



EDUSKUNNAN  
OIKEUSASIAMIEHEN  
KERTOMUS  
VUODELTA  
2023



EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

EDUSKUNNAN  
OIKEUSASIAMIEHEN  
KERTOMUS  
VUODELTA  
2023

ISSN 0356–2999  
Paino: Hansaprint Oy  
Turenki 2024  
Taitto ja graafit: Virpi Salminen

## Eduskunnalle

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

Eduskunnan oikeusasiamiehenä on toiminut allekirjoittanut oikeustieteen tohtori, varatuomari Petri Jääskeläinen. Toimikauteni on 1.1.2022–31.12.2025. Apulaisoikeusasiamiehinä ovat toimineet oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin (1.4.2022–31.3.2026), oikeustieteen tohtori, varatuomari Pasi Pölönen (1.10.2021–31.3.2023) ja oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari Mikko Sarja (1.6.2023–31.5.2027). Sarja on toiminut apulaisoikeusasiamiehen sijaisena 1.1.–31.5.2023 yhteensä 55 työpäivän ajan.

Apulaisoikeusasiamiehen sijaiseksi on valittu oikeustieteen tohtori, kansliapäällikkö Jari Råman toimikaudeksi 16.6.2023–15.6.2027. Kertomusvuonna Råman on hoitanut apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä yhteensä 34 työpäivän ajan.

Kertomus sisältää oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten puheenvuorot, yleiskatsauksen oikeusasiamiesinstituutioon vuonna 2023, jakson perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta ja jakson laillisuusvalvonnasta asiaryhmittäin.

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

Perustuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti annan kunnioittavasti eduskunnalle kertomuksen oikeusasiamiehen toiminnasta vuodelta 2023.

Oikeusasiamies PETRI JÄÄSKELÄINEN

# Sisällysluettelo

	Eduskunnalle	3
<b>1</b>	<b>Puheenvuorot</b>	<b>16</b>
	<b>Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen</b>	<b>17</b>
	Oikeusasiamiehen omat aloitteet	17
	<b>Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin</b>	<b>23</b>
	Oikeus riittäviin terveyspalveluihin	23
	<b>Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja</b>	<b>29</b>
	Mikä on oikeusasiamiehen valvoma julkinen tehtävä?	29
<b>2</b>	<b>Oikeusasiamiesinstituutio vuonna 2023</b>	<b>36</b>
	<b>2.1 Yleiskatsaus instituutioon</b>	<b>37</b>
	2.1.1 Oikeusasiamiehen YK:n yleissopimukseen ja päätöslauselmiin perustuvat erityistehtävät	38
	2.1.2 Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävien jako	38
	2.1.3 Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet	39
	2.1.4 Toimintamuodot ja painopisteet	39
	2.1.5 Kertomusvuoden toimintatietoja	41
	Vuoden käsittelyaika	41
	Kantelut ja muut laillisuusvalvonta-asiat	42
	Toimenpiteet	43
	Tarkastukset	47
	2.1.6 Kotimainen ja kansainvälinen yhteistyö	47
	Kotimaiset tapahtumat	47
	Kansainväliset yhteydet	49
	Kansainvälisiä vieraita	50
	2.1.7 Palvelutoiminnat	50
	Asiakaspalvelu	50
	Viestintä	51
	Kanslia ja henkilökunta	51
	Kanslian talous	52
<b>3</b>	<b>Perus- ja ihmisoikeudet</b>	<b>53</b>
	<b>3.1 Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti</b>	<b>54</b>
	<b>3.2 Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio</b>	<b>55</b>
	3.2.1 Ihmisoikeusinstituution kokoonpano, tehtävät ja asema	55
	3.2.2 Akkreditaatiossa A-status	55
	3.2.3 Ihmisoikeusinstituution toiminnallinen strategia	56

<b>3.3</b>	<b>Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta</b>	<b>57</b>
3.3.1	Ihmisoikeuskeskuksen mandaatti	57
3.3.2	Ihmisoikeuskeskuksen toiminta	57
	Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen seuranta	57
	Perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen	58
	Nuorten asiantuntijoiden ohjelma	59
	YK:n vammaissopimuksen täytäntöönpanon seuranta	59
	Ikääntyneiden oikeuksien edistäminen ja seuranta	59
	Kansainvälinen ja eurooppalainen yhteistyö	60
3.3.3	Ihmisoikeusvaltuuskunnan toiminta	60
<b>3.4</b>	<b>Vammaisten henkilöiden oikeudet</b>	<b>62</b>
3.4.1	Kansallisen rakenteen toiminta	62
	Vammaistiimi	62
	Ihmisoikeuskeskus	62
	Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK)	63
	Kansallinen yhteistyö	63
	Kansainvälinen yhteistyö	63
3.4.2	Laillisuusvalvonta	64
	Kantelut ja omat aloitteet	64
	Eesitys	65
	Tarkastukset	65
	Lausunnot	66
3.4.3	Tarkastushavainnot ja ratkaisuja esteettömyydestä ja saavutettavuudesta	66
	Tarkastushavainnot	67
	Kanteluratkaisuja	69
3.4.4	Omat aloitteet	72
	Vammaisten henkilöiden sosiaalipalvelujen turvaaminen häiriötilanteissa	72
	Rajoitustoimenpidemenettelyt ja erityishuolto-ohjelmien laatiminen	73
3.4.5	Ratkaisuja sosiaalihuollon alalta	73
	Puutteita ja menettelyvirheitä vammaisten lasten oikeuksien toteutumisessa	73
	Vammaispalveluiden järjestäminen ja päätöksenteko	74
	Muita ratkaisuja	75
3.4.6	Ratkaisuja opetuksen alalta	78
3.4.7	Ratkaisuja terveydenhuollon alalta	79
3.4.8	Ratkaisu alue- ja paikallishallinnon alalta	79
	Laitosäänestysjärjestelyt psykiatrisella osastolla	79
<b>3.5</b>	<b>Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin</b>	<b>81</b>
3.5.1	Oikeusasiamiehen tehtävä kansallisena valvontaelimenä	81
3.5.2	Toimintamalli ja toiminnasta tiedottaminen	82
3.5.3	Osallistuminen koulutuksiin ja tilaisuuksiin	82
3.5.4	Kansainvälinen yhteistyö	83
3.5.5	Tarkastustoiminta	83
	Kansallisen valvontaelimen tarkastukset 2023	83
	Tarkastuksilla huomioitavat erityisteemat	85
3.5.6	Poliisi	85
	Tarkastukset	85
	Helsingin poliisivankilan terveydenhuollon tarkastus	87
	Matkustaja-autolautan säilytystilojen tarkastuksen jälkeiset toimenpiteet	88
3.5.7	Yksityisten vartiointiliikkeiden kiinniottotilat	88

3.5.8	Puolustusvoimat	89
3.5.8	Rajavartiolaitos ja Tulli	90
3.5.9	Rikosseuraamusala	90
	Vankien ja henkilökunnan kuuleminen	90
	Tarkastukset	91
	Riihimäen vankilaan tehdyt tarkastukset	91
	Hämeenlinnan vankilaan tehty tarkastus	93
3.5.10	Vankiterveydenhuolto	94
	Tarkastukset	94
	Riihimäen poliklinikan tarkastus	94
3.5.11	Ulkomaalaisten säilöönottoyksiköt	95
3.5.12	Sosiaalihuollon lasten ja nuorten yksiköt	96
	Tarkastukset	96
	Lastensuojelulaitoksen kadonneet lapset	96
	Tarkastushavaintoja ja toimenpiteitä	97
3.5.13	Sosiaalihuollon vanhusten yksiköt	98
	Tarkastukset	98
	Vanhustenhuollon yksiköitä koskevia havaintoja ja kannanottoja	99
	Laakson sairaalan sisätauti- ja traumakuntoutusosastojen tarkastus	100
3.5.14	Vammaisten henkilöiden yksiköt	101
	Tarkastukset	101
	Itsemääräämisoikeuden vahvistaminen ja rajoittaminen	102
	Rajoituksista sopiminen	102
	Henkilökunnan perehdyttäminen ja koulutus	103
	Tarkastusten jälkeiset toimenpiteet	103
3.5.15	Terveydenhuolto	104
	Tarkastukset	104
	Ylipaikkatilanne	104
	Lääkiresurssien puute ja sen vaikutukset	104
	Tahdosta riippumattomassa hoidossa olevan potilaan ”avohoito”	105
	Pitkään jatkuneet eristämiset ja sitomiset	105
	Magneettivyyön käyttö rajoitustoimena	105
	Rajoitustoimenpiteiden seuranta ja vähentäminen	106
	Ulkoilun toteutuminen	106
	Epäasiallisen kohtelun ehkäiseminen	106
<b>3.6</b>	<b>Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa</b>	<b>108</b>
3.6.1	Kymmenen keskeistä suomalaista perus- ja ihmisoikeusongelmaa	109
	Puutteet vanhusten oloissa ja kohtelussa	109
	Puutteita lastensuojelun toteutumisessa	110
	Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen puutteet	111
	Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat	111
	Vankien ja tutkintavankien olojen ja kohtelun epäkohdat	112
	Terveyspalveluiden saatavuuden ja lainsäädännön puutteet	112
	Perusopetuksen opiskeluympäristössä ja päätöksenteossa puutteita	113
	Oikeusprosessien pitkä kesto ja oikeuslaitoksen rakenteellisen riippumattomuuden puutteet	113
	Ongelmat hyvän hallinnon ja julkisuuden toteutumisessa	114
	Perus- ja ihmisoikeusloukkausten ennaltaehkäisyssä ja hyvittämisessä puutteita	114
3.6.2	Esimerkkejä hyvästä kehityksestä	114

<b>3.7</b>	<b>Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat</b>	<b>115</b>
3.7.1	Valtiokonttorin ratkaisutoiminnasta	115
3.7.2	Hyvitysesitykset	117
	Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin menettelyä koskevat ratkaisut	117
	Sosiaalihuoltoa ja sosiaalivakuutusta koskevat ratkaisut	117
	Terveydenhuoltoa koskevat ratkaisut	119
	Hyvä hallinto	119
<b>3.8</b>	<b>Vuoden 2023 erityisteema: Valvonnan valvonta</b>	<b>121</b>
3.8.1	Yleistä	121
3.8.2	Näkökulmia erityisteemaan laillisuusvalvonnassa	121
3.8.3	Teemahavainoja	122
	Yleistä	122
	Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta	122
	Yksityisen turvallisuusalan valvonta	125
	Muita teemahavainoja	125
<b>3.9</b>	<b>Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä</b>	<b>128</b>
3.9.1	Tuomioiden täytäntöönpanon valvonta EN:n ministerikomiteassa	129
<b>4</b>	<b>Laillisuusvalvonta asiaryhmittäin</b>	<b>131</b>
<b>4.1</b>	<b>Tuomioistuimet ja oikeushallinto</b>	<b>132</b>
4.1.1	Toimintaympäristö	132
4.1.2	Kantelut ja omat aloitteet	133
4.1.3	Lausunnot	134
4.1.4	Esitykset	135
4.1.5	Ratkaisuja	136
	Ylituomarin hallinto-oikeustuomarille antama kirjallinen huomautus	136
	Lääkkeiden käsittely käräjäoikeuden turvatarkastuksessa	136
	Kiireellisten asioiden käsittely hallinto-oikeuksissa	137
	Lautakunnan päätöksen tiedoksianto	138
	Avustajan määrääminen esitutkintaan	138
	Valvontamaksuja koskeva oikeusapu- ja edunvalvontapiirien käytäntö	139
	Oikeusaputoimistojen menettely asian siirtämisessä	140
<b>4.2</b>	<b>Syyttäjälaitos</b>	<b>141</b>
4.2.1	Toimintaympäristö	141
4.2.2	Laillisuusvalvonta	141
4.2.3	Tarkastukset	142
4.2.4	Ratkaisuja	143
4.2.5	Lausuntoja	143
<b>4.3</b>	<b>Poliisi</b>	<b>144</b>
4.3.1	Toimintaympäristö	144
4.3.2	Kantelut ja omat aloitteet	145
4.3.3	Tarkastukset	147
4.3.4	Lausunnot	148
4.3.5	Esitykset	149
4.3.6	Vapautensa menettäneet	149



4.3.7	Menettely esitutkinnassa	150
	Esitutkintojen kesto	151
	Huomautus esitutinnan viipymisestä ja hyvitys	151
	Poliisin menettely johti oikeusasiamiehen moitteisiin ja lainsäädäntöesitykseen	152
4.3.8	Pakkokeinojen käyttö	153
	Lainvastaisesta kotietsinnästä huomautus ja esitys lain täsmentämiseksi	153
4.3.9	Julkisuuslaki	155
4.3.10	Lupahallinto	155
4.3.11	Muita tapauksia	156
	Lipun polttamisen kieltäminen	156
4.3.12	Hätäkeskukset	156
4.3.13	Pelastustoimi	157
<b>4.4</b>	<b>Maanpuolustus ja rajavartiointi</b>	<b>158</b>
4.4.1	Toimintaympäristö	158
4.4.2	Kantelut	159
4.4.3	Tarkastukset	159
4.4.4	Lausunnot	160
4.4.5	Ratkaisuja	161
	Sotilasrikoksen esitutkinnasta päättämisen kesto	161
	Siviilipalvelukseen siirtyminen	161
	Varusmiestoimikuntien toimintaedellytykset	162
<b>4.5</b>	<b>Tulli</b>	<b>163</b>
4.5.1	Laillisuusvalvonta	163
4.5.2	Lausunnot	164
4.5.3	Ratkaisuja	164
	Epäillyn oikeus valita avustajansa	164
	Oikaisuhakemuksen käsittelyaika	164
	Tullin pidättämän omaisuuden palauttaminen	165
<b>4.6</b>	<b>Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu</b>	<b>166</b>
4.6.1	Salaisen tiedonhankinnan erityisluonteesta	166
4.6.2	Salaisen tiedonhankinnan valvonta	166
	Tuomioistuimet	166
	Viranomaisten sisäinen valvonta	167
	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	168
4.6.3	Lainsäädäntö	168
4.6.4	Oikeusasiamiehelle annetut salaisen tiedonhankinnan kertomukset	169
	Salaisen tiedonhankinnan käyttö 2023	169
	Sisäinen laillisuusvalvonta	171
4.6.5	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta	174
	Tarkastukset	174
	Lausunnot	175
4.6.6	Tiedustelutoiminta	176
	Tiedustelumenetelmistä	176
	Tiedustelun valvonnasta	176
	Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta	177
	Oikeusasiamiehelle toimitetut kertomukset	179
4.6.7	Todistajansuojelu	180

<b>4.7</b>	<b>Rikosseuraamusala</b>	<b>182</b>
4.7.1	Toimintaympäristö	182
4.7.2	Laillisuusvalvonta	183
4.7.3	Tarkastukset	184
4.7.4	Lausunnot, omat aloitteet ja esitykset	184
	Lausunnot	184
	Omat aloitteet	184
	Esitykset	185
4.7.5	Muita ratkaisuja	185
	Huomautukset	185
	Menettelyvirheet vaarantavat oikeusturvan toteutumista – lain sisältöä ei aina tunneta	186
	Henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityiselämän suoja	187
	Olosuhteet ja kohtelu vankilassa	188
	Osastosi joittelu ja osastojen toiminta	189
	Ongelmia ihmissuhteiden ylläpitämisessä	189
	Vangin omaisuus	191
<b>4.8</b>	<b>Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto</b>	<b>192</b>
4.8.1	Toimintaympäristö	192
4.8.2	Lausunnot	193
4.8.3	Laillisuusvalvonta	193
	Ulosottomenettely	193
	Asiaryhmän muita ratkaisuja	196
<b>4.9</b>	<b>Ulkomaalaisasiat</b>	<b>198</b>
4.9.1	Toimintaympäristö	198
4.9.2	Kanteluasiat	198
4.9.3	Lausunnot	199
4.9.4	Tarkastukset	200
4.9.5	Ratkaisuja	200
	Käsittelyajan ylittyminen turvapaikka-asiassa	200
	Työntekijän oleskelulupahakemuksen käsittelyaika	200
	Viisumihakemukseen liittyvän oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen	201
	Asiakirjapyyntöjen käsittely	201
<b>4.10</b>	<b>Sosiaalihuolto</b>	<b>202</b>
4.10.1	Laillisuusvalvonta	202
4.10.2	Ratkaisuja	203
	Kaksoisdiagnoosipotilaiden palvelujen järjestäminen	203
	Eriyistä tukea tarvitseva henkilö ja asiakasmaksujen alentaminen	204
	Asunnottomien palvelujen järjestäminen	204
	Päihderiippuvaisen henkilön asumispalvelujen järjestäminen	205
4.10.3	Tarkastukset	205
4.10.4	Toimeentulotuki	205
	Laskennalliset tulot asiakkaan tulona	206
	Vahvistetun elatussopimuksen merkitys toimeentulotukea määrättäessä	206
	Päätöksenteko hakemuksen peruutustilanteessa	207
	Kiireellisysharkintaa koskevia ratkaisuja	207
	Laskutuslisä ja e-laskutus	208
	Toimeentulotukea koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyaika	208

<b>4.11</b>	<b>Terveydenhuolto</b>	<b>210</b>
4.11.1	Toimintaympäristö	210
4.11.2	Kantelut ja omat aloitteet	210
4.11.3	Esitykset	211
	Opiskelijan läsnäolo ensihoitotehtävällä	211
	Kaksoisdiagnoosipotilaiden mahdollisuudet saada tarvitsemiaan pähde- ja mielenterveyspalveluja	212
	Magneettivyyön käyttö sekä kameravalvonta sairaalassa	212
4.11.4	Lausunnot	213
4.11.5	Tarkastukset	213
4.11.6	Ratkaisuja	214
	Terveyspalveluiden järjestäminen ja hoitoon pääsy	214
	Hoidon toteuttaminen ja hyvä hoito	215
	Muita ratkaisuja	218
4.11.7	Vankiterveydenhuolto	221
	Tarkastukset	221
	Ratkaisuja	222
4.11.8	Puolustusvoimien terveydenhuolto	222
<b>4.12</b>	<b>Lapsen oikeudet</b>	<b>223</b>
4.12.1	Kantelut ja omat aloitteet	223
	Kaikki lapsen oikeuksia koskevat laillisuusvalvonta-asiat	223
	Lapset itse kantelijoina	224
4.12.2	Tarkastukset	224
4.12.3	Lausunnot	225
4.12.4	Esitykset	225
4.12.5	Ratkaisuja	226
	Ratkaisuja lasten itse lastensuojelusta tekemiin kanteluihin	226
	Ilman huoltajaa tulleen lapsen toimeentulotuki ja puhevallan käyttö	227
	Puutteita yhteydenpitoa koskevassa päätöksenteossa ja tiedoksiannossa sekä lapsen kielen ja kulttuurin huomioon ottamisessa	227
	Laiminlyöntejä lastensuojelun asiakassuunnitelmien tekemisessä	228
	Tietojen luovutusta ja tietosuojaa koskevia ratkaisuja	228
	Lastenvalvojia ja sosiaalihuollon perheoikeudellisia palveluita koskevia ratkaisuja	229
	Huostaanotetulle lapselle perittyjen elatusapujen tilitys	229
	Kysymys tuomioistuinsovittelun asiantuntija-avustajan esteellisyydestä	230
<b>4.13</b>	<b>Vanhusten oikeudet</b>	<b>231</b>
4.13.1	Toimintaympäristö	231
4.13.2	Kantelut ja omat aloitteet	232
4.13.3	Tarkastukset	232
	Omaishoidon tuen vähimmäispalkkioiden noudattaminen	233
	Vanhusten päihdepalvelujen järjestäminen	233
4.13.4	Lausunnot	233
4.13.5	Esitykset	234
4.13.6	Ratkaisuja	235
	Palvelusetelin käyttö ja palveluasumisen jonottaminen sairaalassa	235
	Omaishoitajan ja hoidettavan oikeus asua yhdessä lyhytaikaisessa palveluasumisessa	235
	Muita puutteita päätöksenteossa ja kirjaamisessa	236
	Asunnottomien vanhusten kohtelu	237

Asunnotoman 80-vuotiaan henkilön kohtelu	238
Perusoikeuksien rajoittaminen vanhusten palveluyksiköissä	238
<b>4.14 Yleinen edunvalvonta</b>	<b>239</b>
4.14.1 Yleistä	239
4.14.2 Laillisuusvalvonta	240
4.14.3 Ratkaisuja	241
Päämiehen kelpoisuus hakea muutosta	241
Holhousviranomaisen menettely	241
Yleisen edunvalvojan menettely	242
<b>4.15 Sosiaalivakuutus</b>	<b>243</b>
4.15.1 Kantelut	243
4.15.2 Tarkastukset	244
4.15.3 Lausunnot	244
4.15.4 Ratkaisuja	244
Asiakirjapyynnön käsittely	244
Hakemusten käsittelyaika	244
<b>4.16 Työvoima ja työttömyysturva</b>	<b>246</b>
4.16.1 Kantelut	246
4.16.2 Tarkastukset	246
4.16.3 Lausunnot	247
4.16.4 Ratkaisuja	247
Työttömyysetuusasioiden käsittelyssä viiveitä	247
<b>4.17 Alue- ja paikallishallinto</b>	<b>248</b>
4.17.1 Toimintaympäristö	248
4.17.2 Laillisuusvalvonta	248
4.17.2 Ratkaisuja	249
Asiakirjapyynnön käsitteleminen	249
Tietopyynnön käsittely ja viranhaltijapäätösten julkaiseminen	250
Lautakunnan menettely pöytäkirjan kirjauksissa ja esteellisyyden arvioinnissa	250
<b>4.18 Opetus ja kulttuuri</b>	<b>252</b>
4.18.1 Toimintaympäristö	252
4.18.2 Kantelut	252
4.18.3 Tarkastukset	253
4.18.4 Lausunnot ja esitykset	253
4.18.5 Ratkaisuja	254
Koulukuljetuksen järjestäminen	254
Avustajapalveluista päättäminen	254
Ammattikorkeakoulun tilauskoulutus	254
Opiskelupaikan peruuttamista koskeva päätöksenteko	255
Tietopyyntöihin ja tiedusteluihin vastaaminen	255
Työpajan säännöt	256
<b>4.19 Kieliasiat</b>	<b>257</b>
4.19.1 Yleistä	257
4.19.2 Kantelut	257

4.19.3	Tarkastukset	258
4.19.4	Esitykset	258
4.19.5	Ratkaisuja	258
	Ruotsin kielen käyttöä koskevia ratkaisuja	258
	Englannin kielen käyttöä koskevia ratkaisuja	260
	Muita ratkaisuja	261
<b>4.20</b>	<b>Verotus</b>	<b>262</b>
4.20.1	Toimintaympäristö	262
4.20.2	Laillisuusvalvonta	262
4.20.3	Ratkaisuja	262
	Kansalliskielten yhdenvertaisuus Verohallinnon logossa	262
	Hyvä hallinto ei toteutunut Verohallinnossa	263
	Pitkiä käsittelyaikoja verotuksen oikaisuvaatimuksissa	264
<b>4.21</b>	<b>Ympäristöasiat</b>	<b>266</b>
4.21.1	Lainsäädäntöhankkeita ja toimintaympäristön muutoshankkeita	266
4.21.2	Laillisuusvalvonta	266
4.21.3	Ratkaisuja	268
	Yksityisen luonnonsuojelualueen perustaminen	268
	Maa-alueen vuokrasopimuksen hyväksyminen	268
	Ympäristöterveyspäällikön menettely	269
<b>4.22</b>	<b>Maa- ja metsätalous</b>	<b>270</b>
4.22.1	Muutoksia toimintaympäristössä	270
4.22.2	Laillisuusvalvonta	270
4.22.3	Ratkaisuja	272
<b>4.23</b>	<b>Liikenne- ja viestintä</b>	<b>273</b>
4.23.1	Kantelut ja oma aloite	273
4.23.2	Lausunnot	274
4.23.3	Tarkastukset	274
4.23.4	Ratkaisuja	274
	Ajoneuvon romutuspalkkiosta tiedottaminen	274
	Tulevia hankintoja koskeva ilmoitus	275
	Jonotusajat lentoaseman turvatarkastuksessa	275
	ELY-keskuksen menettely tiesuunnitelmasta poikkeamisessa	276
	Tien kunnossapidon valvonta	276
	Muita ratkaisuja	276
<b>4.24</b>	<b>Uskonnolliset yhdyskunnat</b>	<b>277</b>
4.24.1	Toimintaympäristö	277
4.24.2	Kantelut	278
4.24.3	Ratkaisuja	278
	Kirjallinen huomautus kirkolliskokouksessa	
	käytetyn puheenvuoron johdosta	278
	Tietopyyntöihin ja tiedusteluihin vastaaminen	279
<b>4.25</b>	<b>Ylimmät valtioelimet</b>	<b>280</b>
4.25.1	Yleistä	280
4.25.2	Laillisuusvalvonta	281

<b>4.26</b>	<b>Muut asiat</b>	<b>282</b>
4.26.1	Digi- ja väestötietohallintoa koskevia asioita	282
	Ratkaisuja	282
	Lausunnot	283
4.26.2	Alkon toiminnan valvonta	283
<b>5</b>	<b>Liitteet</b>	<b>285</b>
	<b>Liite 1</b>	<b>286</b>
	Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset	286
	Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä	289
	Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta	298
	Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö	300
	<b>Liite 2</b>	<b>301</b>
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.1.–18.6.2023	301
	Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 19.6.–31.12.2023	302
	<b>Liite 3</b>	<b>303</b>
	Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta	303
	Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta	304
	<b>Liite 4</b>	<b>305</b>
	Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta	305
	Käsiteltävänä olleet laillisuusvalvonta-asiat	305
	Ratkaistut asiat hallinnonaloittain	305
	Toimenpiteet ratkaistuissa asioissa	307
	Saapuneet kantelut hallinnonaloittain	309

## KÄYTETYT LYHENTEET

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

PVK	Potilasvakuutuskeskus
Päijät-Sote	Päijät-Hämeen hyvinvointialueen kuntayhtymä
Rise	Rikosseuraamuslaitos
SM	sisäasiainministeriö
SPT	YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea (The UN Subcommittee on Prevention of Torture)
STM	sosiaali- ja terveysministeriö
TE-toimisto	työ- ja elinkeinotoimisto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
TiV	Tuomioistuinvirasto
Tukes	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto
TVV	tiedusteluvalvontavaltuutettu
TYKS	Turun yliopistollinen keskussairaala
UM	ulkoasiainministeriö
Valtori	Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus
Valvira	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
VAMYT	eduskunnan vammaisasiain yhteistyöryhmä
VANE	vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta
VIOK	Vammaisten ihmisoikeuskomitea
VM	valtiovarainministeriö
VNS	valtioneuvoston selonteko
VO	Vakuutusosikeus
VTH	Vankiterveydenhuollon yksikkö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Yle	Yleisradio Oy
YTPL	laki yksityisistä turvallisuuspalveluista

\*:llä merkityt ratkaisut löytyvät anonymisoituna oikeusasiamiehen verkkosivuilta [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)

## KUVAT

Jaksojen etusivujen kuvissa on otoksia kuvanveistäjä Jukka Lehtisen teräsveistoksesta "Oma maa mansikka" (2007), joka on Pikkuparlamentin edustalla. Kuvat: EOA-kanslian kuva-arkisto (s. 16, 36, 53, 131, 285)

Eduskunnan kuva-arkisto s. 17, 23, 29, 48  
EOA-kanslian kuva-arkisto s. 51, 93, 156, 210, 231, 252, 280  
Tuomioistuinlaitos/Etelä-Karjalan kärjäoikeus s. 136  
Tulli s. 163  
EOA-kanslia/Susanna Wähä s. 266, 270



# 1 PUHEENVUOROT





OIKEUSASIAMIES  
PETRI JÄÄSKELÄINEN

## Oikeusasiamiehen omat aloitteet

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (EOAL) 4 §:n mukaan oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan. Omat aloitteet ovat kanteluiden käsittelyn ja tarkastustoiminnan ohella kolmas oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto.

Olen oikeusasiamiehen vuoden 2022 toimintakertomuksen puheenvuorossani käsitellyt oikeusasiamiehen tarkastustoimintaa. Nyt puheenvuoroni teemana ovat omat aloitteet.

### 1. OMIEN ALOITTEIDEN OTTAMISEN KRITERIT YLEISELLÄ TASOLLA

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.

Kun perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tehtävänä on lain noudattamisen valvonta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta, myös omilla aloitteilla tähdätään näiden valvontatehtävien toteuttamiseen.

Laissa ei ole erikseen säädetty oman aloitteen ottamisen kriteereistä. Sen sijaan laissa on säädetty kanteluiden käsittelystä muun muassa seuraavasti (EOAL 3 §):

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 syytä katsoo siihen olevan aihetta. (1 mom.)

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. (2 mom.)

Omat aloitteet otetaan lähtökohtaisesti samoilla kriteereillä kuin kantelut otetaan tutkittaviksi. Tyypillisin kriteeri on epäily lainvastaisesta menettelystä, mutta kantelun tai oman aloitteen tutkinta voi perustua myös ”muhun syyhyn”.

Oikeusasiamies ei ole pelkästään laillisuuden valvoja, vaan oikeusasiamies voi esimerkiksi ”kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin” (EOAL 10 § 2 mom.). Tämä ei edellytä, että valvottavan menettely olisi ollut lainvastaista.

Näissä tilanteissa kysymys onkin tyypillisesti siitä, että valvottava ei ole menetellyt lainvastaisesti, mutta valvottava olisi jollakin tavalla toimimalla voinut paremmin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perusoikeusuudistuksessa omaksutun periaatteen mukaisesti viranomaisten tulisi valita oikeudellisesti hyväksyttävistä tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämä periaate on nimenomaisesti ilmaistu useissa laeissa, esimerkiksi poliisilain 2 §:ssä.

Lisäksi oikeusasiamies voi ”tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi” (EOAL 11 § 2 mom.). Tämäkään ei edellytä, että viranomainen olisi menetellyt lainvastaisesti oikeusasiamiehen lainsäädäntöesitykseen johtaneessa asiassa. Tyypillisesti kysymys on siitä, että lainsäädännössä havaittu puute tai epätasällisuus on ongelmallinen yksilön oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeusasiamiehen keskeisimmiksi katsotuista tehtävistä on saatavissa johtoa myös toimintakertomusta koskevasta sääntelystä. Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamies antaa joka vuodelta eduskunnalle kertomuksen paitsi toiminnastaan, myös ”lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista” (2 mom.). Vastaavasti EOAL 12 §:n mukaan oikeusasiamies antaa eduskunnalle kertomuksen paitsi toiminnastaan, myös ”lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista kiinnittäen tällöin erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen” (1 mom.). Säännöksissä mainituissa lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilassa voi olla kysymys esimerkiksi erilaisista rakenteellisista ongelmista.

Edellä esitetyn mukaisesti keskeisimmät oman aloitteen ottamisen kriteerit eli ns. laillisuusvalvonnallisen tutkintaintressin yleiset arviointiperusteet voidaan tiivistää seuraavasti:

Oikeusasiamies ottaa oman aloitteen tutkittavakseen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta

- (1) lain noudattamisen,
- (2) oikeusturvan toteutumisen,
- (3) perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen,
- (4) lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilan tai
- (5) lainsäädännön mahdollisen puutteellisuuden kannalta.

Omissa aloitteissa on kanteluiden tutkintaan verrattuna usein kysymys asioista, joihin liittyy rakenteellisia kysymyksiä tai joilla muuten on yksittäistapauksellista laajempaa merkitystä.

Oman aloitteen tutkintaan sovelletaan samaa oikeusasiamieslain mukaista menettelyä kuin kanteluiden tutkintaan.

## 2. MENETTELYLLISET OMAT ALOITTEET

Eräissä tilanteissa oma aloite voidaan ottaa menettelyllisistä syistä. Näissä tilanteissa on joko tarkoituksenmukaisempaa tutkia asia omana aloitteena kuin kanteluna tai asiaa ei voida tutkia kanteluna.

(1) Yksi tilanne on se, että samasta asiasta tai asiakokonaisuudesta on tehty lukuisia kanteluita. Oikeusasiamiehelle voi kannella muussakin kuin omassa asiassa, ja näissä tilanteissa onkin tyypillistä, että osa tai mahdollisesti kaikki kantelijat ovat esimerkiksi julkisuudessa esillä olleeseen kantelun kohteena olevaan asiaan nähden sivullisia.

Sen sijaan, että jokainen kantelu tutkittaisiin erikseen, voi olla tarkoituksenmukaista tutkia asia yhtenä omana aloitteena. Näin saavutetaan useita etuja.

Ensinnäkin on työekonomisempaa ja selkeämpää tutkia yhtä omaa aloitetta kuin tutkia erikseen lukuisia kanteluita ja laatia jokaiseen niistä erillinen vastaus.

Toiseksi omaan aloitteeseen voidaan poimia eri kanteluista kaikki oikeusasiamiehen tutkinnan kannalta relevantit tapahtumafaktat, väitteet ja kysymykset. Jos ne tutkittaisiin erillisinä asioina, kokonaiskuva asiasta voisi hämärtyä. Lisäksi samaan asiakokonaisuuteen liittyvät eri tapahtumat ja näkökohdat voivat tukea toinen toisiaan ja vaikuttaa myös viranomaisen menettelyn moitittavuuden kokonaisarviointiin. Omaan aloitteeseen voidaan sisällyttää myös sellaisia oikeusasiamiehen relevantteina pitämiä näkökohtia ja kysymyksiä, joita ei ole esitetty missään kantelussa. Kaikki nämä seikat tehostavat kanteluissa tarkoitettua asiakokonaisuuden tutkintaa.

Nyt puheena olevissa tilanteissa yksittäisten kanteluiden tutkinta erillisinä asioina lopetetaan, ja tästä ilmoitetaan kantelijoille. Samalla ilmoitetaan, että jäljennös omaan aloitteeseen aikanaan annettavasta ratkaisusta lähetetään heille tiedoksi. Jos kanteluiden lukumäärä on erittäin suuri, saatetaan kantelijoille ilmoittaa, että omaan aloitteeseen annettava ratkaisu julkaistaan aikanaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Oman aloitteen ottaminen voi olla tarkoituksenmukainen menettely esimerkiksi tilanteessa, jossa oikeusasiamiehelle tehdään lukuisia kanteluita poliisin toiminnasta mielenosoituksen yhteydessä. Osa kanteluista voi olla sivullisten tekemiä ja osa mielenosoitukseen osallistuneiden henkilöiden tekemiä. Tällaisissa tilanteissa on myös mahdollista, että joistakin kanteluista muodostetaan oma aloite ja joitakin kanteluita tutkitaan erikseen. Yksilöllinen tutkinta voi olla tarpeen esimerkiksi, jos kantelija on poliisin toimenpiteiden kohteena ollut henkilö, ja asiassa on aihetta epäillä poliisin lainvastaista menettelyä.

**(2)** Toinen menettelyllisen oman aloitteen tyyppitilanne on se, että oikeusasiamiehelle tehdään nimetön kantelu. Lain mukaan kantelusta tulee ilmetä muun muassa kantelijan nimi ja yhteystiedot (EOAL 2 § 2 mom.). Tämän vuoksi nimetöntä kirjoitusta ei voida tutkia kanteluna.

Nimettömässä kirjoituksessa esitettyyn asiaan voi kuitenkin liittyä merkittäväkin laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi. Voi myös olla hyvinkin ymmärrettävää, että ilmiannon tekijä ei halua paljastaa henkilöllisyyttään.

Tällaisissa tilanteissa nimettömässä kirjoituksessa esitetty asia voidaan tutkia omana aloitteena.

**(3)** Kolmas menettelyllisen oman aloitteen tyyppitilanne on se, että kantelija peruuttaa kantelunsa. Tällöin asian tutkintaa ei voida enää jatkaa kanteluasiana. Sen sijaan tutkintaa voidaan jatkaa omana aloitteena.

Näissä tilanteissa oman aloitteen ottamisen harkinnassa otetaan huomioon kantelun peruuttamisen syy. Jos viranomainen on esimerkiksi omasta aloitteestaan tai sille kantelun johdosta lähetetyn oikeusasiamiehen selvityspyynnön johdosta jo korjannut kantelussa arvostellun menettelyn tai laiminlyönnin, on mahdollista, ettei asian tutkintaa ole enää tarpeen jatkaa omana aloitteena.

Harkinnassa voidaan ottaa huomioon myös asian tutkinnan vaihe. Jos viranomainen on ehtinyt jo antaa selvityksensä kantelun johdosta, voi olla tarkoituksenmukaista, että asiaan annetaan oikeusasiamiehen ratkaisu kantelun peruuttamisesta huolimatta.

Kaikissa tilanteissa otetaan huomioon asian laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi, jonka arvioinnissa kantelijan näkemys on vain yksi osatekijä. Jos asia on laadultaan vähäistä vakavampi tai sillä on yksittäistapausta laajempaa merkitystä, asian tutkintaa voi olla perusteltua jatkaa omana aloitteena.

### 3. AINEELLISET OMAT ALOITTEET

Suurin osa omista aloitteista otetaan aineellisilla perusteilla eikä menettelyllisistä syistä.

**(1)** Yksi tyyppillinen oman aloitteen peruste on asian liittyminen oikeusasiamiehen kanslian vuosiin.

Kanslialla on joka vuodelle valittuna erityinen perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä tai muutoin oikeusasiamiehen tehtävien kannalta keskeinen teema. Teema otetaan esille jokaisella tarkastuskäynnillä ja teema otetaan huomioon omien aloitteiden suuntaamisessa. Käytännössä jokainen teema on ollut käytössä kaksi peräkkäistä vuotta.

Kertomusvuonna teemana oli ”valvonnan valvonta”. Teeman tarkoituksena on selvittää ja valvoa, kuinka viranomaisten ja kunkin hallinnonalan sisäinen valvonta sekä erityiset valvontaviranomaiset, kuten erityisvaltuutetut, ovat huolehtineet valvontatehtävistään. Oikeusasiamies on ylin laillisuusvalvoja, joka valvoo myös muita valvontaviranomaisia. Tarkoitus ei ole, että oikeusasiamies olisi minkään viranomaisen osalta ainoa laillisuusvalvoja.

Aikaisempia vuositeemoja ovat olleet esimerkiksi ”viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”, ”oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin” ja ”oikeus yksityisyyteen”.

**(2)** Oikeusasiamiehen kansliassa tiettyjen viranomaisten tai hallinnonalojen valvontaan keskittyneillä ”tiimeillä” on myös omia, juuri kyseisellä hallinnonalalla keskeisiä tiimikohtaisia teemoja, joihin liittyviä asioita otetaan tutkittaviksi omina aloitteina.

Esimerkiksi poliisin valvontaan keskittyneellä tiimillä tyypillisiä teemoja ovat pakkokeinojen ja muiden perusoikeuksiin puuttuvien poliisin toimivaltuuksien käyttö. Tiimeillä voi olla myös vaihtuvia teemoja – esimerkiksi kertomusvuonna poliisitiimillä oli yhtenä erityisteemana yksityisten turvallisuuspalvelujen valvonta. Teema nousi esille myös julkisuudessa yksityisten vartijoiden rikosepäilyjen yhteydessä.

**(3)** Käytännössä lukumääräisesti eniten omia aloitteita otetaan tarkastusten perusteella.

Monet tarkastuksilla havaitut puutteet tai epäkohdat käsitellään jo tarkastusten yhteydessä kohteen johdon kanssa ja tarkastuspöytäkirjassa. Jos kuitenkin havaittu epäkohta on laadultaan vakava, tai se muutoin edellyttää tarkempaa tutkintaa, asia otetaan erikseen tutkittavaksi omana aloitteena. Sama tarkastus saattaa johtaa useiden omien aloitteiden ottamiseen.

Tällöin omina aloitteina erikseen tutkittavat asiat tulevat korostetummin esille, eivätkä niihin liittyvät kannanotot ja toimenpiteet ”huku” mahdollisesti lukuisten muiden vähäisempien tarkastushavaintojen joukkoon. Tämän voidaan arvioida edistävän oikeusasiamiehen toimenpiteiden ja kannanottojen vaikuttavuutta.

Näin voidaan myös nopeuttaa tarkastuspöytäkirjojen valmistumista, kun erikseen tutkittavat asiat eivät viivytä sitä. Tällöin tarkastuskohde voi joutuisasti ryhtyä mahdollisiin omiin korjaaviin toimenpiteisiin tarkastushavaintojen johdosta, vaikka omiin aloitteisiin ei vielä olekaan annettu ratkaisuja. Oikeusasiamiehen kansliassa tavoiteaika tarkastuspöytäkirjan valmistumiselle on kolme kuukautta tarkastuksesta.

**(4)** Omia aloitteita otetaan kanteluiden tutkinnan yhteydessä.

Käytännössä ei ole harvinaista, että kantelun tutkinnan yhteydessä havaitaan joku muu epäkohta kuin mihin kantelu varsinaisesti kohdistuu. Näissä tilanteissa on mahdollista, että havaittu muu ongelma tutkitaan kanteluasian tutkinnan yhteydessä. Jos kuitenkin havaittu ongelma on selvästi erillinen, eikä sillä ole merkitystä kanteluasian ratkaisemisen kannalta, asia tutkitaan omana aloitteena.

**(5)** Omia aloitteita otetaan mediassa tai muutoin julkisuudessa esillä olleiden tietojen taikka muiden omien havaintojen perusteella, jos asiaan arvioidaan liittyvän merkittävä laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi.

Julkisuudessa esillä olleet asiat ovat aikanaan olleet keskeinen omien aloitteiden lähde. Sähköisen tiedonsiirron valtavirtaistuminen ja siitä seurannut kantelun tekemisen nopeus ja helppous on kuitenkin muuttanut tilannetta. Kun nykyisin julkisuudessa nousee esille asia, jota oikeusasiamiehen voisi olla perusteltua tutkia omana aloitteena, samasta asiasta saapuu nopeasti useita kanteluita. Tällöin aineellisen oman aloitteen ottamiseen ei enää ole tarvetta. Sen sijaan näissä tilanteissa tulee tyypillisesti harkittavaksi edellä kohdassa 2(1) selostetun menettelyllisen oman aloitteen ottaminen.

**(6)** Omia aloitteita otetaan sellaisilta valvottavan toiminnan alueilta, joilta ei tehdä kanteluita tai jotka muutoin voivat jäädä valvonnan katveeseen.

Yleensä oikeusasiamies saa tietoa epäkohdista kanteluiden välityksellä. Kaikki ihmiset eivät kuitenkaan kykene, halua tai ymmärrä tehdä kanteluita kokemistaan loukkauksista tai havaitsemistaan epäkohdista. Omat aloitteet ovat – tarkastusten ohella – erityisen tärkeitä tällaisten ihmisten oikeuksien ja kohtelun turvaamiseksi. Heitä voivat olla esimerkiksi lapset, vanhukset, vammaiset henkilöt ja psykiatriset potilaat.

Toinen tyypillinen esimerkki on salainen tiedonhankinta ja tiedustelutoiminta. Ne tapahtuvat kohteen tietämättä, jolloin kohde ei myöskään voi tehdä niistä kantelua. Tämän vuoksi omat aloitteet ja tarkastukset ovat niissä keskeisiä oikeusasiamiehen tiedon lähteitä ja laillisuusvalvonnan muotoja.

(7) On myös mahdollista, että jokin asia tai asiakokonaisuus otetaan omasta aloitteesta seurantaan. Näissä tapauksissa asiasta kerätään tietoja, ja vasta myöhemmässä vaiheessa päätetään, onko varsinainen tutkinta syytä aloittaa.

#### 4. OMIEN ALOITTEIDEN MÄÄRÄT JA TOIMENPITEET

Viimeisen kymmenen vuoden aikana oikeusasiamiehen omia aloitteita on otettu keskimäärin noin 70 vuodessa. Vähimmillään määrä on ollut noin 50 ja enimmillään 95.

Omien aloitteiden verrattain vähäinen määrä johtuu erityisesti kanteluiden suuresta määrästä ja sen jatkuvasta kasvusta. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kantelumäärä on noussut noin 4 500 kantelusta yli 7 000 kantelun vuositason.

