajoitus eli suunnittelutarve ei ole voimassa. AOA:n käsityksen mukaan kunta ei kuitenkaan voi mainitun 4 momentin säännöksen nojalla eikä muutoinkaan esimerkiksi rakennusjärjestyksellä määrätä tai rajoittaa rantavyöhykkeen leveyttä. Mahdollisista rakennusjärjestyksen määritelmistä tai määräyksistä riippumatta rantavyöhykkeen leveys kullakin alueella määräytyy soveltamalla ja tulkitsemalla nimenomaan MRL 72 §:ssä laintasoisesti säädettyä rantavyöhykkeen käsitettä. Säännöstä tulkittaessa oikeuslähteinä voidaan käyttää muun muassa lainvalmisteluaineistoa, oikeuskäytäntöä ja oikeuskirjallisuutta.

Rakennusjärjestyksen määräyksillä ei voida muuttaa lain tasolla säädettyä ja kussakin tapauksessa kyseistä lainsäännöstä soveltamalla määräytyvää rantavyöhykkeen ulottuvuutta (leveyttä). Vaikka kunnan tarkoituksena mahdollisesti olisi ollut ottaa rantavyöhykemääritelmä rakennusjärjestykseen vain suuntaa-antavaksi tulkintaohjeeksi, määritelmän perusteella ei rakennuslupa-asioissa myöskään tule päätyä esimerkiksi oikeuskäytännön kanssa ristiriitaiseen lopputulokseen.

Kantelussa tarkoitetussa tapauksessa hallinto-oikeus oli vuonna 2003 kumonnut lomarakennuksen rakennusluvan, joka koski lähistöllä samalla tilalla olevaa, kauempana rannasta sijaitsevaa määräalaa. KHO oli vuonna 2004 antamallaan päätöksessä pysyttänyt hallinto-oikeuden päätöksen voimassa. KHO:n päätös huomioon ottaen kunnan rakennusvalvontaviranomaisella ei ollut toimivaltaa myöntää rakennuslupaa ilman alueellisen ympäristökeskuksen poikkeamislupaa. KHO:n päätöksessä todettiin, että alueella oli rannan suunnittelutarvetta ja että rakennushanke tukeutui rantaan ja kysymys oli rantarakentamisesta.

KHO:n päätös ollut rakennustarkastajan ja ympäristölautakunnan tiedossa käsiteltäessä sit-

temmin vuonna 2010 kantelussa tarkoitettua rakennuslupa-asiaa ja oikaisuvaatimusasiaa. Siitä huolimatta rakennustarkastaja myönsi ja lautakunta pysytti rakennusluvan perustellen päätöstä sillä, että rakennus tultaisiin sijoittamaan vähintään tai yli 100 metrin päähän rannasta ja että kysymys ei silloin olisi rantarakentamisesta, vaan normaalista hajarakentamisesta.

Rakennuslupa-asiassa ei tältä osin ollut kysymys sillä tavoin tulkinnanvaraisesta tapauksesta, että rakennustarkastajan ja lautakunnan voitaisiin katsoa heille kuuluvan harkintavallan rajoissa vain päätyneen tulkinnassaan erilaiseen lopputulokseen kuin hallintotuomioistuimet, jotka ovat käsitelleet sen jälkeen kyseistä asiaa valitusten perusteella. AOA:n mukaan kysymys oli moitittavalla tavalla virheellisestä lainsoveltamisesta.

Tässä yhteydessä AOA totesi myös yleisellä tasolla seuraavan. Sellaisissakin tapauksissa, joissa suunnitellun rakennuksen sijaitseminen MRL 72 §:n 1 momentissa tarkoitetulla rantavyöhykkeellä voi tulkinnanvaraista, rantavyöhykkeen takana on useimmiten joka tapauksessa rantavyöhykettä kauemmaksi ulottuva MRL 72 §:n 2 momentissa tarkoitettu ranta-alue. Myös tämä alue on suunnittelutarpeen alainen rantaan tukeutuvan lomaasutuksen järjestämistarpeen vuoksi. Kunnan rakennusvalvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa myöntää rakennuslupaa myöskään ranta-alueelle ilman ELY-keskuksen rantarakentamista koskevaa poikkeamislupaa. Rakennuslupaviranomaisen on siten lomarakennushanketta koskevan rakennuslupa-asian yhteydessä asianmukaisesti selvitettävä poikkeamisluvan tarve rantavyöhykettä laajemmin.

AOA saattoi käsityksensä lainvastaisesta menettelystä kunnan rakennustarkastajan tehtäviä hoitaneen henkilön ja kunnan ympäristölautakunnan tietoon sekä kiinnitti ympäristölautakunnan huomiota vastaisen varalle maankäyttö- ja rakennuslain rantarakentamista koskevien säännösten asianmukaiseen soveltamiseen.

AOA Sakslinin päätös 22.1.2014,
dnro 330/4/13, esittelijä Jouni Toivola

Tehokkaita valvontatoimenpiteitä tarvittaessa myös vähäisemmissä rikkeissä

Luvattomalle aidalle oli rakennusvalvonnan kehotuksesta haettu jälkikäteen toimenpidelupaa, mutta hakemus oli hylätty. Luvaton aita oli tämän jälkeen jäänyt vähemmälle huomiolle. Rakentajalle oli vasta naapurin yhteydenottojen jälkeen annettu suullisia kehotuksia siirtää aita pois, mutta niitä ei kuitenkaan ollut noudatettu. AOA:n mukaan asiassa olisi tämän jälkeen tullut harkita toimenpiteisiin ryhtymistä velvoittavan määräyksen antamiseksi. Rakennusvalvonnan selvityksen mukaan asia on kuitenkin väistynyt suurempien ja enempi huomiota vaativien rakennushankkeiden tieltä. AOA kiinnitti rakennusvalvonnan huomiota annettujen kehotusten seurantaan ja asian viemiseen rakennusvalvonnan uskottavuuden vuoksi tarvittaessa myös vähäisemmissä tapauksissa lautakuntaan sen oikaisemiseksi, mitä luvattomasti on tehty.

AOA Sakslinin vastaus 9.9.2014,
dnro 2597/4/14, esittelijä Erkki Hännikäinen

4.22
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 ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA *Maija Sakslin*. Pääesittelijänä oli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mirja Tamminen*.

4.22.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSIA

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta lakkautettiin ja sille kuuluneet asiat siirrettiin 1.9.2014 hallinto-oikeuksiin. Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen siirtyivät muutoksenhaut maatilatalouden tuista samoin kuin muutoksenhaut maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maatalouden rakennetuista. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen keskitettiin muutoksenhaut porotaloutta ja luontaiselinkeinoja koskevista tuista sekä eräistä kolttalain nojalla ratkaistavista asioista. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin käsittelee muutoksenhaut Ahvenanmaan valtionviraston tekemistä päätöksistä. Muutoksenhaut muista valituslautakunnan toimivaltaan kuuluneista asioista, joita ovat esimerkiksi metsästystä, kalastusta ja kasvinsuojelua koskevat asiat, siirrettiin alueellisesti toimivaltaisiin hallinto-oikeuksiin.

Eduskunta hyväksyi lain Luonnonvarakeskuksesta. Vuoden 2015 alussa toimintansa aloittanut Luonnonvarakeskus (Luke) perustettiin yhdistämällä Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus, Metsäntutkimuslaitos, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos sekä maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen tilastotehtävät. Luken toimialana on uusiutuvien luonnonvarojen kestävään käyttöön perustuvan kilpailukykyisen elinkeinotoiminnan sekä hyvinvoinnin ja maaseudun elinvoimaisuuden edistäminen.

Maatalous ja maaseutu

Eduskunta hyväksyi lait, joilla muutettiin muun muassa lakia Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle, lakia maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista sekä lakia maatalouden tukien toimeenpanosta. Muutokset tukijärjestelmiin liittyivät vuonna 2013 sovittuun EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen. Eduskunta edellytti lausumassaan muun muassa, että hallitus toimii aloitteellisesti EU:n maatalouspolitiikan yksinkertaistamiseksi ja tukien hallinnointiin liittyvän byrokratian karsimiseksi. EU:n maatalouspolitiikan uudistukseen liittyy myös laki maaseudun kehittämisen tukemisesta annetun lain muuttamisesta. Lakiin tehtiin myös muutoksia, joilla pyritään lisäämään tukijärjestelmän joustavuutta ja vähentämään toimijoille ja viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Lailla maatalouden rakennetuista annetun lain muuttamisesta toteutettiin muutokset, jotka aiheutuivat EU:n lainsäädännön uudistamisesta ja sen nojalla laaditusta uudesta Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta. Lailla mahdollistetaan sähköinen hakumenettely rakennetuissa ja toteutetaan hakijan ja viranomaisen hallinnollista taakkaa vähentäviä muutoksia tuen kansallisia edellytyksiä karsimalla. Lailla eräistä ohjelmaperusteisista viljelijäkorvauksista säädettiin tietyistä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman mukaisista korvauksista EU:n maatalouspolitiikan ohjelmakaudella 2014–2020. Kaikki mainitut lait tulivat voimaan 1.1.2015.

Metsät

Eduskunta hyväksyi lain Suomen metsäkeskuksesta annetun lain muuttamisesta, joka tuli voimaan 1.1.2015. Metsäkeskuksen organisaatiota uudistettiin niin, että jatkossa metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikön toiminta jakautuu valtakunnallisesti toimintojaon mukaisesti. Palveluiden alueellisen saatavuuden turvaamiseksi metsäkeskuksen julkisen palvelun yksiköllä tulee olla riittävä määrä maantieteellisiä palvelualueita ja -pisteitä. Ruotsinkielisten palveluiden laadun varmistamiseksi ruotsin- ja kaksikielisillä alueilla on riittävä määrä palvelupisteitä, joiden työkieli on ruotsi. Suomen metsäkeskuksen tehtävät eivät muuttuneet.

Eduskunta hyväksyi kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain sekä lait kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain ja kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen annetun lain kumoamisesta sekä kestävän metsätalouden rahoituslain kumoamisesta. Kestävän metsätalouden rahoituslainsäädännön uudistamisen keskeisenä lähtökohtana oli EU:n valtiontukisuuntaviivojen uudistaminen vuosille 2014–2020. Keskeinen syy lain kokonaisuudistukseen oli myös tarve uudistaa lainsäädäntöä niin, että se täyttää perustuslaissa säädetyt vaatimukset. Kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella sen jälkeen, kun Euroopan komissio on sen hyväksynyt.

Kala- ja riista-asiat

Eduskunta hyväksyi lain Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevan eurooppalaisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta, joka tuli voimaan 1.1.2015. Lailla säädetään meri- ja kalatalousrahaston kansallisen toimintaohjelman valmistelusta sekä siihen liittyvistä viranomaisten ja kalatalouden toimintaryhmien tehtävistä sekä tuensaajaan, tukikelpoisiin kustannuksiin ja tuen hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään liittyvistä täsmennyksistä.

Eduskunta hyväksyi lain yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta ja eräät siihen liittyvät lait. Lait tulivat voimaan 1.1.2015. Lailla yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta toimeenpantiin EU:n yhteisen kalastuspolitiikan valvontaa ja seuraamuksia koskevaa lainsäädäntöä. Merkittävin muutos on siirtyminen rikosoikeudellisista seuraamuksista hallinnollisiin seuraamuksiin yhteisen kalastuspolitiikan vastaisten tekojen seuraamuksia määrättäessä. Yhteisen kalastuspolitiikan noudattamista valvovia viranomaisia ovat MMM, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus), Rajavartiolaitos, Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira), aluehallintovirastot ja kuntien elintarvikevalvontaviranomaiset sekä Liikenteen turvallisuusvirasto. Lain 7 ja 8 luvussa tarkoitetut seuraamukset määrää Maaseutuvirasto (Mavi).

Eduskunnan käsiteltäväksi tuli hallituksen esitys kalastuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksen tavoitteena on muun muassa edistää kalojen luonnonvaraista lisääntymistä ja kohentaa heikkoja kalakantoja. Lisäksi kalastuslupajärjestelmää esitettiin yksinkertaistettavaksi.

Suomen riistakeskus ja Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos laativat MMM:n ohjauksessa luonnoksen Suomen susikannan hoitosuunnitelmaksi. MMM lähetti luonnoksen lausunnolle joulukuussa.

Maanmittaus ja kiinteistöjen kirjaamisasiat

Maanmittauslaitoksen (MML) organisaatio uudistui siten, että vuoden 2014 alusta MML:llä on keskushallinto, jonka alaisia toimintayksiköitä olivat tuotantotoimintayksikkö, tukitoimintayksikkö ja yleishallintoyksikkö.

Eduskunta hyväksyi lain Maanmittauslaitoksesta annetun lain muuttamisesta sekä eräät siihen liittyvät lait, jotka tulivat voimaan 1.1.2015. Geodeettinen laitos ja osa maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksesta yhdistettiin

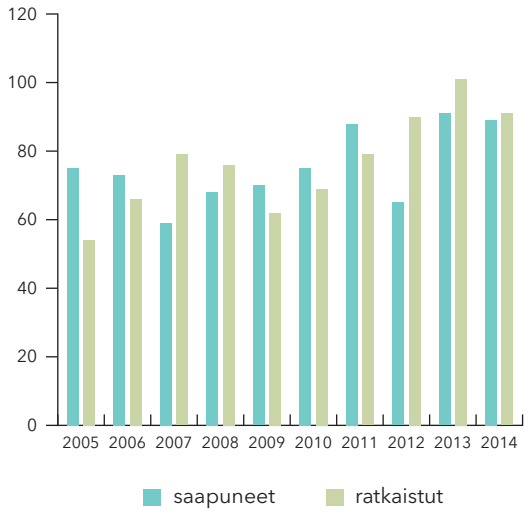
MML:ään. Tavoitteena on ollut keskittää MMM:n hallinnonalan tieto- ja paikkatietotehtävät MML:ään. MML:n organisaatio muuttui niin, että keskushallinnon alaisia yksiköitä ovat tuotantotoimintayksikkö, yleishallintoyksikkö, tietotekniikkapalvelukeskus ja paikkatietokeskus. Yksiköiden toimialueena on edelleen koko maa. MML:llä on palvelupiste 35 paikkakunnalla.

4.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

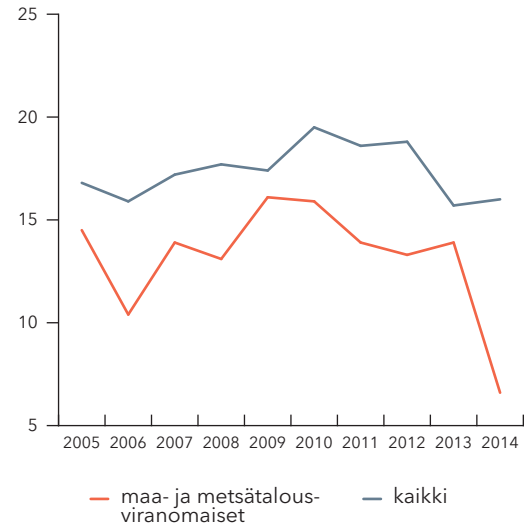
Vuonna 2014 maa- ja metsätalousasioihin tilastoituja asioita tuli vireille 89. Vuoden aikana ratkaistiin 92 asiaa. Kantelun kohteena olivat useimmiten maanmittausasiat, kuntien tielautakuntien toimitukset, eläinten hyvinvointiin liittyvät asiat sekä maatalouden tukia koskevat asiat. Muissa kanteluissa oli kysymys esimerkiksi kiinteistöjen kirjaamisasioista, lohen kalastuksesta ja hirven pyyntilupien myöntämisestä.

Maanmittaustoimituksia koskevat kantelut koskivat eri maanmittaustoimituksia, useimmiten kuitenkin yksityistietoimituksia ja rajankäyntejä. Kanteluissa oli kysymys esimerkiksi toimituksesta tiedottamisesta. Osassa kanteluita arvosteltiin toimituksen lopputulosta. Kiinteistöjen kirjaamista koskevissa asioissa oli kysymys muun muassa lainhuutohakemuksessa esitettävästä selvityksestä. Kuntien tielautakuntia koskevat kantelut koskivat pääosin menettelyä asioissa, jotka tieosakkaat olivat saattaneet yksityistielain 70 §:n nojalla tielautakunnan ratkaistaviksi. Eläinten hyvinvointiin liittyvissä asioissa oli kysymys esimerkiksi eläinlääkäripäivystyksen järjestämisestä ja eläinsuojelutarkastuksista. Maatalouden tukia koskevat kantelut koskivat muun muassa tukihakua ja menettelyä tukien valvonnassa.

Kantelut koskivat muun muassa MMM:ää, Eviraa, Mavia, MML:ää, ELY-keskuksia, kuntien maaseutuelinkeinoviranomaisia ja tielautakuntia, kunnaneläinlääkäreitä ja aluehallintovirastoa (AVI), Suomen riistakeskusta, riistanhoitoyhdistyksiä, Suomen metsäkeskusta ja Metsähallitus-



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

ta. Suomen riistakeskus, riistanhoitoyhdistykset, Suomen metsäkeskus ja Metsähallitus kuuluvat oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin silloin, kun on kysymys niiden hoitamasta julkisesta tehtävästä. Asiaryhmään on luettu pääsääntöisesti myös maaoikeuden menettelyä koskevat kantelut.

Oikeusasiamies ei voi puuttua vireillä oleviin maanmittaustoimituksiin tai viranomaisissa vireillä oleviin muihin asioihin. Kantelijoita ohjattiin käyttämään laissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja. Heille annetuissa vastauksissa korostettiin, että oikeusasiamies ei voi toimia lakiin perustuvan muutoksenhakujärjestelmän korvaavana eikä sitä täydentävänä vaihtoehtona.

Osassa kanteluista oli kysymys hyvästä hallinnosta. Viranomaisten ja virkamiesten huomiota kiinnitettiin asianosaisen kuulemiseen, päätösten perustelemiseen ja asioiden asianmukaiseen käsittelyyn.

4.22.3 TARKASTUKSET

AOA Sakslinin tarkastuskohteina olivat Mavi ja Seinäjoen seudun elinkeinokeskus -liikelaitos, maaseututoimi. Mavissa esillä olivat tilanteet, joissa tukihakemuksessa ilmoitettu pinta-ala muuttuu tukihakemusten jättämisen jälkeen digitoinnin ja peltolohkorekisterin ajantasaistuksen vuoksi, sekä näistä pinta-alojen muutoksista viljelijälle mahdollisesti aiheutuva takaisinperintä. Tilaisuudessa keskusteltiin myös tukien takaisinperinnästä ja takaisinperinnästä luopumisesta.