Omat aloitteet ovat kuitenkin hyvin tuloksellisia. Viimeisen 10 vuoden aikana kaikista omista aloitteista keskimäärin lähes 70 % on johtanut oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Kanteluasioissa vastaava toimenpideprosentti on hyvin paljon alhaisempi – kaikista kanteluista keskimäärin noin 14 % johtaa toimenpiteisiin.

Omien aloitteiden tuloksellisuus on sinänsä luonnollista – omia aloitteita otetaan vain sellaisissa asioissa, joihin liittyy laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi ja joiden voidaan otaksua johtavan toimenpiteisiin. Kanteluista näihin vertautuvat lähinnä sellaiset asiat, jotka tutkitaan ns. täysimittaisesti eli asiassa hankitaan vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto viranomaiselta. Täysimittaisesti tutkittujen kanteluiden toimenpideprosentti nouseekin 50 % tuntumaan. Kaikista kanteluista noin neljäsosa tutkitaan täysimittaisesti.

Merkille pantavaa on myös se, että omilla aloitteilla ja niiden toimenpiteillä on kanteluasioita useammin periaatteellista tai muuten yksittäistapauksellista laajempaa merkitystä.

#### 5. ESIMERKKI

Oikeusasiamiehen tehtäviin YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä (EOAL 1 a luku) kuuluu tarkastaa paikkoja, joissa voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Kansallisen valvontaelimen toimivaltaan kuuluvat myös laivoilla olevat vapautensa menettäneiden säilytystilat.

Määräyksestäni toimitettiin Suomen ja Ruotsin välillä liikennöivän matkustaja-autolautan säilytystilojen tarkastus marraskuussa 2022. Aluksen lippuvaltio on Suomi ja kotisatama Maarianhamina. Tarkastus oli laatuaan ensimmäinen, ja siinä havaittiin muun muassa seuraavia säilytystiloihin, noudatettuihin menettelytapoihin ja toiminnan valvontaan liittyviä ongelmia:

- Poliisi ei ollut tarkastanut ja hyväksynyt säilytystiloja ennen niiden käyttöönottoa, kuten yksityisistä turvallisuuspalveluista annettu laki (YTPL) olisi edellyttänyt.
- Säilössä pidettävistä henkilöistä laadittuja säilöönottoilmoituksia ei ollut toimitettu YTPL:ssä edellytetyn mukaisesti poliisilaitokselle aluksen satamaan saapumisen jälkeen.
- Laivan selleissä ei ollut hälytysnappia, jolla vapautensa menettänyt olisi voinut hälyttää apua.
- Säilöön otetuille ei aina ollut tehty asetuksessa edellytettyä terveydenhuollon ammattihenkilön tekemää tarkastusta.
- Tarkastetuista säilöönottoilmoituksista kävi ilmi kaksi tapausta, joissa miespuoliset laivan järjestyksenvalvojat olivat riisuttaneet itsetuhoisina pidetyt naispuoliset säilöön otetut henkilöt alasti. Tämä oli asetuksessa säädetyn ns. sukupuolisäännön vastaista, ja ihmisarvoiseen kohteluun kuuluu oikeus pitää säilöissäpidon aikana yllä soveltuvaa vaatetusta.

Lisäksi tarkastus herätti muun muassa kysymyksen, kuinka poliisilaitokset ovat hoitaneet aluksilla toimivien järjestyksenvalvojen valvontatehtävänsä, ja kuinka Poliisihallitus on hoitanut siihen liittyvää poliisilaitosten valvonta- ja ohjaustehtävänsä. Tarkastuksella tuli ilmi myös useita lainsäädäntöön liittyviä ongelmia ja puutteita.

Tarkastuspöytäkirja valmistui kertomusvuoden 2023 helmikuussa. Osa tarkastushavainnoista käsiteltiin tarkastuspöytäkirjassa, ja muiden tarkastushavaintojen perusteella otin neljä omaa aloitetta ja lähetin niiden johdosta selvitys- ja lausuntopyyntöjä sisäministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, Ahvenanmaan maakuntahallitukselle sekä laivayhtiölle ja sen riisutustapauksissa toimineille järjestyksenvalvojille.

Esimerkkitapauksen omista aloitteista konkretisoituivat kaikki edellä kohdassa 1 todetut omien aloitteiden ottamisen viisi yleistä kriteeriä. Lisäksi osa omista aloitteista liittyi kohdassa 3 (1) selostettuun oikeusasiamiehen kanslian vuositeemaan ”valvonnan valvonta”, osa kohdassa 3 (2) todettuun kanslian poliisitiimin teemaan ”yksityisten turvallisuuspalvelujen valvonta”, kaikki omat aloitteet otettiin kohdassa 3 (3) mainitusti tarkastuksen perusteella, ja kysymys oli kohdassa 3(6) selostetusta katvealueesta, josta ei ole tullut kanteluita. Monilla omista aloitteista käsitellyillä kysymyksillä on myös yksittäistapausta laajempaa merkitystä.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Omat aloitteet ovat tärkeä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan muoto kanteluiden käsittelyn ja tarkastustoiminnan ohella. Vaikka omia aloitteita otetaan lukumääräisesti vähän, niiden merkitys on määräänsä suurempi.

Menettelyllisillä omilla aloitteilla voidaan tehostaa kanteluissa esitettyjen asioiden tutkintaa, ja nimettömien tai peruutettujen kanteluiden osalta mahdollistaa niissä esitettyjen asioiden tutkinta tai tutkinnan jatkaminen.

Aineellisilla omilla aloitteilla voidaan suunnata laillisuusvalvontaa valittuihin painopistealueisiin sekä koko kanslian toiminnassa että kanslian tiimien toiminnassa. Valituista teemoista saadaan näin menetellen syvempää ja monipuolisempaa tietoa, jolla voidaan edistää laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta.

Tarkastuksissa havaittujen puutteiden tai epäkohtien tutkiminen erikseen omina aloitteina nopeuttaa tarkastuspöytäkirjojen valmistumista ja tuo tutkitut asiat korostetummin esille. Tämän voidaan arvioida edistävän tarkastuksiin liittyvien oikeusasiamiehen toimenpiteiden ja kannanottojen vaikuttavuutta.

Omat aloitteet mahdollistavat oikeusasiamiehen puuttumisen kanteluiden tutkinnassa tai julkisuudessa esille nousseisiin taikka muihin itse havaittuihin asioihin, joihin arvioidaan liittyvän merkittävä laillisuusvalvonnallinen tutkintaintressi. Omia aloitteita otetaan myös sellaisilta valvottavan toiminnan alueilta, joilta ei tehdä kanteluita tai jotka muutoin voivat jäädä valvonnan katveeseen.

Omat aloitteet ovat lisäksi hyvin tuloksellisia. Kaikista omista aloitteista keskimäärin lähes 70 % johtaa oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.

Näistä syistä oikeusasiamiehen omien aloitteiden määrän lisääminen olisi hyvin perusteltua. Voimavaroihin liittyvistä syistä siihen on kuitenkin vain rajalliset mahdollisuudet. Tämä johtuu erityisesti kanteluiden suuresta määrästä ja sen jatkuvasta kasvusta. Jokainen kantelu on tutkittava asian vaatimassa laajuudessa ja jokaiseen kanteluun on annettava vastaus, kun taas omien aloitteiden ottaminen on oikeusasiamiehen harkinnassa.

Oikeusasiamiehen kanslian vuoden 2024 yhdeksi tavoitteeksi on kuitenkin asetettu sekä menettelyllisten että aineellisten omien aloitteiden määrän lisääminen mahdollisuuksien rajoissa.

APULASIOIKEUSASIAMIES  
MAIJA SAKSLIN



## Oikeus riittäviin terveyspalveluihin

### TERVEYDENHUOLLON LAILLISUUSVALVONTA

Tässä puheenvuorossani tarkastelen oikeusasiamiehen terveydenhuoltoon kohdistuvaa valvontaa. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa, että kaikki julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo, että perustuslaissa jokaiselle turvattu oikeus terveyspalveluihin toteutuu. Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa, mutta myös yksityisiä terveydenhuollon toimijoita silloin kun ne hoitavat julkista tehtävää.

Saapuneiden kantelujen määrän perusteella terveydenhuolto on useiden vuosien ajan ollut yksi suurimmista asiaryhmistä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Kantelut koskevat yleensä hoitoon pääsyä, oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun, tiedonsaantioikeutta sekä pyyntöihin, tiedusteluihin ja muistutuksiin vastaamista. Kertomusvuonna terveyteen liittyviä kanteluasioita ratkaistiin 795. Asioiden suurta määrää selittäviä tekijöitä voi olla useita: kysymyksessä on usein perustavaa laatua olevat erittäin tärkeiksi koetut potilaan oikeudet, terveydenhuollossa on päivittäin suuri määrä sellaisia kohtaamisia, jotka voivat antaa aihetta kantelulle eikä potilaalla ole muuta tehokasta oikeussuojakeinoa käytettävissään.

Koska oikeusasiamiehen valvonta on laillisuusvalvontaa, ei oikeusasiamies ota kantaa lääketieteellisiin tai hammaslääketieteellisiin seikkoihin. Silloin kun menettelyn lainmukaisuuden arviointi edellyttää lääketieteellistä asiantuntemusta, oikeusasiamies yleensä pyytää lausuntoa aluehallintovirastolta tai Valviralta, joilla on arviointiin tarvittavaa asiantuntemusta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että oikeusasiamiehen pyytäessä aluehallintovirastolta lausuntoa, tulee aluehallintoviraston hankkia asiassa myös tarvittavat ulkopuolisten asiantuntijoiden lausunnot, jollei sillä itsellään ole asiantuntemusta kyseiseltä lääketieteen alalta.

Laillisuusvalvonnan näkökulmasta potilaan hyvä hoito edellyttää lääketieteellisen asianmukaisuuden lisäksi kuitenkin aina myös potilaan perusoikeuksien toteutumista ja muun lainsäädännön asettamien velvoitteiden täyttämistä.

Oikeusasiamiehen erityisenä tehtävänä on vankiterveydenhuollon, puolustusvoimien terveydenhuollon sekä psykiatrisen sairaalahoidon laillisuusvalvonta. Näiden sektoreiden laillisuusvalvonnassa tarkastuksilla on keskeinen merkitys. Silloin, kun tarkastukset ovat YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valvontaa, oikeusasiamies voi käyttää myös ulkopuolisia terveydenhuollon asiantuntijoita, kuten hoitotyön, psykiatrian ja kehitysvammalääketieteen asiantuntijoita.



Psykiatrian osastojen tarkastuksilla arvioidaan erityisesti potilaan itsemääräämisoikeuden ja yksityisyyden suojan toteutumista sekä eristämisiin ja pakon käyttöön liittyviä menettelyjä, tilojen toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä niiden käyttöastetta ja mahdollista ylikuormitusta, henkilöstövoimavaroja ja hoitohenkilökunnan läsnäoloa. Oikeusasiamies valvoo potilaiden oloja ja kohtelua sekä heidän perusoikeuksiensa toteutumista myös selvittämällä, miten potilaita neuvotaan, miten heille tiedotetaan heidän oikeuksistaan ja miten heidän omaisensa ja läheisensä otetaan huomioon. Nämä tarkastukset kestävät yleensä useamman päivän.

Tarkastukset pyritään tekemään ennalta ilmoittamattomina, mutta käytännössä niiden tarkoituksenmukaiseksi toteuttamiseksi ja muun muassa ennakkoon tarvittavan aineiston hankkimiseksi kohteelle ilmoitetaan jokin aikaväli, jona tarkastus tehdään. Tarkastuspöytäkirjat julkaistaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

## PUUTTEITA PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISESSA

Oikeusasiamiehen kertomukseen sisältyy laillisuusvalvonnassa tehtyihin havaintoihin perustuva lista kymmenestä keskeisestä pitkään jatkuneesta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvästä puutteesta tai epäkohdasta. Tässä listassa on toistuvasti esitetty terveyspalvelujen saatavuuden ja lainsäädännön puutteita. Lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden korjaamiseksi oikeusasiamies tekee esityksiä lainsäädännön muuttamiseksi ministeriölle.

Tutkimukseen ja hoitoon pääsyssä on ollut pitkään vakavia puutteita, hoitojonot saattavat olla pitkiä ja yhteyden saaminen hoitoyksikköön vaikeaa. Koska aluehallintovirastot ja Valvira valvovat ensisijaisina valvojina erityisesti hoitoon pääsyä ja palvelujen saatavuutta, ylimpänä laillisuusvalvojana oikeusasiamies yleensä siirtää näitä kysymyksiä koskevat kantelut aluehallintovirastojen tai Valviran käsiteltäviksi.

Myös esimerkiksi hoitotarvikkeiden jakelussa ja lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisessa havaitaan jatkuvasti puutteita. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hoitotarvikkeiden jakelun tulee aina perustua yksilölliseen lääkärin määrittelemään tarpeeseen, ilman kategorisia rajoituksia tarvikkeiden määristä.

Lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa toistuvasti vakavia ongelma- ja vaaratilanteita ja vaarantaa potilaiden ja henkilöstön oikeusturvan. Esimerkiksi somaattisessa terveydenhuollossa, saatetaan joutua kohdistamaan potilaaseen rajoitustoimenpiteitä. Käytännössä esimerkiksi päivystyksessä syntyy tilanteita, joissa päihtynyt tai aggressiivinen potilas joudutaan sulkemaan ns. turvahuoneeseen. Perusoikeutena turvatun vapauden rajoittaminen edellyttää lainsäädäntöä, jossa määriteltäisiin muun muassa rajoittamisen edellytykset, rajoittamisessa noudatettavat menettelytavat sekä päätöksenteosta ja oikeusturvasta.

Perusoikeuspuutteita koskevaan listaan on sisällytetty lainsäädäntömme vakavana puutteena myös se, että mielenterveyslaissa ei ole säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaalan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalaan sen ulkopuolelta. Lainsäädännössä ei myöskään ole säännöksiä psykiatrisen potilaan kuljettamisesta ja potilaan kohtelusta kuljetuksen aikana silloin, kun kuljetus suuntautuu muualle kuin terveydenhuollon toimintayksikköön. Näidenkin puutteiden korjaamiseksi oikeusasiamies on tehnyt esityksen lainsäädännön täydentämiseksi.

Terveyden- ja sairaanhoidon henkilöstön riittävyyteen liittyvät haasteet ja vaikeudet henkilökunnan saatavuudessa koskevat melkein kaikkia ammattiryhmiä koko maassa. Erityisesti psykiatriset osastot sairaaloissa ovat hyvin kuormitettuja ja potilaita hoidetaan yliaikailla. Laillisuusvalvonnan toimenpitein on vain hyvin rajalliset mahdollisuudet puuttua voimavarojen riittävyyteen liittyviin ongelmiin. Oikeusasiamies on kuitenkin korostanut, että terveydenhuollosta vastaavan henkilöstön rakenteen ja määrän on vastattava alueen väestön terveydenhuollon palveluiden tarvetta.

Oikeusasiamiehen vakiintuneen kannan mukaan tilojen epätarkoituksenmukaisuus, liian suuri potilasmäärä suhteessa tiloihin tai henkilökunnan liian vähäinen määrä eivät ole hyväksyttäviä perusteita poiketa perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä asetetuista vaatimuksista.

Laillisuusvalvonnassa on viime vuosina ratkaistu useita asioita, joissa on ollut kysymys valokuvaamisesta tai muusta kuvaamisesta eri terveydenhuollon toimintayksiköissä tai muissa toimipaikoissa. Oikeustila on ongelmallinen terveydenhuollon potilaiden ja henkilökunnan perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Oikeusasiamies on tehnyt myös tämän puutteen poistamiseksi esityksen lainsäädännön täydentämisestä.

Usein puutteellista menettelyä havaitaan potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain noudattamisessa. Potilaalle on annettava selvitys hänen hoitoonsa liittyvistä asioista ja häntä on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaslain mukainen potilaan itsemääräämisoikeus tarkoittaa sitä, että hoito edellyttää potilaan suostumusta. Jos potilas kieltäytyy tietyistä hoidosta tai hoitotoimenpiteestä, häntä on mahdollisuuksien mukaan hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla.

## OIKEUS TERVEYSPALVELUIHIN PERUSTUSLAISSA

Oikeudesta terveyspalveluihin ja terveyden edistämisestä säädetään perustuslain 19 §:n 3 momentissa. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Yhdessä nämä säännökset luovat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnalle vahvan oikeudellisen perustan.

Oikeudelle riittäviin terveyspalveluihin on vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet perustuslakivaliokunnan käytännössä.<sup>1)</sup> Perustuslaki määrittelee, että palveluja on oltava riittävästi.<sup>2)</sup> Lailla tarkemmin säätämällä on turvattava yhdenvertaisesti riittävä palvelujen saatavuus ja tarjonta maan eri osissa asuville. Terveyspalvelujen riittävyttä on arvioitava yksilökohtaisesti.<sup>3)</sup> Riittävänä voidaan valiokunnan mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.<sup>4)</sup> Perustuslaki ei kuitenkaan määrittele millä tavoin palvelut tulisi järjestää.<sup>5)</sup> Perusoikeussäännösten muotoilussa on kuitenkin pyritty sellaiseen sanamuotoon, joka mahdollistaisi oikeuksien tosiasiallisen toteuttamisen ja taloudellisten olosuhteiden muuttumisen huomioon ottamisen.<sup>6)</sup>

Oikeus riittäviin terveyspalveluihin on läheisessä vuorovaikutuksessa useiden muiden perusoikeuksien kanssa. Yhtäältä terveyspalvelut turvaavat oikeutta elämään. Toisaalta useat muut perusoikeudet kuten ihmisarvo, itsemääräämisoikeus sekä oikeus yksityisyyteen ja perhe-elämän suoja asettavat terveyspalveluille laatuvaatimuksia. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa onkin kysymys erityisesti näiden perusoikeuksien toteutumisesta terveyspalveluissa.

1) PeVL 17/2021 vp, kappale 71–72.

2) PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36–41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2.

3) PeVL 30/2013 vp, s. 3/l.

4) HE 309/1993 vp, s. 71/II.

5) PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36–41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2.

6) HE 309/1993 vp, s. 19/I, ks. esim. PeVL 13/2024 vp, kappale 4 ja PeVL 16/2023 vp, kappale 6.

## OIKEUS TERVEYTEEN JA TERVEYSPALVELUIHIN IHMISOIKEUTENA

Oikeusasiamiehelle on perustuslaissa asetettu tehtäväksi valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeussopimuksissa turvatuilla oikeuksilla on keskeinen rooli terveydenhuollon valvonnassa. Valvonnassa tukeudutaan oikeuksien sisältöä ja velvoittavuutta koskevaan sopimusten valvontaelinten tulkintakäytäntöön.

Oikeus terveyteen on ihmisoikeuksien joukossa erityinen. Se on edellytys muiden oikeuksien täysimääräiselle käyttämiselle, mutta samalla riippuvainen muiden oikeuksien toteutumisesta. YK:n ihmisoikeusjulistuksen mukaan jokaisella on oikeus elintasoon, joka on riittävä turvaamaan hänen ja hänen perheensä terveyden, hyvinvoinnin ja lääkintähuollon. Jokaisella on myös oikeus turvaan sairauden ja tapaturman varalta.

YK:n taloudellisten sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksessa turvataan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta fyysisestä ja psyykkisestä terveydestä. Sopimus velvoittaa valtioita asteittain toteuttamaan tämän oikeuden. Oikeus terveyteen ei tarkoita vain oikeutta terveydenhoitoon vaan yleisemmin terveellisen elämän edellytyksiä. Näitä ovat muun muassa ravinto, asuminen, puhdas vesi, sanitaatio, terveelliset työolot ja terveellinen ympäristö.

Oikeutta terveyteen voidaan toteuttaa terveystieteillä ja terveysohjelmilla, mutta oikeus terveyteen sisältää myös oikeudellisesti velvoittavia elementtejä. Oikeudellisessa tarkastelussa on keskeistä, että oikeus terveyteen turvaa vapauden päättää omasta terveydestään ja kehostaan sekä vapauden puuttumisilta, kuten epäinhimilliseltä tai halventavalta kohtelulta sekä tahdonvastaiselta hoidolta tai kokeiluilta. Lisäksi se velvoittaa ylläpitämään terveydenhoitojärjestelmää, joka turvaa oikea-aikaiset ja asianmukaiset terveyspalvelut, yhdenvertaiset mahdollisuudet nauttia korkeimmasta mahdollisesta terveydentilasta ja toteuttaa syrjimättömyyttä, yhdenvertaista kohtelua, yksityisyyttä ja oikeuden saada tietoa. Terveyspalvelujen tulee olla fyysisesti, taloudellisesti ja tiedollisesti yhdenvertaisesti saavutettavissa, lääketieteellisesti laadukkaita sekä eettisesti ja kulttuurisesti hyväksyttäviä. Kansainvälisessä tulkintakäytännössä on myös katsottu, että valtiolla on velvollisuus muun muassa turvata terveydenhoidon saaminen ja torjua tarttuvia sairauksia. Valtioiden tulee myös huolehtia asianmukaisesta lääkärin sekä muun terveydenhuollon henkilöstön koulutuksesta sekä riittävästä sairaaloiden, klinikoiden ja muiden terveydenhuollon yksiköiden riittävydestä.

Kansainvälisessä valvontakäytännössä omaksutun näkemyksen mukaan velvollisuus sopimuksen turvaamien oikeuksien asteittaiseen toteuttamiseen perustuu ajatukselle siitä, että terveystieteiden ja terveydenhoitojärjestelmien kehittäminen vaatii aikaa. Toisaalta toimenpiteet, jotka heikentäisivät oikeutta terveyteen eivät ole sallittuja. Mikäli valtio tekee tällaisia toimia, sillä on velvollisuus osoittaa, että ne perustuvat hyvin huolelliseen eri vaihtoehtojen harkintaan ja että ne ovat asianmukaisesti perusteltuja sopimuksen turvaaminen oikeuksien kokonaisuuden ja kaikkien valtion käytössä olevien täysimääräisten voimavarojen kannalta. Sopimuksen vastaisena on pidetty sitä, ettei valtio ole toimenpiteillään vähentänyt eriarvoista terveystoimintayksiköiden, palvelujen ja tuotteiden tarjontaa.

Keskeinen kysymys oikeutta terveyspalveluihin koskevassa keskustelussa myös kansainvälisesti on se, miten voidaan priorisoida erilaisia hoitoja kunnioittaen kaikkia perus- ja ihmisoikeuksia. Yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää varmistua siitä, ettei voimavarot suunnata vain pienen joukon saatavilla oleviin kalliisiin hoitoihin ja samalla vaaranneta kaikille tarkoitettun perushoidon saatavuutta. Oikeus terveyteen ja terveyspalveluihin on oikeus ei etuoikeus.

Terveydenhuollon laatua ja saatavuutta on tarkasteltu myös Euroopan neuvoston uudistetun sosiaalisen peruskirjan 11 artiklan valvontakäytännössä. Artikla turvaa yhdenvertaisen pääsyn laadukkaisiin terveyspalveluihin, ja velvoittaa valtiota pidättäytymään puuttumasta välillisesti tai välittömästi oikeuteen nauttia oikeudesta terveyteen. Oikeus terveydensuojeluun sisältää oikeuden saada terveydenhoitoa ja sen, että terveydenhoidon tulee olla saatavilla kaikille ilman syrjintää.

Sosiaalisten oikeuksien komitea on katsonut, että tämä tarkoittaa, että terveydenhoidon tulee olla tehokasta ja hinnaltaan sellainen, että myös haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä, kuten vanhuksilla, asunottomilla, vammaisilla, laitoksissa asuvilla, vangeilla tai maahanmuuttajilla on varaa asianmukaiseen hoitoon. Terveydenhoidon kustannukset eivät saa muodostua kohtuuttomiksi yksilölle. Valtioiden tulee vähentää yhteiskunnan heikompiosaisiin kuuluvien potilaiden taloudellista taakkaa. Myöskään kieli ei saa olla esteenä asianmukaisen terveydenhoidon saamiselle.

Terveydenhuoltojärjestelmien uudistamisessa valtioiden tulee arvioida onnistumistaan siitä näkökulmasta, miten tehokkaasti terveydenhoidon saatavuus on turvattu yhdenvertaisesti kaikille ihmisoikeutena. Terveydenhoidon saatavuuteen liittyvät järjestelyt eivät saa johtaa tarpeettomiin viivästyksiin hoidon saamisessa. Tätä on arvioitava muun muassa hoitojonojen hallinnoinnin ja odotusaikojen seurannalla. Hoitoon pääsyn tulee perustua kriteereihin, jotka ovat avoimia, joista on sovittu kansallisella tasolla ja joita laadittaessa on otettu huomioon terveydentilan ja elämänlaadun heikkenemisen riski.

Henkilöstön ja sairaalapaikkojen määrän tulee olla riittävä ja olosuhteiden sairaalassa, erityisesti psykiatrisissa yksiköissä tulee olla asianmukaisia ja ihmisarvoa kunnioittavia.

Sosiaalisten oikeuksien komitean kuten useiden muidenkin ihmisoikeuselinten mukaan mikä tahansa lääketieteellinen toimenpide, joka toteutetaan ilman vapaata tietoon perustuvaa yhteisymmärrystä (joitain tiukasti rajattuja poikkeuksia lukuunottamatta), on henkilön fyysisen ja psyykkiseen koskemattomuuteen puuttumista. Tietoon perustuva suostumus on olennainen edellytys itsemääräämisoikeuden, ihmisarvon ja oikeuden terveyteen toteuttamiselle.

Sopimuksen valvontakäytännössä on myös katsottu, että sopimus velvoittaa järjestämään maksuttomat säännölliset lääkärin konsultaatiot ja tutkimukset lapsille ja raskaana oleville naisille koko valtion alueella. Lisäksi koululaisille tulee järjestää maksuttomat terveystarkastukset.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen on vakiintuneesti katsottu turvaavan terveystalouteen liittyviä oikeuksia. Erityisesti sopimuksen 2 artiklassa turvattu oikeus elämään, 3 artiklan sisältämä kidutuksen, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kielto ja 8 artiklassa on turvattu oikeus yksityisyyteen ja perhe-elämään edellyttävät, että sopimusosapuolet luovat tehokkaan säädöskehityksen, joka velvoittaa julkisia ja yksityisiä sairaaloita sekä terveydenhoidon ammattilaisia omaksumaan asianmukaiset menettelytavat ja menetelmät suojellakseen potilaiden ihmisarvoista kohtelua, yksityisyyttä ja koskemattomuutta sekä turvatakseen pääsyn menettelyyn, jossa arvioidaan onko potilaalla on oikeus saada korvausta mahdollisesta hoitovirheestä. Ihmisoikeustuomioistuinin on kuitenkin vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa todennut ihmisoikeussopimuksen turvaamien oikeuksien loukkauksen terveydenhoidossa tapahtuneen toiminnan tai laiminlyönnin perusteella. Loukkaus on todettu tilanteessa, jossa potilaan elämä oli tietoisesti vaarannettu, kun häneltä oli evätty elämän pelastava lääketieteellinen hoitotoimenpide sairaanhoitopalvelujen systeemisen tai rakenteellisen toimimattomuuden vuoksi ja viranomaiset olivat tietoisia tai niiden olisi tullut olla tietoisia tähän liittyvästä riskistä, mutta ne eivät olleet ryhtyneet riittäviin toimenpiteisiin sen torjumiseksi.

## HYVITYKSET

Oikeusasiamies voi tehdä viranomaiselle esityksen asian sopimiseksi tai hyvittämiseksi selvissä tapauksissa sovinnollisen ratkaisun löytymiseksi ja turhien oikeusriitojen välttämiseksi. Hyvitysesityksiä tehdään silloin, kun oikeuden loukkausta tai virhettä ei enää voi korjata. Kertomusvuonna tehtiin kolme terveydenhuoltoa koskevaa hyvitysesitystä, vuonna 2022 hyvitysesityksiä tehtiin kahdeksan. Lähtökohtana hyvitysesityksille on ollut, että perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus riittäviin laadukkaisiin terveystalouteen ei ole toteutunut. Yleensä esitykset ovat koskeneet erityisesti hoidon saatavuutta tai sen laatua.

Hyvitystä on esitetty muun muassa asiassa, jossa potilaan puutteellinen tutkiminen ja sen perusteella laadittu puutteellinen lähete erikoissairaanhoidon olivat johtaneet lähetteen palauttamiseen. Tämän seurauksena potilaan erikoissairaanhoido viivästyi. Oikeusasiamiehen esityksestä potilaalle aiheutunut ylimääräinen vaiva ja kustannukset hyvitetiin hänelle. Hyvitystä esitettiin myös lapselle, jonka hoidon jatkuvuudesta huolehtiminen laiminlyötiin lapsen muutettua paikkakunnalta toiselle. Häntä koskevaa lähetettä ei toimitettu lähtöpaikkakunnalta seitsemästä pyynnöstä huolimatta. Lapsen muutettua takaisin lähtöpaikkakunnalle, hoitoa ei edelleenkään järjestetty. Oikeusasiamies piti lainvastaisena sitä, että lapsen psykiatrisen hoidon jatkuvuudesta ei huolehdittu asianmukaisesti, minkä vuoksi hän jäi useiksi kuukausiksi ilman hoitokontaktia. Lapsen perusoikeus riittäviin terveyspalveluihin ja hyvään hoitoon ei toteutunut eikä hänen etunsa tullut huomioon otetuksi lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Hyvitystä esitettiin potilaalle, joka ei ollut saanut hyvää, ihmisarvoa kunnioittavaa hoitoa, kun hän oli joutunut kärsimään voimakasta kipua leikkauksen aikana. Lisäksi hänen asiansa käsittely oli kestänyt pitkään. Oikeusasiamies esitti hyvitystä myös vaikeasti kehitysvammaiselle potilaalle, jolle aiheutui hänen tarvitsemansa kiireellisen suun terveydenhuollon järjestämisen laiminlyönnistä tarpeetonta kipua ja kärsimystä. Hänen oikeutensa perustuslain turvaamaan ihmisarvoiseen kohteluun, välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin terveyspalveluihin ei toteutunut.

Lisäksi oikeusasiamies on esimerkiksi esittänyt, että viranomaisen harkitsisi, miten se voisi hyvittää asiakkaalle sen, että hänen oikeutensa hyvään hoitoon ei ollut toteutunut, kun hänen hoitotarvikkeittensa jakelu lakkautettiin, ilman että hänen terveydentilastaan olisi tehty lääketieteellinen arvio.

## OMAVALVONTA JA VALVONTALAKI

Vuoden 2024 alussa voimaan tulleen lain sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (valvontalaki, 741/2023) tarkoituksena on varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasturvallisuus ja laadultaan hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Valvontalain 23 §:n 1 momentin mukaan palvelunjärjestäjän on varmistettava omavalvonnalla sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviensä lainmukainen hoitaminen. Palvelunjärjestäjän on valvottava toimintaansa siten, että sosiaali- ja terveydenhuolto on sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaista kuin asiakkaiden ja potilaiden tarve ja turvallisuus edellyttävät. Palvelunjärjestäjän on myös huolehdittava siitä, että sosiaalihuollon asiakkaiden ja potilaiden palvelut toteutetaan yhdenvertaisesti.

Terveyden- tai sairaanhoitoonsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus toimintayksikön terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Ylimmän laillisuusvalvojan käytännössä on pidetty asianmukaisena ohjata kantelijaa tekemään ensin muistutus, kun kantelu koskee esimerkiksi potilaan kohtelua, vuorovaikutusta toimintayksikössä tai yksittäistä hoitotapahtumaa, kuten lääkitystä. Muistutuksen tekeminen ei rajoita potilaan oikeutta tehdä myöhemmin kantelu. Tällaisia asioita, joissa kantelijaa ohjattiin muistutuksen tekemiseen, oli kertomusvuonna noin 150.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla on tutustuttu erilaisiin omavalvonnassa omaksuttuihin järjestelyihin sekä arvioitu niiden toimivuutta ja tehokkuutta perusoikeuksien toteutumisen valvonnassa. Tarkoituksena on ollut arvioida, miten hyvinvointialue varmistaa omavalvonnan keinoin, että sen palvelut järjestetään lainmukaisesti ja että palveluntuottajalla on riittävät toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palvelujen tuottamisesta.

Ylimmän laillisuusvalvojan näkökulmasta omavalvonta on ensisijainen lakisääteisen valvonnan muoto. Vielä on kuitenkin aikaista arvioida, mikä tulee olemaan valvontalain merkitys oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta.

APULAIISOIKEUSASIAMIES  
MIKKO SARJA

## Mikä on oikeusasiamiehen valvoma julkinen tehtävä?



### KYSYMYKSENASETELU

Olen valinnut ensimmäisen kertomuspuheenvuoroni aiheeksi oikeusasiamiehen toimivallan ja erityisesti sitä määrittävän julkisen tehtävän käsitteen. Perustuslain (PL) 109 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Merkityksellinen lähikäsite sisältyy PL 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Näistä lähtökohdista pohdin julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän välistä suhdetta sekä julkisen tehtävän käsitteen itsenäistä, julkisen hallintotehtävän käsitteestä riippumatonta, käyttöalaa.

### SÄÄNTELYN KEHITYKSESTÄ

Oikeusasiamies on valvonut julkisia tehtäviä vuodesta 1991, jolloin valvontavalta irrotettiin rikoslain virkamieskäsitteestä. Julkista tehtävää ei tuolloin määritelty tarkemmin. Lainvalmisteluaineistossa se todettiin kuitenkin liitetyn yleensä välilliseen julkishallintoon, jota hoitavat esimerkiksi itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtioenemmistöiset osakeyhtiöt. Esimerkkinä mainittiin pakollisten vakuutusten hoitaminen, väestönsuojelutehtävät, postitoimintalain mukainen postilähetysten toimittaminen ja yleisradiotehtävän hoitaminen. Perinteisten julkisten palvelujen yksityistämisen todettiin vaikuttaneen myös oikeusasiamiehen toimintaan, ja niiden palveluiden todettiin kuuluvan oikeusasiamiehen toimivaltaan riippumatta siitä, kuka niitä tuotti.<sup>1)</sup>

Vuoden 1995 perusoikeusuudistus ei laajentanut laillisuusvalvojen toimivaltaa eikä lisännyt valvontaoikeutta yksityiseen sektoriin nähden.

Vuonna 2000 voimaan tullutta perustuslakiamme säädettäessä hallituksen esityksessä viitattiin oikeuskanslerin tehtäviä koskevan säännöksen perusteluissa ehdotettuun 124 §:ään ja todettiin oikeuskanslerin toimivallan laajenevan vastaavasti, jos julkisia tehtäviä siirretään varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

1) Toimivaltaa koskevan sääntelyn kehityksestä, ks. esim. HE 129/1997 vp.

Oikeusasiamiehen toimivaltasäännöksen osalta lähinnä viitattiin oikeuskansleria koskevaan säännökseen ja tehtävien määrittelyn kielelliseen yhdenmukaistamiseen. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä toimivalta-asiaa ei arvioitu.<sup>2)</sup>

## JULKISEN HALLINTOTEHTÄVÄN MERKITYS TOIMIVALLAN TULKINNASSA

Julkisiin hallintotehtäviin kuuluu muun muassa lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Ne voivat olla paitsi viranomaisille entuudestaan jo kuuluneita myös hallintoon luettavia uusia tehtäviä. Ne voivat olla myös julkisia palvelutehtäviä, joissa on usein kyse tosiasiallisesta ja suorittavasta hallintotoiminnasta.<sup>3)</sup> PL 124 §:n arvioiminen kuuluu lakeja säädettäessä perustuslakivaliokunnalle (PL 74 §), jonka kannanotot ovat tapauskohtaisia.<sup>4)</sup> Yleisinä piirteinä valiokunta kiinnittää huomiota 1) tehtävän luonteeseen ja ominaispiirteisiin, 2) siihen, onko tehtävästä säädetty laissa, 3) toimiiko tietty taho tehtävää hoitaessaan viranomaisten määräys-, ohjaus- tai valvontavallan piirissä, sekä 4) tehtävän ja siihen liittyvän päätöksenteon oikeusvaikutuksiin.<sup>5)</sup>

Toisinaan oikeusasiamieskin arvioi kantelun kohteena olevaa toimintaa myös PL 124 §:n näkökulmasta. Tämä on tarpeen erityisesti, kun kantelu koskee sellaisten hallinnon yleislakien noudattamista, joiden soveltamisala on viranomaiskoneiston ulkopuolisiin nähden kytketty julkisen hallintotehtävän käsitteeseen (kuten hallintolaki ja kielilaki). Usein PL 124 §:n mukaisiin arviointeihin sisältyy myös lainsäädäntöesitys toimivaltaiselle ministeriölle oikeustilan selkiyttämiseksi.

Oikeusasiamies on arvioinut muun muassa valtionyhtiö Finavia Oyj:n tehtävien oikeudellista luonnetta ja muun muassa todennut, että ilmailualan lainsäädännöstä tulisi tarkemmin käydä ilmi, mihin säännöksiin liittyy julkisia hallintotehtäviä (1634/2/12). Sittemmin säädettyä ilmailulakia koskevaan hallituksen esitykseen sisällytettiin yksityiskohtainen arvio yhtiön tehtävien oikeudellisesta luonteesta.<sup>6)</sup>

Julkisena hallintotehtävänä on pidetty myös valtion tukemalla rahoituksella rakennettujen vuokra-asuntojen tarjoamista yleisesti haettaviksi ja asukasvalintoja niihin (1930/2/13). Aiemmin asukasvalintoja arvioitiin julkisena tehtävänä. Perustuslakivaliokunta on sittemmin muun muassa tähän myöhempään päätökseen viitaten pitänyt asukasvalintaa julkisena hallintotehtävänä arvioidessaan hallituksen esitykseen laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta sisällyntää asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisölle.<sup>7)</sup> Oikeusasiamies on pitänyt julkisina hallintotehtävinä myös muun muassa konkurssin julkiselvitystä (2665/2017), postinumerojärjestelmän ylläpitämistä (1069/2019), FinnHEMS Oy:n lääkärihelikopteritoimintaa (7308/2021), Alko Oy:n päätöksentekoa, joka koskee alkoholijuomien ottamista vähittäismyyntiin, niiden poistamista vähittäismyynnistä ja niiden hinnoittelua (5474/2021), sekä Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran toimintaa (4770/2015). Viimeksi mainittua oli aiemmin arvioitu julkisena tehtävänä.

2) HE 1/1998 vp, s. 165 ja 166, sekä PeVM 10/1998 vp. Julkisen tehtävän käsite esiintyy myös oikeusasiamiehen tietojensaantioikeutta koskevassa PL 111 §:ssä, sekä 118 §:n 3 momentissa, jossa säädetään asianomistajan oikeudesta vaatia virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan tuomitsemista rangaistukseen ja vahingonkorvauksiin. Tämä oikeus ei säännöksen perusteluiden mukaan riipu siitä, onko julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998 vp, s. 172–173).

3) HE 1/1998 vp, s. 178–179.

4) Esimerkiksi PeVL 26/2017 vp (s. 47–51) sisältää laajan yhteenvedon valiokunnan kannanotoista.

5) Esim. PeVL 5/2014 vp.

6) HE 79/2014 vp, s. 111–114.

7) PeVL 5/2021 vp – HE 189/2020 vp.

Kysymystä julkisesta hallintotehtävästä arvioidaan toisinaan myös lausuntoasioissa. Esimerkiksi lausunnonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle oikeusasiamies katsoi, että perustettavaksi esitetty valtionyhtiö (Työkanava Oy) hoiti esitetyssä muodossaan julkista hallintotehtävää, ja esitti asian saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (7734/2021). Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta yhtiölle kaavailuista tehtävistä poistettiin valiokunnan julkisena hallintotehtävänä pitämä tehtävä. Merkillepantavaa oli, että hallituksen esityksen mukaan yhtiölle ehdotetut tehtävät eivät olleet julkisia hallintotehtäviä.<sup>8)</sup>

## ONKO JULKISELLA TEHTÄVÄLLÄ MYÖS ITSENÄISTÄ KÄYTÄNNÖN MERKITYSTÄ?

Julkisella tehtävällä on jo lähtökohtaisesti itsenäinen perustuslakiin perustuva oikeudellinen merkitys; oikeusasiamiehen toimivalta pohjautuu siihen. Julkinen hallintotehtävä sen sijaan voidaan nähdä oikeusasiamiehen näkökulmasta eräänlaisena julkisen tehtävän lisäominaisuutena ja julkinen tehtävä puolestaan yläkäsitteenä julkiseen hallintotehtävään nähden: Julkinen hallintotehtävä on aina myös julkinen tehtävä, kun taas julkinen tehtävä ei aina välttämättä ole julkinen hallintotehtävä. Useimmiten oikeusasiamiehen toimivalta kytkeytyy käytännössä suoraan julkisen hallintotehtävän käsitteeseen, vaikkei PL 124 § olekaan toimivaltasäännös. Toimivaltakysymystä ei käytännössä ole tarpeen arvioida, jos lainsäätäjällä on jo selkeästi osoittanut toiminnan julkiseksi hallintotehtäväksi.

Jokin toiminta voi silti edelleenkin tulla arvioitavaksi vain julkisena tehtävänä ilman julkisen hallintotehtävän luonnetta. Eritoten tämä pätee eräisiin yleispalveluihin tai julkisen palvelun tehtäviin. Nämä ovat paitsi kansalaisille myös yhteiskunnan toimivuudelle yleisemminkin tärkeitä palveluita, joita markkinat eivät välttämättä aina tyydyttävästi tuota. Tällöin jokin laissa määritelty viranomaisen voi asettaa lain nojalla jollekin yritykselle joko valtakunnallisen tai alueellisen palveluvelvoitteen. Palveluvelvoite voi perustua myös suoraan lakiin.

Oikeusasiamies on perinteisesti arvioinut julkisena tehtävänä postiyhtymän yleispalveluvelvoitetta, joka sille on asetettu liikenne- ja viestintäviraston postilain nojalla tekemällä päätöksellä. Myös postilaissa säädettyä postilaatikoiden sijainnin määrittelyä ja postimerkkien julkaisemista on arvioitu julkisina tehtävinä. Toisaalta postiyhtymällä on katsottu olevan postilain ja muun lainsäädännön perusteella myös julkisia hallintotehtäviä, joita ovat lakisääteisestä tiedoksiantomenettelystä huolehtiminen, postinumerojärjestelmän ylläpito ja postipakettien avaaminen sekä muuttoilmoitusten vastaanottamiseen ja ennakkoäänestyspaikkana toimimiseen liittyvät tehtävät (esim. 1069/2019).

Julkisena tehtävänä on arvioitu myös Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n mukaista yhtiön julkisen palvelun tehtävää, joka pitää sisällään velvollisuuden tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin.

Postitoiminnan yleispalveluvelvoitetta koskeva toimivaltatulkinta herättää kysymyksen eräiden muiden vastaavanlaisten palveluiden suhteesta julkiseen tehtävään. Puhelin- ja tietoliikennepalvelujen yleispalvelua koskeva sääntelyrakenne on sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa samanlainen: laissa määritellään yleispalvelu ja viranomaisen, joka voi määrätä yksityiselle yritykselle yleispalveluvelvoitteen. Samoin lentoliikenteessä voidaan liikenteen palveluista annetun lain nojalla asettaa julkinen palveluvelvoite liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä. Sääntelyiden samankaltaisuus voisi puoltaa sitä, että oikeusasiamies valvoisi yleispalveluvelvollisiksi määrättyjä teleyrityksiä ja julkisen palveluvelvoitteen alaisiksi määrättyjä ilmailiikenteen harjoittajia. Laillisuusvalvontakannanottoa näistä ei kuitenkaan toistaiseksi ole. Todettakoon, että oikeusasiamies ei ole sulkenut pois mahdollisuutta pitää julkisena tehtävänä VR:lle asetettua julkisen palvelun velvoitetta, joka perustui liikenne- ja viestintäministeriön ja VR:n välillä solmittuun henkilöjuna-liikenteen yksinoikeutta koskeneeseen käyttöoikeussopimukseen.

8) PeVL 6/2022 vp ja HE 98/2021 vp.