Maaseututoimessa AOA:lle esiteltiin kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen toimintaa. Keskusteluissa tuotiin esiin huoli viljelijöiden oikeusturvasta verkkoasiointipalvelu Vipun sähköisessä tukihaussa, jossa oli ilmennyt toimintahäiriöitä. MMM oli sittemmin jatkanut tukien hakuaikaa.

AOA Sakslin tapasi eläinsuojeluasiamies *Sari Salmisen*, joka kertoi vuonna 2013 perustetun eläinsuojeluasiamiehen tehtävistä. Lisäksi tapaamisessa keskusteltiin ajankohtaisista asioista eläinsuojelun alalta.

4.22.4 RATKAISUJA

Suomen riistakeskus tiedotti päätöksestä, joka koski poikkeamista suden rauhoituksesta, heti päätöksen valmistuttua. AOA katsoi, että riistakeskus oli edistänyt julkisuuslain mukaisesti toimintansa avoimuutta tiedottamalla päätöksestä. Tiedottaessaan toiminnastaan viranomaisen on kuitenkin tarvittaessa otettava huomioon asianosaisen oikeus saada julkisuuslain mukaisesti ennakkotieto asiakirjasta. Asiaan kohdistuneen tiedotusvälineiden mielenkiinnon huomioon ottaen Suomen riistakeskuksen olisi AOA:n mielestä tullut huolehtia siitä, että poikkeusluvan hakijoiden edustaja olisi saanut tiedon päätöksen sisällöstä ennen sen julkiseksi tulemista (217/4/13*).

Tielautakunnan tehtäviä hoitava yhdyskuntalautakunnan ympäristö- ja rakennusjaosto oli perustanut tieosakkaiden hakemuksesta osalle tietä tiekunnan. Toimituksen pöytäkirjan mukaan tieoikeuksia oli selvitetty kiinteistörekisteristä ja arkistotutkimuksella. AOA katsoi, että pöytäkirja oli puutteellinen. Arkistotutkimuksesta pöytäkirjaan tehtyjen merkintöjen perusteella jäi epäselväksi perusteet, joilla ympäristö- ja rakennusjaosto oli katsonut, että kysymys oli tilan A liittymään asti tielautakunnan toimivaltaan kuuluvasta yksityistielain 52 §:ssä tarkoitetusta ennestään olevasta tiestä (1302/4/13*).

Tielautakunnan tehtäviä hoitava teknisen lautakunnan tiejaosto oli käsitellyt toimituksessaan asiat, jotka tieosakas oli saattanut yksityistielain 70 §:n nojalla sen ratkaistavaksi. AOA katsoi, että tiejaoston päätös ei täyttänyt kirjallisen päätöksen sisällölle ja päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Päätöksestä ei esimerkiksi ilmennyt selvästi, oliko tiejaosto hyväksynyt tieosakkaan vaatimuksen tieyksiköiden määrästä ja oliko se muuttanut tiekunnan päätöstä tieyksiköistä. Päätöstä ei ollut perusteltu kaikilta osin eikä siinä ollut mainittu sovellettuja lainkohtia (2032/4/14*).

Paikallisyksikkö oli päättänyt, että maatalousyrittäjälle ei voitu myöntää kunnallista lomituspalvelua. AOA katsoi, että yrittäjälle olisi tullut

varata ennen asian ratkaisemista hallintolain mukaisesti tilaisuus lausua mielipiteensä mahdollisesta lomituskiellosta, eläinsuojan rakenteita koskevasta rakennustarkastajan lausunnosta ja muistiosta, joka oli laadittu tilalle tehdystä työnjohtokäynnistä (2735/4/13).

AOA katsoi, että paikallisyksikön tekemä päätös maatalousyrittäjän vuosilomasta ei täyttänyt päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Päätöksen mukaan yrittäjän tuli pitää vuosilomapäivistä 20 samanaikaisesti tilan muiden yrittäjien kanssa. Ne seikat ja selvitykset, joihin päätös oli perustettu, eivät ilmenneet päätöksestä tai sen liitteenä olevasta esitteestä. Yrittäjälle toimitettu Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen (Mela) tiedote, joka koski tulevia lomituspalvelulain muutoksia ja jossa kerrottiin samanaikaisesti pidettävien lomapäivien edellytyksiin tulossa olevista muutoksista, ei ollut sellainen erityinen syy, jonka vuoksi perustelemisen olisi voitu katsoa olleen ilmeisen tarpeetonta. AOA katsoi myös, että lomituspalvelujohtaja oli menetellyt lomituspalvelulain vastaisesti, kun hän ei ollut toimittanut päätöksestä tehtyä oikaisuvaatimusta Melalle, jolle ratkaisun tekeminen kuului. Ilmoitus yrittäjälle j siitä, että oikaisuvaatimus oli jätettävä tutkimatta myöhässä saapuneena, ei ollut lomituspalvelulain mukainen menettely (2736/4/13).

4.23 Liikenne ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat 31.3.2014 saakka AOA *Jussi Pajuojalle* ja 1.4.2014 lukien AOA *Maija Sakslinille*. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Raino Marttunen*. Kertomusjakson on laatinut vanhempi oikeusasiamiehensihteeri *Mikko Sarja*, jolle pääesittelijän tehtävät siirtyivät loppuvuodesta. Jaksossa 4.23.3 laajemmin selostetut tapaukset ovat AOA Sakslinin ratkaisemia ja esittelijäneuvos Marttusen esittelemiä, ellei toisin mainita.

4.23.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA SÄÄDÖSMUUTOKSIA

Kertomusvuonna annettiin eduskunnalle liikenne- ja viestintäministeriön (LVM) hallinnonalalla useita lainsäädäntöesityksiä, joista osa on myös OA:n laillisuusvalvonnan näkökulmasta merkittäviä. Tällainen on muun muassa hallituksen esitys laeiksi ajokorttilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 313/2014 vp). Ajokorttilupien ja ajokorttien, liikenneopettajaluvan, opetusluvan, moottoripyörän harjoitteluluvan, taksinkuljettajan ajoluvan ja vammaisen pysäköintiluvan myöntäminen siirrettään poliisilta Liikenteen turvallisuusvirastolle. Virasto voi hankkia palveluja yksityisiltä tai julkisilta palveluntuottajilta, koska sillä ei ole tehtävien hoidon edellyttämää alueorganisaatiota. Koska nämä tehtävät ovat perustuslain 124 §:n mukaisia julkisia hallintotehtäviä, yksityiset palveluntuottajat kuuluvat jatkossa OA:n valvontavaltaan. Siten lainmuutokset saattavat lisätä OA:n valvottavien määrää. Lait (70–76/2015) tulevat voimaan 1.1.2016.

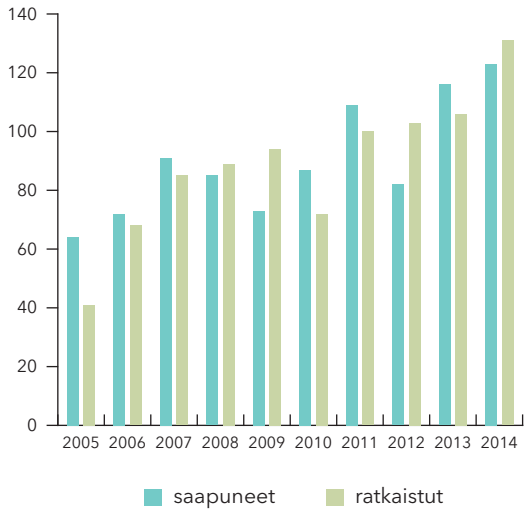
Hallituksen esitys laeiksi ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta ja ajoneuvolain muuttamisesta (HE 252/2014 vp) on huomionarvoinen siksi, että voimassa olevaa rekisteröintitoiminnan järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä, jossa tukeudutaan yksityisiin sopimusrekisteröijiin, ei ole arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta. OA:n valvottavien piiriä lait eivät välttämättä laajenna, koska jo nykyisen lainsäädännön mukaiset yksityiset sopimusrekisteröijät hoitavat OA:n valvontaan kuuluvaa julkista tehtävää. Eduskunta hyväksyi lait kertomusvuonna (EV 237/2014 vp).

Hallituksen esityksellä laiksi merilain 15 luvun muuttamisesta (HE 270/2014 vp) on puolestaan tarkoitus tehostaa meri- ja sisävesiliikenteen matkustajien oikeuksien valvontaa. Uudella sääntelyllä on arvioitu olevan myönteinen vaikutus kansalaisten asemaan ja esteettömyyteen, koska se parantaa Liikenteen turvallisuusviraston keinoja puuttua merimatkustajan oikeuksien valvonnassa ja valitusten käsittelyssä havaittuihin epäkohtiin ja oikaista niitä. Näin muun muassa vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeussuoja paranee. Merimatkustajien oikeuksista annetun EU-asetuksen tehokas valvonta parantaa liikuntarajoitteisten matkustajien toiminta- ja liikkumismahdollisuuksia yhteiskunnassa. Laki (77/2015) tulee voimaan 1.3.2015.

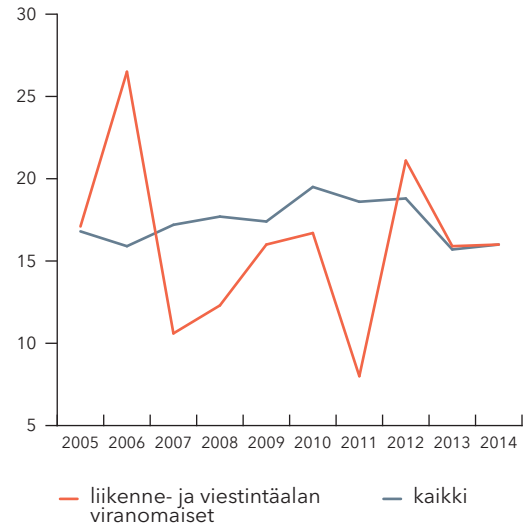
4.23.2 LAILLISUUSVALVONTA

Liikennettä ja viestintää koskevia kanteluita tuli vireille 123 ja niitä ratkaistiin 131. Toimenpiteisiin johti 15 kantelua (11,5 %). AOA lausui käsityksen 10 ratkaisussa, ja muuhun toimenpiteeseen johti viisi kantelua. Käsittelyn aikana tapahtui korjaus kuudessa asiassa.

Asiaryhmän kanteluiden määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kaksinkertaistunut ja on nyt yli 100 asiaa vuodessa. Asiaryhmän toimenpiteisiin johtaneiden asioiden osuus ratkaistuista asioista on ollut vaihteleva, keskimäärin kanslian



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

keskiarvon tasoa tai sen alapuolella. Koska luvut ovat pieniä ja koskevat useita eri viranomaisia, niistä ei voida tehdä pitkälle meneviä päätelmiä LVM:n hallinnonalan tilasta.

Kertomusvuonna ratkaistut kantelut koskivat edellisvuosien tapaan hyvin monenlaisia asioita, kuten joukkoliikenteen lippujen hinnoittelua, tarkastusmaksuja, liikenneyhteyksiä ja aikatauluja, teiden kunnossapitoa, ajoneuvojen rekisteröintiä ja katsastusta, postinjakelua ja postimerkkien julkaisemista sekä yleisradiotoiminnan ohjelmien sisältöä ja näkyvyyttä. Postin ja kuljettajantutkintojen vastaanottamisesta huolehtivan yhtiön kielellisiä palveluvelvoitteita koskevia kielikanteluita on selostettu jaksossa 4.19.3.

OA antoi LVM:lle lausunnon ilmailulakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (827/5/14). OA oli jo aiemmin esittänyt harkittavaksi, miten ilmailua koskevaa lainsäädäntöä voisi selkeyttää niin, että julkiset hallintotehtävät ilmenisivät siitä mahdollisimman yksiselitteisesti (1634/2/12*). OA piti hyvänä, että luonnokseen oli erotellusti koottu julkiset hallintotehtävät ja julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät. OA kiinnitti kuitenkin ministeriön huomiota useisiin julkisen vallan käyttöä ja hallinnon yleislakien soveltumista koskeviin näkökohtiin. Sittemmin eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä ilmailulaiksi (HE 79/2014 vp) on ilmailun julkiset hallintotehtävät perusteltu aiempaa sääntelyä selvemmin. Ilmailulaki (864/2014) tuli voimaan 13.11.2014.

AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi yksityisen yrityksen käyttämisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) asiamiehenä (5156/2/14). Kanteluasiaa (3370/4/13) tutkittaessa ilmeni, että ELY-keskus oli valtuuttanut yksityisen yhtiön palveluksessa olevan henkilön käyttämään keskuksen puhevaltaa eräissä maantietoimituksissa. Koska nuo toimitukset olivat vireillä, AOA ei ottanut niihin kantaa. AOA piti kysymystä kuitenkin periaatteellisesti merkittävänä ja jatkoi sen käsittelyä yleisellä tasolla omasta aloitteestaan.

4.23.3 RATKAISUJA

Postimerkkien julkaisemisessa ei ilmennyt moitittavaa

OA:lle tehtiin seitsemän kantelua siitä, että Posti oli julkaissut Tom of Finland -postimerkkisarjan. Kantelijoiden mielestä merkit loukkasivat yleistä sukupuolisiveellisyyttä ja olivat tupakkalain vastaisia. AOA arvioi asiaa Maailman postiliiton yleissopimuksen sekä perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämän sananvapaussääntelyn ja vielä perustuslain taiteen vapautta koskevan sääntelyn näkökulmasta.

Maailman postiliiton yleissopimuksessa käsitellään muun muassa postimerkkien sisältöä ja muotoa. Postimerkit liittyvät läheisesti muun muassa jäsenmaan alueeseen tai kulttuuri-identiteettiin tai edistävät kulttuurin edistämistä tai rauhan turvaamista.

Perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattu sananvapaus taas antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Sananvapaussääntelyn piiriin kuuluvat kaikenlaiset tiedot, mielipiteet ja muut viestit niiden sisällöstä riippumatta ja siihen katsomatta, missä tarkoituksessa viestejä ilmaistaan tai julkistetaan. Sananvapautta ei myöskään ole sidottu mihinkään erityiseen viestinnän menetelmään. Sananvapauden suoja koskee myös sellaista tietoa, joka voi loukata, järkyttää tai aiheuttaa häiriötä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tämä on perusteltua pluralismin, toleranssin ja laajakatseisuuden vuoksi. Jos nämä puuttuvat, ei voida puhua demokraattisesta yhteiskunnasta. Taiteen vapauden näkökulmasta AOA toi esiin, että postimerkki on taideteos. Kantelut eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin (2199/4/14* ym.).

Hyvä hallinto ei toteutunut

Helsingin seudun liikenne (HSL) ei ollut vastannut kantelijan tiedusteluihin senkään jälkeen, kun AOA oli lähettänyt sille selvityspyynnön. HSL:n mukaan asiaa oli jo käsitelty kantelijalle aiemmin lähetyssä vastauksessa. Tällä vastauksella ei kuitenkaan ollut merkitystä asian arvioinnissa. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä HSL:n tietoon (3520/4/13).

Autoveron takaisinperintäasian 11,5 kuukauden käsittelyajalle ei ollut esitetty hyväksyttävää syytä. Liikenteen turvallisuusvirasto viittasi vain töiden ruuhkautumiseen ilmoittamatta kuitenkaan syytä siihen. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä viraston tietoon (1388/4/13).

Kantelija oli saanut Viestintävirastolle lähettämäänsä selvityspyyntöön ainoastaan sähköpostijärjestelmästä lähetetyn vastaanottokuittauksen. AOA piti riittävänä kiinnittää viraston huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedusteluihin vastaamisessa, koska kyse oli ollut yksittäisestä inhimillisestä virheestä, asia oli otettu heti selvitettäväksi AOA:n selvityspyynnön saavuttua Viestintävirastoon, viivästystä oli pahoiteltu ja asiakasyhteydenottojen käsittelyä oli uudistettu (5609/4/13).

Muita ratkaisuja

Lentotoiminnan harjoittajien yhdenvertaisuutta koski kantelu, jonka mukaan lentotoiminnan sääntely vaihtelee riippuen siitä, harjoittaako toimintaa yritys vai aatteellinen yhdistys. Yleisellä tasolla käytettävissä ollut aineisto jätti AOA:n mukaan vaikutelman, ettei asiaa koskeva sääntely ollut kaikilta osin riittävän selkeä ja johdonmukainen ja Liikenteen turvallisuusvirastonkin kannat olivat eräiltä osin vaihdelleet. Kun asia oli sittemmin tullut vireille myös tuomioistuimessa, harrasteilmailuun liittyvät selvitystyöt olivat kesken ja voimaan oli tulossa kansallisen sääntelyn kumoava EU-sääntely, asia ei antanut aihetta toimenpiteisiin (241/4/13). Myös toinen Liikenteen turvallisuusvirastoa koskenut asia, jossa oli kyse

lentokoulutusluvan peruuttamisesta ja toimintakielloista, oli niin ikään jo vireillä hallinto-oikeudessa. AOA kuitenkin saattoi viraston tietoon käsityksensä viranomaisten velvollisuudesta noudattaa tuomioistuinten lainvoimaisia päätöksiä (2040/4/13).

Muutamissa tapauksissa viranomainen ryhtyi kantelun johdosta korjaaviin toimenpiteisiin. Ajoopetuslupaa koskeneessa asiassa poliisi oli lupaa kantelijalle myöntäessään ilmoittanut, että muuttumassa olleista säännöksistä huolimatta opetusluvalla voitiin opettaa vielä vanhojen vaatimusten mukaan. Katsastusasema oli ennen ajokoetta kuitenkin ilmoittanut opetuksen olleen puutteellista. Tapauksen olosuhteet huomioon ottaen Liikenteen turvallisuusvirasto oli kantelun johdosta informoinut katsastusasemaa siitä, että kantelijan tytär voitaisiin ottaa ajokokeeseen, vaikka opetus oli annettu vanhojen vaatimusten mukaisesti (2500/4/13). Toisessa tapauksessa ilmeni, että katsastusasemilla oli erilaisia käytäntöjä siinä, miten henkilöllisyys todetaan kuljettajatutkintojen yhteydessä. Kantelun johdosta Liikenteen turvallisuusvirasto antoi tutkinnon vastaanottajille uudet ohjeet henkilöllisyyden toteamisesta (4409/4/13).

4.24 Kirkollisasiat

Kirkollisalan laillisuusvalvonnasta vastasi AOA *Maija Sakslin* ja asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos *Jorma Kuopus*.