Oikeusasiamies on arvioinut jotakin toimintaa julkisena tehtävänä myös niin, ettei julkisen hallintotehtävän mahdollisuutta ole suljettu pois. Näin on arvioitu esimerkiksi Kansallisgallerian näyttelytoimintaa (7529/2020) ja ammattikorkeakoulun järjestämää tilauskoulutusta (5930/2022\*). Ylioppilaskunnan yliopistolaista johdettujen yleisten ja erityisten tehtävien puolestaan on katsottu muodostavan julkisten tehtävien kokonaisuuden, joista viimeksi mainituissa on lisäksi kyse julkisista hallintotehtävistä (5930/2016). Edelleen julkisena tehtävänä on pidetty vakuutusyhtiöiden vakuutustutkijoiden toimintaa näytön ja selvitysten hankkimisessa lakisääteeseen pakolliseen liikenne- tai tapaturmavakuutusasiaan (1672/2019), Finnvera Oyj:n naisryttäjälainan myöntämistä (2957/09), lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain mukaisia käräjäoikeuden määräämiä sovittelijoita (2726/07) sekä yksityisiä perintätoimistoja niiden perässä julkisoikeudellisia maksuja (1964/4/03).

Kun aina ei ole ollut välttämätöntä ottaa kantaa toiminnan julkisen hallintotehtävän luonteeseen, pidän hyvin mahdollisena, että jotkut edellä esitetyistä julkisista tehtävistä saattaisivat lähemmässä tarkastelussa osoittautua myös julkisiksi hallintotehtäviksi.

Perustuslakivaliokunta ei havaintojeni mukaan juurikaan arvioi oikeusasiamiehen toimivaltasäännöstä, koska lakiesitysten suhde perustuslakiin tulee sen arvioitavaksi nimenomaan PL 124 §:n näkökulmasta. Teema on kuitenkin joskus ollut esillä. Valiokunta on arvioissaan kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, sisältyykö hallituksen esitykseen esityksessä nimenomaisia sopimusmääräyksiä tai säännösehdotuksia ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan rajoittamisesta erikseen. Mikäli näin ei ole, valiokunta ei ole pitänyt välttämättömänä käsitellä ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa ennakolta kategorisin määrittelyin, vaan laillisuusvalvonnan ala määräytyy perustuslain säännösten tulkinnalla soveltamistilanteessa kunkin tilanteen erityispiirteet huomioiden.<sup>9)</sup> Toisessa tiedossani olevassa tapauksessa oikeusasiamies esitti, että perustuslakivaliokunta ottaisi kantaa luottotietotoimintaan julkisena tehtävänä, jos valiokunta ei pidä toimintaa julkisena hallintotehtävänä (6918/2021). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt luottotietotoimintaa julkisena hallintotehtävänä eikä sen mukaan ollut välitöntä tarvetta arvioida toimintaa vakiintuneista lähtökohdista poiketen myöskään julkisena tehtävänä.<sup>10)</sup>

## KÄSITTEIDEN KÄYTTÖ EI OLE AIVAN SELKEÄÄ LAINSÄÄDÄNNÖSSÄKÄÄN

Voimassa on edelleen ennen perustuslakia säädettyä lainsäädäntöä, jossa käytetään käsitettä julkinen tehtävä (esimerkkeinä hallinnon yleislaeista julkisuuslaki ja arkistolaki) siten kuin ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltasäännöksissä. Sen sijaan perustuslain säätämisen jälkeen voimaan tulleissa hallinnon yleislaeissa (esimerkiksi hallintolaki ja kielilaki) käytetään johdonmukaisemmin PL 124 §:n ilmaisua julkinen hallintotehtävä. Toisaalta perustuslain voimaan tulokaan ei ole selkeä vedenjakaja käsitteiden käytössä. Senkin jälkeen on säädetty lakeja, joissa käytetään julkisen tehtävän käsitettä (esimerkiksi kauppakamarilaki).

Varsin hyvän esimerkin käsitteiden käytöstä tarjoaa hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettu laki, jonka 5 § on otsikoitu ”Tukipalvelujen käyttö julkisessa tehtävässä”. Säännös määrittelee sitä, keillä on velvollisuus käyttää laissa tarkoitettuja tukipalveluita. Pykälän 1 momentissa luetellaan vain viranomaisia. Pykälän 2 momentissa säädetään muun muassa ”lailla tai lain nojalla annetulla asetuksella tai lain nojalla annetulla valtion hallintoviranomaisen päätöksellä julkista hallintotehtävää itsenäisesti hoitamaan” asetuista. Pykälän 3 momentissa taas säädetään ”lakiin perustuvan sopimuksen nojalla tai muulla kuin 2 momentissa tarkoitettulla perusteella julkista tehtävää” hoitavista.

9) PeVL 2/2024 vp – HE 90/2023 vp.

10) PeVL 8/2022 vp.

Säännöksen perusteluiden mukaan tällaiset toimijat ”kytkettyvät julkiseen hallintoon löyhemmin” kuin esimerkiksi kyseisessä pykälässä tarkoitetut viranomaiset ja muut julkista hallintotehtävää hoitavat.<sup>11)</sup>

Säännös kuvastaa sinänsä sitä peruslähtökohtaa, että on olemassa viranomaisia, julkista hallintotehtävää hoitavia ja julkista tehtävää hoitavia. Tulkinnalliseksi kuitenkin jää, mitä nuo ”löyhemmät toimijat” oikeastaan ovat, kun otetaan huomioon, että PL 124 §:n nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle nimenomaan myös lakiin perustuvan sopimuksen nojalla, kuten siis noille ”löyhemmille toimijoille”. Kyse on tällöinkin julkisesta hallintotehtävästä.

Toinen esimerkkini koskee tiedustelutoimintaa. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnalla on tiedonsaantioikeus ja oikeus saada selvityksiä julkista tehtävää hoitavilta, kun taas tiedusteluvalvontavaltuutetun vastaavat oikeudet ja tarkastusoikeus ulottuvat vain julkista hallintotehtävää hoitaviin. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä tätä eroa on jossakin määrin perusteltu mutta julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän eroa ei konkreettisesti ole arvioitu. Laista ja hallituksen esityksestä on kuitenkin pääteltävissä minimissään se, että termeillä on havaittu ja tarkoitettu olevan oikeudellista eroa, vaikkei sitä olekaan tehty kovin näkyväksi.<sup>12)</sup>

## KÄSITTEIDEN ERO EI OLE MERKITYKSETÖN

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän merkitysero tulee esiin hallinnon yleislakeja sovellettaessa. Etenkin hallintolain ja kielilain soveltamista koskevat kantelut voivat johtaa kolmella tavoin vaikeiden arviointien ääreen. Ensin tulee ratkaista, kuuluuko asia oikeusasiamiehen toimivaltaan julkisena tehtävänä. Seuraavaksi tulee arvioida PL 124 §:n näkökulmasta, onko kyseessä myös julkinen hallintotehtävä, mikä ratkaisee hallinnon yleislakien soveltuvuuden kyseiseen toimintaan. Vasta sitten arvioidaan varsinainen hallinnon yleislain soveltamiskysymys. Esimerkiksi Postia koskeneessa asiassa arviointi alkoi hallintolain soveltumisesta Postin puhelinneuvontaan päätyen laajaan arvioon postilain mukaisten tehtävien oikeudellisesta luonteesta ja lainsäädäntöesitykseen liikenne- ja viestintäministeriölle. Lääkärihelikopteritoimintaa (FinnHEMS Oy), Alko Oy:n päätöksentekomenettelyä ja valtion tuella rakennettavien vuokra-asuntojen asukasvalintamenettelyä koskevat vastaavanlaiset arvioinnit lähtivät liikkeelle yksittäisistä kielilain soveltamiskysymyksistä.

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän näkökulmasta kielilaki muodostaa esimerkiksi hallintolakiin nähden vielä oman erityisen haasteensa. Kielilain soveltamisala on hallintolakia laajempi: sitä sovelletaan paitsi yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (25 §) myös esimerkiksi palvelua tuottaviin valtionyhtiöihin (24 §)<sup>13)</sup>. Mikäli tuo palvelu yhtiökohtaisesti arvioiden voidaan määritellä julkiseksi tehtäväksi, oikeusasiamies voi valvoa myös kielilain noudattamista kyseisessä yhtiön tuottamassa palvelussa – muttei hallintolain noudattamista, koska hallintolaisissa ei säädetä, että sitä suoraan sovellettaisiin palvelua tuottaviin yhtiöihin.

Julkisuuslain soveltamisala taas on kytketty yksityisiin julkista tehtävää hoitaviin silloin, kun kyse on julkisen vallan käytöstä. Oikeusministeriön työryhmä on ehdottanut vuonna 2023 julkisuuslakiin muutosta, joka yhdenmukaistaisi hallinnon yleislakien soveltamisaloja, kun julkisuuslainkin soveltamisala kytkettäisiin julkiseen hallintotehtävään.

11) HE 59/2016 vp, s. 42

12) Ks. HE 199/2017 vp, s. 43–46. Eroavuutta perustellaan parlamentaarisen valvonnan ja laillisuusvalvonnan erilaisella luonteella. Eduskunnan valiokunnan tietojensaantioikeutta ei katsota voitavan rajoittaa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

13) Vastaavanlainen säännös on saamen kielilain 17 §:ssä.

Oikeusasiamiehen näkökulmasta mielenkiintoisempi soveltamisalan laajennusehdotus liittyy siihen, että julkisuuslakia sovellettaisiin tietyin rajauksin myös muun muassa julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja velvollisuus soveltaa julkisuuslakia olisi yhteisölle annettu julkinen hallintotehtävä. Oikeusasiamies voisi siten valvoa näiden yhteisöjen toiminnassa tietopyyntöjen käsittelymenettelyä mutta ei sitä varsinaista toimintaa, jossa nuo asiakirjat ovat syntyneet. Tämä olisi laillisuusvalvonnassa varsin poikkeuksellista.<sup>14)</sup>

## KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA

Julkinen tehtävä ja julkinen hallintotehtävä ovat itsenäisiä oikeudellisia käsitteitä, jotka on säädetty omiin tarkoituksiinsa; edellinen määrittämään ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa, jälkimmäinen viranomaistehtävien ulkoistamista. Julkisen hallintotehtävän käsite omaksuttiin uutuutena vuoden 2000 perustuslaissa eli yhdeksän vuotta myöhemmin kuin julkisen tehtävän käsite ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltasäännöksiin. Tänä aikana laillisuusvalvojat olivat omaksuneet tulkintoja, joihin PL 124 §:n säätämällä ei nähdäkseni pidetty tarpeellisenä puuttua – saatikka, että toimivalta olisi jälkikäteen nimenomaisesti kytketty siihen.

Käsitteiden erot löytyvät yksittäisten tulkintojen kautta tapauskohtaisesti. Julkisen tehtävän käsitteelle ja sen tulkinnalle on edelleenkin olemassa itsenäistä, julkisen hallintotehtävän käsitteestä riippumatonta tarvetta, mikä tulee näkyväksi etenkin eräiden yleispalveluiden valvonnassa.

Julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän eron hahmottaminen on kuitenkin vaikeaa, mikä voi johtua ainakin:

- 1) näitä käsitteitä koskevien säännösten lainvalmisteluhistoriasta ja käsitteiden jäämisestä alun perinkin tulkinnanvaraisiksi paitsi itsessään myös suhteessa toisiinsa,
- 2) siitä, onko yksittäinen tavallinen laki, jossa käsitteitä käytetään, säädetty ennen perustuslakia vain sen jälkeen,
- 3) käsitteiden osin horjuvasta käytöstä perustuslain säätämisen jälkeisessä tavallisessa lainsäädännössä,
- 4) siitä, että lainsäädännössä ei aina selkeästi osoiteta julkisia hallintotehtäviä,
- 5) siitä, että jokin toiminta on tuotu tai tuodaan laillisuusvalvonnan piiriin arvioimalla sitä ensin julkisena tehtävänä ja myöhemmin julkisena hallintotehtävänä, mikä supistaa julkisen tehtävän käsitteen itsenäistä käyttöalaa
- 6) siitä, että julkinen hallintotehtävä on saanut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä varsin laajan merkityssisällön, mikä on omiaan kaventamaan eroa julkiseen tehtävään,
- 7) oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin mahdollisesti erilaisista toimivaltatulkintoista tai siitä, jos laillisuusvalvonnassa käsitteiden eroa ei tunnusteta.

Ylimmän laillisuusvalvonnan riippumattomuutta korostaa se, että laillisuusvalvojien toimivaltaa ei ole lailla kytketty siihen, miten eduskunta (perustuslakivaliokunta) tai hallitus esityksissään tulkitsee PL 124 §:ää. Kaikki hallituksen esitykset eivät edes mene perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, jolloin hallituksen esityksen mahdollisesti epätasällinen tai jopa virheellinen tulkinta PL 124 §:stä voisi lopulta vaikuttaa oikeusasiamiehen toimivallan laajuuteen. Toisaalta, jos lakiesitys on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana ja siihen sisältyy nimenomainen kannanotto julkisen hallintotehtävän puolesta, oikeusasiamies voi aina perustaa toimivalta-arvionsa (suoraan) siihen. Toisaalta perustuslakivaliokunnan poissulkeva tulkinta julkisesta hallintotehtävästä ei vielä merkitse, etteikö kyse silti voisi olla julkisesta tehtävästä. PL 124 §:n tulkinnat voivat ajan mittaan myös muuttua, mikä voi tosiasiallisesti heijastua oikeusasiamiehenkin toimivaltatulkintoihin.

14) Ks. Julkisuuslain ajantasaistaminen, oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, ja oikeusasiamiehen mietinnöstä antama lausunto (7975/2023).

Lainsäädännön muutosten vaikutuksia oikeusasiamiehen toimivaltaan ja aiempiin tulkintoihin tulee jatkuvasti arvioida. Toimivaltaa on muutenkin jatkuvasti uudelleenarvioitava, koska julkisten hallintotehtävien antaminen yksityisten hoidettavaksi tapahtuu monin tavoin ja se on yleistä, laajaa ja jatkunut jo pitkään. Oikeusasiamiehen valvontavalta kulkee lähtökohtaisesti viranomaistehtävien järjestämistavan muutoksien mukana, joko niin, että yksityisen palveluntarjoajan toiminta tulee valvonnan piiriin palvelun järjestämistä koskevalla lakiin perustuvalla sitoumuksella, tai poistuu valvonnan piiristä tuon sitoumuksen lakattua.

On tärkeää, että toiminnan harjoittaja tiedostaa roolinsa ainakin julkisen hallintotehtävän hoitajana ja sen, mitä velvoitteita tästä roolista seuraa. Joskus, onneksi varsin harvoin, toiminnan harjoittaja kiistää hoitavansa julkista hallintotehtävää saatikka kuuluvansa oikeusasiamiehen valvontavaltaan. Tämä on sinänsä ymmärrettävää paitsi käsitteiden tulkinnanvaraisuuden takia myös siksi, että pelkona voi olla hallinnollisen taakan lisääntyminen hallinnon yleislakien noudattamisvelvollisuuden tai valvonnanalaisuuden muodossa. Tällöin oikeusasiamiehen on erityisesti kyettävä perustelemaan toimivaltansa ja tarvittaessa kirkastamaan julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän välinen ero.

Oikeusasiamies pyrkii laillisuusvalvonnassa tekemiensä havaintojen perusteella ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön mahdollisuuksien mukaan tukeutuen omalta osaltaan määrittelemään ja osoittamaan myös julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja ja välittämään niistä tietoa lainvalmistelussa huomioon otettavaksi. On kuitenkin ensisijaista, että jo lainvalmistelussa ja hallituksen esityksissä julkiset hallintotehtävät – ja tarvittaessa julkiset tehtävät – tunnistetaan, arvioidaan ja osoitetaan oma-aloitteisesti. Kyse on viime kädessä oikeusturvasta, niin asiakkaiden kuin toiminnan harjoittajienkin.

## 2 OIKEUSASIAMIESINSTITUUTIO VUONNA 2023



## 2.1 Yleiskatsaus instituutioon

Vuosi 2023 oli Suomen oikeusasiamiesinstituution 104. toimintavuosi. Eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta käynnistyi Suomessa vuonna 1920, toisena maailmassa. Oikeusasiamiesinstituutio on lähtöisin Ruotsista, missä valtiopäivien oikeusasiamiehen virka perustettiin vuonna 1809. Suomen jälkeen seuraavaksi oikeusasiamiehen virka perustettiin Tanskaan vuonna 1955 ja Norjaan vuonna 1962.

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

Oikeusasiamies on eduskunnan valitsema ylin laillisuusvalvoja. Perustuslain mukaan ”Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.” (109 § 1 mom)

Oikeusasiamiehen laajaan valvontavaltaan kuuluvat siis kaikki julkisen hallinnon elimet ja myös julkista tehtävää hoitavat yksityiset henkilöt ja yhteisöt, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajat. Oikeusasiamies ei kuitenkaan valvo eduskunnan lainsäädäntötyötä, kansanedustajien toimintaa eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin virkatoimia.

Oikeusasiamies on riippumaton ja toimii valtiovallan perinteisen kolmijaon – lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan – ulkopuolella. Hyvin toimivassa oikeusvaltiossa ylimmän laillisuusvalvojan yhtenä keskeisenä tehtävänä on seurata, että ensisijaiset valvonnan järjestelmät ja säännönmukaiset oikeussuojakeinot toimivat asianmukaisesti. Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta kaikki laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

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

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

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

**Oikeusasiamies Jääskeläinen** ratkaisi kertomusvuonna asiat, jotka koskivat periaatteellisia kysymyksiä, valtioneuvostoa ja muita ylimpiä valtioelimiä. Jääskeläiselle kuuluivat myös muun muassa poliisia, hätäkeskuslaitosta, pelastustointia, sotilasasioita, puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta, Tullia, syyttäjälaitosta, edunvalvontaa, kielikysymyksiä, ulkomaalaisia, salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa sekä sananvapautta koskevat asiat. Jääskeläiselle kuuluivat myös kansallisen kidutuksen vastaisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia koskevat asiat.

**Apulaisoikeusasiamies Saksin** käsitteli esimerkiksi terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa, lapsen oikeuksia, vanhusten oikeuksia sekä alue- ja paikallishallintoa, Ahvenanmaan itsehallintoa ja kirkkoa koskevat asiat. Lisäksi hänelle kuuluivat ympäristöä, maa- ja metsätaloutta, liikennettä ja viestintää koskevat asiat sekä saamelaisasiat.

**Apulaisoikeusasiamies Pölösen** (31.3.2023 saakka) ja **Sarjan** (1.6.2023 alkaen) vastuulla olivat muun muassa tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua, rikosseuraamusalaa eli vankeinhoitoa, rangaistusten täytäntöönpanoa ja kriminaalihuoltoa koskevat asiat. Lisäksi hän ratkaisi asiat, jotka koskivat verotusta, sosiaalivakuutusta, toimeentulotukea, varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria sekä työvoimaa ja työttömyysturvaa koskevat asiat. Pölöselle kuuluivat myös taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa sekä tietosuoja, tietohallintoa ja tietoliikennettä koskevat asiat.

Oikeusasiamies muutti tehtävänjakoa siten, että 19.6.2023 lukien OA Jääskeläinen ratkaisi muun muassa tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua koskevat asiat. AOA Sakslinille siirtyivät muun muassa taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa sekä verotusta ja AOA Sarjalle ulkomaalaisia, lapsen oikeuksia, kieliasioita ja yleistä edunvalvontaa koskevat asiat. Yksityiskohtainen oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten työnjako on liitteessä 2.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa estyneenä hoitamaan tehtäväänsä oikeusasiamies voi kutsua apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitamaan tämän tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena toimi vuonna 2023 esittelijäneuvos Mikko Sarja, joka hoiti sijaisen tehtävää kertomusvuonna 31.5.2023 mennessä yhteensä 55 työpäivän ajan. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisena 16.6.2023 alkaen toiminut kansliapäällikkö Jari Råman hoiti sijaisen tehtävää kertomusvuonna yhteensä 34 työpäivän ajan.

### 2.1.1

#### OIKEUSASIAMIEHEN YK:N YLEISSOPIMUKSIIN JA PÄÄTÖSLAUSELMIIN PERUSTUVAT ERITYISTEHTÄVÄT

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

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

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

### 2.1.2

#### OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN TEHTÄVIEN JAKO

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

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

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

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

### 2.1.3

#### OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN ARVOT JA TAVOITTEET

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

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

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

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

Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja yleiset tavoitteet ovat tiivistetysti seuraavalla sivulla.

### 2.1.4

#### TOIMINTAMUODOT JA PAINOPISTEET

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

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



## Oikeusasiamiehen kanslian arvot ja tavoitteet

### ARVOT

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

### TAVOITTEET

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

### TEHTÄVÄT

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

### PAINOTUKSET

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

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

### TOIMINTAPERIAATTEET

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

### TOIMINTAPERIAATTEET ERITYISESTI KANTELUASIOISSA

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

### TAVOITTEIDEN TOTEUTUMISEN MERKITYS

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

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

Laillisuusvalvonnassa perus- ja ihmisoikeudet ovat esillä paitsi yksittäisiä kanteluja ratkaistaessa, myös muun muassa tarkastusten ja omien aloitteiden suuntaamisessa. Perusoikeuksien painotus ja edistäminen näkyy myös muutoin oikeusasiamiehen toiminnassa. Tähän liittyen oikeusasiamies käy keskusteluita 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 2023 perus- ja ihmisoikeusvalvonnan erityisteema oli valvonnan valvonta. Teeman sisältöä esitellään perus- ja ihmisoikeusjakson kohdassa 3.8.

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

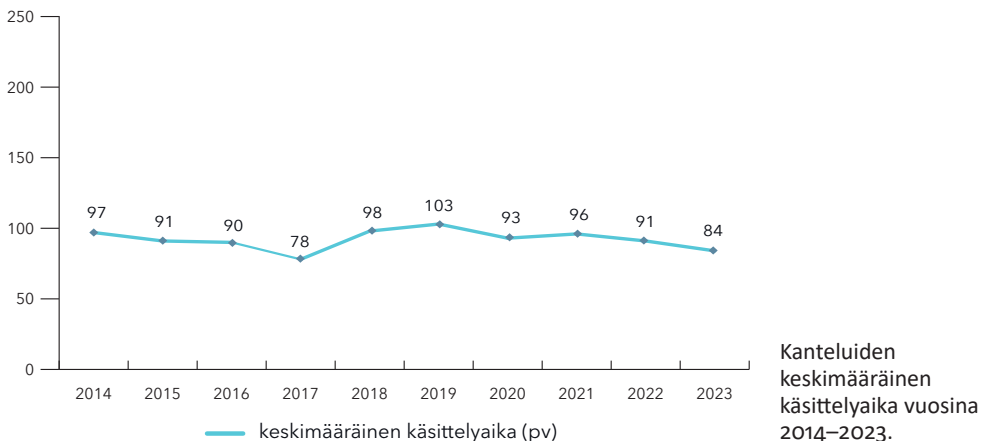
## 2.1.5 KERTOMUSVUODEN TOIMINTATIETOJA

### VUODEN KÄSITTELYAIKA

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

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

Oikeusasiamiehen kanslian tavoitteena ollut kaikkien kantelujen enintään yhden vuoden käsittelyaika saavutettiin jo vuonna 2013, jonka jälkeen vuodenvaihteessa seuraavalle vuodelle ei ole siirtynyt yli vuoden vireillä olleita kanteluasioita. Kantelujen keskimääräinen käsittelyaika oli vuoden 2023 lopussa 84 päivää, kun se vuoden 2022 päättyessä oli 91 päivää.





Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.

## KANTELUT JA MUUT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Vuonna 2023 kanteluita saapui 7 124 (6 613 vuonna 2022). Tämä on reilu 500 (7,7 %) edellisvuotta enemmän ja vain reilu 600 vähemmän kuin koronapandemian aiheuttamana huippuvuotena 2022. Suurimmat kantelumäärät kohdistuivat sosiaalihuoltoon 1 136 (997), poliisiin 855 (821) ja terveydenhuoltoon 803 (751) sekä rikosseuraamusalaan 591 (672). Kertomusvuonna ratkaistiin 6 876 kantelua. Vastaava luku vuonna 2022 oli 6 857.

Kirjeitse tai telefaksilla lähetettyjen ja henkilökohtaisesti toimitettujen kanteluiden määrä on viime vuosina laskenut ja sähköpostitse saapuneiden määrä on vakiintunut. Vuonna 2023 valtaosa, 83 % (82 % vuonna 2022), kanteluista saapui sähköisesti. Sähköpostitse saapuneisiin kanteluihin lähetetään heti vastaanottoilmoitus sähköisesti.

Osa kanteluista käsitellään ns. nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2023 nopeutetussa menettelyssä käsiteltiin reilu puolet, 57 % (54 % vuonna 2022) kaikista kanteluista. Nopeutetun käsittelyn tarkoituksena on alustavasti erotella heti saapumisvaiheessa sellaiset kanteluiksi kirjatut asiat, joiden tarkempi tutkiminen ei ole tarpeen. Menettelyyn soveltuvat erityisesti asiat, joissa ei selvästi ole aihetta epäillä virhettä, asia on vanhentunut, asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, kirjoitus on yksilöimätön, asia on vireillä muualla tai kyse on uudistetusta kantelusta, josta ei ilmene aihetta ensimmäisen kanteluratkaisun uudelleenarviointiin. Jos ilmenee, että kantelu ei sovellukaan nopeutettuun käsittelyyn, asia palautetaan tavanomaiseen kanteluiden jakoon. Nopeutetusti käsitellyissä asioissa vastausluonnos toimitetaan kanslian ohjeiden mukaan ratkaisijalle viikon kuluessa. Kantelijalle lähetetään esittelijän allekirjoittama vastaus.

Nopeutetussa menettelyssä käsitellään kanteluasioista myös ns. muut kirjoitukset eli esimerkiksi tiedusteluluonteiset kansalaiskirjeet, selvästi perusteettomat kirjoitukset sekä toimivaltaan kuulumattomat ja sisällöltään epäselvät kirjoitukset. Apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö jakaa ne lähtökohtaisesti notaareille tai tarkastajille valmisteltaviksi. Vastaukset tarkastaa apulaisoikeusasiamiehen sijainen tai kansliapäällikkö. Vuonna 2023 nopeutetussa menettelyssä käsitellyistä näitä muita kirjoituksia oli noin 14 %.

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

Pelkästään tiedoksi tulleita kirjoituksia tai muita viestejä, joita ei katsota lähetetyksi asian vireille saattamisen tarkoituksessa, eivätkä ne liity mihinkään vireillä olevaan asiaan, ei kirjata. Hallintoasessori kuitenkin tarkastaa ne. Kanslian verkkosivujen palautelomakkeella tulleita yhteydenottoja käsitellään edellä selostettujen periaatteiden mukaan. Vuonna 2023 vastaanotettiin 12 933 (10 518 vuonna 2022) tiedoksi tullutta kirjoitusta.

Saapuneet laillisuusvalvonta-asiat	2023	2022
Kantelut	6 843	6 512
Oikeuskanslerilta siirtyneet	281	101
Omat aloitteet	54	47
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	133	157
Yhteensä	7 311	6 817

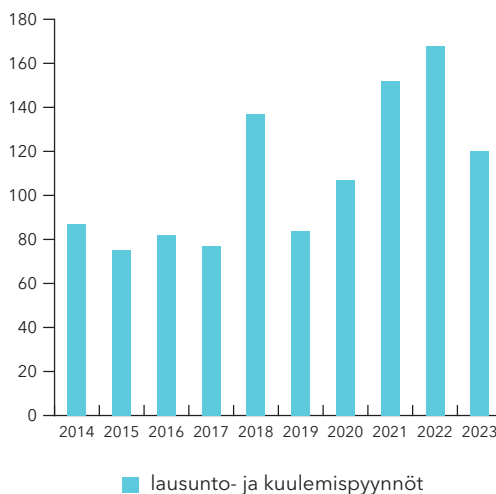
Ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat	2023	2022
Kantelut	6 840	6 814
Oikeuskanslerille siirretty	36	43
Omat aloitteet	39	47
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	120	168
Yhteensä	7 035	7 072

Saapuneet ja ratkaistut laillisuusvalvonta-asiat vuosina 2022–2023.

Lisäksi laillisuusvalvonta-asioihin kuuluvat lausunnot ja kuulemiset esimerkiksi eduskunnan eri valiokunnissa. Lausuntojen ja kuulemisten määrä väheni edellisvuoden määrästä niin saapuneissa kuin ratkaistuissa asioissa.

Vuonna 2023 kaikista saapuneista kanteluista 74 % (78 % vuonna 2022) kohdistui kymmeneen suurimpaan asiaryhmään. Numerotiedot asiaryhmistä ovat liitteessä 4.

Omia aloitteita ratkaistiin vuonna 2023 yhteensä 39 (47 vuonna 2022). Niistä oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johti 26 (35) asiaa eli 67 % (75 %) asioista.



Ratkaistut lausunto- ja kuulemispyynnöt vuosina 2014–2023.

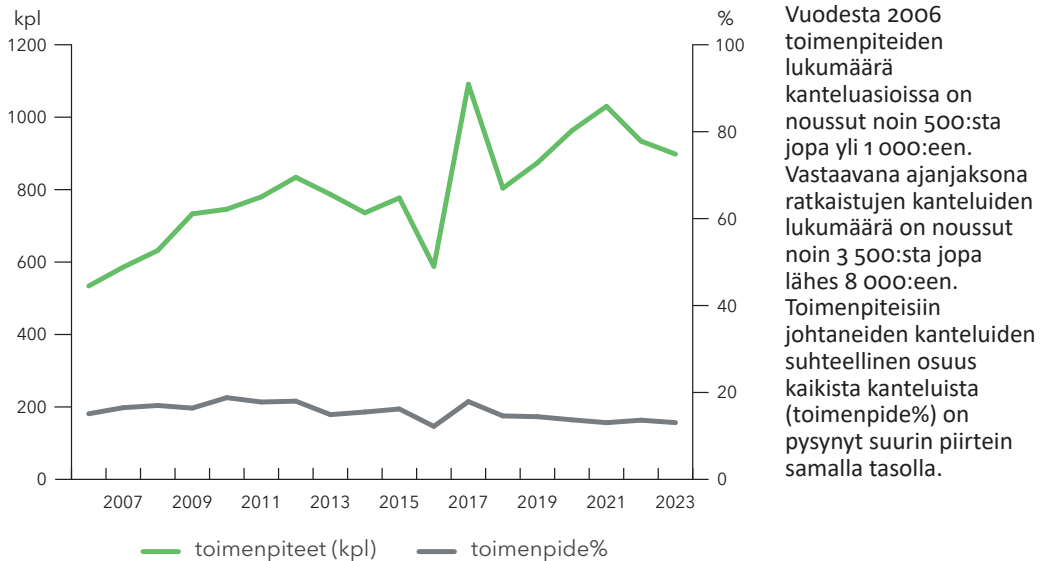
## TOIMENPITEET

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

TOIMENPITEET VIRANOMAISITTAIN	Syyte	Esitutkinnan tarpeen arviointi	Huomautus	Käsitys	Esitys	Korjaus	Muu toimenpide	YHTEENSÄ TOIMENPITEITÄ	Ratkaisujen kokonaismäärä	% -osuus*
Sosiaalihuolto	0	0	6	127	10	4	40	187	1136	16,5
Rikosseuraamusala	0	1	1	85	8	3	61	159	591	26,9
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	0	0	0	103	1	0	2	106	347	30,5
Poliisi	0	3	4	65	4	3	25	104	885	11,8
Terveys	0	0	1	58	5	3	25	92	803	11,5
Sosiaalivakuutus	0	0	5	37	0	2	2	46	371	12,4
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	0	0	0	35	1	4	4	44	267	16,5
Oikeusministeriön hallinnonala	0	0	2	11	1	1	9	24	144	16,7
Alue- ja paikallishallinto	0	0	0	19	2	0	2	23	229	10,0
Verotus	0	0	0	20	0	1	0	21	139	15,1
Ulosotto	0	0	1	12	0	1	2	16	184	8,7
Ympäristöministeriön hallinnonala	0	0	3	8	0	0	4	15	153	9,8
Lainkäyttö	0	0	0	8	0	1	3	12	278	4,3
Yleinen edunvalvonta	0	0	1	10	0	0	0	11	104	10,6
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	0	0	1	7	1	0	2	11	110	10,0
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	0	0	2	6	0	0	3	11	105	10,5
Puolustusministeriön hallinnonala	0	0	0	9	0	0	1	10	69	14,5
Tulli	0	0	0	9	0	0	0	9	30	30,0
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	0	0	1	4	0	0	3	8	78	10,3
Valtiovarainministeriön hallinnonala	0	0	0	7	0	1	0	8	64	12,5
Syyttäjät	0	0	0	4	0	0	0	4	58	6,9
Sisäministeriön hallinnonala	0	0	0	3	0	0	0	3	15	20,0
Ylimmät valtioelimet	0	0	0	0	0	0	2	2	184	1,1
Muut hallinnonalat	0	0	0	0	0	0	0	0	550	0,0
Ulkoministeriön hallinnonala	0	0	0	1	0	0	0	0	16	0,0
Yksityiset valvottavat	0	0	0	0	1	0	0	0	5	0,0
Yhteensä	0	4	28	647	33	24	190	926	6 915	13,4

\* Toimenpiteiden prosenttiosuus ratkaistuista asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista



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

Vuonna 2023 kaikista ratkaistuista kanteluista ja omista aloitteista 925 eli 13,4 % (967 vuonna 2022 eli 14 %) johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen. Kanteluista ja omista aloitteista tutkittiin noin neljäsosa ns. täysimittaisesti eli asiassa hankittiin vähintään yksi selvitys ja/tai lausunto.

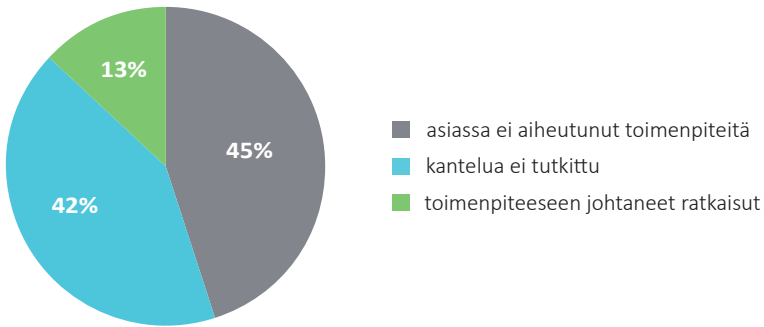
Noin 43 %:ssa eli 2 966 kanteluasiassa ei ollut aihetta epäillä virheellistä tai lainvastaista menettelyä tai ei ollut aihetta oikeusasiamiehen toimenpiteisiin. Virheellistä menettelyä ei todettu 133 asiassa eli noin 2 %:ssa. Kantelua ei tutkittu 42 %:ssa tapauksista (2 876).

Tavallisimmin kantelua ei tutkittu siitä syystä, että asia oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa. Laillisuusvalvoja ei yleensä puutu muutoksenhakuasteessa tai muussa viranomaisessa käsiteltävänä olevaan asiaan. Muussa viranomaisessa vireillä olevia asioita, joita ei tutkittu, oli kaikista ratkaistuista kanteluista noin 13 % (891). Lisäksi tutkimatta jäivät muun muassa asiat, jotka eivät kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, ja pääsääntöisesti yli kaksi vuotta vanhat asiat.

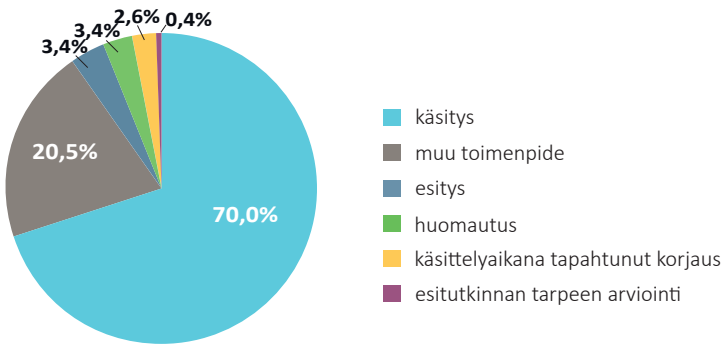
Kun tarkastelun ulkopuolelle jätetään ne kantelut, joita ei tutkittu, toimenpideratkaisujen osuus oli 22,5 %. Täysimittaisesti tutkituissa kanteluasioissa toimenpideprosentti nousee 50 % tuntumaan.

Virkasyytteitä ei kertomusvuonna määrätty nostettavaksi. Kanteluasioita, joissa arvioitiin esitutkinnan tarvetta, oli neljä. Huomautuksia annettiin 28 ja käsityksiä esitettiin 629. Asian käsittelyn aikana tapahtui korjaus 23 tapauksessa. Esityksiksi luokiteltuja ratkaisuja oli 30, vaikkakin esityksen luonteisia hallinnon kehittämiseen liittyviä kannanottoja sisältyi myös muihin ratkaisuihin. Muita toimenpiteitä tilastoitiin 184 asiassa. Edellä mainittuja toimenpiteitä on tosiasiallisesti jonkin verran enemmän, sillä samasta asiasta tilastoidaan vain yksi toimenpide, vaikka niitä olisi ollut useampia.

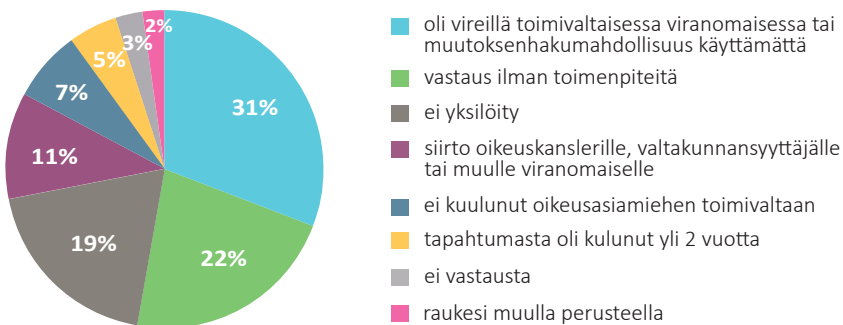
Liitteessä 4 on tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta.



Kaikki ratkaistut kantelut vuonna 2023.



Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut vuonna 2023.



Tutkimatta jätetyt kantelut vuonna 2023.

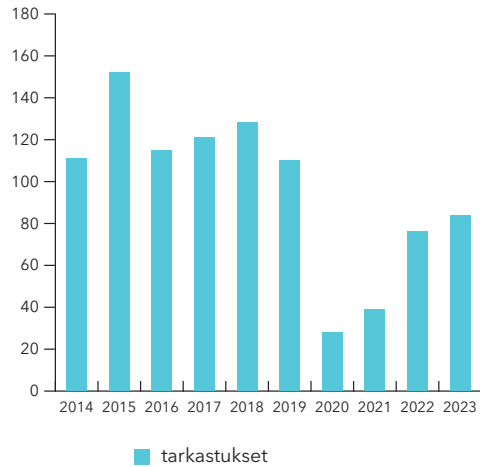
## TARKASTUKSET

Tarkastusten määrä oli yhä koronapandemiaa edeltänyttä tasoa alhaisempi. Vuonna 2023 tehtiin 83 tarkastusta (76 vuonna 2022). Tarkastuksia kuvataan tarkemmin eri asiaryhmien yhteydessä.

Tarkastuksista 24 % tapahtui oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiesten johdolla ja 76 % tehtiin esittelijöiden voimin. Paikkoihin ja tiloihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä, tehtiin yhteensä 39 (29 vuonna 2022) tarkastusta, joista 19 (15) oli ennalta ilmoittamattomia eli ns. yllätystarkastuksia. Nämä tarkastukset olivat kansallisen valvontaelimen tehtäviin kuuluvia tarkastuksia.

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

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



Tarkastusten määrä vuosina 2014–2023.

## 2.1.6 KOTIMAINEN JA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

### KOTIMAISET TAPAHTUMAT

Oikeusasiamies Jääskeläinen osallistui oikeusasiamiehen kertomuksen vuodelta 2021 ainoaan käsittelyyn eduskunnan täysistunnossa 6.2.2023. Oikeusasiamies Jääskeläinen ja apulaisoikeusasiamiehet Saksin ja Sarja luovuttivat eduskunnan oikeusasiamiehen vuoden 2022 kertomuksen eduskunnan varapuhemies Juho Eerolalle 15.6.2023. Oikeusasiamies Jääskeläinen osallistui kertomuksen lähetekeskusteluun eduskunnan täysistunnossa 19.9.2023. Vuoden 2022 kertomus oli kertomusvuoden päättyessä edelleen valiokuntakäsittelyssä.

Oikeusasiamiehen kansliassa kävi useita kotimaisia viranomaisia ja muita vieraita sekä vierailijaryhmiä, joiden kanssa keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja oikeusasiamiehen toiminnasta.

Kansliassa vierailivat muun muassa

- aluehallintovirastojen Oikeusturvat ja luvat vastualueen johtajia 1.2.,
- Valtakunnansyyttäjän toimiston poliisirikostiimi 16.3.,
- lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen 23.3.,
- vanhusasiavaltuutettu Päivi Topo 13.6. ja 28.11.,
- poliisiammattikorkeakoulun kurssilaisia 5.9.,





OA Petri Jääskeläinen, AOA Maija Sakslin ja AOA Mikko Sarja luovuttivat oikeusasiamiehen toimintakertomuksen vuodelta 2022 eduskunnan varapuhemies Juho Eerolalle (vasemmalla) 15.6.2023.

- Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio 3.10. ja
- Raja- ja Merivartiokoulun opiskelijoita 14.12.

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

OA Jääskeläinen piti puheenvuoron tiedustelulainsäädännöstä tuomarikoulutuslautakunnan järjestämällä koulutuspäivällä 22.3.

AOA Sakslin osallistui Kulttuuripoliittinen tutkimushanke -tilaisuuteen 23.3. ja Itä-Suomen yliopiston juhlasymposiumiin 20.–22.9.

AOA Pölönen piti esityksen oikeusasiamiehen toiminnasta Halku2021-kurssilla 13.1. sekä osallistui Rikosseuraamuslaitoksen johdon valmennukseen 12.1. ja Maavierailu-keskusteluun 15.3.

Kanslian esittelijät osallistuivat useisiin yhteistyö- ja kehittämistilaisuuksiin, muun muassa:

- Hatkassa -hankkeen yhteiskehittämistilaisuuteen 24.1.,
- lastensuojelun asiantuntijoiden sidosryhmäyhteistyökokoukseen 28.3.,
- varhaiskasvatuksen asioissa yhteistyöpalaveriin aluehallintavirastojen kanssa 8.5.,
- lasten ja nuorten eri asiakasryhmien kanssa toteutettavaan virtuaalisten päivien hankekokonaisuuteen liittyvään vaikuttajasosiaalityöntekijöiden järjestämään neuvottelu- ja virtuaalitalaisuuteen 23.5. ja 16.6.,
- vankien terveydenhuoltoja ja Puolustusvoimien terveydenhuoltoja valvovien viranomaisten tapaamiseen Valvirassa 29.5.,
- tapaamiseen koulukotiasioista 7.6.,
- keskustelutilaisuuteen YK:n lapsen oikeuksien komitean suosituksista 30.8. sekä
- lasten ja nuorten eri asiakasryhmien kanssa toteutettavaan virtuaalisten päivien hankekokonaisuuteen liittyvään vaikuttajasosiaalityöntekijöiden järjestämään Tik Tok -virtuaalitalaisuuteen 27.11. ja 19.12.

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

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

## KANSAINVÄLISET YHTEYDET

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

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

Eduskunnan oikeusasiamies kuuluu **Euroopan oikeusasiamiesten verkostoon (European Network of Ombudsmen ENO)**. Verkoston jäsenet vaihtavat tietoja EU:n lainsäädännöstä ja hyvistä toimintatavoista seminaareissa ja tapaamisissa sekä säännöllisen uutiskirjeen, sähköisen keskustelufoorummin ja päivittäisten sähköisten uutispalvelujen kautta. Oikeusasiamiehille ja verkoston yhteyshenkilöille tarkoitettuja seminaareja järjestetään joka vuosi. Kertomusvuonna verkosto järjesti konferenssin 9.–10.11. Brysselissä, johon osallistui vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson.

**Euroopan kansallisten valvontaelinten verkosto (European NPM)** järjesti 14.–15.2. webinaarina Workshop ”Monitoring mental health care in prisons”, johon osallistui esittelijäneuvos Iisa Suhonen.

**Pohjoismaiden kansalliset valvontaelimet** tapaavat säännöllisesti kahdesti vuodessa.

Ensimmäinen kokous pidettiin 23.5. teemasta ”Monitoring selfharm incidents and deaths under the NPM mandate” ja siihen osallistui esittelijäneuvos Iisa Suhonen. Toinen kokous pidettiin Ruotsissa 4.–5.9., johon osallistuivat esittelijäneuvos Jari Pirjola ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Pia Wirta.

**Pohjoismaiset oikeusasiamiehet** ovat tavanneet toisiaan säännömukaisesti joka toinen vuosi jossakin Pohjoismaassa pidettävässä kokouksessa. Hallintoasioita käsittelevä kokous järjestettiin Oslossa 24.–25.8., johon osallistuivat AOAS, kansliapäällikkö Jari Råman ja hallintoasessori Astrid Geisor-Goman.

Suomen oikeusasiamiehellä on ollut yhteistyötä jo useiden vuosien ajan myös Baltian oikeusasiamiesten kanssa. **Pohjoismais-baltialaiseen yhteistyöhön** liittyvä oikeusasiamiesten kokous järjestettiin 14.–15.9. Kööpenhaminassa. Kokoukseen osallistuivat OA Jääskeläinen, AOA Sarja ja hallintoasessori Astrid Geisor-Goman.

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

Muita kansainvälisiä tilaisuuksia

- AOA Pölönen oli kuultavana YK:n korruptionvastaiseen yleissopimukseen liittyvään 2. maa-arviointiin 15.3.
- AOA Sakslin osallistui Euroopan komission valmistelukokouksen ”Rule of Law Report” kuulemistilaisuuteen 17.3.
- esittelijäneuvos Minna Verronen, vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson ja ihmisoikeuskeskuksen asiantuntija Sanna Ahola osallistuivat ”16th Session of the Conference of States Parties to the CRPD (COSP)” 13.–15.6.
- AOA Sakslin piti puheenvuoron ”Freedom of Religion in Legality Supervision” ”100 Years of Religious Freedom in Finland” juhlasymposiumissa 21.9.
- AOA Sakslin ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson osallistuivat ENNHRI:n 10-vuotisjuhlakonferenssiin 9.–10.10.

- AOA Saksin piti puheenvuoron ”The Right to Good Administration” Välimeren maiden oikeusasiamiesten konferenssissa Maltalla 31.10.

Suomen ihmisoikeusinstituution kansainvälisistä verkostoista on kerrottu kohdassa 3.2.1.

## KANSAINVÄLISIÄ VIERAITA

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

Kansliassa vierailivat muun muassa:

- EN:n parlamentaarisen yleiskokouksen presidentti Tiny Kox 12.1.
- Viron oikeuskanslerin viraston NPM-yksikkö 24.-26.1.
- EIT:n tuomioiden täytäntöönpano-osasto 25.1.
- Etyjin vähemmistövaltuutettu Kairat Abdrakhmanov seurueineen 13.2.
- Delegaatio Uzbekistanista 1.6.
- pohjoismaiden poliisin IT-johtajia 8.6.
- Frontexin perusoikeusvalvojat Olena Sihvo ja Giulio Morello 27.6.
- Malesian Sarawakin osavaltion varapääministeri Dr Juanda Jaya ja valtuuskunta 23.8.
- Liettuan oikeusasiamiehen toimistosta delegaatio 27.9.
- YK:n oikeus koulutukseen erityisraportoija Ms. Farida Shaheed 22.11.

Lisäksi Ukrainan parlamentin ihmisoikeusvaltuutettu ja parlamentin edustajia vierailivat Ihmisoikeuskeskuksessa 7.6., tilaisuuteen osallistuivat kansliasta OA Jääskeläinen, AOA Saksin, AOA Sarja ja vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson.

## 2.1.7 PALVELUTOIMINNAT

### ASIAKASPALVELU

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

Asiakkaille annetaan aina asiakaspalvelutilanteen mukaisesti harkiten hallintolain edellyttämää neuvontaa. Tällaista neuvontaa on esimerkiksi oikeusasiamiehen kansliassa asiointia, aukioloaikoja, kantelun vireille saattamista ja kanteluasian hoitamista koskeva neuvonta. Kansliasta ei anneta yksittäistapausta koskevaa oikeudellista tai asianajollista neuvontaa. Kertomusvuonna tehostettiin puhelimitse tapahtuvaa asiakaspalvelua ottamalla käyttöön puheluserjat ja niissä tapahtuva puheluiden tallentaminen. Puhelimitse tapahtuvaa neuvontaa kansliassa antaa pääasiassa ryhmä, johon kuuluvat neuvontalakimies, notaarit ja tarkastajat.

Kanslian kirjaamo ottaa vastaan ja kirjaa saapuvat kantelut, sekä vastaa niitä koskeviin tiedusteluihin sekä asiakirjapyyntöihin ja antaa yleistä neuvontaa kanslian toiminnasta. Asiakaspalvelun tehostamisen myötä puheluiden määrä väheni reilusti. Kirjaamoon tuli vuoden aikana noin 1 800 (2 800) puhelua. Asiakaskäyntejä oli edelleen vähän, noin 20 (20). Asiakirjatilauksia/tietopyyntöjä oli noin 760 (910).

## VIESTINTÄ

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

Vuonna 2023 laadittiin 10 (18) tiedotetta oikeusasiamiehen ratkaisuista, tarkastuksista ja lausunnoista, joilla on erityistä oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa. Lisäksi tiedotettiin aktiivisesti kanslian erityistehtävistä. Tiedotteet laaditaan suomeksi ja ruotsiksi, verkossa ne julkaistaan lisäksi englanniksi. Kansliassa on yhä enemmän siirrytty tiedottamiseen viestipalvelu X:n kautta.

Kanslia teetti medianäkyvyydestään analyysin, jonka mukaan oikeusasiamies näkyi vuoden 2023 aikana verkkomediassa 1 359 (1 635) uutisessa tai artikkelissa. Sosiaalisen median oikeusasiamieheen linkittyviä päivityksiä julkaistiin edellisvuotta enemmän, yhteensä 12 917 (9 206).

Verkossa julkaistiin 290 (296) anonymisoitua ratkaisua. Verkkoon viedään ratkaisuja, joilla on oikeudellista tai yleistä mielenkiintoa sekä lausuntoja ja tarkastuspöytäkirjoja.

Oikeusasiamiehen verkkosivut ovat suomeksi osoitteessa [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi), ruotsiksi [www.ombudsman.fi](http://www.ombudsman.fi) ja englanniksi [www.ombudsman.fi/en](http://www.ombudsman.fi/en). Kansliassa tiedontarpeisiin vastaavat tiedottajan lisäksi kirjaamo ja esittelijät.

## KANSLIA JA HENKILÖKUNTA

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

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

Vuoden 2023 lopussa kanslian henkilöstömäärä oli 83 (78), oikeusasiamies ja kaksi apulaisoikeusasiamiestä mukaan lukien. Naisten osuus henkilöstöstä oli kertomusvuoden lopussa 69,6 % (70,5 %) Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö mukaan lukien.

Vakinaisia virkoja oli vuoden 2023 lopussa 75. Avoimia virkoja oli vuoden 2023 päättyessä 1. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten lisäksi kansliassa oli kansliapäällikkö, hallintoasessori, 16 esittelijäneuvosta, 21 vanhempaa oikeusasiamiehensihteeriä ja yksi neuvontalakimies sekä Ihmisoikeuskeskuksessa johtaja, 7 asiantuntijaa, 3 nuorempaa asiantuntijaa ja assistentti. Lisäksi kansliassa oli tiedottaja, tiedonhallinta-asiantuntija, tietohallintoasiantuntija, kaksi tarkastajaa, viisi notaaria, hallintos sihteeri, kirjaaja, apulaiskirjaaja, kaksi osastosihteeriä, kaksi asianhallintasihteeriä, kansainvälisten asioiden assistentti ja kuusi toimistos sihteeriä.



Pikkuparlamentti

Vähintään 45-vuotiaiden osuus henkilöstöstä oli vuoden lopussa 77,8 % (79,5 %). Henkilöstön koulutustasoindeksi oli 6,5 (6,7). Korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 85,2 % (88,5 %). Tästä ylemmän korkeakoulu- ja yliopistotason tutkinnon suorittaneiden osuus oli 75,3 % (79,5 %) ja tutkijakoulutuksen suorittaneiden osuus henkilöstöstä oli 9,9 % (11,5 %).

Kansliassa työskenteli osan tai koko vuoden 21 henkilöä määräaikaisessa virkasuhteessa Ihmisoikeuskeskuksen määräaikaiset virkasuhteet mukaan lukien. Luettelo henkilökunnasta on liitteenä 3.

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

Pysyvinä työryhminä toimivat koulutus-, työhyvinvointi- sekä tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustyöryhmät. Lisäksi kansliassa toimi eduskunnan virkaehtosopimuksen mukainen tehtävien vaativuudenarviointiryhmä. Kanslian työsuojelutoimikunta kokoontui neljä kertaa kertomusvuonna.

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

## KANSLIAN TALOUS

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

Kanslialle myönnettiin vuotta 2023 varten yhteensä 7 459 000 euron määräraha. Tästä määrärahasta käytettiin vuonna 2023 yhteensä 7 354 908,91 euroa, eli 98,60 % määrärahasta. Ihmisoikeuskeskus laati oman toiminta- ja taloussuunnitelman ja oman talousarvioehdotuksensa.

# 3 PERUS- JA IHMISOIKEUDET



## 3.1

# Oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusmandaatti

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

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

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

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

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

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

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

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

## 3.2

# Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutio

### 3.2.1

#### IHMISOIKEUSINSTITUUTION KOKOONPANO, TEHTÄVÄT JA ASEMA

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

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

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

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

### 3.2.2

#### AKKREDITAATIOSSA A-STATUS

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

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

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

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

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



### 3.2.3 IHMISOIKEUSINSTITUUTION TOIMINNALLINEN STRATEGIA

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

Strategiassa määriteltiin kansalliselle ihmisoikeusinstituutiolle seuraavat päätavoitteet:

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

## 3.3

# Ihmisoikeuskeskus ja Ihmisoikeusvaltuuskunta

### 3.3.1

#### IHMISOIKEUSKESKUKSEN MANDAATTI

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisenä tehtävänä on:

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

Keskus ei käsittele kanteluita eikä muitakaan yksittäistapauksia.

Ihmisoikeuskeskuksen vuoden 2023 talousarvioesityksen toiminnan kuluihin oli budjetoitu 1 072 000 euroa, josta henkilöstökulujen osuus on 910 312 euroa ja kulutusmenojen osuus 161 688 euroa. Kulutusmenoista palvelujen ostojen osuus on 36 000 euroa.

Ihmisoikeuskeskuksessa oli vuonna 2023 pysyviä virkoja kahdeksan (johtaja, hallintoassistentti ja kuusi asiantuntijaa, joista yksi virka täyttämättä) ja kaksi määräaikaista nuoremman asiantuntijan virkasuhdetta Nuorten asiantuntijoiden ohjelmassa. Keskuksessa työskenteli lisäksi määräaikaisessa virkasuhteessa kansainvälisten asioiden asiantuntija sekä erilaisissa kehittämishankkeissa ja sijaisuuksissa määräaikaisia asiantuntijoita ja nuorempia asiantuntijoita.

### 3.3.2

#### IHMISOIKEUSKESKUKSEN TOIMINTA

Ihmisoikeusvaltuuskunta hyväksyi Ihmisoikeuskeskuksen vuoden 2023 toimintasuunnitelman joulukuussa 2022. Ihmisoikeuskeskus on saavuttanut toimintasuunnitelmassa asetetut tavoitteet varsin hyvin. Ihmisoikeusvaltuuskunnan tehtävänä on toimintasuunnitelman toteutumisen lopullinen arviointi.

#### PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN SEURANTA

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

Osana seurantatyötä Ihmisoikeuskeskus voi laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Tammikuussa 2023 keskus julkaisi selvityksen maahantulosäänösten kiertämistä koskevasta oikeuskäytännöstä. Selvityksessä tarkastellaan, minkälaisissa tilanteissa hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus ovat arvioineet oleskeluluvan hakijan kiertäneen maahantulosäänöksiä ja tästä syystä jättäneet voimaan Maahanmuuttoviraston päätöksen jättää oleskelulupa myöntämättä.

Marraskuussa Ihmisoikeuskeskus julkaisi selvityksen ihmisoikeusennakoinnista, resilienssistä ja varautumisesta yhteiskunnan murrosaikana. Selvitys kartoittaa ihmisoikeusennakoinnin kenttää ja kuvaa ennakoinnin toimintatapoja ja suomalaista ennakoitijärjestelmää. Se tarjoaa työkaluja ihmisoikeustoimijoiden ennakoitivalmiuksien ja resilienssin kehittämiseksi sekä eväitä ihmisoikeuksien huomioon ottamiseen kansallisessa ennakoinnissa.

Ihmisoikeuskeskus raportoi seurantatietonsa perusteella säännöllisesti kansainvälisille ja eurooppalaisille ihmisoikeustoimijoille. Ihmisoikeuskeskus osallistuu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointiin itsenäisesti lausunnoilla ja kuulemistilaisuuksissa, tiedottaa sopimusvalvontaelinten antamista suosituksista sekä seuraa suositusten ja sopimusvalvontaelinten ratkaisujen täytäntöönpanoa. Ihmisoikeuskeskus edistää myös kansalaisjärjestöjen osallistumista raportointiin eri tavoin. Vuoden 2023 aikana keskus antoi lausunnon muun muassa Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisen ja torjumisen yleissopimuksen, YK:n kansalaisyhteiskuntaoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus antoi lausunnon Suomen yleismaailmallisen määräaikaistarkastelun (Universal Periodic Review, UPR) käsittelyn yhteydessä YK:n ihmisoikeusneuvostossa.

Ihmisoikeuskeskus kiinnitti vuoden aikana erityistä huomiota viivästyksiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (ESOK) Suomea koskevien ratkaisujen kansallisessa täytäntöönpanossa. Vuoden lopussa EIT:ssä oli vireillä 54 Suomea vastaan tehtyä ihmisoikeusvalitusta. Tuomioiden täytäntöönpano oli kesken kuuden EIT:n ratkaisun ja kahdeksan ESOK:n ratkaisun osalta. Erityisen vaikea täytäntöönpanoprosessi on liittynyt EIT:n ratkaisuun asiassa X. v. Suomi, josta Ihmisoikeuskeskus antoi jatkolausunnon Euroopan neuvoston ministerikomitealle helmikuussa 2023. Euroopan neuvoston tuomioiden täytäntöönpano-osasto vieraili Suomessa muun muassa tämän tapauksen vuoksi alkuvuodesta.

## PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN EDISTÄMINEN

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on muun muassa aloittein ja lausunnoin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ihmisoikeuskeskus antaa lausuntoja joko lausuntopyynnön perusteella tai omasta aloitteestaan toimintaansa liittyvistä teemoista ja rakenteellisista perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä. Vuoden 2023 aikana annettiin yhteensä 20 lausuntoa.

Vuonna 2023 Ihmisoikeuskeskuksen viestinnän ja vaikuttamistyön alkuvuoden painopiste oli hallitusohjelmavaikuttamisessa. Lähtökohtana oli, että hallitusohjelmassa sitoudutaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen ja edistämiseen sekä oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen. Vaikuttamistyössä jatkettiin myös Suomen kansainvälisiltä sopimusvalvontaelimiltä saamien suositusten toimeenpanon edistämistä. Sidosryhmätyön painopiste oli yhteistyöverkostojen rakentaminen kansallisiin ennakoitiverkostoihin. Kertomusvuonna keskuksen viestintää ja vaikuttamistyötä vahvistettiin rekrytoimalla syksyllä viestinnän ja vaikuttamistyön tiimiin vakituinen viestintäasiantuntija.

Osana perus- ja ihmisoikeuksien edistämistyötä Ihmisoikeuskeskus järjestää myös ihmisoikeuskasvatus ja -koulutustoimintaa. Ihmisoikeuskeskuksen henkilöstö on vuoden 2023 aikana aktiivisesti luennoinut sekä kansallisissa että kansainvälisissä yhteyksissä ja järjestänyt useita tilaisuuksia eri ihmisoikeusaiheista. Kohderyhminä ovat olleet nuoret, erilaiset työryhmät, vanhusneuvostot, verkostot, järjestöt ja foorumit.

Ihmisoikeuskeskuksen tilaisuudet vuonna 2023:

- Pyöreän pöydän tilaisuus ikääntyneiden oikeuksista, 22.3.2023
- Ihmisoikeuskeskuksen, Mobile Futuresin ja Silen yhteinen webinaari maahantulosäännösten kiertämisestä, 26.4.2023
- Nuorten ihmisoikeustapahtuma, 25.5.2023

- Haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutuminen: tutkimuksen haasteita ja tuloksia -seminaari yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston Hyvinvointioikeuden keskuksen kanssa, 7.6.2023
- Ukrainan ihmisoikeusvaltuutetun edustajien vierailu ja sen yhteydessä järjestetyt tilaisuudet, 7.6.2023
- Besök hos Människorättscentret –tilaisuus pohjoismaisen oikeustapauskilpailun osallistujille, 9.6.2023
- Liettuan oikeusasiamiehen toimiston edustajien perehtyminen Ihmisoikeuskeskuksen toimintaan, 25.–29.9.2023
- Ihmisoikeuskeskuksen ja Ihmisoikeusliiton yhteinen tilaisuus Oikeus tulla toimeen – sosiaaliturva ihmisoikeutena Suomessa, 17.10.2023
- Julkistustilaisuus: selvitys ihmisoikeusennakoinnista ja resilienssistä yhteiskunnan murrosaikana, 23.11.2023

## NUORTEN ASiantuntijoiden Ohjelma

Ihmisoikeuskeskuksessa 1.2.2022 käynnistyneen Nuorten asiantuntijoiden ohjelman ensimmäinen kausi tuli päätökseensä 31.7.2023. Ohjelman tavoitteena on vahvistaa nuorten ääntä yleisessä keskustelussa perus- ja ihmisoikeuksista sekä Ihmisoikeuskeskuksen omassa toiminnassa ja tarjota ohjelmaan valituille asiantuntijoille mahdollisuus kehittää omaa osaamistaan.

Keväällä 2023 nuoret asiantuntijat tapasivat turvapaikanhakijataustaisia nuoria, vammaisia nuoria ja mielenterveyskuntoutujanuoria. Lisäksi toukokuussa järjestettiin nuorten ihmisoikeustapahtuma Helsingissä. Tilaisuuksissa keskusteltiin ihmisoikeuksista nuorten näkökulmasta sekä kerättiin tietoa siitä, mitä ihmisoikeusongelmia nuoret havaitsevat ja mitä nuoret toivoisivat ihmisoikeustoimijoilta.

Nuoremmat asiantuntijat laativat ohjelmakautensa päätteeksi Ihmisoikeuskeskuksen marraskuussa julkaiseman katsauksen nuorista ja ihmisoikeuksista. Katsauksessa on koottu yhteen ensimmäisen ohjelmakauden tärkeimpiä havaintoja, joita on kerätty muun muassa edellä mainituista nuorten tapaamisista. Katsauksessa käydään myös yleisemmin läpi nuorten aikuisten asemaa kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä.

Joulukuussa Ihmisoikeuskeskukseen rekrytoitiin kaksi uutta asiantuntijaa nuorten asiantuntijoiden ohjelman toiselle kaudelle. Uusi ohjelmakausi on pituudeltaan kaksivuotinen (1.12.2023–30.11.2025).

## YK:N VAMMAISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON SEURANTA

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

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

## IKÄÄNTYNEIDEN OIKEUKSIEN EDISTÄMINEN JA SEURANTA

Ihmisoikeuskeskuksen ikääntyneiden oikeuksien edistämistyön tavoitteita ovat:

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

Vuoden 2023 aikana Ihmisoikeuskeskus edisti tietoisuutta YK:n ikääntyneiden oikeuksien itsenäisen asiantuntijan vuonna 2022 julkaiseman raportin suosituksista. Raportti käsittelee ikääntyneiden oikeuksien toteutumista Suomessa ja sisältää 40 toimenpidesuositusta hallitukselle ikääntyneiden oikeuksien turvaamiseksi. Ihmisoikeuskeskus on käännettänyt raportin suomeksi ja ruotsiksi.

Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan ikääntyneiden oikeuksien jaosto kutsui eri ministeriöitä ja viranomaisia keskustelemaan raportin suositusten toimeenpanosta. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan ja tutkijoiden kanssa järjestettiin pyöreän pöydän tilaisuus, jossa mietittiin sitä, miten raportin suositukset saataisiin paremmin käytäntöön niin paikallisesti kuin valtakunnallisesti eri toimijoiden keskuudessa.

Huhtikuussa 2023 Ihmisoikeuskeskus osallistui YK:n Open-ended Working Group on Ageing (OEWGA) -työryhmän kokoukseen, jota varten keskus antoi kaksi kirjallista lausuntoa. Toinen lausunnoista käsittelee oikeutta terveyteen, pääsyä terveydenhuoltopalveluihin ja sosiaalista inklusiota, toinen ikääntyneiden ihmisten osallistumista kestäväen kehityksen toimenpiteisiin ja heidän taloudellista turvallisuuttaan.

Vuonna 2023 Ihmisoikeuskeskus osallistui myös muun muassa Itä-Suomen yliopiston vanhusten syrjäytymistä kotihoidossa tutkivan SOLDEX-hankkeen ja Suomen Akatemian rahoittaman Access to Justice for marginalized groups of older people in ageing society - (AMIS) -hankkeen ohjausryhmiin.

## KANSAINVÄLINEN JA EUROOPPALAINEN YHTEISTYÖ

Ihmisoikeuskeskus edustaa pääsääntöisesti Suomen kansallista ihmisoikeusinstituutiota kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden välisessä kansainvälisessä ja eurooppalaisessa yhteistyössä. Keskus osallistuu aktiivisesti kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalaisen verkoston (ENNHRI) toimintaan. Ihmisoikeuskeskuksen johtaja toimii ENNHRI:n puheenjohtajana ja ihmisoikeusinstituutioiden maailmanlaajuisen verkoston GANHRI:n hallituksen jäsenenä.

Keskuksen asiantuntija toimi ENNHRI:n oikeudellisen työryhmän puheenjohtajana. Työryhmän työ keskittyi vuoden 2023 aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisujen kansallisen täytäntöönpanon edistämiseen sekä täytäntöönpanon valvontaprosessiin osallistumiseen (Rule 9). Edistämistyötä tehtiin myös osallistumalla EIT:n suuren jaoston suulliseen istuntoon sivuväliintulojen osalta kahdessa ilmastotapauksissa. Keskuksen asiantuntijat olivat aktiivisesti mukana myös muun muassa taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia, vammaisten henkilöiden oikeuksia, ikääntyneiden oikeuksia ja yritys vastuuta käsittelevissä ENNHRI:n työryhmissä.

Toimintavuonna Ihmisoikeuskeskus jatkoi kansainvälisessä ja eurooppalaisessa ihmisoikeusyhteistyössään esimerkiksi oikeusvaltionäkökulman ja erilaisiin muutoksiin varautumisen vahvistamista. Myös vaikeassa tilanteessa olevien kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tukemista jatkettiin. Keskus teki Ukrainan ihmisoikeusvaltuutetun kanssa yhteistyötä sekä kahdenvälisesti että ENNHRI:n kautta. Yhteistyötä tehtiin myös muiden eurooppalaisten ihmisoikeustoimijoiden, kuten Euroopan neuvoston, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) ja EU:n perusoikeusviraston (FRA) kanssa.

### 3.3.3 IHMISOIKEUSVALTUUSKUNNAN TOIMINTA

Ihmisoikeuskeskuksen Ihmisoikeusvaltuuskunta toimii perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä. Se käsittelee laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita ja hyväksyy vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelman ja toimintakertomuksen (ks. [www.ihmisoikeuskeskus.fi](http://www.ihmisoikeuskeskus.fi)). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa on tiivistelmä keskuksen kertomuksesta.

Ihmisoikeusvaltuuskunta on osa kansallista ihmisoikeusinstituutiota, ja se on keskuksen tärkein yhteistyön, vaikuttamisen ja viestinnän kanava. Valtuuskunnan alaisuudessa toimii pysyvässä jaostona vammaisten oikeuksien jaosto eli Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK), työvaliokunta ja ikääntyneiden oikeuksien jaosto. Työvaliokunta osallistuu valtuuskunnan kokousten valmisteluun.

Ihmisoikeusvaltuuskunta kokoontui vuonna 2023 neljä kertaa. Teemoina oli muun muassa nykyinen keskustelukulttuuri ja vihapuhe ja niiden vaikutukset yhteiskuntaan, ihmisoikeuspuolustajien tukeminen, nuorten oikeudet, vammaispalvelulain ja rajavartiolain uudistukset sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean Suomea koskevien ratkaisujen täytäntöönpanon viivästykset. Lisäksi järjestettiin erillinen ennakointityöpaja, jonka keskustelut liittyivät Ihmisoikeuskeskuksessa valmisteilla olleeseen ennakointiselvitykseen.

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

## 3.4 Vammaisten henkilöiden oikeudet

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamies huolehtii yhdessä Ihmisoikeuskeskuksen ja sen ihmisoikeusvaltuuskunnan kanssa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanon edistämisestä, suojelusta ja seurannasta. Nämä riippumattoman kansallisen rakenteen edellä mainitut toimijat muodostavat Suomen kansallisen Ihmisoikeusinstituution, jolle ensimmäisen yhteisesti osoitetun erityistehtävän sisältöä on selostettu laajemmin viimeksi vuoden 2022 kertomuksessa.

Toimintavuonna asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin, pääesittelijänä esittelijäneuvos Minna Verronen ja esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen sekä notaari Sofie Roininen (1.4.2023 lukien).

### 3.4.1 KANSALLISEN RAKENTEEN TOIMINTA

#### VAMMAISTIIMI

Kanslian vammaistiimi oli vuoden 2023 aikana tiiviisti yhteistyössä vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) kanssa. Komitean ja vammaistiimin kokouksissa esiin tulleista asioista keskusteltiin luontevasti puolin ja toisin, koska kaksi vammaistiimin jäsentä oli asiantuntijajäsenenä myös vammaisten ihmisoikeuskomiteassa.

Vammaistiimi päivitti kaikilla OA:n tarkastuksilla käytettävää tarkastuslomaketta lisäämällä siihen arvioitavaksi asiaksi tieto- ja viestintäympäristön saavutettavuuden.

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

- ympäristöministeriön asettaman esteettömyystyöryhmän kokous 13.1.2023.
- Barnahusin ja THL:n webinaari Kehitysvammaisten lasten ja nuorten tukemisesta väkivaltakokemusten jälkeen 15.1.2023
- THL:n vammaispalvelujen neuvottelupäivät 9.2.2023
- Autismiliiton Kuormitus ja kaaos -webinaari 26.9.2023.
- Henkilökohtaisen avun päivä 15.11.2023.
- Careeria-ammattioppilaitoksen opiskelijoiden tapaaminen 4.12.2023
- tietoisuusteettömyyden ja saavutettavuuden huomioinnista tarkastuksilla EOA:n kanslian uusille työntekijöille 18.12.2023

#### IHMISOIKEUSKESKUS

Ihmisoikeuskeskus (IOK) antoi lausunnot sosiaali- ja terveysministeriölle vammaispalvelulain voimaantumisen siirtämisestä (IOK/37/2023) ja sen soveltamisalan rajaamisesta (IOK/8059/2023). Lisäksi IOK lausui Euroopan komissiolle EU:n vammaiskortista (IOK/25/2023). IOK otti myös kantaa vammaisten ihmisten oikeuksien toteutumiseen muun muassa lausunnossaan Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon väliraportista (IOK/21/2023), lisälausunnossaan YK:n lapsen oikeuksien komitealle (IOK/23/2023) sekä lausunnossaan eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle indeksitarkistusten jäädyttämisestä ja lapsilisälain muuttamisesta (IOK/7300/2023).

IOK osallistui yhdessä ihmisoikeusvaltuuskunnan vammaisten ihmisoikeuskomitean (VIOK) kanssa YK:n vammaisten oikeuksien komitean työhön Suomen ensimmäisen määräaikaisraportin raportin käsittelyn valmistelussa. IOK osallistui myös komitean järjestämään keskusteluun kysymyslistaan (List of Issues) liittyen Genevessä 11.-15.9.2023.

IOK antoi yhteistyössä EOA:n kanssa lausunnon YK:n vammaisten oikeuksien komitealle IOK/39/2023.

## VAMMAISTEN IHMISOIKEUSKOMITEA (VIOK)

Vammaisten ihmisoikeuskomitea (VIOK) – ihmisoikeusvaltuuskunnan pysyvä jaosto – kokoontui vuoden aikana viisi kertaa. Kokouksissa käsiteltiin muun muassa Euroopan Unionissa vireillä olevia vammaisten ihmisten oikeuksiin liittyviä kysymyksiä, YK:n vammaisyleissopimuksen Suomen määräaikaisraportin käsittelyn valmistelua, vammaisten ihmisten oikeuksia työelämässä, hallitusohjelman vaikutuksia vammaisten ihmisten toimeentuloon sekä yritysvastuukysymyksiä. Useimmissa kokouksissa oli mukana ulkopuolinen alustaja. Kaikissa kokouksissa esiteltiin lyhyesti myös uusia verkossa julkaistuja OA:n ratkaisuja.

Komitean jäsenet ja asiantuntijajäsenet osallistuivat asiantuntijoina CRPD-komitean yleiskommenttien suomen- ja ruotsinkielisten käännösten terminologian tarkistustyöhön.

## KANSALLINEN YHTEISTYÖ

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

Vammaistiimin edustaja osallistui toimintavuonna asiantuntijana valtioneuvoston PIO-verkostossa, vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnassa (VANE) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vammaispalveluiden käsikirjan ruotsinkielisessä asiantuntijaryhmässä. Edellä todettujen lisäksi vammaistiimistä osallistuttiin myös itsemääräämisoikeuslainsäädännön valmistelun seurantar ryhmään ja EU:n alue- ja rakennepoliittikan ohjelman Euroopan sosiaalirahaston seurantakomiteaan.

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

## KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Ihmisoikeuskeskus ja eduskunnan oikeusasiamies osallistuivat YK:n vammaisyleissopimuksen osapuolikokoukseen New Yorkissa kesäkuussa 2023. IOK osallistui ENNHRI:n CRPD-työryhmän kokouksiin.

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



### 3.4.2 LAILLISUUSVALVONTA

YK:n vammaisyleissopimus määrittelee vammaisiksi henkilöiksi ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Esimerkiksi muistisairaat henkilöt ja psykiatriset potilaat kuuluvat siten sopimuksen soveltamisalaan.

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

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

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

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

Oikeusasiamiehen voi toimiessaan kansallisena valvontaelimenä (OPCAT) käyttää apunaan nimeämiään asiantuntijoita, joilla on valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. OA:lla on käytettävissään muun muassa terveydenhuollonalan asiantuntijoita, joista kaksi on kehitysvammalääkäreitä. Lisäksi käytettävissä on asiantuntijoita, jotka ovat itse vammaisia henkilöitä. Koulutuksen jälkeen OA voi kutsua heidät mukaan OPCAT-kohteiden tarkastuksille asiantuntijaroolissa.

### KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

Asiaryhmään tilastoituja kanteluita ja omia aloitteita ratkaistiin eri hallinnonaloilla yhteensä 265 (247 vuonna 2022). Toimenpiteisiin johti 58 asiaa (22 %). Toimenpideprosentti oli pienempi kuin edellisenä vuonna (33 %), mutta edellisten vuosien tapaan oikeusasiamiehen kanslian keskiarvoa (13 %) korkeampi. Kolmessa vammaispalveluja koskevassa asiassa annettiin huomautus.

Käsityksen lausumiseen johti 50 (44) ja muuhun toimenpiteeseen 5 (22) asiaa. Ratkaisuja pyritään enenevässä määrin julkaisemaan myös oikeusasiamiehen verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Eniten vammaisia henkilöitä koskevia ratkaisuja 170 (189 vuonna 2022) oli edellisvuosien tapaan sosiaalihuollon hallinnonalalla. Hyvinvointialueiden tehtävänä on ollut 1.1.2023 lukien huolehtia sosiaalipalvelujen, kuten kehitysvammaisten erityishuollon ja vammaisuuden perusteella järjestettävien palvelujen ja tukitoimien sekä muistisairaiden palveluiden järjestämisestä.

Vammaispalvelulain mukaisista palveluista (121 ratkaisua) henkilökohtaista apua koski 29 (27 vuonna 2022) ratkaisua ja kuljetuspalveluita 29 (27 vuonna 2022) asiaa. Kehitysvammaisten henkilöiden oikeuksiin liittyi 13 ratkaisua (24 vuonna 2022) ja vammaisten vanhusten (muistisaira) oikeuksiin 13 (29 vuonna 2022) asiaa. Sosiaalihuollon asiaryhmään luettiin myös vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut, joissa Kansaneläkelaitos toimii palvelun järjestäjänä. Kertomusvuonna ei ratkaistu tulkkauspalveluita koskevia kanteluita, jotka olisivat johtaneet toimenpiteisiin. Muistisairaiden tai muilla tavoin vammaisten vanhusten oikeuksien valvontaa ja edistämistä on selostettu myös tämän kertomuksen vanhusten oikeudet jaksossa 4.13.

Sosiaalivakuutuksen piiriin kuuluvia vammaisia henkilöitä koskevia asioita ratkaistiin kertomusvuonna 24 (16 vuonna 2022) ja terveydenhuollon 37 (42 vuonna 2022) sekä opetuksen 15 (16 vuonna 2022).

Vammaispalvelulain mukaisiin palveluihin liittyvissä kanteluissa oli kysymys muun muassa palveluita ja asiakasmaksuja koskevasta päätöksenteosta, monialaisesta ja ammatillisesta yhteistyöstä, vammaisten henkilöiden mahdollisuudesta osallistua palvelu-uudistusten suunnitteluun ja valmisteluun, palvelua koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta, kohtelusta asiakaspalvelutilanteessa tai asumisyksikössä, palvelutarpeen arvioinnista, hakemuksen tai valituksen käsittelyn viivästyttämisestä ja hyvinvointialueiden palveluista antamista soveltamisohjeista sekä palvelujen järjestämisestä. Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelyä arvioitiin etuuksien, kuten vammaistuen ja kuntoutustuen, myöntäjänä ja tulkkauspalvelujen järjestäjänä.

## ESITYS

AOA esitti päätöksissään 2319/2023\* ja 6109/2023 oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko laitoksen, kuten psykiatrian sairaalan, tehtävistä ja velvollisuuksista laitosäänestyksessä tarpeen säätää laissa. AOA pyysi oikeusministeriötä ilmoittamaan 30.4.2024 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta.

AOA:n mielestä olisi aiheellista arvioida sitä, tulisiko laissa säätää laitoksen tehtävistä ja velvollisuuksista laitosäänestyksen toteuttamisessa, koska vaalilaissa tai missään muussakaan laissa ei ole nimenomaisesti säädetty laitoksen tai sen henkilökunnan tehtävistä ja velvollisuuksista laitosäänestyksessä. Tosiasiassa, erityisesti suljetuissa laitoksissa, henkilökunnan menettelyllä saattaa kuitenkin olla merkittävä vaikutus laitosäänestyksen onnistumiseen ja potilaiden äänioikeuden käytön mahdollistamiseen.

Päätöstä on selostettu jäljempänä kohdassa 3.4.8.

## TARKASTUKSET

Käytännössä lähes kaikissa vammaisten henkilöiden asumis- ja laitousyksiköiden ja psykiatristen sairaaloiden tarkastuksilla yhdistyy kaksi oikeusasiamiehelle annettua kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa erityistehtävää (CRPD ja OPCAT). Tällaisia tarkastuksia tehtiin tarkastusvuonna yhteensä 12. Tarkastukset kohdistuivat vammaisten asiakkaiden asumis- ja laitousyksikköihin (6), vanhusten (muistisairaiden) asumisyksikköihin (3) ja sairaalahoitoa (1) antavaan yksikköön sekä psykiatrista sairaalahoitoa antaviin toimintayksikköihin (3).

Kertomusvuonna tarkastettiin AOA:n määräyksestä seuraavat vammaisten asiakkaiden asumis- ja laitossyksiköt:

- Maria-Katariinan talo, Kokkola 2324/2023\*
- Mattilakoti, Kokkola 2942/2023\*
- Keski-Pohjanmaan Hoitopalvelu Oy:n Karelia-koti, Kokkola 2810/2023\*
- Kasarminportti, Lappeenranta 3110/2023\*
- Kotimäki, Lappeenranta 3515/2023\*
- Tutkimus- ja kuntoutusyksikkö Tutka, Lappeenranta 5357/2023\*.

Lisäksi AOA tarkasti Etelä-Karjalan hyvinvointialueen vammaispalveluiden toiminnan ja kotiin annettavien palvelujen asiakasohjauksen 3992/2023\*.

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjä tarkastushavaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5 ja valvonnan valvontaan liittyviä tarkastushavaintoja jaksossa 3.8.

## LAUSUNNOT

AOA antoi lausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi (4332/2023\*).

AOA antoi lausunnon sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 9/2023 vp) eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantumisen lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi (5658/2023\*).

AOA antoi lausunnon perustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 9/2023 vp) eduskunnalle vammaispalvelulain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantumisen lykkäämistä koskevaksi lainsäädännöksi (5658/2023\*).

AOA antoi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2022 (7783/2023\*).

AOA antoi lausunnon Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, joka järjesti sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä kuulemistilaisuuden uuden vammaispalvelulain soveltamisalasta (7414/2023\*).

AOA ilmoitti launnonossaan pitävänsä uuden vammaispalvelulain soveltamisalaa koskevien säännösten mahdollisten muutosten valmistelua perusteluna siltä osin, kun tarkoituksena on selkeyttää lain henkilöllistä soveltamisalaa, palvelujen saamisen edellytyksiä ja vammaispalvelulain suhdetta muihin palveluihin koskevaan lainsäädäntöön koskevaa sääntelyä.

AOA antoi IOK:n kanssa lausunnon YK:n vammaisten oikeuksien komitealle IOK/39/2023.

### 3.4.3 TARKASTUSHAVAINTOJA JA RATKAISUJA ESTEETTÖMYDESTÄ JA SAAVUTETTAVUUDESTA

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

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

## TARKASTUSHAVAINTOJA

### Sosiaalihuolto

#### Lastensuojelu

Pohjanmaan maahanmuuttokeskuksen ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten yhdistelmäyksikön 5775/2023\* Tabernan pääsisäänkäynti soveltui pyörätuolilla kulkemisen kerrokseen, jossa oli esteetön huone, wc ja kylpyhuone. Talon ylem্পään kerrokseen, jossa sijaitisi muut lasten makuuhuoneet, ei kuitenkaan ollut esteetöntä kulkua.

#### Kehitysvammaisten ja vammaisten henkilöiden asumisyksiköt

Keski-Pohjanmaan Hoitopalvelu Oy:n Karelia-kodin 2810/2023\* piha-alue oli asfaltoitua tasamaata ja ovelle pääsi esteettömästi pyörätuolilla ja muilla apuvälineillä. Tarkastuksen toimittajat pitivät puutteena sitä, että yksikön piha-alueella ei havaittu merkittäviä pysäköintipaikkaa liikuntaesteisille henkilöille.

Kokkolassa sijaitsevan Mattilakotiin 2942/2023\* oli esteetön kulku. Asumisyksikön sisätilat ovat lähtökohtaisesti esteettömät ja tiloissa mahtui liikkumaan apuvälineillä. Käytävillä oli kaiteet. Ainakin yhdellä asukkaalla oli omassa wc/kylpyhuoneessa lavetti peseytymistä varten, jolloin tila oli ahdas. Rakennuksen edessä oli parkkipaikkoja ja sisäänkäynnin vieressä erilliset merkityt pysäköintipaikat liikuntaesteisille henkilöille.

Lappeenrannassa sijaitsevan Kotimäen asumisyksikön 3513/2023\* sisätilat olivat esteettömät ja tiloissa mahtui liikkumaan isokokoisillakin apuvälineillä. Asumisyksikön tilat eivät sovellu vuodepotilaille, sillä asiakkaiden omassa wc- ja kylpyhuoneissa ei mahdu peseytymään lavetilla, eikä huoneissa ole nostolaitteita tai riittävästi tilaa mahdolliselle nostolaitteelle. Kotimäen asukkailla oli mahdollisuus ulkoilla talon esteettömällä ja viihtyisällä sisäpihalla.

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen tutkimus- ja kuntoutusyksikkö Tutkan sisätilat olivat lähtökohtaisesti esteettömät ja tiloissa mahtui liikkumaan apuvälineillä. Rakennuksen edessä olevalla parkkipaikalla oli merkitty erilliset pysäköintipaikat liikuntaesteisille henkilöille, jotka sijaitsivat sisäänkäynnin läheisyydessä 5357/2023\*.

### Terveystenhoito

Kainuun hyvinvointialueen Kainuun keskussairaalan psykiatrian osastojen tarkastuksessa 5780/2023\* AOA piti myönteisenä sitä, että tilat olivat uudet, nykyaikaiset, yleisilmeeltään siistit ja niissä toteutuu esteettömyys asianmukaisesti. Sairaalan vieressä oli ulkoiluun tarkoitettu Terveysmetsä, jossa oli muun muassa esteettömiä luontopolkuja.

Helsingin kaupungin selviämishoitoaseman tarkastuksessa AOA suositti kaupunkia ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin saattaakseen selviämishoitoaseman tilat, mukaan lukien sisäänkäynnin luiska, asianmukaisiksi siten kuin potilasturvallisuus ja työntekijöiden turvallisuus edellyttävät 6562/2023\*.

## Opetus

Diakonia ammattikoulun henkilöstöllä ja opiskelijoilla oli tukenaan digitaalisen saavutettavuuden turvaamiseksi muun muassa sisäinen asiantuntijaryhmä ja saavutettavuusopas 5455/2023\*.

Helsingin kaupungin Kankarepuiston peruskoulun 1940/2023 ja Lauttasaaren yhteiskoulun 1941/2023 piha-alueilla oli pysäköintipaikat liikuntaesteisille.

## Vankilat ja poliisin säilytystilat

Hämeenlinnan poliisivankilassa (säilytystila) oli 27 selliä kiinniotetuille ja vangituille, joista yksi oli ns. inva-selli 1176/2023. Mikkelin poliisilaitoksen säilytystilassa ei ollut inva-selliä 2868/2023\*.

OA totesi Pasilan poliisilaitoksen säilytystilan inva-sellin asianmukaiseksi. Liikuntarajoitteiset oli hänen mukaansa huomioitu myös yleisesti tiloissa hyvin sekä esteettömän kulun kuin myöskin tähän tarkoitettujen välineiden osalta 6432/2023\*.

Riihimäen vankilan tarkastuksella 6259/2023\* erityisenä tarkoituksena oli kartoittaa ja arvioida vankilan tapaamistilojen, kulkureittien ja ympäristön esteettömyyttä lähinnä vankilaan saapuvan vammaisen tapaajan (vierailija) liikkumisen näkökulmasta.

AOA totesi, että vaikka vaihtoehtoinen kulkureitti vankilarakennuksen valvottuihin tapaamistiloihin oli sinänsä olemassa, reittiä ei voitu pitää esteettömänä. AOA:n näkemyksen mukaan oli selvää, että liikkumisesteisille tapaajille pitää järjestää turvallinen ja esteetön pääsy tapaamiseen.

AOA suositti, että vankilarakennuksen ja ympäristön esteettömyysratkaisuissa konsultoidaan asiaan perehtynyttä esteettömyysasiantuntijaa, jotta kulkureitit saadaan suunniteltua yhdellä kertaa kaikille käyttäjille sopiviksi ja toimiviksi.