4.24.1 USKONNOLLISTEN YHDYSKUNTIEN LAILLISUUSVALVONTA

Suomessa oikeusasiamies valvoo myös uskonnollisia yhdyskuntia, joihin nähden laillisuusvalvonnalla on kolme eri lainsäädäntöperustetta. Kaikkia rekisteröityjä uskonnollisia yhdyskuntia koskee uskonnonvapauslaki. Ortodoksista kirkkoa sääntelee lisäksi laki ortodoksisesta kirkosta. Evankelisluterilainen kirkko on lainsäädännöllisesti poikkeusasemassa, siitä säädetään sekä perustuslaissa, kirkkolaissa että uskonnonvapauslaissa.

Oikeusasiamiehen toimivalta on vakiintuneesti rajattu niin, että uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset jäävät toimivallan ulkopuolelle. Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu ensisijassa evankelisluterilaiseen kirkkoon ja jossain määrin ortodoksiseen kirkkokuntaan. Muut rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piirin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihittäessä. Luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa.

Oikeusasiamiehen tehtävänä on arvioida kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Lisäksi oikeusasiamies valvoo hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista.

4.24.2 TOIMINTAYMPÄRISTÖ JA LAINSÄÄDÄNTÖMUUTOKSET

Suomen evankelisluterilaisen kirkon jäsenmäärä oli vuoden 2014 lopussa noin 4 041 000 henkilöä. Kirkon jäseniä on noin 74 % suomalaisista. Evankelisluterilaisen kirkon seurakuntien määrä vuoden 2015 alussa on 412 ja seurakuntayhtymiä on vuoden alussa kaikkiaan 32.

Seurakuntarakenteiden kehittämishanke eteni edelleen kuluneen vuoden aikana, kun Kirkkohallituksen täysistunto päätti esityksen lopullisesta sisällöstä huhtikuussa. Esityksen mukaan kaikki seurakunnat siirtyvät seurakuntayhtymärakenteeseen viimeistään vuoden 2019 alussa.

Vuoden 2014 aikana keskusteltiin jälleen vilkkaasti lehdistössä ja sosiaalisessa mediassa uskonnollisista kysymyksistä ja kirkon toiminnasta. Keskustelua herätti muun ohella arkkipiispa *Kari Mäkinen* Facebook-päivityksessään esittämät kannanotot tasa-arvoisesta avioliittolaista. Eduskunnan suuri valiokunta yhtyi kokouksessaan joulukuussa eduskunnan täysistunnon aiempaan päätökseen avioliittolain muuttamiseen tähtäävän kansalaisaloitteen hyväksymisestä. Eroakirkosta.fi–sivuston tilastojen mukaan äänestyksen jälkeen kirkosta eroaminen kääntyi selkeään kasvuun.

Vuoden 2014 alussa kirkkolakia muutettiin muun ohella niin, että Suomessa asuva kotikuntaa vailla oleva ulkomaalainen voi liittyä kirkon jäseneksi. Heinäkuussa astui voimaan kirkkolain muutos, jolla kirkkolain vaaleja koskevat säännök-

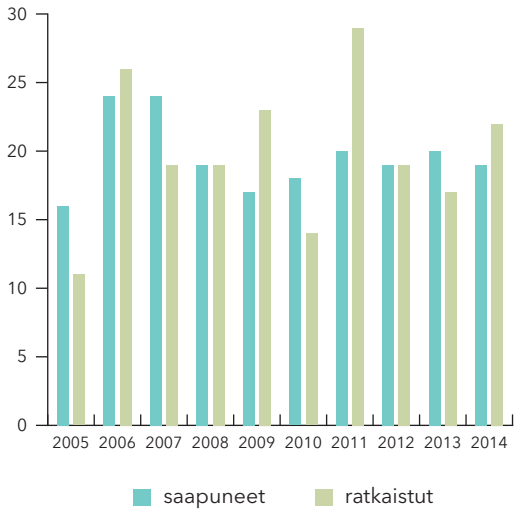
set koottiin yhteen lukuun ja säännöksiä kehitettiin yleisen vaalilainsäädännön suuntaan säännösten tulkinnan helpottamiseksi. Uusia säännöksiä sovellettiin siten jo syksyllä käydyissä seurakuntavaaleissa, joissa valittiin yli 8 500 luottamushenkilöä yhteensä 412 seurakuntaan. Äänestysprosentti oli koko maassa 15,5 %.

Kirkolliskokous teki toukokuussa päätöksen lisätä kirkkojärjestykseen vuoden 2015 alusta voimaan tulleen säännöksen lapsivaikutusten arvioinnista. Sen mukaan lapsen edun edistämiseksi kirkollisen viranomaisen on päätöksen valmistelussa arvioitava ja punnittava sen vaikutukset lapsiin.

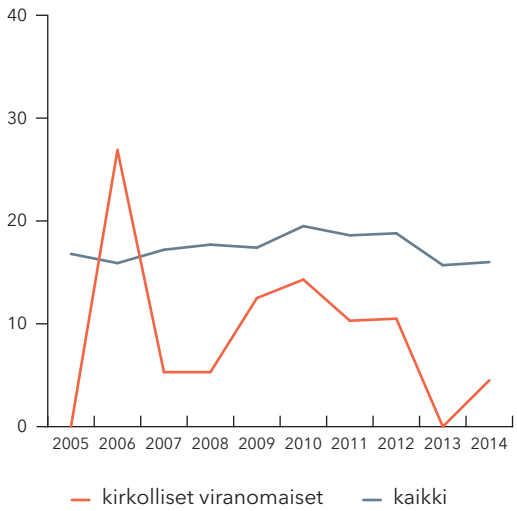
Loppuvuodesta kirkolliskokous päätti muuttaa kirkkolakia ja kirkkojärjestystä siten, että niissä huomioidaan ehdotettu laki valtion rahoituksesta evankelis-luterilaiselle kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin. Ehdotetun rahoituslain mukaan seurakuntien hoitamia yhteiskunnallisia tehtäviä korvataan valtion talousarviomäärärahasta maksettavalla rahoituksella. Samalla luovutaan seurakuntien yhteisövero-osuudesta. Korvattavia yhteiskunnallisia tehtäviä ovat hautaustoimi, väestökirjanpitotehtävät sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja irtaimiston ylläpito. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2016.

4.24.3 KANTELUT

Kirkollisasioita koskevia kanteluita saapui 19 ja niitä ratkaistiin 22. Toimenpiteisiin johti yksi kantelu. Arvostelun kohteena olivat muun muassa hautaustoimeen liittyvät asiat, kuten hautaustoimen maksut ja tuhkauurnan luovuttaminen. Kanteluissa arvosteltiin myös esimerkiksi ortodoksisen kirkon kaanonien asemaa ja soveltamista sekä tuomiokapitulin toimintaa. Osassa kanteluista oli kyse kirkon opillisista kysymyksistä, joiden tutkiminen ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2005–2014



Toimenpideprosentti vuosina 2005–2014

Myös muissa asiaryhmässä käsiteltiin useita uskonnon ja omantunnon vapautta koskevia kanteluja. Niissä oli kyse esimerkiksi koulujen ja päiväkotien uskonnollisia tilaisuuksia koskevista käytänteistä ja uskonnonopetuksesta (ks. 3994* ja 4412/4/13* s. 258) sekä lapsen uskonnollisen taustan merkityksestä lasta sijaishuoltoon sijoitettaessa ja sijaishuoltopaikkaa valittaessa.

4.24.4 RATKAISUJA

Lapsen uskonnollisen taustan merkitys sijaishuoltopaikkaa valittaessa

AOA totesi, että lapsen huoltajilla on myös sijaishuollon aikana oikeus päättää lapsen uskontokunnasta ja tähän liittyvästä uskonnollisen kasvatuksen järjestämisestä samassa laajuudessa kuin ennen huostaanottoa. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on siten sijoituspaikkaa valitessaan ja siellä annettavaa sijaishuoltoa valvoessaan huolehdittava myös siitä, että lapselle annettava kasvatus, mukaan lukien uskonnollinen kasvatus, ei loukkaa lapsen eikä hänen huoltajiensa oikeuksia eikä ole sisällöltään lapsen edun vastaista.

AOA Sakslinin päätös 20.10.2014, dnrot 3050* ja 3119/4/14*, esittelijä Tapio Räty

Uskonnollisen yhdyskunnan rekisteröintiin liittyvä ennakkotarkastus viivästynyt

AOA saattoi opetus- ja kulttuuriministeriön tietoon käsityksensä siitä, että uskonnollisen yhdyskunnan yhdyskuntajärjestyksen ennakkotarkastus, joka oli kestänyt ministeriön asettamassa lautakunnassa 11 kuukautta, oli viivästynyt asian lautakuntakäsittelyn valmistelussa. Tätä ei voida pitää hyvän hallinnon viivytyksettömyysvaatimuksen mukaisena. Huomattavan pitkä käsittelyaika voi olla merkityksellinen perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnonvapauden toteutumisen kannalta. Uskonnonvapauteen kuuluu oikeus kuulua uskonnolliseen yhdyskuntaan.

Koska tapahtuma-aikaan muutkin kysymyksessä olevat lausunnot olivat viipyneet käsittelyssä pitkään ja koska lautakunnan asioiden käsittelyn seurantaa ei ollut järjestetty ministeriössä asianmukaisesti, eikä viivästymiseen ollut lausunnonpyytäjän yhteydenotoista huolimatta puututtu, AOA pyysi ministeriöltä selvitystä, miten asianhallinta ja valvonta oli nyttemmin järjestetty.

AOA Sakslinin päätös 6.2.2014, dnro 95/4/13*, esittelijä Riitta Länsisyrjä

Opetus- ja kulttuuriministeriö selvitti asiantuntijalautakunnalle esittämänsä asioiden käsittelyn seurantaa koskevan kirjaamismenettelyn ja lautakunnan esittelijän työnjohdollista valvontaa koskevat ministeriön menettelytapamuutokset. Lautakunta otti käyttöön esittelylistat.

Asia ei anna AOA:lle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

4.25 Muut asiat

4.25.1 OIKEUSASIAMIEHEN VANKILENTOSELVITYS

OA selvitti Suomen osallisuutta tai Suomen alueen käyttöä vankilento-ohjelmaan marraskuusta 2012 lähtien. Selvitys kattoi vuodet 2001–2006. OA totesi, että suomalaisilla viranomaisilla ei ollut osallisuutta Yhdysvaltain salaisia vankilentoja koskevaan ohjelmaan. Asiassa ei myöskään jäänyt aihetta epäillä, että Suomen aluetta olisi käytetty vankilentoihin siten, että suomalaiset viranomaistahot olisivat olleet siitä tietoisia.

OA:lla ei myöskään ollut perusteita arvostella suomalaisia viranomaisia siitä, ettei vankilentoja olisi pyritty selvittämään kulloinkin käytettävissä olevien tietojen edellyttämässä laajuudessa.

Selvityksessä ei voitu varmistaa, että yksikään tutkituista lennoista olisi ollut vankilento. Toisaalta selvityksen perusteella ei kuitenkaan voitu sulkea pois sitä mahdollisuutta, että Suomen ilmatilaa tai lentokenttiä on voitu käyttää vankilentoihin salaa suomalaisviranomaisilta.

Oikeusturvaa tulee parantaa

OA katsoi, että vankilennot ja niihin liittyvät perus- ja ihmisoikeusloukkaukset tulee estää mahdollisimman tehokkaasti. Lisäksi epäilyt valtioiden osallisuudesta niihin täytyy voida selvittää tehokkaasti. Eurooppalaisilla valtioilla, Suomi mukaan lukien, on tarve parantaa oikeusturvajärjestelmiään näissä suhteissa.

Selvityksessä ilmeni muun muassa, että ilmailualan toimijoilla ei ole ohjeistusta perus- ja ihmisoikeusloukkauksia sisältävien siviili-ilmailun väärinkäytösepäilyjen tunnistamiseen tai selvittämiseen.

OA esitti asiassa kuultujen viranomaisten harkittavaksi, millä tavoin niiden toimialoilla käytettävissä olevilla keinoilla, kansainvälinen yhteistyö mukaan luettuna, voitaisiin tehostaa valmiuksia mahdollisten vankilentojen tunnistamiseen ja niihin puuttumiseen.

OA kohdisti esityksensä erityisesti liikenne- ja viestintäministeriölle, ulkoasiainministeriölle, Rajavartiolaitokselle, Pääesikunnalle ja suojelupoliisille. OA pyysi niitä, tarvittaessa keskenään sopimallaan tavalla, ilmoittamaan vuoden 2014 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on siihen mennessä mahdollisesti johtanut.

Selvitystä tehtiin kattavasti

OA lähetti selvityspyynnön kaikille sellaisille suomalaisille viranomaistahoille, joilla olisi voinut olla tehtäviinsä liittyvää tietoa asiasta. Niitä olivat

- ulkoasiainministeriö
- sisäasiainministeriö
- suojelupoliisi
- keskusrikospoliisi
- Rajavartiolaitos
- tullihallitus
- puolustusministeriö
- Pääesikunta
- Suomen erityisedustusto Pohjois-Atlantin liitossa
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Liikenteen turvallisuusvirasto
- Finavia Oyj / Suomen aluelennonjohto
- tasavallan presidentin kanslia
- valtioneuvoston kanslia
- Valtakunnansyyttäjänvirasto

Lisäksi niitä viranomaisia, joilla saattoi olla välittömiä lentokenttähavaintoja, kuten Rajavartiolaitosta ja Tullia, pyydettiin kuulemaan henkilöstöänsä.

Selvitykset saapuivat helmi-maaliskuussa 2013. Selvityksen antaneet viranomaiset olivat käyneet läpi tietokantojaan ja arkistojaan. Moni viranomainen oli myös kuullut henkilöstöään ja ulottanut selvityksen asiakirjatarkastusta syvemmälle.

Asiaa selvitettiin myös tekemällä tarkastus Suomen aluelennonjohtoon ja tutustumalla salassa pidettäviin tietoihin, joita suojelupoliisi saa kansainvälisen tiedustelutiedonvaihdon kautta.

Liikenteen turvallisuusviraston kuulemisten perusteella OA pyysi keskusrikospoliisia selvittämään yksityissektorin toimijoiden mahdollisia havaintoja Helsinki-Vantaan lentokentällä 20.–21.9.2004 käyneestä lentokoneesta N88ZL. Koneen kenttähuolinnan, miehistön kuljetuksen ja majoituksen kautta ei tullut ilmi seikkoja sen tueksi, että kyse olisi ollut vankilennosta.

OA:n selvitys täydentää ulkoasianministeriön vuonna 2011 tekemää vastaavaa selvitystä. Asiaan kohdistuu laaja kansainvälinen huomio. Esimerkiksi Euroopan neuvosto, Euroopan unionin parlamentti ja Yhdistyneet kansakunnat ovat julkaisseet monia asiaa koskevia laajoja selvityksiä. Niiden mukaan CIA:n vankilento-ohjelma on ollut aktiivinen myös Suomen lähialueilla, kuten Puolassa ja Liettuassa. Myös Ruotsista on luovutettu maasta poistettavia henkilöitä CIA:n haltuun ihmisoikeuksia loukkaavalla tavalla.

OA aloitti tutkinnan asian suuren selvitysintressin ja ulkoministeriötä laajempien tiedonsaantioikeuksiensa johdosta. Lain mukaan OA:lla on oikeus saada viranomaisilta kaikki laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Lennoista ei enää ole saatavissa täyttä varmuutta

Merkittävä osa lentoja yksilöivistä tiedoista ei ollut enää saatavissa, sillä aikaa oli kulunut ja järjestelmiin oli tehty muutoksia. Näin ollen lentojen yksityiskohtia ei enää ollut enemmälti selvitettävissä.

Siviili-ilmailun valvontajärjestelmät on suunniteltu ylläpitämään lentoturvallisuutta. Lennonvarmistuksen tarkoituksena ei ole tuottaa tarkkoja tietoja yksittäisistä lennoista tai niiden matkustajista. Tietojen säilytysaika järjestelmissä on rajallinen.

Varmuudella ei siis voida sulkea pois sitä, etteikö Suomen ilmatilaa tai lentokenttiä olisi käytetty salaa vankilentoihin. Lisäksi on mahdollista, että vaikka vankilennoissa käytetyn lentokoneen lentosuunnitelmassa olisi mainittu Suomi välilaskupaikkana, lento ei ole tosiasiassa saapunut Suomeen.

Vankilento olisi ollut valtion lento

Kansainvälisten selvitysten mukaan vankilentoja on salattu ostamalla tilauslentopalveluja yksityisiltä lentoyhtiöiltä ja manipuloimalla lentotietoja, jolloin lento ei anna ulospäin mitään vaikutelmaa liitynnästä CIA:han. Näin lennon tosiasiallinen luonne valtion lentona on salattu, ja lento on saatu näyttämään siviili-ilmailulta.

Valtion ilma-alukset tarvitsevat Pääesikunnalta luvan saapua Suomen alueelle. Siviili-ilmailussa lupia ei tarvita.

Vankilento on valtionilma-alus, vaikka kone olisi vuokrattu yksityiseltä lentoyhtiöltä. Jos lennon kapteeni ei syötä koneen ns. transponderiin kirjaintunnusta, jonka mukaan kyse on valtionilma-aluksesta, lennonjohto ei saa tietää, että kyse on tosiasiassa valtionilma-alus.

Suomen lennonvarmistus ei siten ole voinut eikä voi tunnistaa lentoa valtionilma-alukseksi, jos lento ei itse ilmaise sitä. Tältä osin järjestelmät perustuvat luottamukseen.

Ilmailualan toimijoilla ei ole velvollisuutta ilmoittaa esimerkiksi puolustushallinnolle epäilyjään siitä, että siviili-ilma-alusta käytetään valtion ilma-aluksena tai valtion lentoon. Tätä varten ei ole myöskään vakiintunutta käytäntöä tai ohjeistusta.

Oikeusasiamies selvitti myös aikaisempia selvityksiä

OA selvitti myös sitä, kuinka lentojen valvonta ja ilmiön seuranta on järjestetty Suomessa sen jälkeen, kun CIA:n salainen ohjelma paljastui maailmanlaajuisesti.

Kansainvälisissä selvityksissä on erityisesti alkuvuodesta 2006 lähtien yksilöity lukuisia lentokoneita, joita epäillään käytetyn vankilento-ohjelmassa. Epäilyt Suomen mahdollisesta osallisuudesta heräsivät helmikuussa 2010 YK:n ihmisoikeusneuvoston selvityksen myötä.

Asiaa on selvitetty monin tavoin myös Euroopassa. Euroopan neuvosto ja Euroopan parlamentin väliaikainen valiokunta lähettivät vuosina 2005 ja 2006 muun muassa Suomelle selvityspyyntöjä vankilennoista.