Valvomattomassa tapaamistilassa tai sen läheisyydessä ei ollut varsinaista liikkumisesteiselle henkilölle tarkoitettua wc-tilaa. AOA piti hyvänä käytäntönä sitä, että helposti toteutettavilla luiskaratkaisuilla helpotetaan matalahkojen kynnysten ylittämistä. AOA:n mielestä tämä on hyvä esimerkki siitä, miten rakennuksen esteettömyyttä voidaan parantaa melko pienellä vaivalla ja kohtuullisin kustannuksin.

AOA suositti yleisesti, että vankilan esteettömyyttä koskevista asioista tiedotettaisiin ainakin siinä tilanteessa, kun vankilan tapaamistilat ja ympäristö eivät kaikilta osin mahdollista liikkumis- ja toimimisesteisen tapaajan omatoimista liikkumista ja voivat edellyttää erityisjärjestelyjä.

AOA pyysi vankilaa ja Rikosseuraamuslaitoksen oikeusyksikköä ilmoittamaan viimeistään 29.3.2024, mihin toimenpiteisiin havainnot ja kannanotot ovat vankilassa ja Rikosseuraamuslaitoksessa antaneet aiheita.

## Ennako- ja laitosäänestyspaikat

OA:n yllätystarkastuksilla 1545/2023\* ja 1546/2023\* havaittiin puutteita ennako- ja laitosäänestysten järjestelyissä. OA:n kanslian esittelijät tekivät ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia yleisiin ennakoäänestyspaikkoihin Varsinais-Suomen viidessä kunnassa. Osaan yleisistä äänestyspaikoista ei ollut mahdollista päästä sisään pyörätuolilla omatoimisesti. Pääasiassa yleisillä ennakoäänestyspaikoilla järjestelyt olivat kunnossa.

Vaalibussia koskevat havainnot olivat myönteisiä, mutta yleisenä ennakoäänestyspaikkana vaalibussin todettiin olevan ongelmallinen esteettömyyden näkökulmasta.

Ensi kertaa tarkastuksia tehtiin myös kolmeen sosiaalihuollon laitosäänestyskohteeseen Uudellamaalla. Tarkastuksella tuotiin esiin, että erityisesti iäkkäät ja heikosti näkevät henkilöt voisivat hyötyä laitosäänestyspaikalla paremmasta suurennuslasista tai suurentavasta lukulaitteesta. Laitosäänestykset järjestettiin sellaisissa asumisyksiköissä, jotka olivat lähtökohtaisesti esteettömiä. Myös äänestystilat oli valikoitu siten, että niihin pääsi kulkemaan erilaisia liikkumisen apuvälineitä käyttävät henkilöt.

## Muut viranomaiset (virastot)

Väyläviraston tarkastuksella AOA piti tärkeänä, että erityisesti vanhojen asemaympäristöjen esteettömyyttä kehitettäisiin ohjelmallisesti niin fyysisten ympäristöjen korjaustoimenpiteiden, tiedottamisen kuin viestinnän osalta.

Väylävirasto oli tehnyt saavutettavuusselosteen ja digitaalisten palvelujen saavutettavuus oli testattu ulkopuolisia tahoja käyttäen. Viraston käytössä ei ollut vaihtoehtoista asiointipalvelua, mutta tarvittaessa oli saatavilla tukea digitaalisten palvelujen käyttöön. Virastolla ei ollut myöskään käytössä induktiosilmukkaa tai muita vastaavia apuvälineitä taikka selkokielisiä ohjeita/tiedotteita tai digijärjestelmiä 754/2023\*.

Kansaneläkelaitoksen tarkastuksessa 5838/2023 Kela ilmoitti tehneensä verkkopalveluistaan saavutettavuusselosteet, jotka päivitetään säännöllisesti. Kelassa on käytettävyy- ja saavutettavuustiimi, joka tekee verkkopalvelujen saavutettavuusarvioiteja. Tarvittaessa tehdään lisäksi yhteistyötä ulkopuolisten saavutettavuusasiantuntijoiden kanssa. Verkkosivustojen lisäksi asiakas voi asioida Kelan palvelupisteessä tai puhelinpalvelussa.

Kela ilmoitti täyttämässään tarkastuslomakkeessa tarjoavansa kattavasti digitukea asiakkaille. Digitukea saa sekä puhelimitse, ajanvarauksella että palvelupisteissä, eli se on maantieteellisesti kattavaa Kelan koko palveluverkon alueella. Vammaisten henkilöiden oikeutta digitukeen varmistetaan myös Kelan viittomakielisillä sivuilla, esimerkiksi OmaKelan käyttöön tuetaan niin viittomakielisillä videoilla kuin verkkosivujen kirjallisilla ohjeilla.

Vammaisella asiakkaalla on oikeus niin tarvitessaan tulkin käyttöön. Kelan mukaan palvelupisteet tilaavat itsenäisesti induktiosilmukan, mikäli heillä on tarvetta induktiosilmukalle tai muulle vastaavalle apuvälineelle.

Kelan verkkosivuille on koottu etuustietoa selkokielellä. Selkokielellä on julkaistu kahdeksan etuusesitettä, jotka ovat saatavissa palvelupisteissä painettuina ja Kelan verkkosivuilla.

## KANTELURATKAISUJA

### Sairaalan ja terveysaseman esteettömyys

Asiassa 1620/2022\* AOA ei ollut voinut vakuuttua siitä, että vammaisten henkilöiden oikeus käyttää Espoon kaupungin perusterveydenhuollon palveluja ja HUS Diagnostiikkakeskuksen palveluja oli toteutunut yhdenvertaisesti ja ilman syrjintää.

Oikeusasiamiehen kansliaan saapuneiden kanteluiden ja julkisuudessa esitettyjen tietojen mukaan Espoon kaupungin terveysasemilla ja HUS Diagnostiikkakeskuksen Espoossa sijaitsevilla toimipisteillä ei ollut käytettävissä nostolaitteita, joilla pyörätuolia käyttävä potilas olisi voitu nostaa tutkimuspöydälle. Potilaita oli kehoitettu ottamaan oma nostolaite mukaan tai käyttämään sellaista yksikköä, jossa oli nostolaite. Erään potilaan kohdalla tutkimus oli jäänyt tekemättä nostolaitteen puuttumisen vuoksi.

Julkisen terveydenhuollon palvelut on tarkoitettu kaikille asukkaille. Julkiset terveystalot on suunniteltava niin, että kaikki palvelua tarvitsevat ja siihen oikeutetut pääsevät palvelujen piiriin ja pystyvät niitä käyttämään. Asiakkaan erityisten tarpeiden huomioon ottaminen on osa hyvää hoitoa.

Esteettömyyden ja saavutettavuuden huomioiminen on keskeistä palvelujen suunnittelussa. Jos yhdenvertainen palveluihin pääsy ei toteudu ilman erityistoimia, viranomaisen, on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa.

Jo tehtyjen toimenpiteiden lisäksi AOA piti tarpeellisena, että Länsi- Uudenmaan hyvinvointialue ja HUS-yhtymä seuraavat aktiivisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista sekä keräävät tietoa mahdollisesti havaituista ongelmista.

AOA pyysi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialuetta ja HUS-yhtymää toimittamaan selvityksen vammaisten henkilöiden asiointimahdollisuuksien parantamiseksi tehdyistä toimenpiteistä ja kehittämiskohteista 28.2.2024 mennessä.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ilmoitti, että useilla terveysasemilla oli parannettu esteettömyyttä esimerkiksi hankkimalla hissi, pyörätuolivaaka, henkilönostin, induktiosilmukka ja opastetauluja. Kotisivuille on lisätty terveysasemien tekstiviestipalvelun puhelinnumero kuulovammaisille henkilöille. Vuonna 2024 esteettömyyden parantamista on tarkoitus jatkaa edelleen muun muassa uusimalla opasteita ja poistamalla kynnyksiä. Toteutettavissa remonteissa ja uusien kiinteistöjen suunnittelussa otetaan esteettömyys huomioon jo rakennusvaiheessa.

### **Turvakotipalveluiden esteettömyys ja saavutettavuus**

AOA piti ratkaisussaan 5820/2022\* puutteena, että kaikki THL:n järjestämisvastuulla olevat turvakodit eivät vielä ole olleet esteettömiä loppuvuodesta 2022, vaikka esteettömyysongelmien korjaamiseksi oli kuitenkin ryhdytty erinäisiin toimenpiteisiin.

AOA katsoi, että turvakotien ja turvakotipalvelujen yleisen esteettömyystilanteen viivytyksetön parantaminen on välttämätöntä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi ja laissa säädettyjen oikeuksien turvaamiseksi.

Yhdenvertaisuuslain perusteella turvakotipalvelujen tarjoajan on tehtävä yksittäistapauksessa asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa käyttää turvakotipalveluita.

AOA korosti, että ympäristön ja palvelujärjestelmän esteettömyys ja saavutettavuus luovat edellytykset sille, että vammaiset henkilöt voivat yhdenvertaisesti muiden kanssa elää mahdollisimman itsenäistä ja omatoimista elämää. Tämän lisäksi esteetön ympäristö ja saavutettavat palvelut ovat kaikille käyttäjille toimivia ja turvallisia – ja ne edistävät kaikkien ihmisten arjen sujuvuutta.

AOA pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä toimittamaan 31.1.2024 mennessä THL:n selvityksen ja oman lausuntonsa turvakotien esteettömyystilanteesta ja tehdyistä toimenpiteistä turvakotipalvelujen esteettömyyden ja saavutettavuuden varmistamiseksi.

STM:ltä ja THL:ltä 30.1.2024 tulleen toimenpideilmoituksen valossa toimenpiteisiin oli asiassa ryhdytty ja tunnistettu jatkuvan kehittämistyön tärkeys tulevaisuudessa. Asia ei antanut aiheutta AOA:n taholta aiheutta enempään toimenpiteisiin.

### **Liikuntarajoitteisen vangin laitos- ja osastosisjoittelu**

Asiassa 4646/2022 AOA katsoi, että liikuntaesteisen vangin oikeudet eivät olleet täyttyneet yhdenvertaisesti muiden vankien kanssa inva-sellin sijaitessa vankilassa osastolla, joka oli tarkoitettu vain lyhytaikaiseen sijoittamiseen. AOA:n mukaan kyseistä selliä ei tule käyttää liikuntaesteisen vankien asuttamiseen, ellei olosuhteita voida saattaa lainmukaisiksi. AOA piti perusteltuna, että inva-sellin varustelun asianmukaisuus arvioidaan aina erikseen kunkin inva-selliin asutettavan vangin tarpeiden mukaan yhdessä terveydenhuollon kanssa.

AOA pyysi Rikosseuraamuslaitosta ilmoittamaan viimeistään 30.9.2024, mihin toimenpiteisiin havainnot ja kannanotot ovat antaneet aiheutta.

## Yhteydenottokeinot potilasvakuutuskeskuksessa

AOA katsoi asiassa 4310/2022\* Potilasvakuutuskeskuksen menetelleen lainvastaisesti siinä, että se ei ollut tarjonnut jokaiselle kaikissa tilanteissa mahdollisuutta toimittaa neuvonta- tai tietopyyntöihinsä liittyviä viestejä käyttäen digitaalisia palveluja tai muita sähköisiä tiedonsiirtomenetelmiä, eikä tiedottanut tältä osin selkeästi, miten jokainen voi hoitaa asiansa Potilasvakuutuskeskuksen kanssa sähköisesti. Menettely ei ollut myöskään omiaan edistämään asiakkaiden yhdenvertaisuutta ottaen huomioon, että asiakkaina on saattanut olla myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät kyenneet asioimaan muutoin kuin sähköisesti.

Lisäksi Potilasvakuutuskeskus ei ollut toiminut hallintolain edellyttämällä tavalla, kun se ei ollut vastannut kantelijan neuvontapyyntöön. Kantelijan neuvontapyyntöön olisi tullut vastata viivytyksettä, sillä asiaan vastaaminen ei olisi edellyttänyt Potilasvakuutuskeskukselta erityisiä toimenpiteitä.

Potilasvakuutuskeskus ilmoitti ottaneen käyttöön yleisen sähköpostiosoitteen, johon asiakkaat voivat lähettää tiedusteluja ja neuvontapyyntöjä. Lisäksi potilasvakuutuskeskus ilmoitti ottavansa jatkossa huomioon kehittämistyössään sen, että äänitallenteita voisi mahdollisesti myös lähettää heille sähköisesti.

Toisessa ratkaisussaan 2219/2023 AOA totesi asiassa menetellyn lainmukaisesti siinä, että Maisa-asiakasportaalin lisäksi asiointi oli ollut edelleen mahdollista myös henkilökohtaisesti, puhelimitse ja kirjeitse.

AOA totesi kuitenkin jääneen epäselväksi, oliko kaikille sosiaalihuollon asiakkaille annettu sosiaalihuollon asiakaslain mukainen selvitys Maisa-asiakasportaalin käyttöönoton ja päätösten sähköisen tiedoksiannon osalta ja oliko kaikilta sosiaalihuollon asiakkailta tiedusteltu suostumusta sosiaalihuollon päätösten tiedoksi antamiseen sähköisenä viestinä.

Lisäksi AOA totesi selvyynen vuoksi, että Maisa-asiakasportaalia koskevat digipalvelulain digitaalisten palvelujen suunnittelua ja ylläpitoa koskevat säännökset sekä saavutettavuusvaatimukset, joita palveluntarjoaja on velvollinen noudattamaan. AOA myös korosti, että asiakkaalle ei saa koitua oikeudenmenetyksiä kuten valitusajan menetystä viranomaisen digitaalisissa palveluissa olevien virheiden vuoksi.

AOA pyysi kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialaa ilmoittamaan 1.2.2024 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen päätöksensä oli antanut aihetta, miten nimenomainen suostumus päätöksen tiedoksiantoon sähköisenä viestinä varmistetaan ja dokumentoidaan sekä miten Maisa-asiakasportaalin käytettävyyttä ja saavutettavuutta kehitetään edelleen.

Kaupunki ilmoitti 30.1.2024 ryhtyneensä toimenpiteisiin, joita päätöksessä esitettiin, mutta ilmoitti kestävän jonkin aikaa ennen kuin tarvittavat järjestelmämuutokset saadaan tehtyä.

## Kuulovammaisen asiointi terveysasemalla

AOA oli pyytänyt asiassa 4629/2021 Helsingin kaupunkia ilmoittamaan, millaisiin toimenpiteisiin kaupunki oli ryhtynyt, jotta tieto vammaisten henkilöiden yhteydensaantitietojen vaihtoehtoista olisi esitetty kuulovammaisille henkilöille verkkosivuilla selkeämmin. AOA piti vammaisten henkilöiden oikeuksien kannalta välttämättömänä, että heillä on käytössään riittävä tieto yhteydenottotavoista terveyspalveluihin.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala ilmoitti 15.9.2023 uudistaneensa verkkosivunsa siten, että kaikkien terveysasemien verkkosivuilla opastetaan kuulo- ja puhevammaisia henkilöitä erillisessä osiossa eri yhteydenottotavoista. Saavutettavuus oli otettu huomioon sivujen suunnittelussa.



### 3.4.4 OMAT ALOITTEET

#### VAMMAISTEN HENKILÖIDEN SOSIAALIPALVELUJEN TURVAAMINEN HÄIRIÖTILANTEISSA

AOA tutki omana aloitteenaan 338/2023\*, miten hyvinvointialueet ja Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimi olivat varmistaneet, että vammaisten henkilöiden toimintakyky ja hyvinvointi pystytään turvaamaan mahdollisissa häiriötilanteissa, joissa osaa tarvittavista palveluista ei voida käyttää tai niiden käyttö on mahdollista vain rajoitetusti.

AOA kiinnitti hyvinvointialueiden huomiota yleisellä tasolla siihen, että eri toimialojen, myös yksityisten palvelun tuottajien ja mahdollisten muiden tahojen varautumissuunnitelmien, tulee olla yhteensovitettuja. Hän korosti, että alueellista yhteistyötä varten hyvinvointialueella tulee olla valtioneuvoston asetuksessa edellytetty yhteistyöryhmä, jossa on edustus myös pelastustoimesta alueen sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi ja asiantuntemusta ainakin ympäristöterveydenhuollosta ja alueen kuntien varautumisesta.

AOA korosti, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki edellyttää, että hyvinvointialueen on varautumisessaan varmistettava palvelujen jatkuvuuden turvaaminen myös silloin, kun palveluja toteutetaan hankkimalla niitä yksityisiltä palveluntuottajilta. Lisäksi AOA korosti, että valmiussuunnitelmissa määritellyt eri toimijoiden vastuut ja velvollisuudet tulee olla selkeitä ja vastuussa olevien toimijoiden tiedossa siten, että niiden pohjalta toimiminen sujuu saumattomasti käytännössä. Myös henkilöstöön kuuluvien on tärkeä tuntee suunnitelmien sisällöt.

AOA piti erityisen tärkeänä, että vammaisneuvostolle ja eri tavoin vammaisille palvelunkäyttäjille annetaan tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua normaaliolojen häiriö- ja poikkeustilanteiden varautumisen suunnitteluun ja toteutukseen sekä muihin varautumiseen liittyviin eri vaiheisiin.

AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että varautumisen suunnittelu voi sisältää salassa pidettävää tietoa, mikä puolestaan rajoittaa osallistumista laajemmissa kokoonpanoissa tai julkisesti. Tällöin varautumiseen liittyvien tietojen jakamisessa tulee ottaa huomioon, että kaikkea tietoa ei turvallisuussyistä voida jakaa laajalti, jos tiedon antamisesta voi aiheutua vahinkoa tai vaaraa.

AOA piti puutteena, että asiakkaan yksilöllinen varautumissuunnitelma mainittiin vain muutamissa hänen saamissaan selvityksissä. AOA kiinnitti huomiota yleisellä tasolla siihen, että sosiaalipalveluiden asiakkaan yksilöllisestä asiakassuunnitelmasta tulee ilmetä se, miten juuri hänen kohdallaan menetellään erilaisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa. Erityisen haavoittuvassa asemassa voivat olla esimerkiksi kotona asuvat vaikeavammaiset ihmiset, joille hyvinvointialue on järjestänyt yksilöllisen tarpeen mukaiset palvelut.

AOA korosti, että vammaisten henkilöiden tulee saada yksilöllisen tarpeensa mukaiset ja heille myönnetyt palvelut hyvinvointialueen järjestämänä myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointialueen tulee arvioida keskeytyksettä häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikana, että vammaisen asiakkaan oikeus riittäviin palveluihin toteutetaan lainmukaisesti perustuslain edellyttämällä tavalla ja turvataan välttämätön huolenpito.

AOA kiinnitti yleisellä tasolla huomiota vielä siihen, että varautumisessa tulisi erityisesti huomioida vielä ne vammaiset henkilöt, jotka tarvitsevat tukea tiedonsaantiin ja kommunikointiin häiriötilanteissa. Tällainen tuen tarve kriisiviestinnän aikana tulisi huomioida jo ennakkoon asiakassuunnitelmissa tai yksilöllisessä varautumissuunnitelmassa.

AOA piti tärkeänä, että hyvinvointialueet tarkistavat palveluntuottajien kanssa tehdyt sopimukset häiriötilanteisiin varautumisesta ja antavat tarvittaessa varautumisohjausta yksityisille palveluntuottajille myös muulloin kuin valvontakäyntien yhteydessä.

Vammaisten henkilöiden kotiin järjestettävien palveluiden suunnittelu ja toteuttaminen edellyttävät vammaissosiaalityön toiminnan turvaamista häiriö- ja poikkeustilanteissa. AOA korosti, että omavalvontasuunnitelmissa on tärkeää arvioida palvelutuotannon ohella vammaissosiaalityön riskit ja se, miten toiminta turvataan muuttuneissa olosuhteissa.

AOA korosti, että häiriötilanteiden varautumisessa on tärkeä suunnitella eri vaihtoehtoja, miten mahdolliseen henkilöstöpulaan vastataan ja miten lakiin perustuvat palvelut turvataan ja järjestetään niin, että vammaisten ihmisten perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat myös häiriö- ja poikkeustilanteissa.

## **RAJOITUSTOIMENPIDEMENETTELYT JA ERITYISHUOLTO-OHJELMIEN LAATIMINEN**

Toisessa omana aloitteena tutkimassaan asiassa 73/2022\* AOA katsoi, että Vaasan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi oli laiminlyönyt kehitysvammalain mukaisten erityishuolto-ohjelmien tekemisen aikuisille – kaupungin omissa asumisyksiköissä asuville – erityishuollon tarpeessa oleville henkilöille. Menettelyn moitittavuudessa AOA otti huomioon sen, että OA oli jo aiemmin antanut Vaasan kaupungille huomautuksen erityishuolto-ohjelman laatimisen laiminlyömisestä.

AOA pyysi, että Pohjanmaan hyvinvointialue toimittaa 31.10.2023 mennessä selvityksen (tilannekuvan) siitä, miten hyvinvointialueella on toimeenpantu kehitysvammaisten henkilöiden rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja erityishuolto-ohjelmien tekemistä koskevat menettelyt, käytännöt ja rakenteet.

Pohjanmaan hyvinvointialue toimitti pyydetyn selvityksen 31.10.2023.

### **3.4.5 RATKAISUJA SOSIAALIHUOLLON ALALTA**

## **PUUTTEITA JA MENETTELYVIRHEITÄ VAMMAISTEN LASTEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISESSA**

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

AOA antoi asiassa 1357/2023\* hyvinvointialueelle huomautuksen vastaisuuden varalle lainvastaisesta laiminlyönnistä toteuttaa perheen tytöille hoitoapu ja henkilökohtaisen avun palvelut täysimääräisesti viranhaltijan päätösten ja erityishuolto-ohjelmien mukaisesti. Hyvinvointialue ei ollut myöskään valvonut, että ostopalvelut toteutuvat suunnitellusti.

Menettelyn moitittavuutta lisäsi se, että perheen tyttöjen vammaispalvelujen toteutumisen tilanne ei ollut merkittävästi parantunut AOA:n aikaisemmin antaman päätöksen jälkeen. Lisäksi ongelmat palvelujen toteutumisessa olivat jatkuneet perheen näkökulmasta kohtuuttoman pitkään – yli kahden vuoden ajan.

AOA korosti, että vaikka hyvinvointialue voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät hankkimalla palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, hyvinvointialue ei kuitenkaan voi siirtää omaa järjestämis- ja valvontavastuutaan yksityiselle palvelujen tuottajalle tai yksittäiselle asiakkaalle taikka asiakkaan lailliselle edustajalle. Mikäli vammaiselle henkilölle myönnettyjä palveluja ei voida järjestää täysimääräisesti ostopalvelujen avulla, tulee hyvinvointialueen harkita muita järjestämistapoja, kuten esimerkiksi palvelun järjestämistä hyvinvointialueen omana toimintana.

Asiassa 6841/2022\* AOA katsoi kaupungin sosiaalitoimen epäonnistuneen palvelun keskeytystilanteessa tilapäishoidon palvelua koskevan edusuovan päätöksen täysimääräisessä toimeenpanossa, koska muuttuneessa tilanteessa lapsen palvelut olivat aluksi katkenneet ja sittemmin kaupunki oli järjestänyt tilapäishoitojaksot vain muutaman päivän mittaisina viikon sijasta. AOA piti sosiaalitoimen menettelyä moitittavana.

AOA kiinnitti kaupungin sosiaalitoimen ja palveluntuottajan huomiota hyvän hallinnon ja sosiaalihuollon periaatteiden mukaisen menettelyn varmistamiseen ja oikea-aikaisen viestinnän toteuttamiseen kriisiytyneessä asiakastilanteessa. AOA korosti, että sosiaalihuollon järjestäjällä ja toteuttajalla, erityisesti viranomaisella, on oma-aloitteinen velvollisuus selvittää asiakkaalle palvelujärjestelmään sisältyvät erilaiset vaihtoehdot, sekä erityisesti se, minkälaisilla edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan palveluja.

Asiassa 4664/2022\* AOA katsoi, että vakavasti oireilevan kehitysvammaisen lapsen palvelutarpeen uudelleen arviointi ja suunnittelu palveluiden toteuttamisesta oli viivästynyt lainvastaisesti lapsen tilanteen kriisiytyessä. Kiireellisiin tilanteisiin on reagoitava mahdollisimman nopeasti ja järjestettävä tarvittaessa välittömästi apua. Kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Tähän velvoittaa myös lasten oikeuksien sopimus.

Perustuslaissa turvattu oikeus tarpeen mukaisiin ja riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ei saa viivästyä sen vuoksi, että viranomaisella on erilaisia käsityksiä siitä, minkä viranomaisen tulisi ensisijaisesti järjestää palvelut. Tämä perustuslain säännös velvoittaa julkista valtaa turvaamaan sosiaalipalvelujen saatavuuden sen mukaan kuin niistä on laissa säädetty. Lapsen erityishuollon kuntoutus- ja kriisijakson palveluiden haasteet olivat suurelta osin johtuneet viranomaisten yhteydenpidon laiminlyönneistä ja puutteellisuudesta, jotka olivat johtaneet sekä palvelun järjestäjänä toimivan kunnan, erikoissairaanhoidon ja B:n (palveluntuottaja, erityishuoltopiirin kuntayhtymä) välisiin vastuunjaon epäselvyyksiin.

Lapsen palveluista vastaavana tahona kunnan sosiaalitoimen olisi tullut varmistaa lapsen tarpeen mukaisten palvelujen saaminen siitä huolimatta, että palvelujen järjestämisvelvollisuudesta oli epäselvyyttä viranomaisten (terveydenhuollon ja sosiaalihuollon) kesken. AOA piti epäasianmukaisena, että myöskään lapsen hoidossa mukana ollut erityishuoltopiirin toimintayksikkö ei ole ollut aloitteellinen verkostoyhteistyön käynnistämiseksi, vaikka lapsen kriisiytynyt tilanne ja lapsen hoidon toteutumattomuus erikoissairaanhoidossa oli ollut ainakin merkittäviltä osin tiedossa.

Kunnan olisi tullut tehdä lapselle päätös alkaneesta kriisijaksosta. Lapsella ja kantelijalla olisi tullut olla mahdollisuus hakea muutosta päätökseen valitusosoituksessa todetulla tavalla. Päätöksentekoa koskeva laiminlyönti oli saattanut vaarantaa kantelijan ja hänen päämiehensä oikeuksien sekä oikeusturvan toteutumista.

Ratkaisussaan 1668/2022 AOA katsoi kaupungin lastensuojelun laiminlyöneen lastensuojelulain mukaista tehtävänsä jättäessään tekemättä vaikeasti vammaisen lapsen jälkihuoltosuunnitelman lapsen siirryttyä jälkihuoltoon. Suunnitelma laadittiin vasta seitsemän kuukauden kuluttua huostaanoton lopettamisesta.

## VAMMAISPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN JA PÄÄTÖKSENTEKO

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vuosittain toistuvasti kyse vammaispalvelua tai kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevissa ratkaisussa viranomaisten puutteista ja laiminlyönneistä päätöksenteossa tai asian käsittelyn viivästyksistä.

Asiassa 6889/2022\* AOA saattoi hyvinvointialueen tietoon esittämänsä käsityksen kaupungin lainvastaisesta menettelystä henkilökohtaisen avun järjestämisessä ja hyvinvointialueen laiminlyönneistä päätöksenteossa ja neuvonnassa.

AOA piti vakavana puutteena sitä, että kaupungin sosiaalitoimi ei ollut ryhtynyt aluehallintoviraston ratkaisun jälkeen välittömiin toimenpiteisiin. Kaupungin sosiaalitoimen olisi tullut AOA:n näkemyksen mukaan aloittaa aikaisemmin – huolimatta asiakassuhteen yhteistyön ongelmista – kantelijan henkilökohtaisen avun toteutumishaasteiden aktiivinen ratkaiseminen, palvelutarpeen monialainen uudelleen arviointi ja tarvittaessa vaihtoehtoisten palvelumuotojen selvittäminen.

Hyvinvointialueen vammaispalvelut oli menetellyt asiassa sosiaalihuoltolain ja hallintolain vastaisella tavalla, koska se ei ollut tehnyt kantelijan päämiehen yksilöidyn hakemuksen johdosta oikaisuvaatimuskelpoista viranhaltijan päätöstä.

Viranhaltijan olisi tullut tehdä kirjallinen päätös myös tilanteessa, jossa viranhaltija oli suullisesti muuttanut voimassa olevan päätöksen sisältöä ja ehtoja henkilökohtaisen avun käyttömahdollisuuksien osalta.

Samassa ratkaisussa AOA katsoi, että hyvinvointialueen vammaispalvelujen viestintä ja neuvonta ei ollut hyvän hallinnon mukaista, koska viranhaltija oli laiminlyönyt antaa oikea-aikaisesti ja selkeästi tietoa ja ohjausta kantelijalle siirtymävaiheen palvelujen järjestämisestä.

AOA kiinnitti vielä hyvinvointialueen huomiota siihen, että sosiaalihuollon viranomainen vastaa tietojärjestelmiensä toimivuudesta ja siitä, että tieto huoli-ilmoituksista välittyy viivytystä oikeille tahoille.

Ratkaisussaan 6119/2022\* AOA ei pitänyt kunnan menettelyä vammaispalvelulain mukaisena, koska henkilökohtaisesta avusta oli tehty päätös yli viisi kuukautta hakemuksen vastaanottamisen jälkeen eikä hakemusasian selvittäminen ollut selvityksen mukaan vaatinut erityisestä syystä pidempää käsittelyaikaa. Myös sosiaalityön tukea koskeva päätöksenteko oli viivästynyt, vaikka palvelun toteuttaminen oli alkanut sovitusti, mutta tukea koskeva päätös oli jäänyt tekemättä tietojärjestelmässä.

AOA katsoi, että kantelijan tilanteessa olisi ollut perusteltua laatia moniammatillinen ja -alainen asiakassuunnitelma, jossa eri toimijoiden vastuut ja yhteyshenkilöt määritellään selkeästi. OA piti myös omatyöntekijän nimeämistä vammaispalveluissa perusteltuna ja tarpeellisenä.

Lähtökohtana vammaispalvelujen järjestämisessä tulee aina olla asiakkaan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja omatoimisuuden vahvistaminen, koska asiassa ei ollut ilmennyt, että kantelijan kohdalla olisi arvioitu tai että hänelle olisi tarjottu jotakin vaihtoehtoisia henkilökohtaisen avun järjestämistapaa tilanteessa, jossa palvelu ei ollut käynnistynyt työnantajamallilla.

Koska viranhaltija oli laiminlyönyt tehdä hakemukseen oikaisuvaatimuskelpoisen päätöksen, Sosiaalihuollon viranomaisen on käsiteltävä sosiaalihuollon järjestämistä koskeva hakemus riippumatta siitä, mille sosiaalihuollon palvelualueelle hakemus tehdään. Sosiaalihuollon viranomaisen hallinto- ja palvelurakenteet eivät saa estää tai rajoittaa sosiaalihuollon asiakkaan mahdollisuutta hakea tai saada tarvitsemiaan sosiaalihuollon palveluja ja tukitoimia.

Lisäksi AOA piti tärkeänä, että omatyöntekijänä toimiva virkasuhteinen sosiaalityöntekijä tosiasiallisesti osallistuu erityistä tukea tarvitsevan henkilön palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman laadintaan 6944/2022\*.

## MUITA RATKAISUJA

AOA korosti ratkaisussaan 3026/2022\* että työterveyshuollon maksujen korvaamistapa ei saa johtaa siihen, että vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun palvelun käyttö estyy. Hyvinvointialueen on huolehdittava siitä, että työnantajana toimivan vaikeavammaisen henkilön henkilökohtaisen avun valittu järjestämis- tai maksutapa ei tosiasiallisesti rajoita työnantajana toimivan vaikeavammaiselle kuuluvaa subjektiivista oikeutta henkilökohtaiseen apuun.

## Kuljetuspalvelun vakiotaksioikeuden keskeytyminen

Ratkaisussaan 1983/2022\* AOA korosti, että kuljetuspalvelujen järjestämisvastuussa olevan viranomaisen tulee seurata ja valvoa säännöllisesti sitä, mitä sen omiin ja palveluntuottajan asiakasprofileihin on kirjattu.

Kaupungin vammaispalvelut oli sinänsä voinut poistaa vakiotaksioikeutta koskevan kirjauksen kantelijan asiakasprofilista, koska tämä kirjaus ei ollut perustunut voimassa olevaan viranhaltijan päätökseen. AOA:n mielestä kaupungin vammaispalvelujen menettely ei ollut hyvän hallinnon vaatimusten ja asiakkaan edun mukaista, koska kantelijalle ei ollut jäänyt riittävästi aikaa reagoida vakiotaksioikeutta koskevan kirjauksen poistoon siten, että yksilöllisen kuljetuspalvelun (vakiotaksi) käyttöön ei olisi tullut keskeytystä.

AOA:n näkemyksen mukaan vakiotaksioikeuden poistamista koskevaa määräaika-a setettaessa olisi tullut varmistaa, ettei hakemuksen viranomaiskäsitteilyn vuoksi kantelijan yksilöllisen kuljetuspalvelun järjestämistapaan (vakiotaksi) tule ylimääräistä keskeytystä.

### **Puutteet kirjaamiskäytännössä ja henkilöstötilanne**

Asiassa 3248/2022\* AOA piti asumisyksikön menettelyä vakavasti moitittavana, koska asumisyksikköä koskevan luvan mukainen henkilöstömitoitus ei ollut aina toteutunut, joten asiakasturvallisuus oli saattanut vaarantua tai ainakin asiakkaat olivat joutuneet odottamaan palvelua. Menettelyn moitittavuuden arvioinnissa AOA oli ottanut huomioon sen, että puutteet henkilöstön määrässä ja poikkeamailmoitusten tekemisessä olivat saattaneet vaarantaa vammaisten henkilöiden oikeutta turvallisiin vammaispalveluihin. Samassa yhteydessä oli saattanut vaarantua myös perustuslaissa turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon ja oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin.

AOA piti tärkeänä, että kaupunki seuraa säännöllisesti – esimerkiksi asiakassuunnitelman päivituksen yhteydessä – onko vammaiselle henkilölle myönnetty apu (palveluluokka) riittävä sen hetkisen toimintakyvyn valossa. Samalla on usein perusteltua arvioida, onko vammaisella asiakkaalla esimerkiksi oikeus kodin ulkopuoliseen henkilökohtaiseen apuun. Ympäri vuorokautisessa palveluasumisessa vammaisella henkilöllä on oikeus saada asiakassuunnitelmassa ja palvelua koskevassa viranhaltijan päätöksessä määritelty yksilöllisen tarpeen mukainen määrä apua ja tukea päivittäisissä toimissaan.

AOA piti myönteisenä, että kaupunki oli reagoinut nopeasti kantelusta ilmenneeseen yksityistä asumisyksikköä koskevaan arvosteluun (epäkohtailmoitukseen). AOA piti erityisen tärkeänä sitä, että kaupunki jatkossakin säännöllisesti ohjaa ja valvoo ostopalvelujen tuottajien toimintaa epäkohtailmoitusten ja oma-aloitteisen seurannan ja valvonnan kautta.

AOA pyysi kaupunkia toimittamaan 31.1.2024 mennessä kaupungin yksikön valvontakäyntiä koskevan valvontaraportin, jossa arvioidaan henkilöstömitoituksen ja muiden toimenpiteiden toteutumista asumisyksikössä.

Kaupunki ilmoitti 20.10.2023, että vammaistyön ostopalveluyksikön laatima tarkastuskertomus ohjaus- ja valvontatapaamisesta sisältää arviot pyydetyistä asioista.

### **Kuvallisen valvontalaitteen käyttö erityishuollossa**

AOA:n näkemyksen mukaan asiassa 5880/2022\* olisi tullut tehdä valituskelpoinen päätös kuvallisen valvontalaitteen käytön lopettamisesta tilanteesta, jossa edunvalvoja ja asiakkaan läheinen olivat vastustaneet valvontalaitteen poistamista palvelutalossa asuvan kehitysvammaisen asiakkaan huoneesta. Näin menetellen olisi turvattu läheisen (ja edunvalvojan) oikeus muutoksenhakuun perustuslaissa säädetyllä tavalla tapahtunutta paremmin. AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta tiedoksi Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueelle. AOA korosti, että viranomaisen on käsiteltävä sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen asianmukainen ratkaisu. Silloin kun vaatimus koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta, viranomainen on velvollinen tekemään asiassa hallinnollisen päätöksen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta.

Viranomaisen on kirjattava palvelusuunnitelmaan asiakkaan (tai edunvalvojan) mielipide palvelun järjestämistavasta ja siihen liittyvistä rajoitustoimenpiteistä erityisesti silloin, kun asiakas ja viranomainen eivät ole yksimielisiä asioista. Asiakkaan (edunvalvojan tai omaisen) omalla palvelusuunnitelmaan kirjatulla näkemyksellä voi olla ristiriitatilanteessa merkitystä asiakkaan hakiessa muutosta viranomaisen ratkaisuun.

Lisäksi AOA kiinnitti yleisellä tasolla huomiota asiakaskirjausten tekemiseen viipymättä sen jälkeen, kun asiakkaan asiaa on käsitelty.

## Koronanäytteen ottaminen pakolla kehitysvammaisten erityishuollossa

Ratkaisussaan 2154/2022\* AOA katsoi sosiaalipalvelujen kuntayhtymän asumisyksikössä menetellyn lainvastaisesti asukkaan koronanäytteen otossa ja laiminlyöty ilmoittaa kiinnipidosta asiakasta hoitavalle lääkärille. AOA saattoi hyvinvointialueelle tiedoksi, että asiassa olisi ollut perusteita huomautuksen antamiseen sosiaalipalvelujen kuntayhtymälle.

AOA kiinnitti viranomaisen huomiota siihen, että kehitysvammalain säännös terveydenhuollon antamisesta vastustuksetta riippumatta, ei tarkoita sitä, että ympärivuorokautisessa asumisyksikössä erityishuollossa olevan asukkaan vastustaessa näytteenottoa voi pakkoa (kiinnipittoa) käyttää kaavamaisesti tai automaattisesti kaikissa terveydenhuoltoon liittyvissä tilanteissa vaan yksittäistapauksessa on huolellisesti harkittava täytyvätkö kehitysvammalaissa säädettyt yleiset ja erityiset edellytykset rajoitustoimenpiteen käytölle. Kehitysvammalaissa on säädetty ne edellytykset, joiden on täyttyvä, jotta rajoitustoimenpidettä voitaisiin käyttää. AOA korosti myös, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tartuntatautien torjuntaan liittyen antamat ohjeet, kuten myöskään sairaanhoitopiirin omat toimintaohjeet, eivät ole juridisesti sitovia eikä niiden perusteella voida perustella koronanäytteen ottoa vastustuksetta riippumatta.

Asukkaan koronanäytteen ottona tulee perustua vapaaehtoisuuteen ja että koronatesti tulee ottaa yhteisymmärryksessä asukkaan kanssa potilaslain ja kehitysvammaain edellyttämällä tavalla. AOA:n käsityksen mukaan kehitysvammalain säännös terveydenhuollon antamisesta vastustuksetta riippumatta ei mahdollista koronanäytteen ottamista pakolla (kiinnipitämällä), koska näytteenotto nielusta ei ole ainoa tapa ottaa koronatesti ja tilanteessa on ollut mahdollista käyttää myös muita lievempiä keinoja.

AOA piti selvänä, että asukkaalle oli aiheutunut tarpeetonta pelkoa ja kärsimystä kiinnipidosta ja näytteenotosta nenänielusta ja että menettelyssä oli ollut laitosmaisia piirteitä. AOA katsoi asiassa menetellyn lainvastaisesti myös siinä, että kiinnipidosta ei ollut ilmoitettu välittömästi asukasta hoitavalle lääkärille.

AOA saattoi käsityksensä viranomaisten välisestä tiedonkulusta vastaisessa toiminnassa huomioon otettavaksi. Selvitysten ristiriitaisuuksien vuoksi AOA piti selvänä, että tiedonkulku terveydenhuollon ja asumisyksikön on ollut vakavasti puutteellista, koska asumisyksikössä on ollut virheellinen käsitys siitä, että kyseessä olisi ollut infektio­lääkärin määräämä massatestaus. Tämä tiedonkulun puutteellisuus oli osaltaan vaikuttanut siihen, että näytteenotossa oli menetelty lainvastaisesti. AOA kiinnitti viranomaisten vakavaa huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen siinä, että viranomaisten välinen tiedonkulu on oikeasäiltöistä.

AOA totesi yleisellä tasolla, että koska asiakkaan testaaminen perustui yksilölliseen harkintaan, tulee tämä lääkärin tekemä yksilöllinen harkinta ilmetä asukkaan potilasasiakirjoista.

AOA kiinnitti hyvinvointialueen huomiota siihen, että virheellinen ohjeistus ja siihen perustuvat toimintakäytännöt on korjattava.

Lopuksi AOA korosti, että sosiaalihuollon yksikössä on osattava noudattaa menettelyissä oman alan lainsäädäntöä ja perustuslakia. Henkilökunnan kouluttaminen rajoitustoimenpiteiden käyttöä edeltävien tilanteiden ennalta ehkäisemiseen on työnantajan velvollisuus. Viime kädessä palvelujen järjestämisvastuussa olevalla viranomaisella on velvollisuus huolehtia ja varmistaa, että kehitysvammaisten erityishuollossa olevan asiakkaan edun ensisijaisuus tulee huomioitua kaikessa toiminnassa.

Samassa asiassa AOA katsoi, että kantelijan tietopyyntöä ei ollut käsitelty julkisuuslain mukaisesti. AOA kiinnitti hyvinvointialueen huomiota siihen, että kieltäytyessään antamasta pyydetty tietoa asiasta vastuussa olevan virkamiehen tulee menettellä julkisuuslain osoittamalla tavalla ja antaa vastauksessaan lainmukainen ohjaus.

AOA pyysi hyvinvointialuetta ilmoittamaan 29.9.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätös on antanut aiheutta.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue ilmoitti 29.8.2023, että hyvinvointialueella on kiinnitetty huomiota tiedonkulkuun, ohjeistusten saatavuuteen ja infektio-ohjauksien yhtenäisyyteen.

## Vammaisten toimintakeskuksen osittainen koronasulku

Asiassa 627/2022\* AOAS Sarja katsoi, että toimintakeskuksen osittaista toiminnan keskeyttämistä koskevia päätöksiä ei ollut perusteltu siten kuin hallintolaissa edellytetään. AOAS piti menettelyä moitittavana, koska vammaisten toimintakeskuksen osittainen koronasulkupäätös oli merkinnyt olennaista muutosta vakiintuneeseen tilanteeseen. AOAS otti arvioinnissaan huomioon sen, että päätöksillä on saattanut olla vaikutuksia yksittäisten vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen.

Päätöksen perusteluvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että asianosainen saa tiedon paitsi ratkaisun lopputuloksesta, myös sen perusteista. Selkeät perustelut ja asianmukaiset säännösviittaukset vahvistavat luottamusta siihen, että viranomaisen ratkaisut ja julkisen vallan käyttäminen perustuvat lakiin. Viranomaisen päätöksen oikeellisuus on jälkikäteen mahdollista tarkistaa ainoastaan asianmukaisten perustelujen kautta.

Toimintakeskuksen osittainen sulku oli osaltaan – terveysturvallisuussyiden ja koronasta johtuvan henkilöstövajeen lisäksi – jouduttu toteuttamaan siksi, ettei sijaisia ylipäätään ollut saatu hankittua toimintakeskukseen.

AOAS korosti, että sosiaaliviranomaisen tehtävänä on huolehtia siitä, että se kykenee aina järjestämään vastuulleen kuuluvat lakisääteiset palvelut ja että sillä on käytössään riittävästi ammattitaitoista henkilökuntaa palvelujen toteuttamiseksi. Viranomaisen on osoitettava voimavaroja lakisääteisiin tehtäviinsä tarvittaessa henkilöresursseja lisäämällä tai niitä kohdentamalla siten, että se pystyy selviytymään sille laissa säädetyistä tehtävistä.