Nämä selvityspyynnöt on lähetetty ja niihin on reagoitu eri kanavia pitkin. Euroopan neuvoston pääsihteerin tiedustelun on käsitellyt ulkoasiainministeri, Euroopan neuvoston raportoijan tiedustelut on käsitellyt kansanedustajista koostuva Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunta ja Euroopan parlamentin väliaikaisen valiokunnan kirjeen on käsitellyt Suomen pysyvä EU-edustusto. Se on lähettänyt kirjeen myös eduskunnalle tiedoksi.

Lennot jäivät selvittämättä vuonna 2006

OA kiinnitti huomiota Euroopan neuvoston raportoijan 31.3.2006 EN:n Suomen valtuuskunnalle lähettämään kirjeeseen, jossa tiedusteltiin yksilöidysti 41 lennosta.

Suomen puolesta tähän tiedusteluun ei vastattu yksilöidysti. Vuonna 2006 selvittämättä jätettyjä lentotietoja ei ollut enää tallella vuonna 2011, kun ulkoasiainministeriö ryhtyi laaja-alaisemmin tutkimaan lentoja. Tuolloin tiedot oli jo tullut lain mukaan hävittää Rajavartiolaitoksen rekistereistä. Lento- tai tutkatietoja ei enää ollut tallessa muun muassa lennonvarmistusjärjestelmien uusimisen takia.

OA katsoi, että asiassa ei kuitenkaan ollut aihetta epäillä, että laajempien lentotietoselvityksien tekemättä jättäminen olisi johtunut muusta kuin siitä, että pyyntöä ei ollut esitetty suoraan ulkoministeriölle tai välitetty sille tiedoksi.

OA piti ulkoasiainministeriön vuodesta 2011 suorittamia selvityksiä asiassa asianmukaisina.

OA JÄÄSKELÄISEN PÄÄTÖS 29.4.2014, DNRO 3834/2/12*, ESITTELIJÄ PASI PÖLÖNEN

Ulkoasiainministeriö järjesti marraskuussa 2014 koordinaatiokokouksen OA:n esityksen johdosta. Kokoukseen osallistuivat edustajat puolustusministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, Pääesikunnasta, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafista, suojelupoliisista ja Rajavartiolaitoksesta.

Ulkoasiainministeriö piti OA:n selvitystä erittäin tervetulleena ja katsoi, että se voisi toimia mallina myös muissa maissa mahdollisesti tehtäville tutkimuksille. Ministeriö on tiedottanut OA:n selvityksestä YK:n keskeisiä toimielimiä. Suomen hallitus on sitoutunut noudattamaan perus- ja ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta kaikissa terrorismin vastaisessa toiminnassa. Vuonna 2015 tarkoituksena on antaa hallituksen esitys kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaisilta katoamisilta tehdyn YK:n yleissopimuksen hyväksymisestä.

Rajavartiolaitos toi esille, että yksityislentojen rajatarkastusten valtakunnallinen hallinnointi ja menettelytavat kokonaisuudessaan otetaan tarkasteltaviksi vuoden 2015 aikana. Ilma-aluksen päällikön eri viranomaisille antamista ilmoituksista on määrätty Suomen ilmailukäsikirjassa, joka on tarkoitus käydä läpi. Rajavartiolain uusi 30 a § on tehostanut valvonnan tehokkuutta.

Suojelupoliisi ilmoitti olevansa sitoutunut jakamaan mahdollisia kansainvälisen yhteistyönsä puitteissa saamiansa vankilentoja koskevia tai niiden tunnistamisen mahdollistavia tietoja muiden asianosaisten viranomaisten kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoitti, että jos lennon luonne siviili-ilmailuna tai valtion lentona on epäselvä, ohjataan mahdollinen lupahakemus Pääesikunnalle. Asiasta ohjeistetaan Liikenteen turvallisuusviraston työohjeissa. Liikenteen turvallisuusvirasto on ilmoituksen mukaan yhteydessä muihin viranomaisiin, jos se havaitsee lakisääteisiä tehtäviä hoitaessaan jotain poikkeuksellista.

Pääesikunta toi esille muun muassa, että mikäli lentolupien käsittelyssä ilmenee aihetta epäillä vankilentoa, voi puolustusvoimien operaatiokeskus ilmoittaa tästä esimerkiksi poliisille tai Rajavartiolaitokselle. Edelleen todettiin, että mikäli lennon luonne ei ole hakemuksen mukainen ja tämä tulee Pääesikunnan tietoon, voi se perua myönnetyn luvan.

4.25.2 TYÖSUOJELUN VALVONTA OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIASSA

Asian vireilletulo

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue ilmoitti keväällä 2011 tulevansa tarkastukselle eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kesäkuussa 2011. Tämän johdosta OA otti harkittavakseen kysymyksen siitä, voiko työsuojeluviranomainen tehdä tarkastuksen oikeusasiamiehen kansliaan.

OA varasi sosiaali- ja terveysministeriölle tilaisuuden antaa asiassa lausuma. Hän pyysi ministeriötä varaamaan myös Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle tilaisuuden antaa asiassa oma lausuma.

Lausumapyynnössään sosiaali- ja terveysministeriölle OA totesi, että hänen alustava käsityksensä yllä mainittuun kysymykseen on kielteinen. Tämä johtui muun muassa seuraavista syistä.

Viranomaisvalvonnan toimivaltasuhteista

OA totesi aluksi, että työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain mukaan työsuojeluviranomaisen toimivaltaan sinänsä kuuluu valvoa ja tehdä tarkastuksia kaikilla työpaikoilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö oikeusasiamiehen valtiosääntöoikeudellisesta asemasta ja tehtävästä voisi seurata rajoituksia työsuojeluviranomaisen toimivaltaan.

Suomen perustuslain 38 §:n mukaan eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä. Apulaisoikeusasiamiehistä on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Tämän mukaisesti oikeusasiamies on eduskunnan eli ylimmän valtioelimen toimielin, jonka valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkista hallintoa. Valtiosäännön perustaviin lähtökohtiin kuuluu eduskunnan ja valtioneuvoston välinen tehtäväjako. Valtiollisten tehtävien jaon ja valtioelinten välisten toimivaltasuhteiden kannalta olisi sopimatonta, jos valtioneuvoston alaiseen hallintoon kuuluva viranomainen voisi valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa eli valvoa valvojaansa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on esimerkiksi lausunnossaan 46/2010 vp pitänyt perustuslain vastaisena lakiehdotusta, jossa valtiovarainministeriölle olisi annettu valta ohjata eduskunnan virastojen tietohallintoa. Perustuslakivaliokunta totesi, että ylimpänä lainvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta. Viime kädessä lakiehdotuksessa oli kysymys perustuslain 2 §:ään palautuvasta valtiojär-

jestyksen perusteisiin kuuluvasta institutionaalisesta ratkaisusta, jossa eduskunta on ylimpänä valtioelimenä erotettu hallitusvaltaa käyttävästä valtioneuvostosta.

Oikeusasiamiehen valvontavallan piiriin kuuluvat kaikki viranomaiset, virkamiehet ja julkista tehtävää hoitavat. Myös aluehallintovirastot ja niiden työsuojelun vastuualueet sekä sosiaali- ja terveysministeriö ja sen työsuojeluosasto kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Oikeusasiamies tutkii työsuojeluviranomaisia koskevia kanteluasioita ja voi tehdä työsuojeluviranomaiseen tarkastuksen, jonka teemana voi olla vaikkapa työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen. Viranomaisvalvontaa koskevien periaatteiden kannalta olisi kestämätöntä, että oikeusasiamies ja työsuojeluviranomainen tarkastaisivat vuorotellen toinen toisensa toimintaa. OA katsoi, että tässä asetelmassa jommankumman toimivallan on väistyttävä. Oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman vuoksi OA piti selvänä, että oikeusasiamiehen perustuslain tasolla säädetty toimivalta ei voi olla se, joka väistyy.

OA totesi, että edes valtioneuvoston oikeuskansleri ei voi tarkastaa eikä muutoinkaan valvoa oikeusasiamiehen toimintaa, vaikka myös oikeuskanslerin toimivalta kaiken virkatoiminnan valvontaan on säädetty perustuslain tasolla. Tämä rajoitus oikeuskanslerin toimivaltaan (ja vastaavasti oikeusasiamiehen toimivaltaan oikeuskansleriin nähden) seuraa oikeusasiamiehen valtiosääntöisestä asemasta ja tehtävästä ilman, että se nimenomaisesti ilmenisi mistään säädöksestä. Kun oikeuskanslerikaan ei voi valvoa ja tarkastaa oikeusasiamiehen toimintaa, on vaikea ajatella, että jonkun alan erityisvalvontaviranomainen, jonka toimivalta on säädetty tavallisen lain tasolla, voisi niin tehdä.

Ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuus

Oikeusasiamiehen valvontatehtävän asianmukaisen hoitamisen yksi perusedellytys on se, että oikeusasiamies on riippumaton kaikista valvonnan alaisistaan viranomaisista. Tätä oikeusasiamiehen riippumattomuutta loukkaisi se, että joku valvonnan alainen viranomainen voisi omasta aloitteestaan kohdistaa valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä oikeusasiamieheen.

Vaikka esimerkiksi työsuojelutarkastus ei kohdistukaan välittömästi oikeusasiamiehen laillisuusvalvontatehtävään, tarkastukset vaikuttaisivat siihen välillisesti. Tarkastus loukkaisi oikeusasiamiehen riippumattomuutta paitsi yleisesti, erityisesti suhteessa siihen viranomaiseen, joka oikeusasiamieheen voisi näitä toimenpiteitä kohdistaa. Siinä tapauksessa oikeusasiamies ei nimittäin voisi riippumattomasti ja uskottavasti tutkia tätä viranomaista koskevia kanteluasioita ja muutoin valvoa ja tarkastaa sen toimintaa. Oikeusasiamiehen toimenpiteet voitaisiin myös tulkita vastatoimiksi kyseisen viranomaisen oikeusasiamieheen kohdistamista toimenpiteistä. Tällaista tilannetta, missä ylin laillisuusvalvoja ei voisi asianmukaisesti ja riippumattomasti täyttää perustuslaissa säädettyä valvontatehtäväänsä johonkin viranomaiseen nähden, ei saa syntyä.

Erilaisia erityisvalvontaviranomaisia on muitakin kuin työsuojeluviranomaiset, esimerkiksi tasa-arvovaltuutettu, vähemmistövaltuutettu, tietosuojavaltuutettu, terveydensuojeluviranomaiset, ympäristönsuojeluviranomaiset jne. OA ei pitänyt mahdollisena sitä, että nämä kaikki voisivat kukin toimialallaan omasta aloitteestaan valvoa ja tarkastaa oikeusasiamiehen toimintaa, vaikka asianomaisessa lainsäädännössä oikeusasiamiestä ei yleensä ole nimenomaisesti suljettu pois heidän toimivaltansa piiristä.

Merkille voidaan panna, että naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 20 §:n 3 momentin mukaan tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei voida saattaa asiaa, joka koskee eduskunnan tai sen toimielimen, tasavallan presidentin, valtioneuvoston, ministeriön, valtioneuvoston

kanslian, eduskunnan oikeusasiamiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1985 vp s. 27–28) mukaan ”näihin ylimpiin valtio- ja lainvalvontaelimiin kohdistuva valvonta ja niiden oikeudellinen vastuu on yleensä erikseen järjestelty perustuslain tasoisilla säännöksillä. Valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaista ei olisi, että lautakunta voisi antaa niiden toimintaa tai ratkaisuvaltaa sitovia määräyksiä.”

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa työsuojeluviranomaisten toimivaltaa suorittaa muun muassa ylimpiin laillisuusvalvojiin kohdistuvia tarkastuksia ei ole nimenomaisesti rajoitettu tasaarvolakia vastaavalla tavalla. Siitä huolimatta työsuojeluviranomaisten toimivaltaa tulee arvioida samojen periaatteiden mukaisesti.

Kaiken viranomaistoiminnan valvonnanalaisuus

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen ylimmän laillisuusvalvonnan ulkopuolella ei ole – eikä myöskään saa olla – mitään virkatoimintaa. Oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolella ovat ainoastaan oikeuskansleri sekä kansanedustajat edustajantoimessaan (vaikka tämäkään ei nimenomaisesti ilmene mistään säädöksestä).

Jos työsuojeluviranomainen voisi kohdistaa oikeusasiamieheen valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä, myös näiden toimenpiteiden tulisi olla ylimmän laillisuusvalvonnan alaisia. OA:n mielestä on vaikea nähdä, kuinka tämä valvonta, jota perustuslaki siis edellyttää, voisi toteutua asianmukaisesti ja riippumattomasti sen paremmin oikeusasiamiehen kuin oikeuskanslerin toimesta, jos kummatkin ovat itse näiden toimenpiteiden kohteina.

Oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkinta ja valvonta

Päätösvalta kaikissa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asioissa on oikeusasiamiehellä ja apulaisoikeusasiamiehillä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan kohdistuva työsuojeluviranomaisen tarkastus ja siihen mahdollisesti liittyvät työsuojeluviranomaisen toimintaohjeet, kehotukset ja myös hallinnollista pakkoa sisältävät toimivaltuudet kohdistuisivat tosiasiassa oikeusasiamieheen.

On selvää, että myös oikeusasiamiehen tulee kansliassaan noudattaa työsuojelua koskevia lainsäännöksiä. Oikeusasiamiehen kanslian työolosuhteiden järjestäminen niiden mukaisesti kuuluu oikeusasiamiehen virkatoimiin. Oikeusasiamiehen virkatointen laillisuuden tutkinta on puolestaan järjestetty perustuslain 117 §:ssä seuraavasti:

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen laillisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Ylimpien laillisuusvalvojien oikeudellinen vastuu on siis järjestetty tapahtuvaksi niin sanotussa ministerivastuuasioiden järjestyksessä. Siinäkin tapauksessa, että olisi olemassa konkreettinen epäily oikeusasiamiehen lainvastaisesta virkatoimesta, sen tutkiminen voi tapahtua vain perustuslaissa säädetyssä järjestyksessä. Esimerkiksi poliisi ei voi käynnistää sitä koskevaa esitutkintaa ilman eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyyntöä. Vastaavasti oikeusasiamiehen epäillyn virkarikoksen asianomistajalla ei ole käytettävissään virkarikoksen asianomistajalle perustuslain 118 §:ssä säädettyjä oikeusturvakeinoja eli rangaistus- ja vahingonkorvausvaatimusta.

Kun oikeusasiamiehen virkarikosepäilyn tutkinta on näin järjestetty, on vaikea nähdä, että oikeusasiamiehen virkatointen tutkinta vähäisemmissä konkreettisissakaan epäilyissä voisi olla mahdollinen varsinkaan oikeusasiamiehen valvonnanalaisten viranomaisten toimesta. Vielä vai-

keampi on nähdä mahdollisuutta oikeusasiamiehen virkatointen yleiseen valvontaan ja tarkastamiseen, eli ilman konkreettista epäilyä lainvastaisuudesta.

Oikeusasiamiehen muu kuin oikeudellinen vastuu on järjestetty perustuslain 38 §:n 2 momentissa. Sen mukaan eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut. Säännöksen esitöissä (HE 1/1998 vp s. 91) on kuitenkin voimakkaasti korostettu oikeusasiamiehen tehtävän edellyttämää riippumattomuutta.

Edellä esitettyjen säännösten perusteella oikeusasiamiehen toiminnan valvonta kuuluu eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle.

Aikaisempien työsuojelutarkastusten merkitys

OA:n tiedossa oli, että työsuojeluviranomainen oli tehnyt oikeusasiamiehen kansliaan tarkastuksen ainakin vuonna 2005 ja että aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue oli tehnyt oikeuskanslerinvirastoon tarkastuksen ainakin 15.12.2010.

Se, että näin on tapahtunut, ei muuta yllä lausuttua. Päinvastoin, aikaisemmat tarkastukset konkretisoivat tilanteen ongelmallisuutta ylimmän laillisuusvalvonnan kannalta. Tarkastukset horjuttavat mahdollisuutta aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen toiminnan riippumattomaan laillisuusvalvontaan. Tällaista tilannetta ei saa syntyä. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa oli parhaillaankin vireillä Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualuetta koskeva, tutkintaan johtanut kanteluasia.

Asian periaatteellisuus

OA katsoi, että hänen esille ottamallaan kysymyksellä on tärkeä periaatteellinen merkitys. Oikeusasiamiehen riippumattomuus valvonnanalaisestaan hallinnosta on yksi ylimmän laillisuusvalvonnan kulmakivi. OA piti velvollisuutenaan varjella oikeusasiamiesinstituutiota tässä suhteessa.

Lausunnot

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto oli OA:n lausumapyynnössä esitetyistä näkökohdista huolimatta sillä kannalla, että eduskunnan oikeusasiamies kuuluu työsuojeluviranomaisten valvonnan ja toimivaltuuksien piiriin samalla tavalla kuin mikä tahansa työnantaja. Tämän vuoksi OA piti tarpeellisena hankkia asiaan ulkopuolisten asiantuntijoiden lausunnot. Hän pyysi asiantuntijalausunnon valtiosääntöoikeuden professori emeritus Mikael Hidéniltä ja valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljaselta. Heidän käyttöönsä toimitettiin OA:n lausumapyyntö ja työsuojeluviranomaisten lausunnot.

OA:n kannanotto

OA totesi, että valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen päätyi lausunnossaan samalle kannalle kuin OA lausumapyynnössään. Viljanen katsoi, että työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tai muutoinkaan valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. OA totesi yhtyvänsä professori Viljasen lausuntoon kaikilta osin.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue totesi lausunnossaan, että sillä ei ollut huomautettavaa OA:n lausuntopyynnöstä ilmenevään tulkintaan työsuojeluviranomaisen toimivallasta. Työsuojelun vastuualue ei ottanut enempää kantaa asian tulkintaan, kun työsuoje-

luviranomaisen toimivaltaa on arvioitava laajemmin kuin työsuojeluviranomaisen sovellettavan erityislainsäädännön valossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto päätyi puolestaan lausunnossaan päinvastaiselle kannalle kuin OA ja Viljanen. Työsuojeluosasto perusteli käsitystään muun muassa Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksella, työsuojelun puitedirektiivillä ja sillä, että oikeusasiamiehen kanslian henkilöstöllä tulee olla samanlaiset oikeudet työsuojeluun kuin työntekijöillä yleensäkin.

Myös valtiosääntöoikeuden professori emeritus Mikael Hidén katsoi lausunnossaan, että oikeusasiamiehen kansliassa työskentelevillä täytyy olla työsuojelua koskevien säännösten tarkoittamaan turvaan ja etuihin samat oikeudet kuin työntekijöillä yleensä on noiden säännösten mukaan. Hidén katsoi kuitenkin, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 46/2010 vp) eduskunnan virastojen toiminnan riippumattomuudesta hallitusvallan elinten taholta tulevasta vaikutuksesta puoltaa vähintäänkin pidättyvää suhtautumista siihen, että oikeusasiamiehen kansliassa tehtävien työsuojelutarkastusten pohjalta annettaisiin oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettuja ohjeita.