### 3.4.6 RATKAISUJA OPETUKSEN ALALTA

OA:n laillisuusvalvonnassa usein toistuvia kanteluaiheita ovat puutteet oppimisen ja koulunkäynnin tuessa sekä siihen liittyvässä hallintomenettelyssä ja päätöksenteossa.

Toimintavuonna eri koulutusasteille (1940/2023, 1941/2023, 1939/2023, 5455/2023\*, 5604/2023\*, 5457/2023\*) suuntautuneilla tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota vammaisten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden asemaan ja oikeusturvaan, muun muassa perusopetuksen oppilaiden yhdenvertaiseen oikeuteen saada opetusta ja riittävää tukea sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuuteen huolehtia, että hallinto- ja päätöksentekomenettelyt turvaavat lapsen ja nuoren oikeuksia.

Asiassa 6456/2022\* kaupunki ei ollut järjestänyt kehitysvammaiselle lapselle perusopetuslain mukaisia kuljetuksia silloin, kun lapselle oli järjestetty erityishuoltona lyhytaikaista laitoshoidtoa toisessa kunnassa sijaitsevassa tilapäishoitopaikassa joka toinen viikko. Kaupungin eri toimialojen olisi tullut riittävän ajoissa sopia siitä, miten kuljetukset välttämättömine saattajapalveluineen järjestetään ja miten tarvittaessa sovitaan kustannusten jaosta kaupungin toimialojen kesken. AOA painotti suunnitelmallisen monialaisen ja -ammattillisen yhteistyön merkitystä vammaisen lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa ja lapsen edun turvaamisessa, kun hänen palvelujaan suunnitellaan, järjestetään ja niistä päätetään.

### 3.4.7 RATKAISUJA TERVEYDENHUOLLON ALALTA

YK:n vammaisyleissopimuksen 25 artiklassa turvataan vammaisten henkilöiden oikeus parhaaseen mahdolliseen terveyden tasoon ilman syrjintää vammaisuuden perusteella ja varmistetaan terveydenhuoltopalvelujen saatavuus vammaisille henkilöille. Artiklan mukaan terveydenhuoltopalveluihin katsotaan kuuluvan myös terveyteen liittyvä kuntoutus. Sopijapuolet ovat sitoutuneet järjestämään vammaisille henkilöille samanlaajuiset, -laatuiset ja -tasoiset terveydenhuoltopalvelut kuin muille ihmisille.

Asiassa 876/2022\* AOA katsoi, että kantelijan pyörätuolin välttämättömien lisävarusteiden sovittaminen ja hankinta olisi tullut tehdä viivytyksettä terveyteen ja turvallisuuteen liittyvien syiden vuoksi. AOA korosti vielä, että selkäydinvammasta johtuvien tuntuu puutosten vuoksi oli ollut erityisen tärkeää, että vaikeavammaisen henkilön apuväline (esimerkiksi pyörätuoli) saadaan mahdollisimman nopeasti käyttökuntoon ja käyttäjälle sopivaksi sekä turvallisiksi. Näin toimimalla voitiin estää vääranlaisesta tai muutoin soveltumattomasta apuvälineestä aiheutuvat terveydelliset haitat.

Apuvälineasetuksen mukaan apuvälineen tarve on arvioitava käyttäjälähtöisesti, oikea-aikaisesti ja yksilöllisesti. Tämä koskee myös apuvälineiden välttämättömiä lisävarusteita, kuten pyörätuolin pitkäaikaisen ja turvallisen käytön mahdollistavia pehmusteita.

Toisessa apuvälinelähetettä koskevassa ratkaisussa 3072/2022\* AOAS Sarja katsoi hyvinvointialueen kehitysvammapoliklinikan menetelleen hallintolain, terveydenhuoltolain ja potilasasiakirja-asetuksen vastaisesti sillä seurauksella, että lapsen oikeus perustuslaissa turvattuihin riittäviin terveyspalveluihin ja potilaslaissa säädettyyn laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei ollut tuolloin toteutunut.

AOAS korosti, että potilasasiakirjojen laatimista koskevien säännösten noudattamisella turvataan oikeusturvaa koskevan perusoikeuden ja perusoikeuksina turvattujen riittävien terveyspalvelujen toteutumista.

AOAS piti laiminlyöntiä vakavana. Moitittavuuden arvioinnissa AOAS otti huomioon, että kysymys oli ollut haavoittuvassa asemassa olevan vammaisen lapsen välttämätöntä apuvälinettä koskevan lähetteen tekemisestä. AOAS kiinnitti huomiota myös siihen, että vammaisen lapsen asiakasprosessin epäonnistuminen oli johtunut sekä viranomaisen toimintatapojen (lähetekäytännöt) epäselvyydestä että huolimattomuudesta lähetteen teossa.

Lapsen toimintaterapiaa koskevassa ratkaisussa 5574/2022 AOA totesi hoitoon pääsyn enimmäisaikojen ylittyneen, kun lapsen toimintaterapia käynnistyi vasta reilun vuoden kuluttua siitä, kun hoidon tarve oli todettu. Toimintaterapian alkamisen viivästyminen perusteltiin sillä, että toimintaterapeuteista oli valtakunnallisesti pulaa ja tilanne kunnassa oli ollut vaikea. AOA ei voinut vakuuttua siitä, että kunta olisi asianmukaisesti täyttänyt velvollisuutensa valvoa ulkoistamiensa, mutta edelleen sen järjestämisvastuulla olevien terveyspalvelujen toteutumista.

### 3.4.8 RATKAISU ALUE- JA PAIKALLISHALLINNON ALALTA

#### LAITOSÄÄNESTYSJÄRJESTELYT PSYKIATRISILLA OSASTOLLA

Tapauksessa 2319/2023\* AOA antoi kaupungin vaaliviranomaiselle (vaalitoimikunta) huomautuksen vastaisuuden varalle menettelyvirheestä laitosaänestystä koskevassa tiedotuksessa ja viestinnässä. Lisäksi AOA kiinnitti vastaisuuden varalle hyvinvointialueen ja keskussairaalan huomiota henkilökunnan velvollisuuteen yleisesti myötävaikuttaa laitosaänestyksen asianmukaiseen toteuttamiseen.



AOA totesi, että perusoikeuksien edistämismääräys velvoittaa keskussairaalan ja hyvinvointialueen henkilöstöä. Lisäksi AOA kiinnitti hyvinvointialueen ja keskussairaalan huomiota viranomaisten yhteistyövelvoitteeseen laitosäänestyksessä.

AOA katsoi selvitetyn, etteivät kaikki potilaat keskussairaalan psykoosien akuuttiosastolla päässeet äänestämään eduskuntavaalien 2023 laitosäänestyksessä. Sairaala oli vaalitoimikunnan pyynnöstä tiedottanut etukäteen laitosäänestyspäivästä osastojen potilaille. AOA:n näkemyksen mukaan laitosäänestyksen toteutuksen epäonnistumisen keskeinen syy oli, että vaalitoimikunta ei ollut sopinut tai ilmoittanut etukäteen tarkan kellonajan, jolloin vaalitoimikunta saapui psykiatrian osastolle.

AOA päätyi siihen, että kantelijoiden äänioikeuden käytön estyminen laitosäänestyksessä on johtunut ensisijaisesti vastuullisen vaaliviranomaisen – vaalitoimikunnan – menettelyvirheestä. AOA piti virhettä vakavana, koska sen seurauksena jotkut psykiatrian osaston potilaat eivät olleet saaneet käyttää perusoikeutena turvattua äänioikeuttaan laitosäänestyksessä.

Äänestyspaikkana olevan laitoksen käytännöt ja menettelytavat eivät saa johtaa siihen, että laitoksessa hoidossa oleva henkilö ei voi käyttää perustuslaissa turvattua äänioikeuttaan. Selvityksestä ei ollut ilmennyt, että sairaalan henkilökunta olisi ilmoittanut vaaliviranomaisille havainneensa laitosäänestyksen toteuttamisessa ongelmia.

## 3.5

# Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin

### 3.5.1

#### OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄ KANSALLISENA VALVONTAELIMENÄ

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

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

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

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

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

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

Tämänkin vuoksi on tärkeää, että kanslian henkilökunnasta kaikki ne, joiden tehtäväalueeseen kuuluu valinnaisen pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvia paikkoja, osallistuvat myös kansallisen valvontaelimen tehtäviin. Käytännössä tämä tarkoittaa valtaosaa kanslian esittelijöistä, mikä tarkoittaa yli 30 henkilöä.

### 3.5.2 TOIMINTAMALLI JA TOIMINNASTA TIEDOTTAMINEN

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

Kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa varten on perehdytetty ulkopuolisia asiantuntijoita. Kansallisella valvontaelimellä oli kertomusvuonna käytettävissään yhteensä 22 asiantuntijaa. Heistä 11 on terveydenhuollon alan asiantuntijoita hoitotyön, psykiatrian, nuorisopsykiatrian, vanhuspsykiatrian, oikeuspsykiatrian ja kehitysvammalääketieteen alalta. Lastensuojeluun kohdistuvia tarkastuksia varten on käytettävissä 2 sosiaalihuollon asiantuntijaa. Lisäksi 4 asiantuntijaa tulee Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan alaisuudessa toimivasta vammaisten ihmisoikeuskomiteasta (VIOK, vammaisjaosto). Heidän asiantuntemustaan käytetään tarkastuksilla, jotka kohdistuvat yksiköihin, joissa vammaisten henkilöiden oikeuksia rajoitetaan. Lisäksi on perehdytetty 5 kokemusasiantuntijaa. Kolmella heistä on kokemusta sosiaalihuollon lasten ja nuorten suljetuista laitoksista. Kahden asiantuntemusta käytetään terveydenhuollon tarkastuksilla.

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

### 3.5.3 OSALLISTUMINEN KOULUTUKSIIN JA TILAISUUKSIIN

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

- SPT:n järjestämä konferenssi 9.2.2023, aiheena oli juhlistaa 20 vuotta täyttävää Opcatia ja 15 vuotta täyttävää SPT:tä – keskustelujen aiheina oli muun muassa hyvät käytänteet Opcatin tehokkaasta toteutuksesta ja yhteistyö kaikkien toimijoiden välillä sekä jakaa ajatuksia tulevista haasteista
- Euroopan NPM Forumin ja APT:n (Association for the Prevention of Torture) järjestämä työpaja kansallisille valvontaelimille (NPM), aiheena oli ”Monitoring mental health care in prisons” 14.-15.2.2023
- oikeusasiamiehen kanslian sisäinen koulutus 12.4.2023, aiheena ”Mielentilatutkimusten väheneminen – syistä ja seurauksista” ja ”Vankien väkivaltariskin ja vaarallisuuden arviointi”, kouluttajina OTT tutkimusjohtaja Jussi Pajuoja ja oikeuspsykiatrian erikoislääkäri Mika Rautanen
- Ihmisoikeuskeskuksen järjestämä seminaari 7.6.2023, aiheena ”Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien toteutuminen; tutkimuksen haasteita ja tuloksia”, pääpuhujana professori Rosie Harding Birminghamin yliopistosta

- keskustelutilaisuus Pikkuparlamentissa 7.6.2023, aiheena Ukrainan ihmisoikeusvaltuutetun työ ja käytännön varautuminen konfliktiolosuhteissa
- THL:n, VTH:n ja Rikosseuraamuslaitoksen järjestämä seminaari 21.9.2023, aiheena ”Vankien terveys ja hyvinvointi 2023” (tutkimusraportin julkistaminen)
- konferenssi ja symposiumi Riikassa 13. – 14.11.2023 aiheesta ”Promoting autonomy in mental healthcare”, järjestäjänä Biolääketieteen ja terveyden alan ihmisoikeuksien ohjauskomitea (CDBIO), Latvian oikeusasiamies ja Latvian yliopisto
- Valviran järjestämä webinaari 15.12.2023, aiheena ”Valvonta ja omavalvonta”

Helsingin Diakonissalaitoksen Psykotraumatologian keskus käynnisti 2023 Istanbulin protokolla -koulutushankkeen, johon osallistui myös kansallisen valvontaelimen koordinaattori oikeusasiamiehen kansliasta. Istanbulin pöytäkirja on käsikirja kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen tehokkaasta tutkimisesta ja dokumentoinnista. Koulutushankkeen tavoitteena on lisätä tietoisuutta käsikirjan käytöstä kidutuksen uhrien tunnistamisessa, tutkimisessa ja dokumentoinnissa. Tapaamiset jatkuvat vuonna 2024. Aiheesta on tulossa lisäksi verkkokoulutuskurssi ja suomennos käsikirjan uudistetusta versiosta.

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

### 3.5.4 KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Pohjoismaiden kidutuksen vastaiset kansalliset valvontaelimet tapaavat säännöllisesti vuosittain. Tapaamisissa on käsitelty kulloinkin ajankohtaisia teemoja. Syyskuussa 2023 Tukholmassa pidetyssä kokouksessa teemoina oli muun muassa kansallisen valvontaelimen ennaltaehkäisevän työn vaikuttavuus sekä alaikäiset ja nuoret vangit valvonnan kohteina.

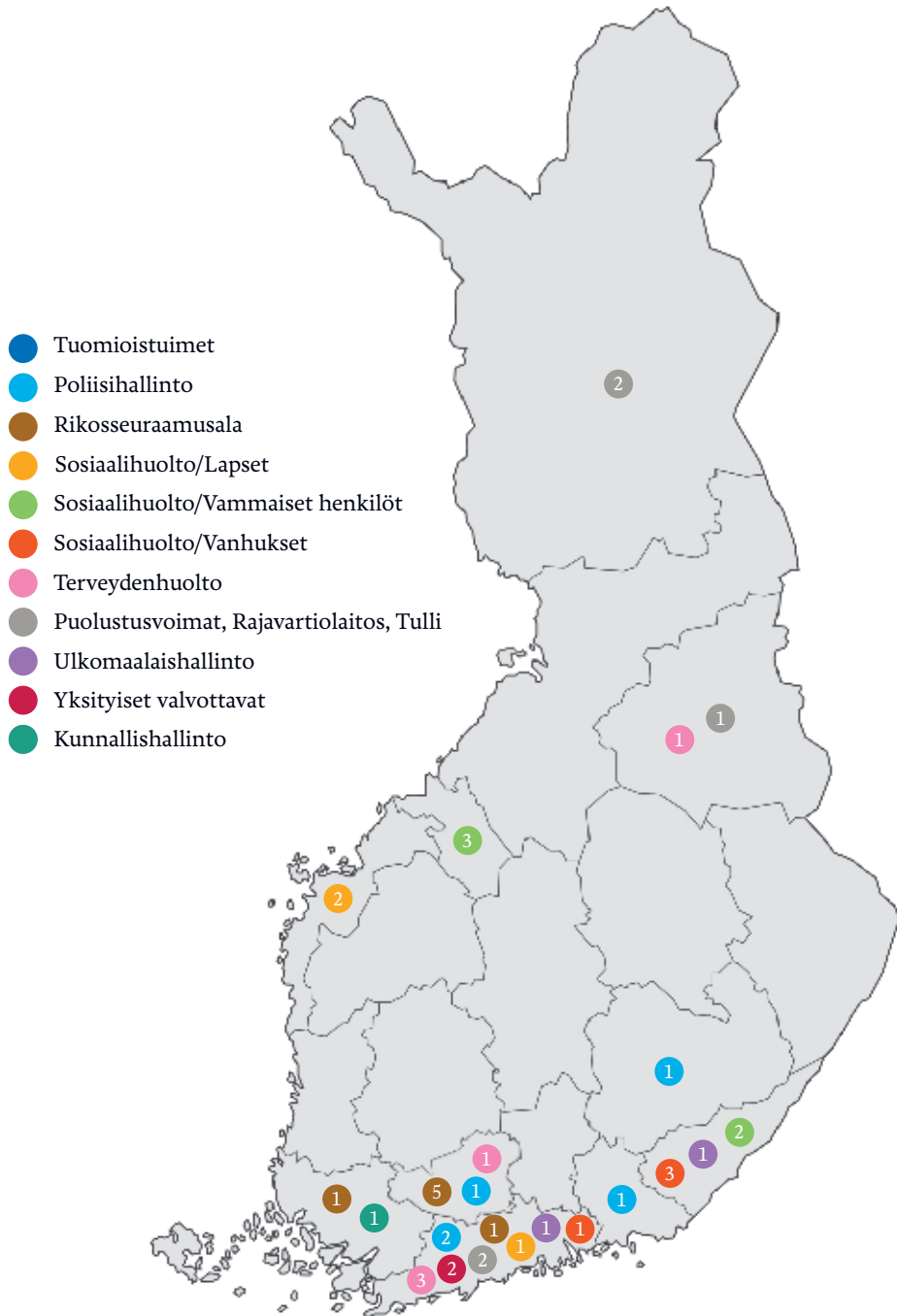
Kertomusvuonna tehtiin yhteistyötä myös Baltian maiden kanssa. Viron oikeuskanslerin ja kansallisen valvontaelimen edustajat tekivät 24.–26.1.2023 opintokäynnin tutustuakseen kansallisen valvontaelimen toimintaan ja Suomessa annettavaan tahdosta riippumattomaan psykiatriseen hoitoon. Käyntiin sisältyivät vierailut Kuopiossa sijaitsevaan valtioon oikeuspsykiatriseen Niuvanniemen sairaalaan sekä Helsingin kaupungin Auroran sairaalan akuuttipsykiatrian osastolle. Syyskuussa 2023 kävivät Liettuan oikeusasiamiehen edustajat niin ikään tutustumassa kansallisen valvontaelimen toimintaan ja Helsingin vankilaan.

### 3.5.5 TARKASTUSTOIMINTA

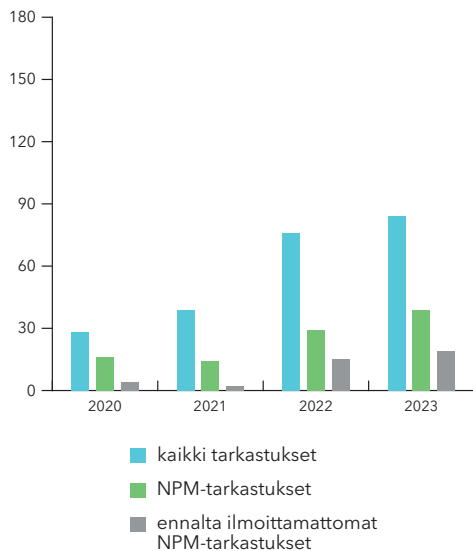
#### KANSALLISEN VALVONTAELIMEN TARKASTUKSET 2023

Kansallinen valvontaelin teki kertomusvuonna 39 tarkastusta (edellisenä vuonna 29). Kaikki tarkastukset tehtiin lähitarkastuksina. Koko kansliassa tehtiin tarkastuksia 84 (edellisenä vuonna 76). Lisäksi oikeusasiamiehen tarkastuksista kolme oli sellaisia, jotka liittyvät kansallisen valvontaelimen tehtävään (ks. kohta 3.5.6).

Tarkastuksista puolet (19) oli ennalta ilmoittamattomia. Yhteensä 13 ulkopuolista asiantuntijaa oli mukana 8 tarkastuksella, mikä tarkoittaa sitä, että joillakin tarkastuksilla käytettiin useampaa kuin yhtä asiantuntijaa.



*NPM-tarkastukset maakunnittain vuonna 2023.*



Tarkastukset vuosina 2020–2023.

## TARKASTUKSILLA HUOMIOITAVAT ERITYISTEEMAT

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

### 3.5.6 POLIISI

Poliisi huolehtii vapautensa menettäneiden säilytyksestä paitsi omista myös Tullin ja Rajavartiolaitoksen asioissa. Eniten kiinniottoja tehdään päihtymyksen vuoksi, vuonna 2022 noin 42 200. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt, joita oli vuonna 2022 noin 20 000 henkilöä ja joista lähes 1800 vangittiin. Lisäksi poliisin säilytystiloissa (jatkossa myös

poliisivankila) säilytetään jonkin verran ulkomaalaislain nojalla säilöön otettuja.

Tutkintavankia ei ole saanut vuoden 2019 alusta lukien pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta kauempaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuimien. Tavoitteena on, että kaikkien tutkintavankien säilytysvastuu siirtyy Rikosseuraamuslaitokselle vuoteen 2025 mennessä. Tämän jälkeen vapauden menetyksen kesto poliisivankilassa tulisi olemaan rikoksesta epäillyille korkeintaan 96 tuntia.

Poliisilla on käytössä viitisenkymmentä poliisivankilaa. Kansallisen valvontaelimen tarkastukset poliisin säilytystiloihin ovat yleensä ennalta ilmoittamattomia.

Tarkastuskäynneistä laaditut pöytäkirjat lähetetään aina sekä Poliisihallitukselle että tarkastuksen kohteena olleelle poliisilaitokselle. Poliisin omaa laillisuusvalvontaa poliisilaitoksilla hoitavat oikeusyksiköt. Oikeusasiamiehelle toimitetaan vuosittain Poliisihallituksen laillisuusvalvontakertomus. Poliisihallitus tekee laillisuustarkastuksia poliisin säilytystiloihin ennalta ilmoittamatta. Kertomusvuonna se tarkasti kolme poliisivankilaa.

## TARKASTUKSET

tarkastus-päivämäärä	kohde	paikka-määrä	asianumero	muuta / edellinen tarkastuskäynti
16.2.2023	Hämeenlinnan poliisivankila	47 selliä	1176/2023*	edellinen tarkastus 2014
16.2.2023	Hyvinkään poliisivankila	18 selliä	1177/2023*	edellinen tarkastus 2016
26.4.2023	Mikkelin poliisivankila	17 selliä	2868/2023*	edellinen tarkastus 2011
7.6.2023	Kouvolan poliisivankila	27 selliä	3669/2023*	edellinen tarkastus 2017
21.11.2023	Helsingin poliisivankila	132 selliä	6432/2023	edellinen tarkastus 2018 (849/2018*)
21.11.2023	Helsingin poliisivankilan terveydenhuolto	–	6434/2023	edellinen tarkastus 2018 (1488/2018*)

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa

Helsingin poliisivankilaa lukuun ottamatta kaikki muut tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta.

Edellisten lisäksi tehtiin oikeusasiamiehen tarkastus Poliisihallitukseen (6435/2023\*). Esillä olivat muun muassa yksityisen turvallisuusalan ohjaus, valvonta ja kehittäminen sekä poliisin sisäinen laillisuusvalvonta. Poliisin laillisuusvalvontaa selostetaan jaksossa 4.3.

Kertomusvuonna tehtiin myös ensimmäistä kertaa kansallisen valvontaelimen tarkastukset yksityisten vartiointiliikkeiden kiinniottiloihin. Näitä tarkastuksia selostetaan tämän jakson kohdassa 3.5.7. Yksityisen turvallisuusalan valvontaan liittyviä tarkastuksia tehtiin Helsingin poliisilaitoksen yksityisen turvallisuusalan valvontaan (6431/2023\*), Kaakkois-Suomen poliisilaitokseen (2440/2023\*) sekä Poliisihallitukseen ja sen yksityisen turvallisuusalan valvontayksikköön (2235/2023\*). Näitä selostetaan jaksossa 4.3.

**Poliisin säilytystiloihin** tehdyillä kansallisen valvontaelimen tarkastuksilla kiinnitettiin kertomusvuonna huomiota muun muassa seuraaviin asioihin:

### Yksintyöskentely säilytystiloissa

Niissä poliisivankiloissa, joissa kiinniotettujen määrä on vähäinen, vartijat joutuvat usein työskentelemään yksin (esim. 2868/2023\*). OA on pitänyt tätä hyvin ongelmallisena muun muassa säilytys- ja työturvallisuuden kannalta. Huolimatta OA:n kannanotoista asiaan ei ilmeisesti ole saatavissa muutosta ennen kuin yksin työskentely kielletään laissa. Vuodesta 2015 vireillä ollut poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua koskevan lain kokonaisuudistus jäi toteutumatta, kun hallituksen esitystä ei vuonna 2022 annettu eduskunnalle ennen vaalikauden päättymistä. Keskeinen syy tähän oli mitä ilmeisimmin se, että uudistuksen edellyttämää rahoitusta ei saatu järjestymään (ks. OA:n vuosikertomus 2022 s. 91). Lain kokonaisuudistus ei sisälly nykyisen hallituksen ohjelmaan.

### Oikeuksista ja velvollisuuksista ilmoittaminen

Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT) on Suomeen kohdistuneissa suosituksissaan kehottanut parantamaan oikeuksista tiedottamista vapautensa menettäneille. OA totesi, että lähes kaikissa tarkastetuissa poliisivankiloissa oli huolehdittu varsin hyvin siitä, että vapautensa menettäneille kerrotaan suullisesti ja annetaan kirjallisesti tiedoksi sellainen aineisto, jossa on riittävästi tietoa säilytystilan käytännöistä. Tämä oli myös kirjattu Poliisihallituksen ohjeiden edellyttämällä tavalla. Joissakin aiemmin tarkastetuissa poliisivankiloissa kirjallista materiaalia ei ole pidetty esillä säilytyshuoneissa. Syyksi on ilmoitettu, että sillä voi tukkia wc:n. Kertomusvuonna tehdyillä tarkastuksilla säilytystilojen henkilökunta ei ollut todennut tällaista vaaraa säilytysturvallisuudelle (1177/2023\*, 2868/2023\*, 3669/2023\*, 6432/2023).

### Vapautensa menettäneen terveydenhuolto ja oikeus lääkäriin

Vapautensa menettäneen terveydenhuolto poliisin säilytystiloissa on useimmiten järjestetty siten, että säilytystilan vartijat huolehtivat siitä, että vapautensa menettänyt saa hänelle siviilissä määrätyn lääkityksensä ja akuutissa tilanteessa paikalle hälytetään ensihoitoyksikkö. Tarkastetuissa poliisivankiloissa näin oli tilanne kolmessa yksikössä (1177/2023\*, 2868/2023\*, 3669/2023\*). OA suositteli, että nämä poliisilaitokset arvioisivat ainakin sairaanhoitajan säännöllisten käyntien tarpeellisuuden. Hän suositteli myös, että kaikki poliisilaitokset tavoittelisivat tilannetta, jossa kaikki yli 24 tuntia säilössä olevat vapautensa menettäneet tapaisivat terveydenhuollon ammattihenkilön. Nämä ovat olleet myös CPT:n suosituksia.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos ilmoitti arvioivansa ainakin sairaanhoitajan säännöllisten käyntien tarpeellisuuden (1177/2023\*).

Itä-Suomen poliisilaitos ilmoitti, että järjestelyistä aiheutuisi merkittäviä lisäkuluja. Sen mukaan suositukset voivat vaikuttaa myös muiden poliisilaitosten toimintaan, minkä vuoksi se lähetti asiassa antamansa lausunnon tiedoksi myös Poliisihallitukselle (2868/2023\*).

Tarkastuksilla on jouduttu edelleen muistuttamaan joitakin poliisivankiloita Poliisihallituksen ohjaukskirjeestä vuodelta 2017, jonka mukaan kaikille vapautensa menettäneille on tulovaiheessa kerrottava hänen oikeudestaan saada poliisiin järjestämän lääkärin luvalla myös omalla kustannuksella terveydenhoitoa säilytystiloissa. Myös CPT on edellyttänyt, että vapautensa menettäneellä on pääsy omalle lääkärille.

## Lääkehoito

Poliisin säilytystiloissa on erilaisia tapoja huolehtia vapautensa menettäneen lääkehoidosta. Helsingin poliisivankilassa lääkehoidon hoitavat kokonaan terveydenhuollon ammattihenkilöt. OA on pitänyt myös myönteisenä Hämeenlinnan poliisivankilan käytäntöä, jossa sairaanhoitaja on arkisin annostellut lääkkeet lääkedosettiin ja jakanut lääkkeet vapautensa menettäneille. Sen sijaan muissa tarkastetuissa poliisivankiloissa vartijat joutuivat huolehtimaan vapautensa menettäneen päivittäisestä lääkehoidosta.

Turvallinen lääkehoito -oppaassa edellytetään, että jokaisessa lääkehoitoa toteuttavassa yksikössä tulisi olla lääkehoitosuunnitelma. OA on tarkastuksillaan suosittanut poliisilaitoksia laatimaan säilytystiloja koskevan lääkehoitosuunnitelman. Tarkastetuista poliisivankiloista tällainen oli ainoastaan Helsingin poliisivankilassa.

OA on myös suosittanut, että kaikki lääkehoitoon osallistuvat vartijat suorittavat lääkkeenjakkokoulutukset. Tarkastetuissa poliisivankiloissa tämä oli hyvin hoidettu. Sen sijaan huumausaineiksi luokiteltavien lääkkeiden jakamiseen ja säilyttämiseen liittyvälle koulutukselle oli tarvetta (2868/2023\*, 3669/2023\*).

Itä-Suomen poliisilaitos totesi lausunnossaan, että se ei vastaa lääkkeidenjakkokoulutuksen laatimisesta eikä siten pysty vaikuttamaan koulutuksen sisältöön. Se ilmoitti olevansa yhteydessä Poliisihallitukseen ja selvittävänsä asiaa.

## HELSINGIN POLIISIVANKILAN TERVEYDENHUOLLON TARKASTUS

Tarkastusajankohtana poliisivankilan terveydenhuollosta vastasivat poliisilaitoksen palveluksessa olevat terveydenhuollon ammattihenkilöt ja poliisivankilan yhteydessä toimivan Helsingin kaupungin selviämishoitoaseman sairaanhoitajat ja lähihoitajat. Selviämishoitoaseman työntekijät eivät kuitenkaan osallistuneet rikoksesta epäiltyjen terveydenhoitoon. Tarkastuksella ilmeni, että poliisivankilan terveydenhuollon järjestäminen on suunniteltu siirrettäväksi kokonaisuudessaan keväällä 2024 Helsingin kaupungille, minkä jälkeen selviämishoitoasema vastaa poliisivankilan terveydenhuollosta kokonaisuudessaan. AOA:n alustavan näkemyksen mukaan järjestely edistää nykyistä paremmin vapautensa menettäneiden potilasturvallisuutta ja yhdenvertaisuutta.

Poliisilaitos ilmoitti pitävänsä kannatettavana, että vapautensa menettäneiden henkilöiden terveydenhuolto järjestetään uudelleen. Poliisivankilan nykyinen käytäntö, jossa kaksi erillistä terveydenhuollon toimijaa vastaa vapautensa menettäneiden henkilöiden terveydenhuollosta, ei ole kaikilta osin tyydyttävä eikä myöskään tehokkain tai turvallisin tapa toteuttaa potilashuoltoa.

Aiemmin tehdyllä kansallisen valvontaelimen tarkastuksella (1488/2018\*) oli jäänyt epäselväksi, miten alaikäisten vapautensa menettäneiden suhteen menetellään. Nyt tehdyllä tarkastuksella ilmeni, että valvontahenkilöstölle ja terveydenhuoltoa antaville oli järjestetty asiasta koulutusta. Ohjeistuksen mukaan poliisivankilan henkilöstön on ilmoitettava kaikista alaikäisistä vapautensa menettäneistä terveydenhuoltoon, jonka jälkeen terveydenhuollon ammattihenkilö tapaa alaikäisen mahdollisimman pian.



Lisäksi tarkastajille kerrottiin, että terveydenhuollon ammattihenkilö tapaa kaikki vapautensa menettäneet alaikäiset joka päivä. Poliisi on yhteydessä alaikäisen vanhempiin ja tekee lastensuojeluilmoituksen. AOA oli tyytyväinen siihen, että vastuu ja menettelyt alaikäisten kohdalla ovat selkiytyneet.

Poliisilaitos ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että poliisivankilan valvonta- ja hoitohenkilöstölle on järjestetty koulutusta haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseksi. Annetun ohjeen tarkoituksena on ollut luoda pakotettu ilmoitusmenettely, jossa poliisivankilan lääkärille tai muulle hoitohenkilöstölle ilmoitetaan sähköpostitse alaikäisestä tai muusta haavoittuvassa asemassa olevasta vapautensa menettäneestä henkilöstä.

Kansallisen valvontaelimen tarkastukseen liittyvät AOA:n lopulliset kannanotot ja suositukset ovat luettavissa tarkastuspöytäkirjasta (6434/2023).

### **MATKUSTAJA-AUTOLAUTAN SÄILYTYSILOJEN TARKASTUKSEN JÄLKEISET TOIMENPITEET**

Kidutuksen vastainen kansallinen valvontaelin teki marraskuussa 2022 ensimmäisen kerran tarkastuksen matkustaja-aluksen säilytystiloihin (6559/2022\*, ks. OA:n vuosikertomus 2022 kohta 3.5.6). Tarkastuksella nousi esiin lukuisia ongelmallisia kysymyksiä, jotka koskivat aluksen tiloja ja siellä noudatettavia menettelytapoja sekä lainsäädännön tilaa – mutta myös sitä, miten poliisi valvoo toimintaa. Tarkastuksen jälkeen laivayhtiö ilmoitti muun muassa seuraavista toimenpiteistä:

- poliisiviranomainen on tarkastanut ja hyväksynyt matkustaja-autolautan säilytystilat
- säilöönottoilmoitusten toimittamisesta poliisille on laadittu ohjeistus
- säilytystiloihin on hankittu uudet patjat
- säilytystiloihin on tilattu hälytyslaitteet, joilla vapautensa menettänyt saa yhteyden järjestyksenvolvoihin

Edellisen lisäksi tarkastus antoi aihetta neljään omana aloitteena tutkittavaan asiaan. Nämä koskivat muun muassa aluksilla tapahtuvaa järjestyksenvolvojen toimintaa ja poliisin siihen kohdistamaa valvontaa sekä kahta tapausta, joissa aluksella säilöönnotetut naiset oli riisutettu alasti.

### **3.5.7 YKSITYISTEN VARTIOINTILIIKKEIDEN KIINNIOTTOTILAT**

Kertomusvuonna tarkastettiin ensimmäisen kerran yksityisten vartiointiliikkeiden kiinniottotilat Kampin kauppakeskuksessa (Securitas Oy, 1488/2023\*) ja Helsingin päärautatieasemalla (Avarn Security, 1974/2023\*). Tarkastukset olivat ennalta ilmoitettuja.

OA kiinnitti molempien yhtiöiden huomiota tapahtumailmoitusten huolelliseen kirjaamiseen. Esimerkiksi kaikista voimankäyttötilanteista tulee kirjata tapahtumailmoitus. Lisäksi hän totesi, että vaikka järjestyksenvolvoilla on kiinniotto-oikeus, heillä ei ole säilöissäpito-oikeutta. Vaikka kiellettyjä säilöissäpitoja ei tullutkaan ilmi, OA korosti, että kiinniotetun laittaminen suljettuun tilaan yksinään tulee kyseeseen vain pakkotilassa tai hätävarjelutilanteessa. Hän painotti myös yhtiöiden omavalvonnan merkitystä.

### 3.5.8 PUOLUSTUSVOIMAT

Vapautensa menettäneen kohteluun Puolustusvoimien säilytystiloissa sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia. Tarkastuskäynneillä kiinnitetään huomiota vapautensa menettäneiden olosuhteisiin ja kohteluun sekä oikeuksista tiedottamiseen ja turvallisuuteen. Kertomusvuonna tehtiin seuraavat neljä tarkastusta, joista kaikista oli ilmoitettu etukäteen:

tarkastus-päivämäärä	kohde	asianumero	muuta / edellinen tarkastuskäynti
28.3.2023	Kaartin jääkäriyrykmentin säilytystilat	1768/2023*	edellinen tarkastus 2018
24.5.2023	Jääkäriprikaatin Sodankylän yksikön säilytystilat	3510/2023*	edellinen tarkastus 2017
24.5.2023	Jääkäriprikaatin Rovaniemen yksikön säilytystilat	3511/2023*	edellinen tarkastus 2017
30.10.2023	Kainuun prikaatin vapautensa menettäneiden säilytystilat	6866/2023*	edellinen tarkastus 2017

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa

Puolustusvoimien säilytystiloja käytetään melko harvoin. Tarkastuksilla niissä ei yleensä ole vapautensa menettäneitä. Näin oli myös kertomusvuonna. Tarkastetuissa yksiköissä vapautensa menettäneiden säilytyshuoneiden määrä vaihteli yhdestä huoneesta (Sodankylä) viiteen huoneeseen (Kainuu). Vapautensa menettäneiden määrät vuositasolla olivat muissa tarkastetuissa yksiköissä samansuuruiset (10–20 henkilöä) lukuun ottamatta Kaartin jääkäriyrykmenttiä, jonka säilytystiloissa oli vuonna 2022 ollut 100 vapautensa menettänyttä. Lisäksi Kainuussa oli vapautensa menettäneiden määrässä tapahtunut merkittävää kasvua. Yleisimmät perusteet vapauden menetykselle olivat karkaaminen ja päihtymys. Vapaudenmenetys kestää yleensä joitakin tunteja ja harvemmin yli vuorokauden.

Säilytystilojen tarkastuksilla OA kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

- säilytystilan varustustaso ja sen turvallisuus
- tulotarkastus, mukaan lukien sairauksista ja vammoista tiedusteleminen
- vapautensa menettäneiden valvonta
- vapautensa menettäneelle annettava informaatio muun muassa tämän oikeuksista ja velvollisuuksista sekä informaation kieliversiot
- ulkoilun järjestäminen
- perushuolto (ruokailu, suihku- ja wc-käynnit)
- valvonnasta vastaavan henkilökunnan määrä ja koulutus (muun muassa voimankäyttö- ja ensiapukoulutus)
- terveydenhoito ja ensiapuvalmius
- kirjaukset
- palohälytysjärjestelmä

Kertomusvuonna todettiin kaikissa yksiköissä, yhtä lukuun ottamatta, **säilytyshuoneiden kalustus hyvin karuksi**. Huoneissa oli vain ohut patja lattialla. Tarkastushavaintojen perusteella vapautensa menettäneet ruokailivat säilytyshuoneessa.

OA katsoi, että silloin kun vapautensa menettäneelle on tarjottava ateria, tulisi ruokailuolosuhteiden olla sellaiset, ettei hän joudu syömään sitä lattialla tai seisaaltaan (1768/2023\*, 3510/2023\*, 3511/2023\*).

Jääkäriprikaati ilmoitti, että sen operatiiviselle osastolle oli annettu tehtäväksi järjestää Sodankylässä säädylliset ruokailuolosuhteet vapautensa menettäneille. Esimerkiksi taitettava pöytä ja tuoli, jotka siirretään ruokailun ajaksi säilytystilaan tai ruokailun järjestäminen vartioston muissa tiloissa. Sen sijaan Rovaniemellä vapautensa menettäneet ruokailevat valvotusti Päävartion keittiössä, jossa on ruokapöytä ja penkit.

### 3.5.8 RAJAVARTIOLAITOS JA TULLI

Rajavartiolaitoksen ja Tullin tiloissa säilytettävän vapautensa menettäneen henkilön kohteluun sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia.

Kertomusvuonna ei tehty tarkastuksia Tullin säilytystiloihin. Sen sijaan kansallinen valvontaelin teki ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen Helsinki-Vantaan lentoasemalla sijaitsevaan Helsingin rajatarkastusosaston vapautensa menettäneiden säilytystilaan 11.12.2023 (6655/2023\*). Säilytystila oli tarkoitettu vain tilapäiseen ja lyhytaikaiseen (alle 12 tuntia) säilytykseen. Tarkastuksella todettiin parannettavaa muun muassa siinä, miten vapautensa menettäneelle annetaan tietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä säilytystilan olosuhteista.

### 3.5.9 RIKOSSEURAAMUSALA

Oikeusministeriön (OM) alainen Rikosseuraamuslaitos (Rise) huolehtii vankeusrangaistusten täytäntöönpanosta. Suomessa on 28 vankilaa, joista suljettuja laitoksia on 15 ja avovankiloita 13. Keskimääräinen vankiluku on pysynyt useita vuosia samana eli noin 3 000. Viime vuosina on kuitenkin ollut merkkejä vankimäärän kasvusta, mikä näkyy suljettujen vankiloiden yliasutuksena.

Rikosseuraamuslaitoksen oikeusyksikkö (jäljempänä oikeusyksikkö) toteuttaa omaa laillisuusvalvontaa vankiloissa. Oikeusasiamiehelle toimitetaan oikeusyksikön vuosiraportti, josta ilmenevät muun muassa oikeusyksikön laillisuusvalvontatarkastukset ja vankiloiden omavalvonta. Oikeusyksikkö teki kertomusvuonna tarkastukset neljään vankilaan sekä asiakirjatarkastukset kolmeen vankilaan. Oikeusyksikössä käsitellään kaikki oikeusasiamiehen antamat laillisuusvalvontatarkastukset, joista laaditut tiivistelmät toimitetaan tiedoksi henkilöstölle. Oikeudellisen ohjauksen matriisiryhmä valmistelee toimenpide-ehdotukset, jotka liittyvät muun muassa oikeusasiamiehen kannanottoihin ja Euroopan kidutuksen vastaisen komitean (CPT) suosituksiin.

### VANKIEN JA HENKILÖKUNNAN KUULEMINEN

Oikeusasiamiehen kansliassa on otettu käyttöön uutena työkaluna vankilan henkilökunnalle ja vangeille suunnatut kyselylomakkeet. Kyselyissä tiedustellaan näkemyksiä muun muassa vankien ja henkilökunnan suhteista, turvallisuudesta sekä syrjinnästä ja yhdenvertaisesta kohtelusta. Tavoitteena on, että kyselyt toteutetaan ennen vankilaan tehtävää tarkastusta. Kyselyihin vastaaminen on vapaaehtoista ja vastaukset annetaan nimettöminä. Vastauksista saatava tieto auttaa oikeusasiamiestä ja kansallista valvontaelintä kohdentamaan tarkastustoimintaansa entistä paremmin. Tarkastuksen loppukeskustelussa vankilalle annetaan yleensä palaute vastauksista ja käydään läpi erityisesti niitä asioita, joihin vankilassa olisi hyvä kiinnittää huomiota.

Kyselyjen lisäksi vankilatarkastuksella varataan yleensä sekä vangeille että henkilökunnalle mahdollisuus tulla keskustelemaan tarkastajien kanssa. Tarkastajat pyrkivät myös haastattelemaan sellaisia vankeja, jotka eivät omaehtoisesti ilmoittaudu keskustelemaan ja jotka esimerkiksi kuuluvat haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten alaikäiset, iäkkäät ja vammaiset vangit. Erityisesti vankilaympäristössä haavoittuvassa asemassa ovat myös naiset sekä kieli- ja kulttuurivähemmistöihin ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvat. Tarvittaessa käytetään tulkkausta.

## TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin viisi vankilatarkastusta:

tarkastus-päivämäärä	kohde	vankipaik- kamäärä	asianumero	muuta / edellinen tarkastuskäynti
13.-14.3.2023	Riihimäen vankilan F- ja D-osastot	–	1186/2023*	–
25.4.2023	Riihimäen vankilan C-osastot	–	2330/2023*	–
1.6.2023	Hämeenlinnan vankila	100	2911/2023*	edelliset tarkastukset 2014 ja 2015 (perheosasto)
26.9.2023	Keravan vankila	130	5747/2023	edellinen tarkastus 2018 (448/2018*)
3.10.2023	Riihimäen vankilan esteettömyystarkastus	206	6259/2023*	–

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa

Esteettömyystarkastusta lukuun ottamatta tarkastukset olivat ennalta ilmoitettuja. Riihimäen vankilan tarkastaminen oli jaettu kolmeen osaan, joista ensimmäinen tarkastus kohdistui A-osastoihin ja C1-osastoon 17.11.2022 (5672/2022\*). Tätä edeltävä tarkastus Riihimäen vankilaan oli tehty 2016. Riihimäen ja Keravan vankiloihin toimitettiin etukäteen kyselyt henkilökunnalle ja vangeille.

Esteettömyystarkastukseen liittyviä havaintoja selostetaan vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa jaksossa 3.4. Vankiterveydenhuoltoon tehtiin kaksi tarkastuskäyntiä, joita selostetaan jäljempänä tämän jakson kohdassa 3.5.10. Tätä kirjoitettaessa ei ollut käytettävissä Keravan vankilaa koskevat AOA:n lopulliset kannanotot ja suositukset.

## RIIHIMÄEN VANKILAAN TEHDYT TARKASTUKSET

Riihimäen vankilaan tehdyillä tarkastuksilla kansallinen valvontaelin kiinnitti huomiota moniin asioihin, joista voi lukea oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistuja tarkastuspöytäkirjoista. Risén oikeusyksikkö ilmoitti pitäneensä Riihimäen vankilan johdon kanssa kokouksen, jossa ne yhdessä keskustelivat kansallisen valvontaelimen toisen tarkastuksen havainnoista. Tätä kirjoitettaessa puuttuvat vielä kolmannen tarkastuksen toimenpideilmoitukset vankilasta ja oikeusyksiköstä.

## Resurssien puute

Riihimäen tarkastuksilla nousi esille erityisesti resurssien puute, joka on yhteinen koko rikosseuraamusalalle ja jolla on vaikutusta vankilan toimintaan sekä vankien oloihin ja henkilökunnan hyvinvointiin. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti todettu, että resurssien vähäisyydellä ei voida perustella viranomaistoiminnassa tapahtuvia oikeudenloukkauksia. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole myöskään valvoa viranomaisten resurssien riittävyyttä. Tätä ei voi kuitenkaan jättää huomioimatta, jos voimavarojen puute selvästi vaikuttaa esimerkiksi vankien asianmukaisiin olosuhteisiin ja kohteluun.

Valtioneuvoston oikeudenhoidosta teettämän selonteon (valtioneuvoston julkaisuja 2022:67) mukaan Rise ei kykene toteuttamaan velvoitteitaan. Riselle tulisi osoittaa 400 henkilötyövuoden lisäresurssi vuoteen 2027 mennessä. Toiminnan tason nostaminen lainsäädännön edellyttämälle tasolle vaatisi vielä merkittävästi suurempaa henkilöstömäärää vuoteen 2030 mennessä sekä vankilaverkon uudistamista.

Riihimäen vankila ilmoitti tarkastusten jälkeen AOA:lle toimenpiteistään ja totesi yleisesti, että vankiloiden resursointi oli kaukana edes tyydyttävästä. Tämä näkyi Riihimäellä puutteina vangeille tarjottavissa toiminnoissa ja niiden peruuntumisissa, sellien ovien kiinni pitämisessä ja osastojen aukioloajoissa. Tiedossa oli, että Riihimäen vankilaan tullaan kohdentamaan vuonna 2024 säästöjä, jotka kohdistuvat sijaisten käyttöön. Näillä toimenpiteillä oli vankilan mukaan vaikutuksia toimintojen järjestämiseen. Vankilan mukaan kokonaisuudessa tulee huomioida myös, että henkilöstön työturvallisuus pysytään takaamaan.

Kertomusvuonna Riihimäen vankilaan tehdyillä tarkastuksilla resurssien – nimenomaan henkilöresurssien – puute näkyi sellien aukioloajoissa sekä toimintojen ja vapaa-ajantoiminnan järjestämisessä erityisesti tutkintavankiosastolla, tehostetun valvonnan (teva) osastoilla ja varmuusosastolla. Sellin ulkopuolista aikaa koskeva 8 tunnin minimisuositus ei toteutunut eikä tarjolla ollut sellin ulkopuolista mielekästä ja kehittävää toimintaa.

Vankila ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että tutkintavankiosastolla asuville vangeille on järjestetty pienimuotoista toimintaa jo pitkään, mutta henkilöstöresurssien määrä ei mahdollista järkevää ja mielekästä toimintaa kahdeksaa tuntia päivässä. Tuli myös huomioida, että laitoksessa on 20 tutkintavankipaikkaa ja todellisuudessa laitoksessa oli 50 tutkintavankia päivittäin. Risen oikeusyksikön mukaan tutkintavankiosastolle ei voitu mahdollistaa liikuntahallissa käymistä, koska senhetkinen henkilöstön määrä ei sitä mahdollistanut. Myöskään sellin ulkopuolisen ajan lisääminen ei ollut mahdollista. Sen sijaan opiskelua on voitu lisätä lokakuusta 2023 lähtien siten, että korkeakouluopiskelijoiden haltuun on voitu antaa uudet tietokoneet, minkä lisäksi opintoja voi edistää myös kirjastossa. Teva-osastoille ei ole voitu suunnitella toimintaa, koska vankila ei ole saanut lisää toimintaa järjestävää henkilökuntaa.

Myös Risen oikeusyksikön mielestä tilanne oli huolestuttava. Oikeusyksikkö totesi kuitenkin pitävänsä hyvänä, että vaikeasta resurssitilanteesta huolimatta toimintaa ja sellien aukioloa on pyritty lisäämään.

AOA katsoi, että lain edellyttämien vankien toimintojen sekä vapaa-ajantoimintojen määrä ja laatu olivat laajasti ongelma Rikosseuraamuslaitoksessa, ei vain Riihimäen vankilassa. AOA piti erittäin huolestuttavana sitä, että jo pitkän aikaa on jatkuvasti jouduttu esittämään moitteita sellin ulkopuolisen ajan niukkuudesta sekä siitä, ettei vangeille tarjota riittävästi mielekkäitä ja kehittäviä toimintoja (esim. 2066/2008\* ja 2336/2017\*). Muutosta ei kuitenkaan vaikuta tapahtuneen. Myös Euroopan kidutuksen vastainen komitea (CPT) on jo pitkään toistuvasti kiinnittänyt huomiota monipuolisen toiminnan merkitykseen vankien hyvinvoinnin ja ihmisarvoisen kohtelun takaajana.

## Lasten huomioiminen – hyvä käytäntö

Vankilassa vieraileville vankien pienille lapsille oli tehty kuvakirja, jossa kerrottiin lapsentasoisesti elämästä vankilassa. AOA piti tätä hyvänä esimerkkinä myös muille vankiloille. Risen oikeusyksikkö ilmoitti saattaneensa asian eteenpäin asiasta vastaavalle yksikölle.



## HÄMEENLINNAN VANKILAAN TEHTY TARKASTUS



Hämeenlinnan vankila on tarkoitettu naispuolisille vankeus- ja tutkintavangeille. Vankila avattiin uusissa tiloissa marraskuussa 2020 ja se on Suomen ensimmäinen älyvankila, jossa jokaisella vangilla on henkilökohtainen sellipääte. Tämä mahdollistaa vangeille etäopiskelun, joustavan yhteydenpidon läheisiin ja entistä laajemmat kuntoutusmahdollisuudet. Älyvankilajärjestelmästä ja digipalveluista voi lukea enemmän tarkastuspöytäkirjasta.

Monista myönteisistä tarkastushavainnoista huolimatta myös Hämeenlinnan vankilassa todettiin tietyillä osastoilla (tutkintavankiosasto ja päihteenetön sopimusosasto) sellin ulkopuolisen ajan jäävän alle suositellun 8 tunnin. Myös mielekkään ja kehittävän toiminnan tarjoamisessa oli kehittämisen varaa.

Vankilan johto kertoi tiedostavansa toimetuuden suljetuimmilla osastoilla ja suhtautui hyvin myönteisesti ratkaisujen etsimiseen tilanteen parantamiseksi. Vankilassa kehitetään aktiivisesti uusia toimintamuotoja erityisesti naisvankien tarpeisiin. Lisäksi osastojen yhteisten tilojen ja luokkahuoneiden käyttömahdollisuuksia pyritään entisestään lisäämään.

Edellisen lisäksi todettiin, että nuoriso-osastolle sijoitetun vangin mahdollisuus sosiaalisiin kontakteihin jäi hyvin vähäiseksi, vaikka sellin ulkopuolista aikaa oli runsaasti. AOA kehotti vankilaa ryhtymään toimenpiteisiin tilanteen parantamiseksi. Alaikäisten vankien asuttaminen erilleen aikuisista vangeista ei tarkoita sitä, että heidät tulee pitää kokonaan yksin. Jos alaikäisiä on laitoksessa vain yksi tai enintään muutama, heille voidaan muiden sosiaalisten kontaktien vähäisyyden vuoksi järjestää toimintaa valikoidusti yhdessä aikuisten vankien kanssa, jotta heidän tilanteensa ei olisi eristämisen kaltainen. Asiassa tulee huomioida lapsen etu ja riittävä valvonta.

Muiden vankiloiden tavoin myös Hämeenlinnassa ilmeni henkilöstöresursseihin liittyviä haasteita. AOA piti huolestuttavana, että henkilökunta joutui työskentelemään paljon yksin, millä oli vaikutusta työturvallisuuteen.

Vankilan johto ilmoitti, että se oli kartoittanut ensisijaiset kehityskohteet tältä osin ja ryhtynyt välittömiin toimenpiteisiin. Vankilassa oli esimerkiksi laadittu aikataulu toimintojen sulkemisesta, jos henkilökunnan määrä on kriittinen. Huoli vankilan kokonaistilanteesta oli ilmaistu myös Rikosseuraamuslaitoksen johdolle.

### 3.5.10 VANKITERVEYDENHUOLTO

Vankien terveydenhuolto kuuluu STM:n hallinnonalaan. Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH) toimii THL:n yhteydessä. Oikeusasiamiehen ja kansallisen valvontaelimen tarkastuskäyntien lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto tekevät ohjaus- ja valvontakäyntejä VTH:n poliklinikoille ja sairaaloihin. Oikeusasiamies saa käynneistä laaditut kertomukset tiedoksi.

Syyskuussa 2023 julkistettiin Vankien terveys ja hyvinvointi 2023-raportti (WATTU IV), joka on THL:n, Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön yhteinen tutkimushanke. Raportti käsittelee vankien terveyttä ja hyvinvointia aiempaa monipuolisemmin useista eri näkökulmista. Tutkimustulosten lisäksi raportti tarjoaa tutkitun tiedon pohjalta lukuisia suosituksia ja jatkotoimenpide-ehdotuksia.

#### TARKASTUKSET

Vankiterveydenhuoltoon tehtiin kaksi ennalta ilmoitettua tarkastusta:

- VTH:n Riihimäen poliklinikka 14.3.2023 (1107/2023\*)
- VTH:n Psykiatrinen vankisairaala, Turun yksikkö 12.–13.6.2023 (3067/2023), edellinen tarkastus 2019 (2570/2019\*).

#### RIIHIMÄEN POLIKLINIKAN TARKASTUS

Poliklinikan toiminnan suurin haaste liittyi Rikosseuraamuslaitoksen (Rise) vartijaresussin niukkuuteen. Se oli voinut jopa estää potilaiden kuljettamisen vankilan sisällä poliklinikalle taikka vankilan ulkopuolisiin tutkimuksiin tai hoitoon. Tämä koski myös suun terveydenhuoltoa ja liittyi erityisesti Jokelan vankilan potilaiden kuljettamiseen vastaanotolle Riihimäen vankilaan.

Sekä Riihimäen että Jokelan vankilan mukaan vankilan ulkopuolelle tapahtuvat kuljetukset olivat viime vuosina lisääntyneet huomattavasti. Tämä yhdistettynä jatkuvaan vartijaresurssien vähyteen on aiheuttanut vastaanottoaikojen siirtymisiä. Molemmissa vankiloissa pyrittiin löytämään tilanteeseen ratkaisu yhdessä VTH:n kanssa.

AOA totesi, että vankiloiden on huolehdittava osaltaan siitä, että vangit saavat heidän terveydentilansa edellyttämän terveyden- ja sairaanhoidon silloin, kun terveydenhuollon ammattihenkilö on arvioinut sen tarpeelliseksi. Puute vartijaresurssista oli tullut esille myös tarkastuksilla, jotka oli tehty VTH:n muille poliklinikoille. AOA Pölönen on kiinnittänyt huomiota asiaan esimerkiksi VTH:n toiminnanohjaukseen 2021 tekemällään tarkastuksella (1185/2021\*). AOA korosti tarkastuspöytäkirjassa, joka toimitettiin myös oikeusministeriölle ja Riselle, että vankien terveydenhuollon toteuttamiseen on suhtauduttava asiaan kuuluvalla vakavuudella ja ryhdyttävä välittömiin toimiin asiantilan muuttamiseksi.

Toisena tärkeänä asiana tarkastuksella nousi esille poliklinikan huoli psykiatristen palvelujen riittävästä.

VTH:n toiminnanohjauksesta ilmoitettiin, että psykiatrian palveluja ollaan kehittämässä valtakunnallisesti ja tarkoituksena on ottaa käyttöön etäpalvelut koko maassa.

AOA korosti psykiatristen palvelujen saatavuuden tärkeyttä niitä tarvitseville. Hän piti VTH:n etäyhteyden käyttöä koskevaa suunnitelmaa sinänsä kannatettavana, mutta korosti samalla, että potilaalla tulisi olla myös mahdollisuus psykiatrin tapaamiseen vastaanotolla. AOA on ottanut omana aloitteena tutkittavaksi psykiatrisen hoidon saatavuuden vankiloissa (64/2024, vireillä).

Vankien terveys- ja hyvinvointi 2023-raportista ilmenee, että psykoosisairaajat vangit ovat vankeusaikanaan muita useammin eristämistoimenpiteiden kohteena. Raportissa pidetään tärkeänä varmistaa, ettei vankiloista muodostu vakavasti psyykkisesti sairaiden ihmisten epätarkoituksenmukainen sijoituspaikka.

### Psykiatrisen vankisairaalan tarkastus

Tätä kirjoitettaessa tarkastuksesta ei ollut olemassa vielä AOA:n lopullisia kannanottoja ja suosituksia. Tarkastushavainnot koskivat muun muassa seuraavia asioita:

- psykiatriseen hoitoon oli mahdollista päästä ilman odotusaikaa, sen sijaan eri tutkimuksiin pääsemistä voi joutua odottamaan jopa vuoden
- sairaalassa työskentelevien vartijoiden tehtävät ja toimivalta eivät vaikuttaneet olleen kaikilta osin selviä eikä tätä ollut ohjeistettu Rikosseuraamuslaitoksen puolelta
- potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta annettu ohje vaikutti epäselvältä ja siinä oli myös virheellisyksiä ja epäohdonmukaisuuksia

Edellisten lisäksi AOA esitti alustavan kannanottonsa lievästi kehitysvammaisen vankipotilaan mahdollisuudesta saattaa poistumisluva-asia vireille. Tarkastuksella havaittiin, että tässä ilmeni haasteita. AOA suositti alustavasti tältä osin, että sairaalassa käsiteltäisiin yleisemminkin sitä, miten erityistä tukea tarvitsevaa potilasta voitaisiin auttaa käyttämään oikeuksiaan ilman, että hänen tarvitsisi tukeutua muihin potilaisiin. Potilas saattaa tarvita apua myös tiedotteiden, sääntöjen ja muiden vastaavien asiakirjojen sisällön selvittämisessä, jos hän ei esimerkiksi osaa lukea hyvin tai ei ymmärrä lukemaansa riittävästi.

#### 3.5.11 ULKOMAALAISTEN SÄILÖÖNOTTOYKSIKÖT

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

Suomessa toimii kaksi ulkomaalaisten säilöönottoyksikköä: Helsingin Metsälässä (40 paikkaa) sijaitseva ja Konnunsuolla Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä sijaitseva (69 paikkaa). Molemmat ovat Maahanmuuttoviraston alaisia yksiköitä.

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

Kansallinen valvontaelin pyrkii tekemään säännöllisesti noin vuoden välein tarkastuskäynnit molempiin säilöönottoyksiköihin. Kertomusvuonna kumpaankin yksikköön tehtiin ennalta ilmoitettu tarkastus:

- Helsingin säilöönottoyksikön tarkastus 26.4.2023 (2745/2023), edellinen tarkastus marraskuussa 2021 Helsinkiin (7238/2021\*)
- Joutsenon vastaanottokeskuksen ulkomaalaisten säilöönottoyksikön tarkastus 12.12.2023 (7813/2023), edellinen tarkastus joulukuussa 2022 (7487/2022\*)

**Helsingin säilöönottoyksikössä** työskenteli kaksi sairaanhoitajaa täysipäiväisesti. Vapautensa menettäneen alkuterveystarkastuksista noin 90 % pystyttiin tekemään 24 tunnin sisällä yksikköön saapumisesta. Yksikössä ei ollut esiintynyt vapautensa menettäneillä itsemurhayrityksiä tai vakavampaa itsetuhoisuutta. Edellisen kansallisen valvontaelimen tarkastuksen aikaan yksikössä oli ollut suunnitteilla henkilökunnalle psykologisen ensiavun koulutus, mikä ei ollut vielä toteutunut.



**Joutsenon säilöönottoyksikössä** oli sen sijaan vapautensa menettäneillä esiintynyt jonkin verran itsesuhoisuutta, minkä kerrottiin liittyneen joissain tapauksissa huumausaineiden käyttöön yksikössä. Henkilökunnan näkemysten mukaan säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annettu laki ei kykene puuttumaan kunnolla huumausaineiden salakuljettamiseen. Tullin virkamiehet olivat tehneet erityistarkastuksen säilöönottoyksikköön syksyllä 2023 yksikön pyynnöstä.

AOA päätti ottaa tarkastushavaintojen perusteella omana aloitteena tutkittavaksi vapautensa menettäneiden erillään säilyttämisestä tehdyn päätöksen lainmukaisuuden (311/2024, vireillä).

### 3.5.12 SOSIAALIHUOLLON LASTEN JA NUORTEN YKSIKÖT

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

Lastensuojelulaitoksiin tehdyt tarkastukset, kantelumenettelyn helpottaminen ja aktiivinen tiedottamistyö on näkynyt selvänä lasten tekemien kanteluiden määrän kasvuna. Tästä voi lukea enemmän lapsen oikeuksia koskevasta jaksosta 4.12.

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

#### TARKASTUKSET

tarkastus-päivämäärä	kohde	paikkoja	asianumero
3.10.2023	Nuorisopsykiatrisen asumiskoti Puro, yksiköt Skogsbacken 1 ja 3, Vähäkyrö, yksityinen palveluntuottaja	yhteensä 14	4480/2023
21.-22.8.2023	Naulakallion lastenkoti, Helsinki, kunnan ylläpitämä	–	4983/2023
5.10.2023	Lagmansgårdenin koulukoti, Pedersöre, valtion ylläpitämä	11 sijaishuoltopaikkaa	5758/2023

#### LASTENSUOJELULAITOKSEN KADONNEET LAPSET

Lastensuojelun sijaishuollosta luvatta poistuminen ja sinne palaamatta jättäminen (jatkoissa tästä ilmiöstä käytetään myös puhekielessä yleistynyttä sanaa hatkaaminen) on selvästi kasvanut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Tämä on näkynyt myös oikeusasiamiehen ja kansallisen valvontaelimen lastensuojelulaitoksiin tehdyillä tarkastuksilla.

Valtakunnallisen lastensuojelun kehittämissyhteisö Pesäpuu ry on maaliskuussa 2023 julkaissut raportin ”Kohti kansallista tilannekuvaa lastensuojelun sijaishuollosta kadonneista lapsista”. Lastensuojelun sijaishuollosta kadonneita eli hatkassa olevia lapsia on Suomessa vuosittain satoja. Tästä laajasta selvityksestä käy ilmi, että sijaishuollosta kadoksissa ollessaan nuoret ovat merkittävässä riskissä kohdata vakavia oikeudenloukkauksia.

Nuoret joutuvat hatkassa ollessaan esimerkiksi rikosten uhreiksi, päätyvät tekemään itse rikoksia ja käyttämään päihteitä sekä kohtaavat erilaista painostamista, uhkailua ja hyväksikäyttöä, joka vakavimmillaan täyttää ihmiskaupan määritelmän. Nuoret ovat hatkassa jopa hengenvaarassa. Tästä huolimatta näitä nuoria ei välttämättä etsi kukaan.

Raportissa todetaan, että kadonneiden nuorten etsimiseksi, löytämiseksi ja takaisin sijaishuoltopaikkaan saattamiseksi tehtävää yhteistyötä estävät lastensuojelulaitosten, sosiaalityön ja poliisin riittämättömät resurssit. Lisäksi haasteita tuottavat lainsäädännön ongelmat. Toimijoiden välillä ei ole yhteistä ymmärrystä muun muassa toimivaltaan, vastuisiin ja toimintamalleihin liittyvissä kysymyksissä. Maaliskuussa 2024 on otettu käyttöön Hatkassa.fi-verkkosivusto, joka tarjoaa tietoa nuorille, läheisille ja ammattilaisille.

Raportin pohjalta on vuoden 2024 alussa julkaistu myös selvitys, jonka tavoitteena on muun muassa tuottaa tietoa päätöksenteon, kehittämistyön ja käytäntöjen tueksi (Hatkassa lapsen silmin – Analyysi lastensuojelun sijaishuollosta luvatta poistuneiden lasten kyselytutkimuksesta, Outi Kekkonen & Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2024:1). Selvityksessä todetaan, että ehkäisemällä hatkaamista voidaan myös ehkäistä lasten päihteiden käyttöä, ja ehkäisemällä päihteiden käyttöä voidaan ehkäistä haavoittavia kokemuksia. Tällä hetkellä kaikki sijaishuoltopaikat eivät pysty tarjoamaan laadukasta päihde- ja riippuvuushoitoa lapsille ja päihteitä käyttäviä lapsia siirrellään sijaishuollosta toiseen. Selvityksessä annetaan seitsemän toimenpidesuositusta, joilla tähän ilmiöön voitaisiin vaikuttaa.

## TARKASTUSHAVAINTOJA JA TOIMENPITEITÄ

Kaikilla tarkastuksilla keskusteltiin laitoksesta kadonneista lapsista ja heidän etsimiseensä liittyvistä haasteista. **Naulakallion lastenkodissa** tarkastajille kerrottiin, että jos lapsi poistuu luvatta laitoksesta tai jättää sinne palaamatta, ei yövuorossa olevalla työntekijällä ole mahdollisuuksia lähteä etsimään tai hakemaan lasta. Tarkastajille kerrottiin, että tähän ongelmaan oli toistuvasti pyritty saamaan korjausta pyytämällä yöaikaiseen lasten valvontaan lisäresursointia. Tällaista ei ollut saatu.

Yksiköillä oli myös vaikeuksia saada poliisilta virka-apua lapsen palauttamiseksi laitokseen. **Nuorisopsykiatristen Skogsbackenin yksiköissä** tarkastajille kerrottiin, että poliisit olivat haluttomia etsimään hatkassa olevaa lasta. **Lagmansgårdenin koulukodissa** kerrottiin, että poliisilta sai virka-apua vain, jos sijaishuollosta hatkannut lapsi oli akuutisti vaarassa. Edellä kerrotun selvityksen toimenpidesuosituksissa nostettiin esille kysymys siitä, oliko olemassa sijaishuollosta hatkanneita lapsia, jotka eivät olisi akuutissa tai konkreettisesti vaarassa. Samalla siinä peräänkuulutettiin toimintaohjeiden ja viranomaiskäytäntöjen tarkastelua ja uudistamista – sekä toimivaltuuksien tarkastelua.

AOA pyysi Helsingin kaupungilta selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin lastensuojelu ryhtyy Naulakallion lastenkodin tarkastuksella tehtyjen havaintojen vuoksi. Toimenpideselvitystä ei pyydetty ainoastaan tarkastetun lastenkodin osalta, vaan yleisemmin myös kaikkia kaupungin omia lastensuojelulaitoksia koskien. Selvitystä pyydettiin muun muassa seuraavista asioista:

- työntekijöiden **koulutus ja perehdytys** lastensuojelulaitoksissa - erityisesti rajoitustoimenpiteitä koskeva koulutus ja uuden työntekijän perehdytys
- **riittävä resursointi**, jotta voidaan taata henkilökunnan läsnäolo päivittäisessä arjessa ja mahdollistetaan lapselle virikkeellistä toimintaa erityisesti silloin, kun lapsella jatkuu pitkään liikkumisvapauden rajoittaminen – resurssien riittävyys oli huomioitava myös yöaikaan, koska esimerkiksi kadonneen lapsen etsintää ei voida siirtää myöhemmäksi odottamaan riittäviä resursseja
- **lasten koulunkäynnin järjestäminen** pitkien rajoitustoimien (liikkumisvapauden rajoittaminen) ja päihdehoidon aikana
- sijoitettujen lasten **päihdekatkaisun ja vieroitushoidon** kehittäminen – miten lapsen päihdeongelmiin puututaan Helsingin muissa omissa yksiköissä

**Lagmansgårdenin koulukodin** tarkastuksen jälkeen koulukoti toimitti ilmoituksen toimenpiteistä, joihin se oli ryhtynyt. Samalla koulukoti ilmaisi huolensa lasten karkaamisista koulukodista ja huumeidenkäytöstä. Nämä vaikuttivat heidän koulunkäyntikykyynsä ja luvattomiin poissaoloihinsa koulusta. Koulukodissa toivottiin nykyistä tehokkaampia keinoja lasten päihdehoitoon. Lasten päihdeongelmien vakavuus ilmeni tarkastuksella myös lapsia koskevista asiakirjoista.

Koulukodin tarkastuksella tehtyjen havaintojen perusteella AOA päätti **ottaa omana aloitteena** tutkittavaksi laitoksen eristyshuoneen olosuhteet, yksityisyydensuojan ja sinne sijoitetun lapsen kohtelun.

### 3.5.13 SOSIAALIHUOLLON VANHUSTEN YKSIKÖT

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

Iäkkäiden henkilöiden perusoikeuksia rajoitetaan jatkuvasti sosiaalihuollon palveluyksiköissä, vaikka siitä ei ole säännelty laissa. AOA on pitänyt tätä merkittävänä epäkohtana ja esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle, että se ryhtyisi viipymättä valmistelemaan iäkkäiden henkilöiden oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä (3115/2020\* ja 4180/2020\*). Jo ennen lainsäädännön valmistumista AOA on pitänyt tarpeellisena, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ohjeistavat valtakunnallisesti niistä keinoista, joiden avulla iäkkäiden henkilöiden perusoikeuksien rajoittamista voidaan välttää (3014/2022\*). AOA on lisäksi mielenterveyslain täydentämistä koskevassa esityksessään (164/2021\*) todennut, että kaikkein kiireellisintä olisi saattaa voimaan lainsäädäntöä niillä sektoreilla, joista se puuttuu kokonaan. Näitä ovat asiakkaan perusoikeuksien rajoittaminen somaattisessa terveydenhuollossa ja vanhustenhuollossa.

Tässä jaksossa käsitellään ainoastaan kansallisen valvontaelimen tarkastustoimintaa. Oikeusasiamiehen mandaatilla tehtyjä tarkastuksia on esitelty vanhusten oikeuksia koskevassa jaksossa 4.13.

#### TARKASTUKSET

tarkastus-päivämäärä	kohde	asianumero
15.2.2023	Palvelukeskus Mäntyrinne (ympärivuorokautisen palveluasumisen yksikkö), Askola, palveluntuottaja Itä-Uudenmaan hyvinvointialue	1003/2023*
23.5.2023	Kasarmintorin palvelutalo (ympärivuorokautisen palveluasumisen yksikkö vanhuksille ja vammaisille), Lappeenranta, palveluntuottaja Etelä-Karjalan hyvinvointialue	3110/2023
22.5.2023	Pienenniemenkadun palvelukoti (ympärivuorokautisen palveluasumisen yksikkö), Lappeenranta, palveluntuottaja Etelä-Karjalan hyvinvointialue, ilta-aikana tehty tarkastus	3351/2023
24.5.2023	ja samaan yksikköön tehty tarkastus päiväsaikana	3353/2023

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa

Edellisten lisäksi kertomusvuonna tehtiin tarkastus Helsingin kaupungin Laakson sairaalan sisätauti- ja traumakuntoutusosastoille 9.3., 30.3. ja 27.4.2023 (1497/2023). Tarkastuksella selvitettiin vanhuspotilaiden kohtelua ja palvelun laatua. Mukana tarkastuksella oli ulkopuolinen asiantuntija.

Kaikki edellä todetut tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta. Tätä kirjoitettaessa ei ole tiedossa AOA:n lopullisia kannanottoja kaikista tarkastetuista kohteista. Ne ovat luettavissa oikeusasiamiehen verkkosivuilla julkaistavista lopullisista tarkastuspöytäkirjoista.

## VANHUSTENHUOLLON YKSIKÖITÄ KOSKEVIA HAVAINTOJA JA KANNANOTTOJA

**Resurssit** - henkilöresurssien puute näkyi tarkastuksilla asukkaiden hoidon laadussa ja kuntoutuksessa, saattohoidossa ja yöaikaan annettavassa hoidossa seuraavasti:

Henkilöstö koki, että heillä ei ole aina mahdollisuutta kuntouttavaan työotteeseen. Henkilövajauksen vuoksi asukkaita ei aina ehditty avustamaan sängystä ylös, jolloin he jäivät vuoteeseen ”viettämään päivää”. Myös asukkaan suihkupäivää jouduttiin joskus siirtämään ja aamupesu voitiin aloittaa vasta puolenpäivän aikaan (1003/2023\*). AOA:n näkemyksen mukaan henkilöstöllä tulisi olla mahdollisuus viettää aikaa asukkaiden kanssa, seurata heidän vointiaan ja havaita mahdolliset muutokset käyttäytymisessä. Alustavana kannanottona AOA piti erittäin tärkeänä sitä, että asukkailla on keino saada yhteys henkilökuntaan aina tarvittaessa. Toisaalta hän myös korosti, että tekniset apuvälineet, kuten turvarannekkeet, eivät voi korvata henkilökunnan läsnäoloa ja suoraa kontaktia (3110/2023).

Alustavana kannanottona AOA totesi asukkaiden huoneiden lukitsemisesta, että turvallisuus ei ole sille yksinään hyväksyttävä syy. Jos henkilökunnan määrä ei ole riittävä, asukkaan huoneen oven lukitseminen aiheuttaa vakavan vaaratilanteen paloturvallisuudelle, vaikka henkilö olisi itse pyytänyt oven lukitsemista (3351/2023).

Tarkastetuissa yksiköissä oli yöhoitajia niukasti. Yhdessä yksikössä oli yksi yöhoitaja ja paikalla 17 asukasta (3110/2023). Toisessa yksikössä oli kaksi yöhoitajaa ja 30 asukaspaikkaa (1003/2023\*). Alustavana kannanottona AOA korosti työnantajan velvollisuutta huolehtia siitä, että toimintayksikössä on asukkaiden tarpeisiin ja määrään nähden riittävästi henkilökuntaa jokaisessa työvuorossa. AOA toi esiin huolensa yöaikaisen henkilökunnan riittävydestä asukkaiden avuntarpeen (kahden autettavia) ja rakennuksen erityispiirteiden takia (kolme kerrosta). AOA kiinnitti huomiota myös työnantajan velvollisuuteen huolehtia työntekijöiden turvallisuudesta (3110/2023).

Henkilökunnan kertoman mukaan saattohoidossa ei käytetty lisähenkilökuntaa - ei edes yöaikaan, jolloin yksikössä oli vain yksi yöhoitaja (3110/2023). AOA on todennut saattohoitoa koskevissa kannanotoissaan muun muassa, että laadukas elämän loppuvaiheen hoito on olennainen osa hyvää hoitoa. Saattohoito vaatii henkilökunnan osaamisen lisäksi sen huomioimista henkilöstömitoituksessa (ks. esimerkiksi 2788/2022\*).

**Ulkoilu** - ulkoilun mahdollistaminen palvelutalojen asukkaille vaikuttaa olevan jatkuva haaste. Näin myös kertomusvuonna tarkastetuissa yksiköissä – joskin tämä vaihteli.

Yhdessä yksikössä henkilökunta teki ohjattuna ulkoiluna kävelyretkiä asukkaiden kanssa ja ulkoilun toteutumista seurattiin (3110/2023). Toisessa yksikössä ulkoilu vaikutti olevan vähäistä kirjausten perusteella (3351/2023). Ulkoiluun hyvin soveltuva ympäristökään ei tarkastushavaintojen perusteella taannut sitä, että asukkaat olisivat ulkoilleet. Ulkoilua oli lähinnä kesäisin ja silloinkin vain kerran viikossa vapaaehtoisten toteuttamana. Yksikössä ei myöskään seurattu ulkoilujen määrää eikä toteutumista (1003/2023\*).

Ulkoilua koskevassa kannanotossaan AOA on viitannut Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) linjaukseen, jonka mukaan asukkaille tulee turvata päivittäinen ulkoilumahdollisuus ja että tavoitteena tulisi olla vapaa pääsy ulkoilemaan. AOA:n mukaan päivittäinen ulkoilu on osa hyvää hoitoa ja sen toteutumista tulisi seurata. Kyse on perustarpeiden huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä myös niihin asukkaisiin, jotka eivät kykene liikkumaan itsenäisesti eivätkä pysty selkeästi ilmaisemaan omaa tahtoaan. Ulkoilun mahdollistaminen ei saa olla yksinomaan omaisten tai vapaaehtoisten varassa (1003/2023\*).

**Rajoittaminen** - rajoitustoimenpiteestä on kysymys silloin, kun toimenpiteellä puututaan henkilön perusoikeuksiin, kuten itsemääräämisoikeuteen ja liikkumisvapauteen. AOA on ottanut kantaa rajoitustoimenpiteiden käyttöön useissa ratkaisuissa sekä tarkastuspöytäkirjoissa (esim. 3187/2020\*, 1129/2022\*).

Myös kaikissa kertomusvuonna tarkastetuissa yksiköissä oli käytössä rajoituksia. Rajoitustoimenpiteitä ovat esimerkiksi sängyn laitojen ylös nostaminen, hygieniahalarin (vaate, jota henkilö ei saa itse riisuttua) ja haaravyön käyttö sekä henkilön huoneen oven lukitseminen siten, ettei henkilö itse saa avattua ovea.

Kaikissa tarkastetuissa yksiköissä ilmeni puutteita rajoitustoimenpiteiden kirjaamisessa – esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden käytön aloittamis- ja lopettamisajankohtien kirjaaminen. Myös muita puutteita todettiin. Yksikössä ei esimerkiksi seurattu rajoitustoimenpiteiden käyttöä, vaikka siellä oli tätä varten olemassa valmis lomakepohja. AOA totesi alustavassa kannanotossaan, että tarkastushavaintojen perusteella yksikössä ei noudatettu hyvinvointialueen ohjeita rajoitustoimenpiteiden käytön kirjaamisessa ja arvioinnissa. AOA piti myös huolestuttavana tarkastushavaintona sitä, että yksikön henkilöstö piti turhana tarkkaa rajoitustoimien käytön kirjaamista. Hän korosti, että rajoitustoimenpiteiden käytön valvonnan ja osapuolten oikeusturvan kannalta on tärkeää, että rajoitustoimienpiteitä koskevat kirjaukset tehdään huolella (3351/2023).

AOA edellytti, että jokaisen iäkkään asukkaan hoidossa tuli seurata häneen kohdistuneiden rajoitusten käytön määrää, rajoittamiseen johtaneita tilanteita sekä rajoitustoimenpiteiden käyttöön liittyneitä tavoiteltuja vaikutuksia sekä haittoja. AOA piti myös tärkeänä, että yksikössä laaditaan suunnitelma, joka sisältää konkreettisia toimenpiteitä, joiden avulla voidaan ehkäistä rajoitusten käyttöä. Suunnitelman tulisi sisältää myös tietoa vaihtoehtoista, joita eri tilanteissa olisi mahdollista käyttää rajoittamisen sijaan (1003/2023\*).

## LAAKSON SAIRAALAN SISÄTAUTI- JA TRAUMAKUNTOUTUSOSASTOJEN TARKASTUS

Molemmilla tarkastetuilla osastoilla hoidettiin paljon vanhuspotilaita, joilla sekavuustila (delirium) oli yleinen. Osastoilla voi olla samanaikaisesti useita delirium-potilaita. Näiden potilaiden hoidossa käytettiin rutiinomaisesti rajoitusvälineitä, jos lääkitys ei tilanteeseen auttanut tai kunnes siitä saatiin vastetta. Vaikka sairaalassa oli edellytetty, että kaikki henkilökuntaan kuuluvat lukevat sairaalan rajoitusohjeet, ne vaikuttivat olevan huonosti tiedossa sekä hoitajien että lääkäreiden keskuudessa.

Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että rajoitusten vähentämisen suunnitelma ja rajoitustoimien käytön seuranta ovat tärkeitä, jos pakon käyttöä halutaan aidosti vähentää. Tätä teemaa olisi hyvä pitää koko ajan esillä, jotta rajoitusten määrä saadaan myös pysymään mahdollisimman alhaisena. AOA suositti, että osastoilla käytäisiin erityisesti läpi käytäntöjä, jotka ovat vastoin sairaalan omia ohjeita. AOA piti rajoitusten vähentämisen näkökulmasta myös tärkeänä, että jokaisen rajoitustoimen jälkeen mietittäisiin, miten tilanne voitaisiin jatkossa välttää ja mitä muita keinoja olisi käytettävissä. AOA korosti, että rajoitukseen voidaan turvautua vasta viimesijaisena keinona. Riittävän henkilökunnan puute ei oikeuta rajoitustoimenpiteiden käyttämiseen.

AOA piti tärkeänä, että kaikki potilasturvallisuutta vaarantavien tapahtumien ilmoitusjärjestelmää (HaiPro) käyttävät työntekijät ovat tietoisia siitä, että ilmoituksilla on merkitystä. Tämä edesauttaa sitä, että ilmoituksia tehdään. AOA piti tärkeänä, että johto arvioi omaa toimintaansa sen osalta, mihin ilmoitusten vastaanottaminen ja käsittely johtaa. Lisäksi sen tuli tiedottaa työntekijöille selkeästi, miten ilmoituksia käsitellään, miksi ilmoitusten tekemisellä on merkitystä ja mihin ne johtavat.

AOA kiinnitti huomiota siihen, että sairaalan työntekijöillä oli käsitys, ettei asioille ole mitään tehtävissä. AOA päätti ottaa omana aloitteena erikseen tutkittavaksi, millä tavoin sairaalassa turvataan, ettei potilaita jatkossa rajoiteta tarpeettomasti ja ihmisarvoa alentavasti, kuten tarkastushavaintojen perusteella oli tehty.

### 3.5.14 VAMMAISTEN HENKILÖIDEN YKSİKÖT

Vammaisten henkilöiden laitoshoidon ja asumispalveluyksiköiden tarkastuksilla kiinnitetään erityisesti huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön sekä niihin liittyvään päätöksentekoon ja kirjaamiseen. Tämän lisäksi tärkeitä teemoja ovat vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeus ja yksityisyys.

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

#### TARKASTUKSET

tarkastus-päivämäärä	kohde	asianumero
25.4.2023	Maria-Katariinatalo (kehitysvammaisten laitos-, asumis-, lasten tilapäishoito-, kriisi- ja kuntoutusyksiköt), Kokkola, palveluntuottaja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	2324/2023
26.4.2023	Karelia-koti (vammainen ympärivuorokautinen tehostettu asumisyksikkö), Kokkola, yksityinen palveluntuottaja Keski-Pohjanmaan hoitopalvelu Oy	2810/2023*
26.4.2023	Mattila-koti (kehitysvammaisten asumisyksikkö), Kokkola, palveluntuottaja Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue	2942/2023
24.5.2023	Kotimäki (kehitysvammaisten asumisyksikkö), Lappeenranta, palveluntuottaja Etelä-Karjalan hyvinvointialue	3513/2023*
27.8.2023	Tutkimus- ja kuntoutusyksikkö Tutka, Lappeenranta, palveluntuottaja Etelä-Karjalan hyvinvointialue	5357/2023

\* = tarkastuspöytäkirja verkossa

Kaikki tarkastukset tehtiin ennalta ilmoittamatta. Kolmella tarkastuksella mukana oli kehitysvammalääketieteen asiantuntija. Maria-Katariinataloon tehty tarkastus oli jatkoa asiakirjatarkastukselle, joka tehtiin aikavälillä 16.6.2021–25.1.2022 (3995/2021\*). Tarkastettujen tilojen esteettömyydestä tehtyjä havaintoja ja annettuja kannanottoja selostetaan vammaisten henkilöiden oikeuksia käsittelevässä jaksossa 3.4.

Edellisten lisäksi kertomusvuonna tehtiin tarkastukset vammaisten ja vanhusten asumisyksiköissä sijainneisiin eduskuntavaalien laitosäänestyspaikkoihin 24.3.2023 (1546/2023\*). Tavoitteena oli muun muassa selvittää, miten yksiköiden asukkaiden äänioikeus toteutui. AOA päätti ottaa omana aloitteena tutkittavaksi menettelyt, joiden lopputuloksena henkilö ei saa äänestää, koska henkilön kyky tehdä äänestysmerkintä arvioidaan oleellisesti heikentyneeksi (vaalilain 58 §:n 3 momentti) tai koska katsotaan, ettei henkilö kykene äänestämään (oikeusministeriön ohje).

## ITSEMÄÄRÄÄMISOIKEUDEN VAHVISTAMINEN JA RAJOITTAMINEN

Kertomusvuonna yhtenä tärkeänä aiheena tarkastuksilla oli, miten tarkastuskohteissa otetaan huomioon vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeus ja miten sitä rajoitetaan. Omaksuttu hoivakulttuuri ja henkilökunnan saama perusoikeuskoulutus tai sen puute vaikuttavat siihen, miten sosiaalihuollon hoitoa, hoivaa ja huolenpitoa antavissa toimintayksiköissä itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön suhtaudutaan. Tarkastuspöytäkirjoissa on selostettu yksityiskohtaisemmin sitä, mitä kaikkea tulee huomioida, jos joudutaan turvautumaan rajoitustoimenpiteisiin. Viime kädessä kysymys rajoitustoimenpiteiden käytön lainmukaisuudesta kuuluu tuomioistuimelle.

Yksi tarkastetuista yksiköistä oli tarkoitettu muille kuin kehitysvammaisille henkilöille. Siten asukkaisiin ei voitu kohdistaa kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (jatkossa kehitysvammalaki) mukaisia rajoitustoimenpiteitä (2810/2023\*). Yksikön omavalvontasuunnitelmassa todettiin, ettei yksikössä käytetä rajoittamistoimenpiteitä tai rajoittavia välineitä. Tästä huolimatta yksikössä käytettiin sängyssä laitoja ja pyörätuolissa turvavyötä. Näiden käyttöä perusteltiin asukkaan turvallisuudella. Lisäksi yksikön ulko-ovet olivat lukossa. Yksikössä oli selvittävänä, voivatko työntekijät käyttää hallitun fyysisen rajoittamisen menetelmää (HFR), jos asukas ei esimerkiksi suostu menemään suihkuun (2810/2023\*).

AOA korosti yleisesti, että vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteutumista tuli edistää ja vahvistaa asumispalveluita toteutettaessa. AOA suositteli, että palveluntuottaja järjestää henkilökunnalle koulutusta asukkaiden itsemääräämisoikeuden edistämisestä ja haasteellisten tilanteiden ratkaisemisesta. Lisäksi AOA kiinnitti palveluntuottajan huomiota siihen, mitä tarkastuspöytäkirjassa on todettu perusoikeuksien rajoittamisesta sosiaalihuollon hoitoa, hoivaa ja huolenpitoa antavissa toimintayksiköissä.

Muissa tarkastetuissa yksiköissä rajoitustoimenpiteiden käyttö oli sallittua edellyttäen, että henkilölle oli tehty erityishuoltoa koskeva päätös ja että lain edellytykset rajoitukselle täyttyivät. Tarkastajille saatettiin kertoa näissä yksiköissä, että siellä ei ylipäänsä käytetty tai tarkastusajankohtana ollut käytössä rajoittavia toimenpiteitä tai välineitä. Tarkastuksen aikana tai sen jälkeen saatiin kuitenkin tietoa, että kaikissa yksiköissä oli kohdistettu rajoituksia asukkaaseen. Esimerkiksi yhdessä yksikössä oli esiintynyt kiinnipitotilanteita yksittäisten asukkaiden kohdalla (3513/2023). Toisessa yksikössä aineiden ja esineiden haltuunottoa koskevia päätöksiä oli ollut runsaasti. Rajoitustoimenpidepäätöksiä oli tehty myös muun muassa hygienihaalarista (vaate, jota henkilö ei saa itse riisuttua), sängynlaidoista ja pyörätuolin haaravyöstä (2942/2023).