OA:n käsitys niistä näkökohdista, jotka esitettiin työsuojeluosaston ja professori Hidénin lausunnoissa, ilmeni pääosin jo OA:n lausuntopyynnöstä, sekä professori Viljasen lausunnosta. Tämän vuoksi OA esitti kannanotossaan vain joitakin lisäkommentteja ja näkökohtia.

OA totesi aluksi olevansa samaa mieltä lausunnonantajien kanssa siitä, että työsuojeluviranomaisen toimivaltaan ei vaikuta se, onko kysymys sen oma-aloitteisesta vai sen saamaan ilmoitukseen tai pyyntöön perustuvasta toimenpiteestä. Hänen johtopäätöksensä oli se, että asian vireille tulotavasta riippumatta työsuojeluviranomaisella ei ole toimivaltaa oikeusasiamieheen nähden. Tämä ei kuitenkaan estä sellaisen työtapaturman tutkimista, josta työnantajan on lain mukaan tehtävä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle.

OA:n käsityksen mukaan työsuojelun puitedirektiivi ei estä oikeusasiamiehen kansallisen erityisaseman huomioon ottamista. Ensinnäkin puitedirektiivi ei ole suoraan velvoittava yhteisöoikeuden normi. Toiseksi direktiivissä on nimenomaisestikin jätetty harkinnanvaraa kansalliselle sääntelylle. Tämä ilmenee esimerkiksi siitä, että direktiiviä ei sen 2 artiklan 2 kohdan mukaan sovelleta sellaisiin erityisiin julkisiin tehtäviin kuten asevoimiin tai poliisivoimiin tai tiettyihin väestönsuojelun erityistoimiin, joiden ominaispiirteet ovat väistämättä ristiriidassa direktiivin kanssa. Vastaavasti direktiivin 11 artiklan 6 kohdan mukaan työntekijöillä tai heidän edustajillaan on ”kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti” oikeus saattaa asia työsuojeluviranomaisen käsiteltäväksi, jos he ovat sitä mieltä, että työnantajan suorittamat toimenpiteet tai käyttämät keinot eivät ole riittäviä työturvallisuuden ja -terveyden takaamiseksi. Työntekijöiden edustajille on annettava mahdollisuus esittää näkemyksensä ”toimivaltaisen viranomaisen” tarkastuskäyntien aikana. Tämä on ainoa direktiivin kohta, jossa ylipäätään puhutaan työsuojeluviranomaisesta.

OA:n käsityksen mukaan myöskään ILO:n yleissopimus nro 81 ja siihen liittyvä pöytäkirja, taikka perustuslain 18 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta huolehtia työvoiman suojelusta, eivät vaikuta ratkaisevalla tavalla tämän asian arviointiin. Yleisenä laillisuusvalvojana ja työsuojeluviranomaisten valvojana oikeusasiamies on itse osa sitä valvontajärjestelmää, jolla huolehditaan työvoiman suojelusta viranomaisissa ja julkista tehtävää hoitavissa työpaikoissa. Työsuojelua koskevien säännösten noudattaminen niissä kuuluu oikeusasiamiehen valvonnan piiriin.

Työsuojeluosaston ja Hidénin käsitys työsuojeluviranomaisen oikeudesta tarkastaa ja valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa perustui keskeisesti siihen, että oikeusasiamiehen kanslian työntekijöillä täytyy olla oikeus samaan työsuojelua koskevien säännösten tarkoittamaan turvaan ja etuihin kuin muillakin työntekijöillä.

Tämän johdosta OA totesi aluksi, että oikeusasiamiehen kansliassa on noudatettava työsuojelulainsäädännön aineellisia, esimerkiksi työturvallisuutta koskevia normeja. Oikeusasiamiehen

kanslia kuuluu myös eduskunnan oman työsuojeluorganisaation piiriin. Tässä asiassa on kysymys yksinomaan siitä, että työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa tai muutoinkaan valvoa eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa.

Oikeusasiamiehen kanslian työntekijöiden oikeusturvan kannalta OA totesi ensinnäkin, että työsuojeluviranomaisten tarkastusten ja muiden valvontatoimenpiteiden merkitys on olennaisesti vähäisempi, jos työsuojeluviranomaisilla ei ole mahdollisuutta antaa oikeusasiamiehelle oikeudellisesti velvoittaviksi tarkoitettuja ohjeita. Tämän rajauksen myös Hidén lausunnossaan hyväksyi, jos perustuslakivaliokunnan (PeVL 46/2010 vp) torjuva suhtautuminen valtiovarainministeriön toimivaltaan ohjata eduskunnan virastojen tietohallintoa oli perustunut eduskunnan virastojen riippumattomuuteen hallitusvallan elinten taholta tulevasta vaikutuksesta. OA ei itse pitänyt perustuslakivaliokunnan kannanottoa tässä suhteessa epäselvänä. Oikeusasiamiehen osalta kannanotto oli joka tapauksessa yksiselitteisen selvä. Valiokunta on nimenomaisesti todennut, että ”toisena ylimpänä laillisuusvalvojana toimiva eduskunnan oikeusasiamies on jo tehtävänsä laadun puolesta riippumaton ulkopuolisesta ohjauksesta”.

Toiseksi OA kiinnitti huomiota siihen, että sen enempää oikeusasiamiehen kanslian henkilöstöllä kuin ulkopuolisillakaan tahoilla, jotka kokevat oikeusasiamiehen toimenpiteen tai laiminlyönnin loukkaavan oikeusturvaansa, ei muutoinkaan ole käytettävissään kaikkia normaaleja oikeusturvakeinoja.

Perustuslain 118 §:n mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Tätä asianomistajan syyteoikeutta ei kuitenkaan ole oikeusasiamieheen nähden (eikä niihin muihinkaan nähden, joita koskeva syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa). Itsensä loukatuksi kokeneella ei myöskään ole mahdollisuutta saattaa asiaa poliisin ja syyttäjän tutkittavaksi, koska niillä on oikeusasiamieheen nähden toimivalta vain perustuslakivaliokunnan pyytämässä esitutkinnassa ja eduskunnan päättämässä syyteasiassa.

Vastaavanlaisista rajoituksista on muitakin esimerkkejä. OA oli jo lausumapyynnössään viitannut naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 20 §:n 3 momenttiin (1023/2008), jonka mukaan tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei voida saattaa asiaa, joka koskee eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1985 vp) mukaan ”näihin ylimpiin valtio- ja lainvalvontaelimiin kohdistuva valvonta ja niiden oikeudellinen vastuu on yleensä erikseen järjestelty perustuslain tasoisilla säännöksillä. Valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden mukaista ei olisi, että lautakunta voisi antaa niiden toimintaa tai ratkaisuvaltaa sitovia määräyksiä.”

Lainsäätäjä on tämän asian vireillä ollessa antanut lisäksi ainakin seuraavat kannanotot.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain 1.1.2015 voimaan tulleen muutetun 20 §:n mukaan myöskään uuden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan käsiteltäväksi ei voida saattaa tasa-arvolain vastaista menettelyä koskevaa asiaa, joka koskee eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa.

Uuden 1.1.2015 voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain 18 §:n mukaan lain noudattamista valvovat yhdenvertaisuusvaltuutettu, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä työsuojeluviranomaiset (1 mom.). Eduskuntaan ja eduskunnan toimielimiin lain säännöksiä valvonnasta sovelletaan vain kun kysymys on eduskunnan tai sen toimielimen toiminnasta viranomaisena tai työnantajana (2 mom.). Lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tasavallan presidentin, valtioneuvoston yleisistunnon, tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan (3 mom.).

Hallituksen esityksen (HE 19/2014 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja tuomioistuinten virkatointen lainmukaisuutta valvovat perustus-

lain mukaan ylimmät lainvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ylimpien laillisuusvalvojien toiminnan lainmukaisuuden tutkimisesta säädetään niin ikään perustuslaissa. Valtioneuvoston osalta soveltamisalan rajaus koskee valtioneuvoston yleisistuntoa ja ministereiden toimintaa yleisistunnossa. Tuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten osalta rajaus koskee niiden lainkäyttötoimintaa, mutta ei esimerkiksi toimintaa työnantajana."

Oikeusasiamiehen osalta rajaus koskee siis myös toimintaa työnantajana. Säännöksessä on nimenomaisesti suljettu paitsi työsuojeluviranomaisten myös muiden valvontaviranomaisten toimivallan ulkopuolelle yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta oikeusasiamieheen nähden.

Voidaan siis todeta, että oikeusasiamiehen kanslian työntekijät eivät ole tasa-arvo-, yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten valvonnan suhteen samassa asemassa kuin työntekijät yleensä. Sama koskee myös kanslian ulkopuolisia henkilöitä silloin, kun kysymys on oikeusasiamiehen menettelystä tasa-arvolain tai yhdenvertaisuuslain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa. Lakiesitykset ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana, eikä valiokunta ole tähän sääntelyyn puuttunut (PeVL 31/2014 vp).

Vastaavanlainen lainsäätäjän tuore kannanotto liittyy myös 1.1.2015 voimaan tulleeseen lakiin valtion vahingonkorvaustoiminnasta. Lain mukaan valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin perustuvien vahingonkorvausvaatimusten käsittely keskitetään pääosin Valtiokonttoriin. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin nimenomaisesti rajattu lain soveltamisalan ja siten Valtiokonttorin toimivallan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä (HE 159/2014 vp) tätä on perusteltu sillä, että "ei ole perusteltua, että oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva hallintoviranomainen arvioisi oikeusasiamiehen toimintaa vahingonkorvausoikeuden näkökulmasta". Eduskunnan valtiovarainvaliokunta hyväksyi mietinnössään (VaVM 17/2014 vp) tämän rajauksen, mutta totesi, että toinen ylin laillisuusvalvoja, oikeuskansleri, kuului esityksessä lain soveltamisalan piiriin. Valiokunta piti johdonmukaisena säätää poikkeuksesta myös oikeuskanslerinviraston osalta, "jonka perustuslaillinen asema on samankaltainen kuin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian".

Valtiokonttorilla ei siis ole toimivaltaa tutkia, onko ylimmän laillisuusvalvojan toiminnassa tapahtunut virhettä tai laiminlyöntiä. Samalla voidaan todeta, että myöskään mihin tahansa oikeusasiamiehen väitettyyn virheeseen tai laiminlyöntiin perustuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn ei ole käytettävissä kaikkia normaaleja oikeusturvakeinoja.

OA kiinnitti vielä huomiota siihen, että oikeusasiamiehen kanslian henkilöstöllä ei ole mahdollisuutta kannella ylimmälle laillisuusvalvojalle työnantajansa lainvastaiseksi tai virheelliseksi kokemastaan menettelystä, vaikka tällainen kanteluoikeus on kaikilla muilla virkamiehillä ja julkista tehtävää hoitavien henkilöstöllä. Tämä johtuu siitä, että oikeuskanslerillakaan ei ole toimivaltaa tutkia tai valvoa oikeusasiamiehen menettelyä eikä tehdä esimerkiksi tarkastusta oikeusasiamiehen kansliaan. Tämän on vakiintuneesti katsottu johtuvan oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen rinnasteisuudesta, vaikka toimivallan rajaus ei ilmene mistään säännöksestä (HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi).

OA katsoi, että oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivallan suhde on muutoinkin painava peruste tämän asian arvioinnissa. Kun edes toimivallaltaan rinnakkainen toinen ylin laillisuusvalvoja, oikeuskansleri, ei voi kohdistaa tarkastustai muitakaan valvontatoimenpiteitä oikeusasiamieheen, OA ei nähnyt, kuinka työsuojeluviranomainen, joka on oikeusasiamiehen valvonnan alainen, voisi niin tehdä.

OA totesi, että yksi keskeinen peruste työsuojeluviranomaisen oikeusasiamieheen kohdistuvaa toimivaltaa vastaan on tarve turvata ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuus.

Professori Viljanen oli lausunnossaan kuvannut asiantilan ongelmallisuutta asetelmalla, jossa oikeusasiamiehelle tehtäisiin myöhemmin kantelu sen työsuojeluviranomaisen toiminnasta, joka on tarkastanut työsuojelunormien noudattamista oikeusasiamiehen kansliassa ja mahdollisesti an-

tanut asiasta toimintaohjeen tai kehotuksen. Kuten professori Viljanen oli todennut, tällaisessa tilanteessa oikeusasiamiestä tuskin voitaisiin pitää riippumattomana laillisuusvalvojana suhteessa valvontansa kohteeseen.

Jos työsuojeluviranomaisilla olisi toimivalta oikeusasiamieheen nähden, professori Viljasen kuvaama asetelma konkretisoituisi vääjäämättä. Viimeisten neljän vuoden aikana oikeusasiamiehen kansliassa oli käsitelty aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueita koskevia kanteluasioita runsaat 60. Pelkästään Etelä-Suomen aluehallintovirastoa koskevia kanteluasioita oli ollut yhteensä 23 (4 kpl 2011, 7 kpl 2012, joista yksi oma aloite, 9 kpl 2013 ja 3 kpl 2014). Oikeusasiamiehen kansliassa on siis käytännössä aina vireillä työsuojeluviranomaisia koskevia kanteluasioita.

OA korosti, että tässä asiassa ei ollut kysymys siitä, että oikeusasiamies pyrkisi asettumaan lain yläpuolelle. Työturvallisuutta ja -suojelua koskevat aineellisoikeudelliset normit koskevat myös oikeusasiamiestä työnantajana. Kysymys on siitä, että ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies ei voi olla työsuojeluviranomaisten normaalien valvontatoimien piirissä. Oikeusasiamiehen valvonta kuuluu perustuslain mukaan yksinomaan eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Tämä on johdonmukaista sen kanssa, että eduskunta ja kansanedustajat edustajantoimessaan ovat ainoita julkisen vallan tahoja, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin.

Järjestely, jossa valvonnan ja vastuun toteuttamisen kynnys on joko nimenomaisesti tai menettelymuotojen takia tosiasiallisesti normaalia korkeammalla, koskee perustuslain mukaan useita ylimpiä julkisen vallan käyttäjiä. Näitä ovat paitsi kansanedustajat edustajantoimessaan, myös tasavallan presidentti, ministerit ja muut valtakunnanoikeudessa syytettävät eli oikeusasiamies, oikeuskansleri sekä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentit ja jäsenet. Tällaiset poikkeukselliset järjestelyt on toteutettu perustuslaissa siitä huolimatta, että pelkästään niiden henkilöiden oikeusturvan näkökulmasta, joiden oikeuksia ensin mainitut ovat saattaneet loukata, voitaisiin puoltaa kaikkien normaalien valvonta- ja oikeussuojakeinojen soveltuvuutta.

OA korosti, että hän pitää oikeusasiamiehen kanslian työntekijöiden työturvallisuutta ja kaikinpuolista työhyvinvointia ensiarvoisen tärkeänä. OA:n käsityksen mukaan heidän oikeusturvansa niiden suhteen ei tosiasiassa ole huonompi kuin muissa työpaikoissa, joihin nähden työsuojeluviranomaisilla on normaalit toimivaltuudet. Oikeusasiamiehen kansliassa työolot ovat ylimmän laillisuusvalvojan suorassa ja välittömässä valvonnassa. Kun oikeusasiamiehelle on valtiosäännössä annettu ylimmän laillisuusvalvojan tehtävä ja erityisasema, järjestelmä lähtee ymmärrettävästi ja perustellusti siitä, että oikeusasiamies ei laiminlyö velvollisuuksiaan sen enempää työnantajana kuin muutoinkaan, vaikka hän ei olekaan normaalin viranomaisvalvonnan piirissä. Kokonaan vailla merkitystä ei ole sekään, että oikeusasiamiehen kanslia ei ole työturvallisuuden suhteen – esimerkiksi työtapaturmia ajatellen – erityisen riskialtis työpaikka.

Lopputulos

OA:n lausumapyynnössä, valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljasen lausunnossa ja edellä esitetyillä perusteilla työsuojeluviranomaisilla ei ole toimivaltaa suorittaa tarkastuksia eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa taikka muutoinkaan valvoa tai ohjata oikeusasiamiehen toimintaa. Päinvastainen tulkinta olisi ristiriidassa sen kanssa, mitä edellä on todettu valtiollisten tehtävien jaosta, valtioelinten välisistä toimivaltasuhteista, viranomaisvalvonnan periaatteista, ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuudesta, kaiken viranomaistoiminnan valvonnanalaisuudesta sekä oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkinnasta ja valvonnasta.

Edellä esitetyt lainsäätäjän kannanotot osoittavat tämän asiantilan nimenomaisesti niissä tilanteissa, joita nuo kannanotot koskevat. Kannanottojen muotoilu ja perusteet osoittavat kuiten-

kin selvästi, että kysymys on yleisemmästä, ylimmän laillisuusvalvonnan järjestämiseen kuuluvasta, valtiojärjestyksen perusteisiin nojautuvasta ratkaisusta.

OA saattoi tässä päätöksessä esitetyt kannanotot sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston ja Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen tietoon ja huomioon otettavaksi. OA ilmoitti ratkaisustaan myös valtioneuvoston oikeuskanslerille.

OA Jääskeläisen päätös 31.12.2014, dnro 1722/2/11*, esittelijä Päivi Romanov

4.25.3 KAUPUNKI LOUKKASI OPETTAJAN SANANVAPAUTTA

OA antoi koulun rehtorille huomautuksen opettajan sananvapauden loukkaamisesta. Lisäksi hän pyysi kaupunkia arvioimaan, miten kirjallisen varoituksen aiheuttama sananvapauden loukkaus voitaisiin oikaista ja hyvittää opettajalle. Rehtori oli antanut opettajalle kirjallisen varoituksen, kun tämä oli osallistunut sanomalehdessä käytyyn keskusteluun koulujen mielenterveystyöstä. Kirjoituksen oli katsottu heikentäneen koulun työilmapiiriä ja työhyvinvointia.

OA katsoi, että varoituksen antamisella oli loukattu kantelijan sananvapautta ja menetelty siten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain vastaisesti. OA:n mukaan työnantaja ei ollut löytänyt tasapainoa virkamiehen sananvapauden ja hänen lojaliteettivelvollisuutensa välillä. Kaupungin tuli ilmoittaa, mihin toimenpiteisiin OA:n esitys antoi aihetta.

Opettaja kantoi kirjoituksessaan huolta siitä, että alalle soveltumattomat ammattikasvattajat lisäävät nuorten ongelmia, mutta asiaan ei puututa. Hän kysyi kirjoituksessaan, ”kuinka paljon kasvukipuilevan nuoren ahdistuneisuutta lisää luonnehäiriöinen opettaja tai opinto-ohjaaja, joka toimii epäjohdonmukaisesti ja maksattaa virheensä oppilaillaan?” (Mielipidekirjoitus on kokonaisuudessaan OA:n verkkosivuilla julkaistussa päätöksessä.) Koulun rehtori katsoi opettajan arvostelleen kirjoituksessa julkisesti kollegojensa toimintaa ja heikentäneen huoltajien ja opettajien keskinäistä luottamusta.

OA katsoi, että opettajalla oli ollut oikeus saattaa julkisuuteen huolensa ja kriittiset näkemyksensä oman hallinnonalansa epäkohdista. Kirjoitus oli ollut jatkoa lasten hyvinvointia koskevaan keskusteluun, johon kantelija oli tuonut uuden näkökulman. Lasten hyvinvointi koulussa on yhteiskunnallisesti tärkeä aihe. Kynnyksen puuttua yleisesti tärkeitä kysymyksiä käsitteleviin kirjoituksiin tulee olla korkea. Kirjoituksessa ei ollut yksilöity yksittäistä henkilöä eikä työnantajaa. Kritiikki opettajaa ja opinto-ohjaajaa kohtaan ei koskenut heitä yksityishenkilöinä, vaan virkamiehinä. Kirjoituksessa oli OA:n mukaan ollut välttämätöntä käyttää heistä kielteisiä laatusanoja, jotta kirjoittajan viesti oli tullut ymmärretyksi. Kärjekkäätkin ilmaisut ovat sallittuja asiayhteydessään.

OA katsoi, että myös työnantajaan kohdistuvat lausumat olivat epäkohtiin puuttuvia arvostelmia, joita ei voinut käyttää varoituksen perusteena. Kirjoitus ei aiheuttanut koulun maineelle huomattavaa vahinkoa. Varoituksessa ei myöskään selvästi kyseenalaistettu kirjoittajan motiiveja. Pelkästään se, että kirjoitus voi työnantajasta olla vaivaannuttava ja aiheuttaa yhteydenottoja lasten vanhemmilta, ei riitä perusteeksi puuttua sananvapauteen. Virkamiestenkin sananvapauden rajoja on arvioitava perusoikeusmyönteisesti.

OA Jääskeläisen päätös 16.12.2014, dnro 5342/4/13*, esittelijä Mikko Sarja

Kaupunki ilmoitti, että rehtori ja apulaispormestari ovat pyytäneet sananvapauden loukkausta kantelijalta anteeksi. Rehtori on lisäksi perunut kantelijalle antamansa varoituksen, mistä oli myös tarkoitus tiedottaa työyhteisölle.

5 Liitteet

Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)

38 §
Eduskunnan oikeusasiamies

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

48 §
Ministerin sekä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin läsnäolo-oikeus

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

109 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävät

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

110 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeus ja tehtävien jako

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

111 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

112 §
Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

113 §
Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

114 §
Ministerisyytteen nostaminen ja käsittely

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.

115 §
Ministerivastuuasian vireillepano

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyynnöllä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

117 §
Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

1 LUKU
Laillisuusvalvonta

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen valvottavat

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

2 §
Kantelu

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitetusta asiasta.

3 § (20.5.2011/535)
Kantelun käsittely

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa.Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

4 §
Oma aloite

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

5 § (28.6.2013/495)
Tarkastukset

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen

henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriininhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

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

6 §
Virka-apu

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

7 §
Oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

8 § (22.7.2011/811)
Poliisi- tai esitutkinnan määrääminen

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

9 §
Valvottavan kuuleminen

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

10 §
Huomautus ja käsitys

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatimus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu tiedoks postitse kirjeellä, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Huomautuksen saaneelle on viivytyksettä annettava tieto oikeudenkäynnin ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä. (22.8.2014/674)

11 §
Esitys

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtäväänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huo-

miota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

1 a LUKU (28.6.2013/495) Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

11 a § (28.6.2013/495)
Kansallinen valvontaelin

Eduskunnan oikeusasiamies on kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.

11 b § (28.6.2013/495)
Tarkastustehtävä

Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja.

11 c § (28.6.2013/495)
Tiedonsaantioikeus

Oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

11 d § (28.6.2013/495)
Tietojen luovuttaminen

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oikeusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetulle alakomitealle.

11 e § (28.6.2013/495)
Suositusten antaminen

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

11 f § (28.6.2013/495)
Muut sovellettavat säännökset

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen valvontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusvalvonnassa.

11 g § (28.6.2013/495)
Asiantuntijat

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Oikeusasiamies voi nimetä asiantuntijaksi suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on kansallisen valvontaelimen tarkastusteh-

tävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Asiantuntija voi osallistua 11 b §:ssä tarkoitetun tarkastuksen suorittamiseen, jolloin hänen toimivaltaansa sovelletaan, mitä mainitussa pykälässä ja 11 c §:ssä säädetään.

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitaessaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

11 h § (28.6.2013/495)
Kielto määrätä seuraamuksia

Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella.

2 LUKU
Eduskunnalle annettava kertomus ja selvitys sidonnaisuuksista

12 §
Kertomus

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

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

13 § (24.8.2007/804)
Sidonnaisuudet

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

3 LUKU
Oikeusasiamiestä, apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa koskevat yleiset säännökset (20.5.2011/535)

14 §
Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten päätösvalta

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänään olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa

syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

15 §
Oikeusasiamiehen päätöksenteko

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä.

16 § (24.8.2007/804)
Sijaisuudet

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

17 §
Muut tehtävät ja virkavapaus

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

18 §
Palkkiot

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

19 §
Vuosiloma

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

19 a § (24.8.2007/804)
Apulaisoikeusasiamiehen sijainen

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

3 a LUKU (20.5.2011/535) Ihmisoikeuskeskus

19 b § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen tarkoitus

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

19 c § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen johtaja

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

19 d § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeuskeskuksen tehtävät

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:
1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.

19 e § (20.5.2011/535)
Ihmisoikeusvaltuuskunta

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:
1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

3 b LUKU
Muut tehtävät

19 f § (10.4.2015/374)
Vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistäminen, suojelu ja seuranta

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

Lailla 374/2015 lisätty 3 b luku ja 19 f § tulevat voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

4 LUKU
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja tarkemmat säännökset

20 § (20.5.2011/535)
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

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

21 § (20.5.2011/535)
Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö ja kanslian työjärjestys

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

5 LUKU
Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

22 §
Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

23 §
Siirtymäsäännös

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

Muutossäädösten voimaantulo ja soveltaminen:

24.8.2007/804:
Tämän lain voimaantuloajankohdasta säädetään valtioneuvoston asetuksella. (L 840/2007 tulee voimaan A:n 836/2007 mukaisesti 1.10.2007.)

20.5.2011/535:
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

Lain 3 ja 19 a §:n 1 momentti tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2011.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä Ihmisoikeuskeskuksen toiminnan käynnistämisen edellyttämiin toimenpiteisiin.

22.7.2011/811:
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

28.6.2013/495:
Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lain 5 § tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013. (L 495/2013 tulee voimaan A:n 848/2014 mukaisesti 7.11.2014.)

22.8.2014/674:
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

10.4.2015/374:
Tämä laki tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (21.12.1990/1224)

1 §

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

1) puolustusministeriötä, valtioneuvoston ja sen jäsenten virkatointen laillisuuden valvontaa lukuun ottamatta, puolustusvoimia, rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä; (11.5.2007/564)

2) pakkokeinolaissa (450/87) tarkoitettua kiinniottamista, pidättämistä, vangitsemista ja matkustuskieltoa sekä säilöönottamista tai muuta vapauden riistoa;

3) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan.

Oikeuskansleri vapautetaan myös sellaisen oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvan asian käsittelemisestä, jonka on pannut vireille henkilö, jonka vapautta on vangitsemisella, pidättämisellä tai muutoin rajoitettu.

2 §

Oikeuskanslerin on 1 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

3 §

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on muusta erityisestä syystä perusteltua. Kanteluasiassa siirrosta on ilmoitettava kantelijalle.

4 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1991.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista 10 päivänä marraskuuta 1933 annettu laki ja valtioneuvoston oikeuskanslerin vapauttamisesta eräistä tehtävistä samana päivänä annettu laki.

Tätä lakia sovelletaan myös sen voimaan tullessa oikeuskanslerinvirastossa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleviin asioihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

1 §
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian henkilöstö

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

2 §
Henkilöstön kelpoisuusvaatimukset

Kelpoisuusvaatimuksena on:

1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä

2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

3 §
Virkamiesten nimittäminen

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

4 §
Virkavapaus

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

5 §
Voimaantulo

Tämä johtosääntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (251/2000).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- terveydenhuoltoa
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa (31.3.2014 asti)
- ulkomaalaisasioita (1.4.2014 alkaen)
- vammaisten henkilöiden oikeuksia (1.4.2014 alkaen)
- salaisen tiedonhankinnan valvontaa (1.4.2014 alkaen)
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia (1.4.2014 alkaen)

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- poliisia
- syyttäjälaitosta
- sosiaalivakuutusta
- työhallintoa
- työttömyysturvaa
- opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta (31.3.2014 asti)
- liikennettä ja viestintää (31.3.2014 asti)
- kirkkoa (31.3.2014 asti)
- vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa (1.4.2014 alkaen)

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- alue- ja paikallishallintoa
- lapsen oikeuksia ja varhaiskasvatusta
- sosiaalihuoltoa
- saamelaisasioita
- maa- ja metsätaloutta
- Tullia
- ulosottoa, konkurssia ja maksukyvyttömyysmenettelyä
- verotusta
- ympäristöä
- ulkomaalaisasioita (31.3.2014 asti)
- sotilasasioita, puolustuslaitosta ja Rajavartiolaitosta (1.4.2014 alkaen)
- kirkkoa (1.4.2014 alkaen)
- liikennettä ja viestintää (1.4.2014 alkaen)

Lausunnot ja kuulemiset

LAUSUNNOT

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 19/2014 vp eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (2587/5/14)

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

- hallituksen esityksestä HE 65/2014 vp eduskunnalle laiksi todistajansuojeluohjelmasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4513/5/14)
- hallituksen esityksestä HE 172/2014 vp eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (4682/5/14)
- hallituksen esityksestä HE 218/2014 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (5007/5/14)

Oikeusministeriölle

- Saamelaiskäräjälakityöryhmän mietinnöstä 55/2013 (4957/5/13)
- isyyslain uudistamistyöryhmän mietinnöstä 56/2013 ”Isyyslain uudistaminen” (5018/5/13)
- velkajärjestelytyöryhmän mietinnöstä 59/2013 ”Velkajärjestelylain tarkistaminen” (5382/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (5699/5/13)
- työryhmämietinnöstä 2/2014 ”Käsittely- ja oikeusastejärjestyksen muuttaminen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevissa asioissa” (561/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle esitutkintalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (711/5/14)
- työryhmämietinnöstä 10/2014 ”Hovioikeuden jatkokäsittelylupajärjestelmän laajentaminen” sekä muistiosta ”Tuomioiden suullisten perustelujen käyttöönottaminen yleisissä tuomioistuimissa” (965/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi vakuutusoikeuslain muuttamisesta (1161/5/14)
- työryhmämietinnöstä 23/2014 ”Järjestäytynyttä rikollisuutta koskevan käsitteistön yhtenäistäminen” (1562/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi Euroopan neuvoston viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (1708/5/14)
- työryhmämietinnöstä 26/2014 ”Uusi tuomioistuinlaki” (1812/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle hallintolainkäyttölain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (1859/5/14)
- työryhmämietinnöstä 27/2014 ”Tietoverkkorikosdirektiivin täytäntöönpano” (2035/5/14)
- työryhmämietinnöstä 25/2014 ”Valtion oikeusaputoimistojen rakenneuudistus” (2855/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rikosuhrimaksusta (3962/5/14)

Sisäasiainministeriölle

- poliisiin kohdistuvan sisäisen valvonnan oikeusperustatyöryhmän raportista 19/2013 ”Poliisiin kohdistuva sisäinen laillisuusvalvonta” (5656/5/13)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi passilain muuttamisesta ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta (669/5/14)

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta (717/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (1861/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (2730/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 13 luvun muuttamisesta (3728/5/14)

Sosiaali- ja terveysministeriölle

- Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön yhteensovittamisen vaatimuksista ja Suomen kansallisen lainsäädännön liikkumavarasta, haasteista ja kehittämisvaihtoehdoista ottaen huomioon yhdenvertaisen kohtelun periaate (648/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (784/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (1949/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta (3057/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi mielenterveyslain 17 §:n muuttamisesta (3515/5/14)

Puolustusministeriölle

- puolustusvoimien eettisen ja uskonnollisen koulutuksen uudelleen järjestelyistä (1131/5/14)

Valtiovarainministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle valmisteverotuslain ja jäteverolain muuttamiseksi (206/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista (2543/5/14)
- valtionhallinnon tieto- ja kyberturvallisuuden johtoryhmä VAHTIn luonnoksesta ”Tietoturvallisuuden arviointiohje” (2680/5/14)

Ulkoasiainministeriölle

- YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä (306/5/14)
- Euroopan neuvoston alaiselle työryhmälle (CDDH-DC); Oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen – esimerkkejä suomalaisista hyvistä käytännöistä (2084/5/14)

Liikenne- ja viestintäministeriölle

- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ilmailulaiksi (827/5/14)

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

- työryhmäraportista 11/2014 ”Kohti varhaiskasvatuslakia. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän raportti.” (1737/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi (2062/5/14)
- luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle perusopetuslain 13 §:n ja lukiolain 9 §:n muuttamisesta (2182/5/14)

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle

- määräysluonnoksesta ”Yksityisten sosiaalipalvelujen ja julkisten vanhuspalvelujen omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seurantaa koskeva määräys” ja siihen liittyvästä ohjeesta (1939/5/14)

Ei annettu lausuntoa

Kertomusvuoden aikana oli lisäksi 16 lausuntopyyntöä, joihin ei ollut lausuttavaa.

KUULEMISET EDUSKUNNAN VALIOKUNNISSA

Perustuslakivaliokunnassa

- AOA Sakslin 28.5.2014 valtioneuvoston selvityksen E 66/2013 vp jatkokirjelmästä 1. VNK 11.4.2014 vp Komission tiedonanto uudesta toimintakehyksestä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi EU:ssa (2380/5/14)
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen 6.6.2014 hallituksen esityksestä HE 46/2014 vp eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (2170/5/14)
- OA Jääskeläinen 18.6.2014 hallituksen esityksestä HE 45/2014 vp eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (2184/5/14)
- AOA Sakslin 30.9.2014 hallituksen esityksestä HE 108/2014 vp eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan ja potilaan itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden käytön edellytyksistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4098/5/14)
- esittelijäneuvos Jorma Kuopus 10.10.2014 hallituksen esityksestä HE 136/2014 vp eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 13 §:n ja lukiolain 9 §:n muuttamisesta (4077/5/14)
- OA Jääskeläinen, AOA Pajuoja ja AOA Sakslin 25.11.2014 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2013, K 2/2014 vp (4772/5/14)

Lakivaliokunnassa

- OA Jääskeläinen 25.2.2014 hallituksen esityksestä HE 58/2013 vp eduskunnalle syyteneuvottelua koskevaksi lainsäädännöksi ja syyttämättä jättämistä koskevien säännösten uudistamiseksi (351/5/14)
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen 2.4.2014 kansalaisaloitteesta M 10/2013 vp eduskunnalle avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta KAA 3/2013 vp (1389/5/14)
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen 14.5.2014 hallituksen esityksestä HE 46/2014 vp eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (1926/5/14)
- OA Jääskeläinen 20.5.2014 hallituksen esityksestä HE 45/2014 vp eduskunnalle vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, lakialoitteesta LA 26/2013 vp Laki vankeuslain 16 luvun 4 §:n muuttamisesta ja toimenpidealoitteesta TPA 9/2013 vp Vankeuslain 18 luvun 4 §:n ja vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 62 §:n muuttaminen (1935/5/14)
- esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä 9.10.2014 hallituksen esityksestä HE 174/2014 vp eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Tullissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4117/5/14)
- esittelijäneuvos Juha Niemelä 10.10.2014 hallituksen esityksestä HE 104/2014 vp eduskunnalle laiksi vakuutusoikeuslain muuttamisesta (4019/5/14)

- AOA Sakslin 26.11.2014 valtioneuvoston selonteosta VNS 6/2014 vp Valtio-neuvoston ihmisoikeusselonteko 2014 (4869/5/14)
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen 27.11.2014 hallituksen esityksestä HE 231/2014 vp eduskunnalle rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista ja kansainvälistä perheoikeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (4873/5/14)

Hallintovaliokunnassa

- OA Jääskeläinen 13.2.2014 hallituksen esityksestä HE 50/2013 vp eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta (548/5/14)
- oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää 27.3.2014 hallituksen esityksestä HE 220/2013 vp eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (1380/5/14)
- OA Jääskeläinen 14.5.2014 hallituksen esityksestä HE 57/2013 vp eduskunnalle turvallisuusselvityslaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi (1988/5/14)
- oikeusasiamiehensihteeri Mikko Eteläpää 10.10.2014 hallituksen esityksestä HE 22/2014 vp eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4153/5/14)
- OA Jääskeläinen 6.11.2014 hallituksen esityksestä HE 169/2014 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (4472/5/14)

Valtiovarainvaliokunnassa

- OA Jääskeläinen 8.10.2014 hallituksen esityksestä HE 159/2014 vp eduskunnalle laiksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4183/5/14)

Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa

- esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen 15.10.2014 hallituksen esityksestä HE 185/2014 vp eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (4262/5/14)
- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio 13.11.2014 hallituksen esityksestä HE 164/2014 vp eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (4568/5/14)
- oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen 28.11.2014 hallituksen esityksestä HE 255/2014 vp eduskunnalle laiksi vammaisetuuksista annetun lain muuttamisesta (4886/5/14)
- esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen 5.12.2014 kuultavana hallituksen esityksestä HE 184/2014 vp eduskunnalle laiksi lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain muuttamisesta (4977/5/14)

MUUT KUULEMISET

Oikeusministeriössä

- OA Jääskeläinen 7.4.2014 työryhmässä valtuutettujen siirtämisestä oikeusministeriön hallinnonalalle

Sisäministeriössä

- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio 6.11.2014 kuulemistilaisuudessa ”Ulkomaalaisten säilöönoton vaihtoehtoja koskeva selvitys” (4480/5/14)

Sosiaali- ja terveysministeriössä

- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kirsti Kurki-Suonio 29.9.2014 lastensuojelutyöryhmän kokouksessa aiheesta: Palautteiden, kanteluiden ja kansalaisyhteydenottojen läpikäynti ja sopiminen jatkosta
- esittelijäneuvos Tapio Räty 19.11.2014 kuulemistilaisuudessa ”Perustoimeentulotuen siirtäminen kunnilta Kansaneläkelaitokselle” (4699/5/14)

Ulkoasiainministeriössä

- vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola 15.4.2014 kuulemistilaisuudessa ”Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko”

Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET ASIAT

Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat			**6 478**
Vuonna 2014 vireille tulleet asiat		5 042	
– kantelut oikeusasiamiehelle	4 558		
– oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	48		
– omat aloitteet	60		
– lausunto- ja kuulemispyynnöt	84		
– muut kirjoitukset	292		
Vuodelta 2013 siirtyneet asiat		1 383	
Vuodelta 2012 siirtyneet asiat		25	
Vuodelta 2011 siirtyneet asiat		24	
Vuodelta 2010 siirtyneet asiat		3	
Vuodelta 2009 siirtyneet asiat		1	
Ratkaistut asiat			**5 196**
Kantelut		4 757	
Omat aloitteet		58	
Lausunto- ja kuulemispyynnöt		87	
Muut kirjoitukset		294	
Seuraavaan vuoteen siirtyneet asiat			**1 282**
Vuodelta 2014		1 228	
Vuodelta 2013		22	
Vuodelta 2012		19	
Vuodelta 2011		11	
Vuodelta 2010		1	
Vuodelta 2009		1	
Muut käsitellyt asiat			**286**
Tarkastukset [1]		111	
Kanslian hallintoasiat		155	
Kansainväliset asiat		20	

[1] Tarkastuspäiviä 74

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kanteluasiat			4 757
Sosiaaliturva		1 092	
– sosiaalihuolto	737		
– sosiaalivakuutus	355		
Poliisiviranomaiset		700	
Terveydenhuoltoviranomaiset		557	
Rikosseuraamusala		349	
Tuomioistuimet		242	
– yleiset tuomioistuimet	203		
– erityistuomioistuimet	1		
– hallintotuomioistuimet	38		
Opetusviranomaiset		212	
Työhallinnon viranomaiset		185	
Kunnalliset viranomaiset		168	
Ympäristöviranomaiset		151	
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		131	
Ulosottoviranomaiset		116	
Veroviranomaiset		115	
Edunvalvontaviranomaiset		103	
Maa- ja metsätalousviranomaiset		92	
Syyttäjäviranomaiset		86	
Ylimmät valtionelimet		80	
Tulliviranomaiset		61	
Ulkomaalaisviranomaiset		53	
Sotilasviranomaiset		41	
Julkiset oikeusavustajat		31	
Valvontaan kuulumattomat yksityiset		23	
Kirkolliset viranomaiset		22	
Muut valvottavat viranomaiset		147	

RATKAISTUT ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Omat aloitteet			58
Rikosseuraamusala		13	
Edunvalvontaviranomaiset		9	
Sosiaaliturva		8	
– sosiaalihuolto	7		
– sosiaalivakuutus	1		
Poliisiviranomaiset		8	
Sotilasviranomaiset		4	
Terveydenhuoltoviranomaiset		3	
Kunnalliset viranomaiset		3	
Ulosottoviranomaiset		2	
Tulliviranomaiset		2	
Työhallinnon viranomaiset		1	
Veroviranomaiset		1	
Opetusviranomaiset		1	
Ulkomaalaisviranomaiset		1	
Ylimmät viranomaiset		1	
Tuomioistuimet		–	
– yleiset tuomioistuimet	–		
– erityistuomioistuimet	–		
– hallintotuomioistuimet	–		
Ympäristöviranomaiset		–	
Liikenne- ja viestintäalan viranomaiset		–	
Maa- ja metsätalousviranomaiset		–	
Syyttäjäviranomaiset		–	
Kirkolliset viranomaiset		–	
Julkiset oikeusavustajat			
Muut valvottavat viranomaiset		1	
Ratkaistut asiat yhteensä			**4 815**

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Kantelut			**4 757**
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut			**736**
– syyte		–	
– huomautus		15	
– käsitys		563	
– moittiva	325		
– ohjaava	238		
– esitys		21	
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	6		
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	4		
– loukkauksen hyvittämiseksi	11		
– sovitteluksi	–		
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		46	
– muu toimenpide		91	
– sovittelu	11		
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska			**2 535**
– virheellistä menettelyä ei todettu		317	
– ei aihetta		2 218	
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 647		
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	571		
Kantelua ei tutkittu, koska			**1 486**
– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan		164	
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		587	
– ei yksilöity		304	
– siirto oikeuskanslerille		13	
– siirto valtakunnansyyttäjälle		5	
– siirto muulle viranomaiselle		158	
– tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta		137	
– raukesi muulla perusteella		118	

TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

Omat aloitteet			**58**
Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut			**38**
– syyte		–	
– huomautus		3	
– käsitys		16	
– moittiva	5		
– ohjaava	11		
– esitys		5	
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	–		
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	4		
– loukkauksen hyvittämiseksi	1		
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus		4	
– muu toimenpide		10	
Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä, koska			**16**
– virheellistä menettelyä ei todettu		6	
– ei aihetta		10	
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	8		
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	2		
Omaa aloitetta ei tutkittu, koska			**4**
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä		–	
– raukesi muulla perusteella		4	

SAAPUNEET ASIAT VIRANOMAISITTAIN

Kymmenen suurinta asiaryhmää

Sosiaaliturva		1 042
– sosiaalihuolto	705	
– sosiaalivakuutus	319	
Poliisiviranomaiset		691
Terveydenhuoltoviranomaiset		531
Rikosseuraamusala		364
Tuomioistuimet		236
– yleiset tuomioistuimet	197	
– erityistuomioistuimet	2	
– hallintotuomioistuimet	37	
Opetusviranomaiset		186
Työhallinnon viranomaiset		185
Kunnalliset viranomaiset		171
Ympäristöviranomaiset		149
Ulosottoviranomaiset		122

Tarkastukset

* = ennalta ilmoittamaton tarkastus

Tuomioistuimet

- Ahvenanmaan hallinto-oikeus, Maarianhamina
- Ahvenanmaan käräjäoikeus, Maarianhamina
- Helsingin käräjäoikeuden pakkokeino-osasto (telepakkokeino- ja kotietsintäasiat)
- Pohjois-Savon käräjäoikeuden Kuopion kanslia (telepakkokeino- ja kotietsintäasiat)
- Turun hovioikeus
- Varsinais-Suomen käräjäoikeus

Syyttäjälaitos

- Itä-Suomen syyttäjänviraston Kuopion palvelutoimisto, Kuopio
- Valtakunnansyyttäjänvirasto, Helsinki

Poliisihallinto

- Helsingin poliisilaitoksen oikeusyksikkö
- Helsingin poliisilaitoksen Pasilan poliisiaseman poliisivankila*
- Hämeen poliisilaitoksen Hämeenlinnan poliisiaseman poliisivankila
- Hämeen poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Hämeenlinna
- Itä-Suomen poliisilaitoksen Kuopion pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat, Kuopio
- Itä-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Kuopio
- Itä-Suomen poliisilaitos, Kuopio
- Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Vantaa
- Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen Vantaan pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat
- Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen Kouvolan pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat, Kouvola
- Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Kouvola
- Keskusrikospoliisi, salainen tiedonhankinta
- Lapin poliisilaitoksen Kemin poliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat
- Lapin poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Rovaniemi
- Lounais-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Turku
- Lounais-Suomen poliisilaitoksen Turun pääpoliisiaseman poliisivankila, Turku
- Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen Espoon pääpoliisiaseman poliisivankila
- Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Espoo
- Oulun poliisilaitoksen oikeusyksikkö
- Oulun poliisilaitoksen Oulun pääpoliisiaseman poliisivankila ja päihtyneiden säilytystilat
- Pohjanmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Seinäjoki
- Pohjanmaan poliisilaitoksen Seinäjoen poliisiaseman poliisivankila, Seinäjoki
- Poliisihallitus (2 kertaa)
- Sisä-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö, Tampere
- Sisä-Suomen poliisilaitoksen Tampereen pääpoliisiaseman poliisivankila
- Suojelupoliisi, salainen tiedonhankinta

Puolustusvoimat ja Rajavartiolaitos

- Jääkäriprikaati, Sodankylä
- Kaakkois-Suomen rajavartioston Vaalimaan rajatarkastusasema
- Kainuun Prikaati, Kajaani

- Lapin rajavartioston Rajajääkärikomppania, Ivalo
- Suomalainen kriisinhallintajoukko (SKJL) Libanonissa

Tullilaitos

- Tulli, salainen tiedonhankinta
- Vaalimaan tulli

Rikosseuraamusala

- Hämeenlinnan vankila
- Hämeenlinnan vankilan poliklinikka
- Itä- ja Pohjois-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus ja arviointikeskus, Kuopio
- Kuopion vankila
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallinto-yksikkö, Helsinki
- Vankisairaala, Hämeenlinna

Ulosottotoimi

- Etelä-Savon ulosottovirasto, Mikkeli
- Kotkan kaupungin talous- ja velkaneuvonta
- Mikkelin seudun talous- ja velkaneuvonta, Mikkeli
- Valtakunnanvoudinvirasto

Ulkomaalaishallinto

- Helsingin kaupungin Metsälän säilöönotto-yksikkö
- Helsingin kaupungin Metsälän vastaanotto-keskus
- Oravaisten vastaanottokeskuksen Ryhmäkoti Ruths (ilman saattajaa tulleiden turvapaikan-hakijoiden alaikäisyksikkö)
- Vöyrin kunnan Perheryhmäkodit Taberna ja Stella ja tukiasumisyksikkö Stödis, Oravainen sekä perheryhmäkoti Villa Miranda, Pietar-saari (turvapaikanhakijoiden alaikäisyksiköt)

Sosiaalihuolto

- Helsingin kaupungin Palvelutalo Rudolf* (vanhusten asumispalvelu)
- Hoivakoti Kultala* (yksityinen SunHouse Oy:n ylläpitämä hoivakoti), Koskue
- Kirkkonummen kunnan Volskoti* (vanhusten pitkäaikainen hoitolaitos)
- Kivistöntien palvelutalo* (Mäntsälän palvelu-kotiyhdistys ry:n ylläpitämä dementiakoti)
- Mäntsälän kunnan Kotokartanon palveluasun-not, Pikkukoto* (vanhusten asumispalvelu)
- Nuorisopsykiatrinen asumiskoti Puro (yksityinen lastensuojelulaitos), Vähäkyrö
- Palvelukeskus Hiekkarinne* (yksityinen Nuorten ystävät Oy:n ylläpitämä lastensuo-jelulaitos), Rovaniemi
- Palvelukeskus Kotoplassi* (JIK-peruspalvelu-liikelaitoskuntayhtymän ylläpitämä vanhus-ten pitkäaikainen hoitolaitos), Kurikka
- Palvelukoti Rauha Oy*, Pornainen (yksityinen asumispalvelu vammautuneille)
- Pienkoti Kultalanka Oy* (yksityinen Nordic Senior Services Oy:n ylläpitämä vanhusten hoiva- ja asumispalvelu), Alajärvi
- Rinnekoti-Säätiön tutkimus- ja kuntoutus-yksiköt, Espoo
- Rovaniemen kaupungin Etelärinteen lapsi- ja nuorisokoti*, Rovaniemi
- Ruusulankadun asumispalveluyksikkö* (Sini-nauha Oy:n ylläpitämä päihde- ja mielenter-veysongelmaisten asumispalveluyksikkö), Helsinki
- Soinin kunnan vanhainkoti Kotivaara*, Soini
- Tiirakallion nuorisokoti* (Kalliolan setlemen-tin ylläpitämä lastensuojelulaitos), Espoo
- Vantaan kaupungin Simonkylän vanhusten-keskus, Simonkodin osasto 3* (muistisairaiden vanhainkotiosasto)
- Vantaan kaupungin Simonkylän vanhusten-keskus, Simonkylän hoivakoti 2* (muistisai-raiden hoivakoti)
- Vire Koti Mäntsälä* (yksityinen Mainio Vire Oy:n ylläpitämä hoivakoti)

Terveydenhuolto

- Ahvenanmaan keskussairaalan psykiatrian klinikka, Maarianhamina
- Ahvenanmaan maakuntahallituksen terveys- ja sairaanhoitotoimisto
- Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymän aikuispsykiatria, Forssan sairaala*
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin HYKS psykiatrian tulosyksikön Jorvin klinikkaryhmä
- Lapin sairaanhoitopiirin Lapin päihdeklinikka, Muurola*
- Lapin sairaanhoitopiirin psykiatrian klinikka, Muurolan sairaala*
- Länsi-Pohjan sairaanhoitopiirin Keroputaan sairaala* (psykiatrinen sairaala)

Sosiaalivakuutus

- Kelan Kouvolan toimisto
- Kelan Kymenlaakson vakuutuspiiri, Kouvola
- Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, Helsinki

Työvoima ja työttömyysturva

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto (työsuojelun vastuualue), Helsinki
- Hämeen ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue ja työllisyys, yrittäjyys ja osaaminen -yksikkö, Lahti
- Hämeen TE-toimisto, Lahti
- Kaakkois-Suomen TE-toimisto, Kouvola
- Kouvolan Työvoiman palvelukeskus
- Lahden kaupungin Työvoiman palvelukeskus Lyhty

Opetustoimi

- Espoon kaupungin Merisaappaan koulu (erityiskoulu), Espoo
- Helsingin kaupungin opetusvirasto
- Helsingin kaupungin Solakallion koulu* (erityiskoulu; kehitysvammaisten ja autististen lasten opetus)
- Kauniaisten kaupungin Mäntymäen koulu
- Lagmansgårdenin koulukoti (valtion koulukoti), Pännäinen
- Lappeenrannan kaupungin kasvatus- ja opetustoimi
- Lappeenrannan kaupungin Sammonlahden koulu
- Tampereen kaupungin opetustoimi
- Tampereen kaupungin Puistokoulun Liisanpuiston koulutalo (erityiskoulu)
- Tampereen kaupungin Sammon koulun erityisluokat
- Tampereen kaupungin Saukonpuiston koulu (erityiskoulu)
- Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen Valtion koulukodit -toiminta

Muut tarkastuskohteet

- Ahvenanmaan maakuntahallituksen kieli-neuvosto, Maarianhamina
- Ahvenanmaan oikeusaputoimisto ja edunvalvonta, Maarianhamina
- Ahvenanmaan valtionvirasto, Maarianhamina
- Maaseutuvirasto, Seinäjoki
- Seinäjoen seudun elinkeinokeskus -liikelaitos, maaseututoimi
- Suomen Syyrian suurlähetystön alainen Beirutin yhteystoimisto

Tarkastustoimintaan liittyvät muut tapaamiset

- Eläinsuojeluasiamies
- Keskusrikospoliisi, salaisen tiedonhankinnan raportoinnin kehittäminen
- Keskustelutilaisuus opetusalan laillisuusvalvonnasta (OPH-OKV-EOAK-AVIT)
- Rajavartiolaitoksen oikeudellinen osasto
- Valtakunnansyyttäjänviraston poliisirikostiimi

Kansallisen ihmisoikeusinstituution akkreditointisuositus

Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden kansainvälisen koordinointikomitean (ICC) akkreditoinnin alakomitea (Sub-Comittee on Accreditation, SCA) antoi lokakuussa 2014 Suomen akkreditointihakemuksen johdosta seuraavan suosituksen ja esitti seuraavat huomiot.

Suositus: Suomen kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle suositellaan myönnettäväksi *A-status*.

Alakomitea suhtautuu Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution perustamiseen myönteisesti.

Alakomitea huomioi erityisesti Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution sateenvarjomaisen rakenteen, johon kuuluvat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja ihmisoikeusvaltuuskunta. Alakomitean käsityksen mukaan hallituksen esitys, jonka perusteella nämä kolme osaa muodostavat kansallisen ihmisoikeusinstituution, on Suomessa oikeuslähde. Epäselvyyksien välttämiseksi alakomitea kannustaa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota kuvaamaan selkeästi rakenteen eri osien tehtävät kansallisesti ja kansainvälisesti ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi.

Alakomitean huomioita:

1. Koskemattomuus ja riippumattomuus

Perustuslain 115 §:n mukaan oikeusasiamiehen oikeudellinen vastuu virassa tehdyistä toimista voidaan toteuttaa samalla tavoin kuin valtioneuvoston jäsenten eli valtakunnanoikeuden käsittelyn kautta. Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution ilmoituksen mukaan Suomessa ei tunneta juridista koskemattomuutta. Vaikka ihmisoikeusinstituutio pitää tilannetta asianmukaisena, alakomitea toteaa perustuslain takaavan kansanedustajien koskemattomuuden ja suosittelee painavasti, että kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetään säädökset, jotka vapauttavat ihmisoikeusinstituution toimenhaltijat oikeudellisesta vastuusta tehtävää hoidettaessa vilpittömästi tehdyistä toimista ja päätöksistä.

Ulkopuoliset saattavat pyrkiä vaikuttamaan kansallisen ihmisoikeusinstituution riippumattomuuteen käynnistämällä oikeustoimia tai oikeustoimilla uhkaamalla. Kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevassa lainsäädännössä tulisi näin ollen säätää instituution toimihenkilöiden oikeudellisesta koskemattomuudesta tehtävää hoidettaessa hyvässä uskossa tehtyjen toimien osalta. Nämä säädökset edistäisivät:

- virassapysymisoikeutta;
- kansallisen ihmisoikeusinstituution kykyä laatia kriittisiä analyyseja ja kommentoida ihmisoikeuskysymyksiä häiriöttä;
- johtavien toimenhaltijoiden riippumattomuutta; ja
- kansalaisten luottamusta kansalliseen ihmisoikeusinstituutioon.

Alakomitea tunnustaa, että toimenhaltijan ei tule olla lain ulottumattomissa, joten tietyissä tilanteissa (esim. korruptiotapauksissa) koskemattomuuden kumoaminen voi olla tarpeen. Kyseisten valtuuksien ei kuitenkaan tule kuulua yksittäiselle henkilölle vaan asianmukaiselle toimielimelle, kuten ylemmän asteen tuomioistuimelle tai parlamentin erityiselle enemmistölle. On suositeltavaa, että laissa määritellään selkeät perusteet sekä selvä ja läpinäkyvä prosessi päätöksistä vastaavan elimen koskemattomuuden kumoamiselle.

Alakomitea kannustaa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota edistämään juuri tällaisten säädösten laatimista, joissa selkeästi määritellään asianomaisten toimenhaltijoiden koskemattomuus.

Alakomitea viittaa Pariisin periaatteiden kohtaan B.3 ja sen yleisten huomioiden kohtaan 2.3 koskemattomuuden takaamisesta.

2. Tehtävästä vapauttaminen

Perustuslain pykälän 38 mukaisesti parlamentti voi vapauttaa oikeusasiamiehen tehtävästään ”erityisen painavasta syystä” saatuaan asiasta peruslakivaliokunnan kannanoton päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut. Alakomitea pitää säädöstä epäselvänä.

Jotta täytettäisiin Pariisin periaatteiden vaatimus pysyvästä valtuutuksesta, joka on tärkeä riippumattomuuden vahvistamiseksi, alakomitean mielestä kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevassa laissa tulisi olla määriteltynä riippumaton ja objektiivinen tehtävästä vapauttamista koskeva prosessi.

Alakomitea kannustaa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota pyrkimään sellaisen tehtävästä vapauttamisen prosessin luomiseen, joka sisältää seuraavat elementit:

a) Tehtävästä vapauttamisessa noudatetaan tarkasti kaikkia laissa määriteltyjä perusteita ja käsittelyjärjestystä.
b) Vapauttamisen perusteet on määritelty selkeästi ja rajattu asianmukaisesti vain niihin toimiin, jotka vaikuttavat haitallisesti toimenhaltijan kykyyn suorittaa tehtäväänsä; ja
c) Tarvittaessa laissa tulisi määritellä, että tietyn perusteen käytön tulee tukeutua toimivaltaisen riippumattoman elimen päätökseen.

Alakomitea viittaa Pariisin periaatteisiin B.3 ja sen yleisten huomioiden kohtaan 2.1 kansallisen ihmisoikeusinstituution jäsenten tehtävässäpysymisoikeuden takeista.

3. Riittävä rahoitus

Alakomitea toteaa Ihmisoikeuskeskuksen kohtaavan jatkuvia haasteita pyrkiessään saamaan tehtäviensä tehokkaaseen hoitamiseen riittävän rahoituksen ja työvoiman. Alakomitean tietoon on tullut, että Suomen taloudellisen tilanteen vuoksi Ihmisoikeuskeskuksen budjettia ei ole korotettu, joten keskus ei ole pystynyt palkkaamaan 8 hengen lisähenkilöstöä alkuperäisen ehdotuksen mukaisesti.

Alakomitea toteaa lisäksi, että nimitys kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan kansalliseksi valvontaelimeksi on laajentanut oikeusasiamiehen tehtäväkenttää. Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävät laajenevat edelleen, kun instituutio nimitetään vammaisyleissopimuksen mukaiseksi kansalliseksi valvontamekanismiksi.

Alakomitea korostaa, että ilman asianmukaista rahoitustasoa kansallinen ihmisoikeusinstituutio ei voi toimia tehokkaasti eikä määritellä prioriteettejaan ja toimintaansa vapaasti. Riittävän rahoituksen tulisi kohtuullisesti turvata kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnan ja tehtävien asteittain kehittyvä toteuttaminen ja parantaminen.

Riittävää valtion rahoitusta koskeviin säännöksiin tulisi sisältyä vähintään seuraavat elementit:

a) varojen osoittaminen toimitiloihin, joihin on esteetön pääsy, mukaan lukien vammaiset. Tietyissä olosuhteissa riippumattomuuden ja esteettömyyden parantamiseksi tilat voidaan joutua sijoittamaan muualle kuin valtionhallinnon tilojen yhteyteen. Mikäli mahdollista, saavutettavuutta tulisi edelleen parantaa perustamalla pysyviä alueellisia toimipisteitä;
b) henkilöstön palkkojen ja etuuksien on vastattava muissa valtion laitoksissa samanlaisissa tehtävissä toimivien virkamiesten palkkoja;
c) korvaukset päätöksentekoelimen jäsenille (tarvittaessa);
d) toimivat viestintäjärjestelmät, kuten puhelin ja internet; ja
e) riittävät resurssit instituution tehtävien hoitamiseksi. Valtion osoittaessa kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle lisätehtäviä, on tehtävien hoitamiseen varattua rahoitusta myös lisättävä.

Alakomitea kannustaa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota vaikuttamaan riittävän rahoitustason saavuttamiseen tehtäviensä tehokkaan hoitamisen turvaamiseksi.

Alakomitea viittaa Pariisin periaatteisiin B.2 ja sen yleisten huomioiden kohtaan 1.10 kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden riittävästä rahoituksesta.

4. Vuosikertomus

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 12 §:n mukaan oikeusasiamiehen vuosikertomus annetaan eduskunnalle, ja se käsitellään oikeusasiamiehen läsnä ollessa. Ihmisoikeuskeskuksen vuosikertomus esitetään peruslakivaliokunnalle, ja sen sisällöstä riippuen muille valiokunnille sekä kansanedustajille. Kertomusta ei kuitenkaan anneta eduskunnalle, eikä eduskunta käsittele sitä.

Alakomitea katsoo, että kyseisen menettelytavan takia eduskunta ei saa täydellistä kuvaa Suomen kansallisen ihmisoikeusinstituution toiminnasta. Alakomitean mielestä on suositeltavaa, että kansallista ihmisoikeusinstituutiota koskevissa laeissa määritellään prosessi, jossa instituution vuosikertomusta laajasti jaetaan, käsitellään ja arvioidaan eduskunnassa.

Alakomitea kannustaa Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota toimittamaan eduskunnalle yhdistetyn vuosikertomuksen, joka antaa täydellisen kuvan instituution tehtävien ja toiminnan laajuudesta.

Alakomitea viittaa Pariisin periaatteisiin A.3 ja sen yleisten huomioiden kohtaan 1.11 kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden vuosikertomuksista.

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

Kansliapäällikkö

Romanov Päivi OTK, VT

Esittelijäneuvokset

Haapamäki Juha OTK, VT
Kallio Eero OTK, VT
(osa-aikainen 30.9.2014 saakka)
Kuopus Jorma OTT, VT
Länsisyrjä Riitta OTK, VT
Marttunen Raino OTK, VT
Niemelä Juha OTK, VT
Ojala Harri OTK, VT
Pölönen Pasi OTT, VT
Räty Tapio OTK
Tanttinen-Laakkonen Kaija OTK

Vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit

Aantaa Tuula OTK, VT
(virkavapaalla 1.1.–30.6.)
Hännikäinen Erkki OTK
Kumpula Anne OTL, VT (1.1.–30.6.)
Kurki-Suonio Kirsti OTT
Lindström Ulla-Maija OTK
Pirjola Jari OTT, FM
Sarja Mikko OTL, VT
Stoor Håkan OTL, VT
(virkavapaalla 1.4.–29.6. ja 22.7.–30.11.)
Tamminen Mirja OTK, VT

Oikeusasiamiehensihteerit

Arjola-Sarja Terhi OTK, VT
Eteläpää Mikko OTK, VT
Holman Kristian OTM, HTM (työkierrossa)
Konttinen Juha-Pekka OTK (1.9. alkaen)
Martikainen Juho OTK, VT
Muukkonen Kari OTK, VT
Rita Anu OTK, VT (virkavapaalla 20.1.–31.7.)
Skottman-Kivelä Piatta OTK, VT
Suhonen Iisa OTK, VT
Tamminen Heli OTK, VT (20.1.–31.7.)
Toivola Jouni OTK
Verronen Minna OTK, VT
Äijälä-Roudasmaa Pirkko OTK, VT

Esittelijä

Riekki Marika OTM, VT
(1.4.–29.6. ja 22.7.–30.11.)

Neuvontalakimiehet

Wirta Pia OTK, VT
Romakkaniemi Jaana OTK, VT

Tiedottaja

Tuomisto Kaija YTM

Tietohallintoasiantuntija

Madetoja Janne HTM

Tarkastajat

Laakso Reima
Fagerholm Peter

Notaarit

Koskiniemi Taru HN
Lehtikangas Kaisu YTM
Rahko Helena HN
Suutarinen Pirkko VN (28.2. saakka)
Tuominen Eeva-Maria HTM, VN

Hallintosihteeri

Einola Eija

Kirjaaja

Kataja Helena

Apulaiskirjaaja

Karhu Päivi

Osastosihteerit

Ahola Päivi
Forsell Anu
Stern Mervi

Toimistosihteerit

Hellgren Johanna
Hokkanen Pirjo (osa-aikainen)
Hosike Sanna (1.4. saakka)
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Lievonen Marjut (2.4.–31.8.)
Moisio Nina YTM, FM
Mäkinen Tiina (1.9. alkaen)
Raahenmaa Arja (osa-aikainen)
Salminen Sirpa HTM
(virkavapaalla 12.8. alkaen)
Salminen Virpi
Saulamaa Riikka (14.10. alkaen)

Harjoittelija

Saulamaa Riikka
(19.5.–31.8. ja osa-aikainen 1.9.–13.10.)

Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

Johtaja

Rautio Sirpa OTK, VT
(virkavapaalla 30.11. saakka)
Kouros Kristiina OTK (30.11. saakka)

Avustava asiantuntija

Hakala Elina YTM

Asiantuntijat

Kouros Kristiina OTK
(virkavapaalla 30.11. saakka)
Leikas Leena OTK, VT
(virkavapaalla 1.6. alkaen)
Vainio Kristiina Pol.mag.

Asiahakemisto

A

Ahvenanmaa 273
ajanvaraus 137
ajokortit 207
ajoneuvot 150, 180
alaikäiset 225, 227
aloitteet 273
ammatillinen koulutus 257
apteekit 239
apuvälineet 201, 206–207
arvonlisävero 152
asepalvelus 144
asiakaspalvelu 263
asiakassuunnitelmat 215
asiakirjapyynnöt 123, 136, 170–171, 194, 211, 256
asiakirjat 171, 174, 194, 196, 212
ks. myös julkisuus
asiakkaat 179, 187–189, 195–196, 239
asiamiehet 180
asiointilomakkeet 173–174
asukasvalinta 250
asuminen 190, 225, 228, 248, 251
Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) 248, 251–252
asumispalvelut 193, 228, 250
autovero 152–153, 287
avustajat 169–170, 226, 228, 256, 258
avustukset 251–252

E

eduskunnan oikeusasiamies 295
elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) 276
eläinsuojelu 180
ensihoito 208–209
erikoissairaanhoito 208
erillään pitäminen 172, 175
eristäminen 204, 209
erityinen huolenpito 218
erityishuolto 226–227
erokorvaukset 240
esitutkinta 126, 135–136
esteellisyys 257

H

haasteet 263
hallintokantelut 172, 252, 256
hallintopakko 273
hallussapito 170, 183
haltuunotto 134, 151
hammashuolto 176, 199, 206
henkilönkatsastus 172
henkilötiedot 126, 171
hoito 228
hoitosuunnitelmat 201
hoitotakuu 202, 206
hoitotarvikkeet 207
holhous 232–236
huolellisuus 235, 244
huoltajat 195, 216, 256
huostaanotto 215, 218
huumeet 172
huutokauppa 181
hyvitys 146, 179, 184, 192, 204, 251
hyvä edunvalvontatapa 235
hyvä hallinto 151, 171, 174, 179, 188, 192, 196, 211–212, 217, 225, 236, 252, 257–258, 275–277, 287, 291
hyvä hoito 199, 207, 209
hyvä tiedonhallintatapa 193–194, 257

I

Internet 181, 249, 263, 269, 277
itsemääräämisoikeus 138, 209, 233–234

J

johtokunnat 258
julkinen valta 211
julkipano 277
julkiset oikeusavustajat 123
julkisuus 123, 136, 153, 170–171, 193–195, 249, 257 ks. myös asiakirjat
järjestyssäännöt 171
jäsenyys 243–244

K

kadut 264, 273
kansalaisuus 270
Kansaneläkelaitos (Kela) 227, 239
kantelut 211–212, 236
katsastus 288
Keva 240
kidutus 292
kielenkäyttö 123, 173, 239
kieli 151, 175, 261–264
kiinniotto 133
kiireellinen hoito 200
kirjaaminen 133, 172–174
kirjaaminen 193, 233
kirjastot 175
kirjoitusvirheet 248
korkein hallinto-oikeus (KHO) 123
kotietsintä 134–135
kotihoito 190, 192
kotisairaanhoito 208
kuljetus 258–259
kuljetuspalvelut 225
kuolemansyyn selvittäminen 212
kuolinpesät 267
kuuleminen 174, 180, 211–212, 226, 274
käsittelyaika 123, 153, 171, 188, 194, 196, 212, 236, 275, 291 ks. viivästys
käyttäytyminen 135, 173–174
käyttökielto 273
käyttövarat 234–235
kääntäminen 264

L

lahjoitukset 137
lapset 195, 200, 202, 206–208, 215–216, 225, 228, 251, 258–259, 291
lastensuojelu 214–217
lausunnot 174, 212
lentoliikenne 287, 292
liikenne 228, 287
Liikenteen turvallisuusvirasto 287–288
liikkumisvapaus 218
lokitiedot 176, 204
lomitus 283–284
luottamuksensuoja 179, 276
luottamushenkilöt 249
luvat 137, 288
lähetteet 211
lääkinnällinen kuntoutus 201, 206–207
lääkkeet 133, 212, 239
lääkärinlausunnot 207, 236
lääkärit 205

M

maankäyttö 273, 278
maasta poistaminen 183–184
maastakarkotus 184
maatalous 283–284
maistraatit 263
maksusitoumukset 214
maksut 190, 225
mielenterveys 202, 206
muistiot 153
muistutukset 212
muutoksenhaku 123, 196, 248, 257
määräaika 136, 171

N

neuvonta 152, 170, 188, 190, 225, 243–244, 252, 269, 276 ks. myös palveluperiaate
nimitykset 153

O

objektiviteettiperiaate 277
ohjeet 133, 179, 200, 204, 207–209, 225, 233, 274, 288
oikaisut 180
oikaisuvaatimus 172, 191, 196, 284
oikeussuojakeinot 179, 249
olosuhdeselvitys 217
omaishoito 191
omantunnonvapaus 258
opasteet 264
opetus 256, 258–259, 303
oppilaat 258
ostopalvelut 232–233

P

palkat 248
palveluntuottajat 233
palveluperiaate 137, 150, 179, 190, 276
ks. myös neuvonta
palvelusetelit 208, 210
pankkipalvelut 190, 214, 233–234
perintä 179–180
perusteleminen 126, 151, 172, 174, 189, 226, 283–284
poikkeamisluvat 277
poistumislupa 172
poliisit 135–137, 262–263, 288
poliisirikos 126
poliisivankila 133
posti 151, 169, 173, 263–264, 287
potilaat 199–201, 203–204, 206–211, 261–262
potilasasiakirjat 210
psykiatrinen hoito 204, 209–211, 218
puhelinpalvelut 188, 243, 264
puhelut 138, 169, 171–172, 183, 210
puheterapia 200
puolueettomuus 137, 217
päivystys 138, 262
päivähoito 258
päätöksenteko 151, 171–172, 179–180, 191–192, 215–216, 226, 228, 258
päätökset 174, 227, 256, 283–284
pöytäkirjat 134, 172, 244, 283

R

rajoitustoimenpiteet 204
rakennusluvat 273–274, 278
rakentaminen 273, 275, 277, 279
rangaistusajan suunnitelma 171
rekisterit 170, 263
riistanhoito 283
riittävät terveyspalvelut 208–209

S

sairaankuljetus 138, 209
sairausloma 211
salassapito 181, 184, 194, 211, 216
sananvapaus 172, 287, 303
savukkeet 210
seuranta 201
sijaishuolto 214–215, 218, 291
sitominen 210
sosiaalihuolto 195–196
sosiaalinen media 262, 276
suhteellisuusperiaate 170
sukupuolenkorjaus 209
suljetut laitokset 169, 172
suostumus 194, 203
syrjintä 226, 270
sähköposti 181
säilöönotto 184

T

takaisinperintä 287
tallennus 195
tapaamiset 169, 173, 215–216
tarkkailu 173, 211
televisio- ja radiotoiminta 269–270
terveydenhuollon ammattihenkilöt 173, 211
terveys 133, 176, 179, 184, 200–201, 207, 214, 261
TE-toimistot 243–244
tiedoksianto 172, 211, 263
tiedonsaantioikeus 175–176, 209, 216, 235
tiedotus 135–136, 152, 174, 227, 244, 249, 262, 264, 276, 283
tiedustelu 174, 252, 277, 287
tielautakunnat 283

tietojärjestelmät 210, 234
tietopyynnöt 153, 176, 193, 195, 216–217, 249, 267
tietoturva 181
toimeentulotuki 187–190, 196
toimintakielto 287
tulkkaus 227
tullaus 150
tulli 151–152
tullivalvonta 151
tuomarit 122, 217
tuomiot 264
tuonti 152–153
turvatarkastukset 173
tutkinnanjohtajat 126, 135–136, 264
työsuojelu 226, 244, 295
työttömyyskassat 243–244
työttömyysturva 244
työturvallisuus 187
täytäntöönpano 180, 184, 225, 227, 275

U
ulkoilu 133, 193
ulkoistaminen 232
ulkomaalaiset 183–184
ulosmittaus 180–181
ulosotto 180–181, 261
uskonnonvapaus 143, 184, 258, 291

V
vaatteet 173
vahingonkorvaus 152
valinnanvapaus 208
valitusosoitukset 153, 274
valtuutus 194
valvomaton tapaaminen 169
valvonta 137, 153, 179, 192, 205, 268, 273, 279, 295
valvontaviranomaiset 212, 252
valvottu tapaaminen 172
vammaiset henkilöt 175, 199, 206–207, 214, 225–228, 251, 258–259
vammaispalvelut 196, 225–226
vangit 169–176
vanhentuminen 274
vanhukset 193
vankeinhoito 169–170, 173–175, 261
vankitietojärjestelmä 174
vapaudenmenetys 133, 184
vapaudenriisto 184
varhaiskasvatus 258
varusmiehet 143
velkaneuvonta 178
verotus 153, 263, 267–270
Viestintävirasto 287
viisumit 146
viivästys 122, 151, 153, 172, 174, 178, 180, 202, 206, 212, 214, 217, 225–227, 236, 267–268, 287
ks. myös käsittelyaika
viranomaisyhteistyö 151
virat 153
väestötietojärjestelmät 233

Y
yhdenvertaisuus 144, 150, 175, 189, 201, 208, 232, 262, 270, 287
yhdistymisvapaus 234
yhteydenpidon rajoittaminen 210, 215–216, 218, 226
yksityistiet 283
yksityisyydensuoja 203
yliopistot 256
ympäristöluvat 273
ympäristönsuojelu 273