Myös yksikössä, joka tuotti tutkimus- ja kuntoutusjaksoja erityishuollon asiakkaille, jouduttiin turvautumaan rajoituksiin. Yhdelle asiakkaalle oli tehty rajoitustoimenpidepäätökset kiinnipitämisestä verinäytteen ottamista varten ja hygienihaalarin käytöstä (5357/2023). AOA korosti, että asiakkaiden itsemääräämisoikeutta ei voida rajoittaa ilman rajoitustarpeen arviointia ja rajoituspäätöstä (5357/2023).

Tarkastuksen jälkeen hyvinvointialue ilmoitti, että itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevan toimintaohjeen päivitys valmistuu kesään 2024 mennessä. Lisäksi tarkoitus oli paneutua välittömästi rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskeviin toimintatapoihin ja niiden vaatimiin korjauksiin.

## RAJOITUKSISTA SOPIMINEN

Tarkastuksilla tuli myös esille, että asukkaiden kanssa pyrittiin sopimaan paljon asioista, jolloin voitiin välttää rajoitustoimenpiteet. Asukkaiden kanssa oli voitu sopia muun muassa erillisestä herkkupäivästä ja herkkujen säilyttämisestä muuna aikana siten, etteivät ne olleet asukkaan saatavilla (2810/2023\*, 2942/2023 ja 3513/2023). Lisäksi asukkaan kanssa oli sovittu vaatekaappien lukitsemisesta (3513/2023).

AOA on painottanut (esim. 1130/2022\*), että sovittaessa haavoittuvassa asemassa olevan henkilön kanssa sellaisista itsemääräämisoikeutta rajoittavista toimintakäytännöistä, joista ei ole säädetty laissa, tulee erityistä huomiota kiinnittää henkilön suostumuksen aitouteen ja tosiasialliseen vapaaehtoisuuteen. Vaativan moniammatillisen tuen asiantuntijaryhmän tulee tarvittaessa arvioida asiakkaan kykyä ymmärtää tekemiensä sopimusten merkitys (3513/2023).

## HENKILÖKUNNAN PEREHDYTTÄMINEN JA KOULUTUS

Kehitysvammalaisia edellytetään, että erityishuollon toimintayksikön henkilökunta perehdytetään ja ohjeistetaan työmenetelmiin ja keinoihin, joiden avulla tuetaan ja edistetään erityishuollossa olevien itsemääräämisoikeuden toteutumista. On huolehdittava, että henkilökunta koulutetaan rajoitustoimenpiteiden käyttöä edellyttävien tilanteiden ennalta ehkäisemiseen ja rajoitustoimenpiteiden asianmukaiseen käyttämiseen. Koulutus on merkityksellistä hyvän kohtelun ja pakon käytön minimoinnin kannalta. Jos rajoitustoimenpiteiden käyttö osoittautuu välttämättömäksi, koulutuksen avulla pyritään huolehtimaan siitä, että toimenpide toteutetaan kunnioittaen asianomaisen henkilön ihmisarvoa sekä huolehtien hänen terveydestään ja turvallisuudestaan.

Tarkastuksella ilmeni, että yksikön henkilökunnalla ei ole ollut itsemääräämisoikeutta koskevia koulutuksia (2810/2023\*). AOA suositti, että palveluntuottaja järjestää yksikön henkilökunnalle koulutusta asukkaiden itsemääräämisoikeuden edistämisestä ja haasteellisten tilanteiden ratkaisemisesta.

Henkilökunnalla oli epätietoisuutta siitä, kuinka pitkälle kehitysvammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta voidaan kunnioittaa siten, että tämä ei johda hoidon ja huolenpidon laiminlyöntiin. Jäi epäselväksi, olivatko kaikki henkilökuntaan kuuluneet saaneet koulutusta itsemääräämisoikeutta koskevissa asioissa (3513/2023). Saman hyvinvointialueen tutkimus- ja kuntoutusyksikössä ilmeni, että hyvinvointialue mahdollisti henkilöstölle osallistumisen erilaisiin koulutuksiin, mutta kaikki yksikön työntekijät eivät olleet saaneet itsemääräämisoikeutta koskevaa koulutusta (5357/2023).

AOA piti tärkeänä, että asumisyksikön henkilökunnalle järjestetään riittävä perehdytys ja koulutus asukkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamisesta ja rajoitustoimenpiteiden tunnistamisesta. AOA piti myös tarpeellisenä, että itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskeva toimintaohje ja omavalvontasuunnitelma käydään läpi henkilöstön kanssa.

Hyvinvointialue ilmoitti, että koko henkilökuntaa koskeva laaja itsemääräämisoikeuskoulutus tullaan pitämään maaliskuussa 2024.

## TARKASTUSTEN JÄLKEISET TOIMENPITEET

Tarkastuspöytäkirjoissa AOA kehottaa palveluntuottajaa käsittelemään tarkastuspöytäkirjassa esitetyt havainnot ja kannanotot yhdessä yksikön henkilökunnan kanssa. Lisäksi edellytetään, että pöytäkirja saatetaan henkilökunnan sekä asukkaiden ja heidän omaistensa tietoon esimerkiksi asettamalla se nähtäville helposti saavutettavaan paikkaan, kuten yksikön ilmoitustaululle.

Ihmisoikeuskeskus ja oikeusasiamies ovat tuottaneet itsearviointityökalun tukemaan erityishuollon toimijoiden toimenpiteitä asukkaiden itsemääräämisoikeuden vahvistamiseksi. Itsearviointityökalu koostuu kysymyksistä, jotka ohjaavat asumispalveluyksikköä omatoimisesti arvioimaan, miten hyvin sen toiminta ja omaksutut toimintatavat tukevat ja vahvistavat asukkaiden itsemääräämisoikeutta. Itsearviointityökalu lähetetään lopullisen pöytäkirjan liitteenä yksikölle ja se on myös ladattavissa Ihmisoikeuskeskuksen verkkosivuilta.



### 3.5.15 TERVEYDENHUOLTO

#### TARKASTUKSET

- Pitkänien sairaalan psykiatrian osastot, Tampere, Pirkanmaan hyvinvointialue, 15. – 17.5.2023 (1234/2023), edelliset tarkastukset huhtikuussa 2016 ja vanhuspsykiatria lokakuussa 2019 (5592/2019\*)
- Kainuun keskussairaalan psykiatrian osastot, Kajaani, Kainuun hyvinvointialue, 16. – 17.11.2023 (5780/2023), edellinen tarkastus maaliskuussa 2018 (727/2018\*)

Terveystenhuollon tarkastuksia tehtiin myös Helsingin poliisivankilan terveydenhuoltoon (selostettu kohdassa 3.5.6) ja Vankiterveydenhuollon yksikköön (selostettu kohdassa 3.5.10). Lisäksi Helsingin kaupungin Laakson sairaalaan tehtiin kolmiosainen tarkastus, joka kohdistui vanhuspotilaiden kohteluun ja palvelun laatuun (selostettu kohdassa 3.5.13).

Pitkänien sairaalan tarkastuksella oli mukana 3 ulkopuolista asiantuntijaa. Kainuun keskussairaalan tarkastuksella oli 2 asiantuntijaa. Molemmille hyvinvointialueille oli ilmoitettu etukäteen, että psykiatria tullaan tekemään ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti vuoden 2023 aikana.

Molempien tarkastusten päätteeksi pidettiin keskustelu, jossa esitettiin alustavia havaintoja ja käytiin rakentavaa vuoropuhelua. Tilaisuuksiin osallistui hyvinvointialueen johtoa ja sairaalan henkilökuntaa sekä oikeusasiamiehen kanslian kutsumana aluehallintoviraston edustaja. Tätä kirjoitettaessa Kainuun tarkastuksesta ei ole olemassa vielä lopullista pöytäkirjaa, joten siltä osin on selostettu tarkastushavaintoja. AOA:n lopulliset kannanotot, suositukset ja mahdolliset muut toimenpiteet ovat luettavissa aikanaan julkaistavasta pöytäkirjasta. Seuraavassa joitakin tarkastushavaintoja sekä (Pitkänien osalta) kannanottoja ja suosituksia.

#### YLIPAIKKATILANNE

Aikuisten mielenterveys- ja päihdeosastolla oli lähes jatkuva ylipaikkatilanne. Melkein kaikkiin yhden hengen huoneisiin oli jouduttu sijoittamaan kaksi potilasta. Toisen potilaan kanssa jaettua huonetta ei ollut mahdollista käyttää potilaan kanssa käytäviin hoitoneuvotteluihin tai omaisten tapaamiseen. Samanlainen ylipaikkatilanne oli todettavissa myös nuorisopsykiatrian osastolla. Henkilökunta toi tarkastuksen aikana esiin huolensa potilasmäärien jatkuvasta kasvusta (5780/2023).

#### LÄÄKÄRIRESURSSIEN PUUTE JA SEN VAIKUTUKSET

Aikuisten mielenterveys- ja päihdeosastolla hoitohenkilökunta koki lääkäriresurssien puutteen näkyvän muun muassa siinä, että rajoitusten käyttö oli lisääntynyt. Tarkastajien havaintojen mukaan lääkäriavajaus johti myös siihen, että rajoitustoimia käytettiin pidempään, koska lääkäri ei ehtinyt arvioimaan rajoituksen välttämättömyyttä. Tästä syntyi myös rajoituksiin liittyviä epäselviä tilanteita. Esimerkiksi päivystävä lääkäri oli puhelimitse ottanut kantaa sidonnan jatkumiseen, eikä ollut tullut paikan päälle potilasta arvioimaan.

Lääkäriresurssien puutteesta johtui myös jo vuonna 2019 alkanut käytäntö, jossa aikuisten potilaiden tarkkailu ja tahdosta riippumattomaan hoitoon määrääminen toteutetaan Oulun yliopistollisessa sairaalassa. Potilas kuljetetaan Kajaanista M1-lähetteellä ambulanssilla Ouluun tarkkailuun. Jos tarkkailujakson jälkeen potilas määrätään tahdosta riippumattomaan hoitoon, hänet kuljetetaan takaisin Kainuun keskussairaalaan. Ambulanssimatka Kajaanista Ouluun on noin 180 km ja kuljetus kestää noin 2,5 tuntia yhteen suuntaan (5780/2023).

## TAHDOSTA RIIPPUMATTOMASSA HOIDOSSA OLEVAN POTILAAN ”AVOHOITO”

Aikuisten mielenterveys- ja päihdeosastolla oli käytäntönä, että tahdosta riippumattomassa hoidossa oleva potilas voi olla kotilomalla useita viikkoja tai jopa kuukausia ja käydä sairaalassa vain hoitoneuvottelussa tai saamassa injektio-lääkityksen. Kotilomalla olevalla saattoi olla voimassa oleva liikkumisvapauden rajoitus. Tarkastajien saaman tiedon mukaan käytäntö perustui siihen, että jos potilaan kunto huononi kotiloman aikana, hänet voitiin ottaa helposti takaisin sairaalaan, eikä ollut tarvetta kuljettaa potilasta Ouluun uuden tarkkailujakson ja hoitoonmääräämispäätöksen tekemiseksi. Myös nuorisopsykiatrian osastolla todettiin tarkastusajankohtana samantapainen käytäntö. Osastolla oli joitakin ”päiväpotilaita”, joista ainakin yksi oli määrätty tahdosta riippumattomaan hoitoon. Hän kävi autolla itsenäisesti lukiossa ja yöpyi kotonaan, mutta kävi osastolla ruokailemassa (5780/2023).

## PITKÄÄN JATKUNEET ERISTÄMISET JA SITOMISET

Aikuisten mielenterveys- ja päihdeosastolla käytettiin sitomista (leposide) enemmän kuin huoneeseen eristämistä. Yksi potilas oli ollut yhtäjaksoisesti sidottuna useita satoja tunteja (5780/2023).

AOA on ratkaisussaan (4277/2019\*) esittänyt valtion oikeuspsykiatriselle sairaalalle harkittavaksi, että silloin kun eristäminen kestää kauan, toimenpiteen jatkamisen edellytysten arviointiin osallistuisi sairaalassa useampi ammattihenkilö. AOA suositti, että myös Pirkanmaan hyvinvointialueen psykiatriassa harkittaisiin huolellisesti pitkien eristämisten välttämättömyyttä sekä sitä, että eristämisen tai sitomisen pitkittyessä sen välttämättömyyden arviointiin osallistuisi useampi lääkäri (1234/2023\*).

AOA on pitänyt eristetyn ja sidotun potilaan oikeussuojakeinojen parantamista erittäin tärkeänä ja esittänyt lainsäädännön täydentämistä tältä osin (164/2021\*). Hän on myös ottanut omana aloitteena tutkittavaksi sen, miten psykiatrisen potilaan pitkäkestoista eristämistä ja sitomista valvotaan aluehallintovirastoissa (6408/2021, vireillä).

## MAGNEETTIVYÖN KÄYTTÖ RAJOITUSTOIMENA

Magneettivyöt olivat käytössä vanhuspsykiatrian osastolla ja muistisairausosastolla.

Mielenterveyslaissa ei ole erillisiä säännöksiä magneettivyön käytöstä potilaan liikkumisen estämiseksi, jos hänellä arvioidaan olevan esimerkiksi suuri kaatumisriski.

Euroopan kidutuksen vastaisen komitean (CPT) aikuisten psykiatrisissa laitoksissa käytettäviä rajoituskeinoja koskevien standardien mukaan kaiken tyyppisistä rajoitustoimenpiteistä ja niiden käytön kriteereistä tulee säätää lailla. AOA piti ongelmallisena, että psykiatrisessa sairaalassa käytetään rajoitustoimenpiteitä, jotka eivät perustu mielenterveyslakiin. Toisaalta mielenterveyslaissa ei ole otettu huomioon etenkin vanhusten hoidossa käytettäviä turvavälineitä, joiden käyttö saattaa olla toisinaan perusteltua. Näiden välineiden käytöstä somaattisessa hoidossa ei myöskään ole säännöksiä.

AOA piti sinänsä hyvänä, että potilaiden turvallisuus pyritään turvaamaan ja että hoidon yhteydessä käytetään leposidesitomista lievempiä keinoja. Hän pitää myös hyvänä sitä, että magneettivyön käyttö tehdään näkyväksi siten, että se merkitään rajoitusluetteloihin. Myös magneettivyön käyttöön liittyy riskejä, ja sen käyttö edellyttää potilaan valvontaa sekä henkilökunnan perehdyttämistä välineen oikeanlaiseen käyttöön.

Mielenterveyslain säännöksiä potilaan perusoikeuksien rajoittamisesta tahdosta riippumattoman hoidon aikana on jo pitkään ollut tarkoitus uudistaa. AOA päätti lähettää tarkastuspöytäkirjan tiedoksi lainvalmistelusta vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle, jotta se voi ottaa lainvalmistelutyössä huomioon pöytäkirjassa esitetyt magneettiväyön käyttöön liittyvät näkökohdat (1234/2023\*).

## RAJOITUSTOIMENPITEIDEN SEURANTA JA VÄHENTÄMINEN

Tarkastushavaintona todettiin, että Kainuun keskussairaalassa ei seurattu järjestelmällisesti rajoitustoimien käyttöä eikä sillä ollut pakon käytön vähentämisen suunnitelmaa. Tämä siitään huolimatta, että OA oli suosittanut näitä Kainuun soten psykiatrian osastoja koskevassa tarkastuspöytäkirjassa 2018 ja Kainuun sote oli ilmoittanut laatineensa Pakon käytön vähentämisen ohjelman, johon liittyi myös rajoitustoimenpiteiden seuranta. Myöskään Pitkaniemen sairaalassa ei ollut suunnitelmaa pakon käytön vähentämiseksi eikä siellä seurattu rajoitustoimien käyttöä. Sen sijaan kaikilla osastoilla oli käytössä Safewards-menetelmä. Mallin tarkoituksena on vähentää potilaiden väkivaltaisuutta ja sen hallitsemiseen käytettäviä rajoitustoimia.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on katsottu, että rajoitustoimien käytön järjestelmällinen seuranta on tärkeää, jos pakon käyttöä halutaan aidosti vähentää. Pakon käytön seuranta ilman tietoa toteutuneista rajoituksista ja niiden määrästä on vaikeaa tai mahdotonta. Pakon käytön vähentämisen teemaa olisi hyvä pitää koko ajan esillä, jotta rajoitusten määrää saadaan vähennettyä tai määrä saadaan pysymään mahdollisimman alhaisena.

AOA suositti, että hyvinvointialueen psykiatrian toimialalla ryhdytään toimenpiteisiin tilastojen saamiseksi ja rajoitustoimien käytön järjestelmälliseksi seuraamiseksi. Lisäksi hän suositti laatimaan erillisen suunnitelman rajoitusten vähentämiseksi. AOA piti myönteisenä Safewards-mallin käyttöä. Hän piti myös tärkeänä pystyä osoittamaan sen vaikutukset. Jos vaikutuksia ei pystytä todentamaan, mallin käyttö saattaa unohtua tai ainakin muuttua pinnalliseksi (1234/2023\*).

## ULKOILUN TOTEUTUMINEN

AOA on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden oikeus ulkoiluun turvataisiin laissa (164/2021\*).

AOA katsoi, että myös tarkkailuun otetulle ja eristyksessä olevalle potilaalle tulee mahdollisuuksien mukaan mahdollistaa ulkoilu. Kaavamaiset käytännöt ulkoilun rajoittamisesta tarkkailun aikana eivät ole hyväksyttäviä. AOA korosti ulkoilun merkitystä osana hyvää hoitoa. Hän kehotti huolehtimaan ulkoilumahdollisuuksista myös uusissa tiloissa, joissa kaupunkiympäristö asettaa erilaisia haasteita ulkoilulle (1234/2023\*).

OA oli kiinnittänyt jo vuonna 2018 Kainuun soteen tehdyllä tarkastuksella osastojen huomiota siihen, ettei potilaiden ulkoilua rajoiteta enemmän kuin on välttämätöntä. Kainuun sote ilmoitti tarkastuksen jälkeen, että ulkoilusta oli annettu ohje ja ulkoilun toteutumista seurattiin. Kertomusvuonna tehdyn tarkastuskäynnin perusteella jäi kuitenkin epäily siitä, toteutuiko potilaiden ulkoilu siten, kuin oli ohjeistettu ja seurattiinko ulkoilun toteutumista (5780/2023).

## EPÄASIAALLISEN KOHTELUN EHKÄISEMINEN

Kummassakaan kertomusvuonna tarkastetussa sairaalassa ei ollut yhtenäistä menettelytapaa, jolla potilas, omainen tai henkilökuntaan kuuluva voisi ilmoittaa sairaalan sisällä potilaan kaltoinkohtelusta. Oikeusasiamies on tarkastustoimintansa yhteydessä kannustanut terveydenhuollon yksiköitä luomaan tällaisen menettelyn, joka olisi kaikkien tiedossa ja jonka kautta voi ilmoittaa kaltoinkohtelusta ilman kielteisiä seurauksia.

Tarkastetuissa sairaaloissa oli käytössä vaaratapahtumien ilmoittamista varten HaiPro-järjestelmä. Tarkastajille kuitenkin kerrottiin molemmissa yksiköissä, ettei ilmoituksia aina jakseta tehdä, koska siitä ei koettu olevan hyötyä. Kainuussa kerrottiin lisäksi, ettei ilmoituksia käyty aina läpi henkilöstön kanssa, joten henkilökunta ei saanut tietoa, mihin ilmoitukset ovat johtaneet.

AOA on aiemmissa tarkastuspöytäkirjoissa korostanut yleisellä tasolla johdon vastuuta siitä, että potilaiden huono kohtelu määritellään selkeästi ja henkilökunnalle viestitetään, että se ei ole sallittua ja että siitä on tekijälle seuraamuksia. AOA:n mukaan sairaalassa olisi hyvä olla henkilökunnalle selkeä ohjeistus potilaiden huonosta kohtelusta ilmoittamisesta sekä tieto siitä, miten ilmoitukset käsitellään. Myös potilaille ja heidän läheisilleen olisi hyvä laatia ohjeistus asiasta. Samalla tulisi myös tehdä selväksi, että kaltoinkohtelusta tai epäkohdista ilmoittamisesta ei saa koitua ilmoittajalle kielteisiä seurauksia.

Pitkäniemen sairaalaa koskevassa kannanotossaan AOA piti tärkeänä, että osastoilla tehdään HaiPro-ilmoituksia. Motivaatiota ilmoitusten tekemiseen lisää se, että henkilökunta on tietoinen ilmoitusten merkityksestä ja käsittelytavasta. AOA suositteli, että ilmoitusten tekemiseen kannustetaan ja henkilöstölle muistutetaan siitä, mikä on ilmoitusten tarkoitus, millä tavalla ilmoituksia käsitellään ja mihin ne voivat johtaa.

## 3.6

### Puutteita perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.6.1 KYMMENEN KESKEISTÄ SUOMALAISTA PERUS- JA IHMISOIKEUSONGELMAA

#### PUUTTEET VANHUSTEN OLOISSA JA KOHTELUSSA

Ympäri vuorokautisen hoivan yksiköissä asuu yli 50 000 vanhusta. Hoiva- ja hoitohenkilökunnan puute ja johtamisen ongelmat heikentävät hoivakotien palvelun laatua. Ravinnon, kuntoutuksen, wc:ssä käyttämisen, vaippojen vaihdon ja muun hygienian hoidon, sosiaalisen vuorovaikutuksen ja ulkoilun puutteet ovat olleet ongelmia. Puutteita on havaittu myös lääkärikäyntien tiheydessä, lääkähoidossa ja hammashoidossa. Hoivakotien asiakaspaikkojen määrä ei ole riittävä.

Sairaaloissa ja terveyskeskusten vuodeosastoilla on vanhuksia useita kuukausia jonottamassa asumispalvelua pääsemättä ulkoilemaan ja vailla mahdollisuutta riittävään toimintakyvyn ylläpitämiseen ja liikkumiseen. Entistä huonokuntoisempia vanhuksia hoidetaan kotona. Kotona asumista tukevia palveluja ei ole riittävästi ja niiden laadussa ja turvallisuudessa on puutteita. Vanhukset eivät pääse riittävästi ulos tai asioimaan ja esimerkiksi kotihoidon, päivätoiminnan, vanhusten päihde- ja mielenterveyspalvelujen, kotikuntoutuksen sekä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen saatavuudessa on vakavia puutteita.

Kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat iäkkäät henkilöt ovat jääneet ilman välttämätöntä huolenpitoa, riittävää ravintoa sekä elinympäristöä, joka ei vaaranna henkilön terveyttä. Hyvinvointialueilla on asutettu toistuvasti muistisairaita tai psyykkisesti sairaita vanhuksia asunnottomien tilapäismajoituksissa.

Iäkkäille asiakkaille ei ole nimetty omatyöntekijää, joka seuraisi asiakkaan palvelutarpeen muutoksia ja olisi tarvittaessa yhteydessä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta vastaaviin tahoihin. Sosiaalihuollon ammattihenkilöt eivät tunnista niitä iäkkäitä henkilöitä, jotka olisivat oikeutettuja erityiseen tukeen saadakseen tarvitsemansa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Vanhusten erityisryhmille ei ole soveltuvia palveluja. Iäkkäät kroonista skitsofreniaa sairastavat henkilöt ovat jääneet ilman tarvetta vastaavia asumispalveluja. Päihdesairaille vanhuksille ei ole tarpeenmukaisia palveluyksiköitä.

Vanhusten hoidossa ja hoivassa käytettävien itsemääräämisoikeuden rajoittamistoimenpiteiden tulisi perustua lakiin. Vaadittava säädöspohja puuttuu kuitenkin edelleen melkein kokonaan. Vanhusten oikeuksia rajoitetaan tarpeettomasti terveysturvallisuuden perusteella ja virheellisten toimintakäytäntöjen vuoksi. Rajoitustoimenpiteitä käytetään, vaikka ne vaarantaisivat asiakkaan turvallisuutta tai niiden sijasta olisi käytettävissä muita keinoja tai lievemmin liikkumisvapautteen tai muuhun itsemääräämisoikeuden toteuttamiseen puuttuvia toimia. Apulaisoikeusasiamies on toistuvasti puuttunut vanhusten epäinhimilliseen kohteluun ja voimakkaiden rajoitustoimenpiteiden käyttämiseen fyysisen kivun tai saattohoidon aikana.

Yksityisen hoivakodin ongelmat ovat voineet jatkua pitkään ennen kuin tilanteeseen puututaan. Aluehallintoviranomaisten toimintaohjeita ei aina ole noudatettu tai asioiden korjaaminen on kestänyt kohtuuttoman kauan. Myös asiakkaan kotona annettavien palvelujen riittävyyden ja laadun omavalvonta ja jälkikäteisvalvonta on ollut riittämätöntä. Kuntien valvontavastuun lakattua, hyvinvointialueiden omavalvontaa on vasta saatu käynnistettyä, eikä riittävää kattavuutta ja osaamista ole vielä saavutettu.

Päätöksenteossa ja iäkkään henkilön oman mielipiteen huomioimisessa ja kirjaamisessa on edelleen puutteita. Viranomaiset eivät tunne vanhuksia koskevaa sosiaalihuollon lainsäädäntöä eikä vanhuksille ja heidän omaisilleen anneta ymmärrettävällä tavalla tietoa heidän oikeuksistaan ja eri toimintavaihtoehtojen seurauksista. Puolisolle ei kerrota esimerkiksi heidän oikeudestaan asua yhdessä tai eri vaihtoehtoista toteuttaa asumispalveluja. Iäkkäiden henkilöiden oikeusturvaa loukataan jättämällä hakemuksesta huolimatta tekemättä kielteinen päätös esimerkiksi ympärivuorokautisen palveluasumisen saamisesta tai kotipalvelun lisäämisestä. Kun viranomainen ei tee päätöksiä palvelujen järjestämisestä, hyvinvointialue ei saa tietoa puuttuvista palveluista, eikä asiakkaan oikeus saattaa kunnan hyvinvointialueen järjestämisvelvollisuuden laajuutta koskeva kysymys hallintotuomioistuimen tutkittavaksi toteudu.

Viranomaisten palvelujen muuttuminen sähköiseksi vaarantaa ikääntyneiden henkilöiden palvelujen saatavuutta kaikilla hallinnonaloilla.

### PUUTTEITA LASTENSUOJELUN TOTEUTUMISESSA

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

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

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

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

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

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

Sijaishuoltopaikasta luvatta poistuneiden lasten etsintää koskevissa lastensuojelulain ja poliisilain sekä sosiaalihuollon asiakaslaissa virka-apua koskevissa säännöksissä on puutteita, jotka saattavat vaarantaa vakavasti sijaishuoltoon sijoitettujen lasten etua. Sijaishuoltopaikasta kadonneet lapset ovat käytännössä vailla yhteiskunnan ja läheistensä turvaverkkoa. Nämä sijaishuoltoon sijoitetut lapset ovat haavoittuvassa asemassa ja voivat olla luvattoman poistumisen aikana konkreettisessa vaarassa. Lasten riski joutua esimerkiksi hyväksikäytön tai rikosten uhriksi on suuri.

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

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

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

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

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

## VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSIEN TOTEUTUMISEN PUUTTEET

Vammaisten henkilöiden yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet eivät toteudu. Puutteita on toimitilojen esteettömyydessä, asiointin ja digitaalisten palveluiden saavutettavuudessa sekä kohtuullisten mukautusten toteuttamisessa.

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

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

Hyvinvointialueiden vammaispalveluja koskevat soveltamiskäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja soveltamishjeet saattavat rajoittaa lakisäätteisten palvelujen saamista.

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

OA:n määräämillä äänestyspaikkojen tarkastuksilla on havaittu puutteita äänestystilan tai sinne johtavan reitin esteettömyydessä. Lisäksi esteettömien äänestyskoppien tai -paikkojen puutteet ovat saattaneet vaarantaa vaalisalaisuuden säilymistä. OA on kuitenkin pitänyt myönteisenä, että tarkastushavaintojen mukaan yhä useammat äänestyspaikat alkavat olla esteettömiä. Kertomusvuonna tehtiin ensi kertaa AOA:n määräämiä laitosäänestyspaikkojen tarkastuksia. Vaaliviranomaisten ja laitosten käytännöissä ilmeni tarkastuksissa erinäisiä ongelmia, jotka saattoivat rajoittaa äänioikeuden tosiasiallista käyttämistä.

## MAAHANMUUTTOVIRASTON PITKÄT KÄSITTELYAJAT

Maahanmuuttovirasto ei pysty noudattamaan ulkomaalaislaissa säädettyjä turvapaikkahakemusten, perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten ja työperäisten oleskelulupahakemusten käsittelyn määräaikoja. Myös kansalaisuushakemusten käsittely Maahanmuuttovirastossa on ruuhkautunut ja käsittelyajat ovat hyvin pitkiä.



OA on pitänyt ratkaisuisaan esimerkiksi perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten käsittelytilannetta hyvin epätydyttävänä.

Asioiden käsittelyä on Maahanmuuttovirastosta saatujen selvitysten perusteella viivytännyt esimerkiksi lupahakemusten määrän kasvu sekä riittämättömät resurssit.

## VANKIEN JA TUTKINTAVANKIEN OLOJEN JA KOHTELUN EPÄKOHDAT

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

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

Hallituksen esitys laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi oli tarkoitus antaa eduskunnalle vuonna 2022, mutta se jäi antamatta. Laki on monin osin vanhentunut ja sen uudistaminen olisi tarpeen.

## TERVEYSPALVELUIDEN SAATAVUUDEN JA LAINSÄÄDÄNNÖN PUUTTEET

Lakisääteisten terveyspalveluiden järjestämisessä on puutteita. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tulevat toistuvasti esille puutteet palveluiden järjestämisessä ja potilaiden vaikeudet päästä hoitoon kohtuullisessa ajassa. Potilaan tarpeen mukainen tutkimus tai hoito voi jäädä saamatta tai hoitoon pääsy viivästyä.

Terveydenhuollon henkilökunnan riittävyys ja saatavuus on valtakunnallinen ongelma, joka koskee lähes kaikkia ammattiryhmiä. Erityisesti pulaa on psykiatrian erikoislääkäreistä. Sairaaloiden psykiatriset osastot ovat usein kuormittuneita, ja potilaita hoidetaan ylipaikoilla.

Hoitotarvikkeiden jakelussa ja lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden luovuttamisessa on ongelmia. Tarvikkeita ja apuvälineitä ei aina anneta riittävästi taloudellisista syistä.

Rajoitustoimenpiteiltä vaadittava säädösperusta puuttuu edelleen somaattisesta terveydenhuollosta. Näin ollen ei ole lainsäädäntöä rajoittamisesta esimerkiksi ensihoidon, päivystyksen tai iäkkäiden vuodeosastohoidon yhteydessä. Päivystävien terveydenhuollon toimintayksiköiden yhteydessä on ns. turvahuoneita, joihin suljetaan aggressiivisesti käyttäytyviä tai päihtyneitä potilaita. Niistä ja toimivallasta niiden käyttöön ei myöskään ole lainsäädäntöä. Täsmällisen ja tarkkarajaisen lainsäädännön puuttuminen terveydenhuollon toimintayksiköissä käytettävistä välttämättömistä rajoitustoimenpiteistä on sekä potilaan että henkilökunnan oikeusturvan kannalta epätydyttävää.

Myös mielenterveyslain tahdosta riippumatonta hoitoa koskeva sääntely on osittain puutteellista. Laissa ei ole säännöksiä siitä, että hoitohenkilökunta voisi käyttää voimakeinoja potilaan liikkumisvapauden rajoittamiseksi sairaalan alueen ulkopuolella tai potilaan noutamiseksi sairaalaan sen alueen ulkopuolelta. Laissa ei ole myöskään säännöksiä psykiatrisen potilaan kuljettamisesta muualle kuin terveydenhuollon toimintayksiköihin, esimerkiksi oikeuden istuntoon, eikä potilaan kohtelusta ja olosuhteista kuljetuksen aikana, eikä säännöksiä saattajien toimivaltuuksista. Lainsäädännön puutteellisuus aiheuttaa käytännössä jatkuvasti ongelma- ja vaaratilanteita. Mielenterveyslaissa on muitakin puutteita, esimerkiksi potilaan oikeussuojakeinojen osalta.

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

## PERUSOPETUKSEN OPISKELUYMPÄRISTÖSSÄ JA PÄÄTÖKSENTEOSSA PUUTTEITA

Oppilaiden oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön sekä riittävään oppimisen ja koulunkäynnin tukeen ei aina toteudu. Monet oppilaat joutuvat edelleen kokemaan koulussa kiusaamista, väkivaltaa ja häirintää.

Opiskeluhoillon henkilöstövoimavarat ovat monin paikoin riittämättömiä. Tällöin oppilaat eivät saa tarvitsemaansa yksilöllistä tukea, eikä opiskeluympäristön hyvinvointia ja turvallisuutta edistävälle yhteisölliselle opiskeluhoollolle jää aikaa.

Perusopetusta ohjaava lainsäädäntö on osin tulkinnanvaraista ja puutteet hallinnollisessa menettelyssä sekä päätöksenteossa korostuvat oppimisen tukea järjestettäessä.

## OIKEUSPROSESSIN PITKÄ KESTO JA OIKEUSLAITOKSEN RAKENTEELLISEN RIIPPUMATTOMUUDEN PUUTTEET

Oikeudenkäyntien viivästyminen on Suomessa edelleen ongelma. Kysymys on puutteellisista resursseista, mutta myös siitä, että kaikkia korjausliikkeitä, joita 1990-luvun prosessi uudistusten jälkeen on jouduttu tekemään, ei ole vielä saatettu loppuun.

Pienriitamenettelystä säättäminen muodostaisi tärkeän osan korjausliikkeiden sarjassa kuten AOA:n lausunnossa (471/2023\*) on todettu. Hovioikeuksien osalta viivästykset ovat erityisen huolestuttavia. Videoiden katseluun perustuvaa todistelun vastaanottamista hovioikeuksissa ei lakien hyväksymisestä huolimatta edelleenkään ole voitu ottaa käyttöön, koska tuomioistuinten istuntosaleihin ei ole saatu hankittua tarvittavaa teknistä välineistöä.

Myönteistä kehitystä osoittaa se, että julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvässä valtiontalouden kehityksessä oikeusministeriön hallinnonalan määrärahat ovat vuosittain aiempaa korkeammalla tasolla. Määrärahatason vahvistumisen taustalla on laatuaan ensimmäinen valtioneuvoston selonteko oikeudenhoidosta ja sen toimintaedellytyksistä (VNS 13/2022 vp). Sen mukaan oikeudenhoidon toimintaedellytysten turvaamiseksi ja kohtuullisiin oikeudenhoidon tavoitteisiin pääsemiseksi tarvitaan yhteensä noin 1 200 htv:ta vuoteen 2030 mennessä, mikä edellyttää oikeudenhoidon perusrahoituksen pysyvää lisäämistä keskimäärin 90 miljoonalla eurolla vuodessa.

Oikeudenkäynnin kustannusten ja oikeudenkäyntimaksujen suuruus voi estää oikeusturvan toteutumista. Suomessa on Euroopan vähiten oikeuteen päätyviä riita-asioita.

Tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden kannalta tilanne on parantunut Tuomioistuinviraston perustamisen myötä. Tästä huolimatta toimeenpanovalta pyrkii edelleen ohjailemaan riippumattoman tuomioistuinlaitoksen toimintaa sisällyttämällä tuomioistuimet esimerkiksi valtion yleisen toimitilastrategian piiriin. Tuorein esimerkki toimitilastrategian aiheuttamista perustuslaillisista ongelmista on hallituksen esitys (HE 63/2023 vp.), jonka mukaan tuomioistuinten turvatarkastukset tulisi ulottaa koskemaan myös esimerkiksi velkaneuvonnan tai edunvalvonnan asiakkaita sen vuoksi, että he joutuvat kulkemaan tuomioistuimen ja muiden virastojen yhteisen ulko-oven kautta valtion toimitilastrategian mukaisiin yhteiskäyttöisiin tiloihin.

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

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

Syyttäjälaitos on osa oikeuslaitosta. Riippumattoman syyttäjälaitoksen asemaa ei kuitenkaan ole ilmaistu perustuslain tasoisesti samalla tavalla kuin tuomareiden, eikä valtakunnansyyttäjän ja muiden syyttäjien virassapysymisoikeus ole sama kuin tuomareilla.

## ONGELMAT HYVÄN HALLINNON JA JULKISUUDEN TOTEUTUMISESSA

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

Laillisuusvalvonnassa on ollut esillä muun muassa kohtuuttoman pitkät (21–26 kk) verotusta koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyajat Verohallinnossa. Holhoustoimen edunvalvontaan liittyvien asioiden käsittelyajat ja nimenmuutoksiin sekä ulkomailla tapahtuneisiin perhesuhteiden muutoksiin liittyvät rekisteröintiajat Digi- ja väestötietovirastossa ovat myös usein kohtuuttoman pitkiä. Asioiden käsittelyn viivästymistä tapahtuu myös monissa muissa viranomaisissa.

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

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

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

## PERUS- JA IHMISOIKEUSLOUKKAUSTEN ENNALTAEHKÄISYSSÄ JA HYVITTÄMISESSÄ PUUTTEITA

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

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

### 3.6.2 ESIMERKKEJÄ HYVÄSTÄ KEHITYKSESTÄ

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

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

## 3.7

# Oikeusasiamiehen hyvitysesitykset ja sovinnolliseen ratkaisuun johtaneet asiat

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

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

Kertomusvuonna tehtiin 13 hyvitysesitystä. Useissa ratkaisuisa kantelijoille ja viranomaisille annettiin ohjausta selostamalla sovellettavaa lainsäädäntöä ja oikeus- tai laillisuusvalvontakäytäntöä sekä käytettävissä olevia muutoksenhakukeinoja.

### 3.7.1

#### VALTIOKONTTORIN RATKAISUTOIMINNASTA

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

Kertomusvuonna Valtiokonttorissa tuli vireille yhteensä 1 324 valtion yleiseen vahingonkorvausvelvollisuuteen perustuvaa vahingonkorvausvaatimusta. Kolme asiaa tuli vireille eduskunnan oikeusasiamiehen tekemästä hyvitysesityksestä. Kertomusvuonna ei tullut vireille asioita, joissa olisi maksettu korvausta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antaman tuomion perusteella.

Kertomusvuoden aikana annettiin 1 036 päätöstä. Päätösten määrä oli lähes sama, kuin edellisenä vuonna (1 039 päätöstä). Korvauksia maksettiin yhteensä noin 820 000 euroa. Maksettujen korvausten määrä laski reilusti edellisestä vuodesta, jolloin korvaussumma oli noin 1,4 miljoonaa euroa. Eniten korvauksia maksettiin oikeusministeriön hallinnonalalla (507 000 euroa). Seuraavaksi eniten korvauksia maksettiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla (121 500 euroa) ja puolustusministeriön (70 000 euroa) hallinnonalalla.

Kertomusvuonna korvausasioita tuli eniten vireille oikeusministeriön hallinnonalalta (797). Suuri vireille tulleiden asioiden määrä johtui edellisten vuosien tapaan erityisesti valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoja koskevista vahingonkorvausvaatimuksista. Korvaussummat vaihtelivat muutamien eurojen suuruisista laskujen ja verojen viivästysmaksuista useisiin tuhansiin euroihin. Korvausten perusteina olivat laskujen maksamatta jäämisen lisäksi erityisesti hakematta jääneet sosiaaliturvaetuudet sekä esimerkiksi lakkauttamatta tai siirtämättä jääneet vakuutukset ja puhelin- tai sähköliittymät.

Oikeusministeriön hallinnonalalla korvausta maksettiin myös ylimääräisistä oikeudenkäyntikustannuksista (21 685,81 euroa), jotka aiheutuivat työsuhteen perusteetonta irtisanomista koskevan asian käsittelemisestä kärjäoikeudessa kahteen kertaan puheenjohtajasta johtuvasta syystä. Toisessa asiassa korvausta maksettiin kiinteistön kaupan virhettä koskevan riita-asian käsittelyn kohtuuttoman pitkästä kestosta kärjäoikeudessa (3 vuotta ja 1 kuukautta). Korvausta taloudellisesta vahingosta maksettiin 3 396,87 euroa. Korvausta maksettiin myös tapauksessa, jossa julkinen oikeusavustaja oli toimeksiantoa hoitaessaan laiminlyönyt vedota velan vanhentumiseen oikeudenkäynnissä. Vahingon määrä oli 23 124,09 euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla korvauksia maksettiin työ- ja elinkeinotoimistojen virheellisestä menettelystä. Eräässä tapauksessa TE-toimisto peri palkkatukea takaisin virheellisin perustein, mikä johti yhteensä 20 713,62 korvaussummaan. Toisessa tapauksessa korvausta maksettiin taloudellisesta vahingosta yhteensä 7 713,29 euroa, kun TE-toimisto ei ollut ottanut huomioon hakijan toimimista perhehoitajana työttömyysetuudesta päätettäessä. Hakija sai TE-toimistolta virheellistä neuvontaa sekä virheellisen työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka seurauksena hakijan työttömyyskassa perii liikaa maksettua työttömyyspäivärahaa takaisin. Korvausta maksettiin myös tapauksessa, jossa muutoksenhakuvaiheessa sosiaaliturva-asoiden muutoksenhakulautakunta oli havainnut TE-toimiston toimineen tavanomaisia toimintatapojaan laiminlyöden hakijan työnhaun jatkumisen selvittämisessä. Lisäksi asianmukainen työvoimapolitiittinen lausunto oli jätetty ajallaan antamatta. Korvauksen määrä oli 3 308,91 euroa.

Puolustusministeriön hallinnonalalla Valtiokonttori maksoi vahingonkorvausta muun ohella Puolustusvoimien helikopterin synnyttämän ilmapirran aiheuttamasta vahingosta pysäköidylle autolle. Korvausta maksettiin myös Puolustusvoimien lennokin aiheuttamasta vahingosta veneelle ja verkoille sekä ilmavoimien hävittäjän ylilennosta aiheutuneen paineaallon rikkomasta auton tuulilasista. Varusmiehelle aiheutuneesta kivusta ja särystä sekä muusta tilapäisestä haitasta maksettiin korvausta yhteensä 8 750 euroa tapauksessa, jossa varusmies jäi telakuorma-auton alle palvelustehtävään kuuluneessa Jääkärikilpailussa. Kilpailuun osallistuneita varusmiehiä ei ollut ohjeistettu siitä, kuinka pitkä etäisyys telakuorma-auton vaunuun oli jätettävä, eikä toisaalta siitä, kuinka lähellä vaunua oli turvallista olla vetämisen aikana. Ohjeistusta ei ollut myöskään siitä, pitäisikö telakuorma-autossa olla kuljettaja/jarrumies vetämisen aikana. Vahinkotapahtuman jälkeen telakuorma-auton vetämiseen liittyvä rasti poistettiin kilpailuohjelmasta.

Rikosseuraamusalalla korvauksia maksettiin yleisimmin tapauksissa, joissa oli kysymys vankilassa kadonneista tai rikkoutuneista esineistä (muun muassa sähköhammasharja, silmälasit, kuulokkeet ja puhelin). Eräässä tapauksessa kysymys oli liikaa (neljä tuntia) suoritetun yhdyskuntapalveluksen korvaamisesta. Toisessa tapauksessa vangille maksettiin kärsimyskorvausta hänen vapauttamisensa viivästyttyä tietokonejärjestelmän virheen takia. Kolmannessa tapauksessa vangille maksettiin korvauksia siitä, että Rikosseuraamuslaitoksen Roti-järjestelmän vian vuoksi vanki päätyi suljettuun vankilaan, vaikka hänet olisi pitänyt sijoittaa avovankilaan. Vian vuoksi vangille ei voitu tehdä rangaistusajan suunnitelmaa, eikä hän tämän takia päässyt vankilan hyväksymään työ- tai koulutustoimintaan, mistä hänelle olisi voitu maksaa toimintarahaa. Järjestelmävirheen vuoksi vankia ei voitu ajallaan sijoittaa suljetusta vankilasta avovankilaan. Vankila oli tehnyt syksyn ja talven aikana useita korjaus- ja palvelupyyntöjä, jotta ilmenneet Roti-järjestelmävirheet olisi saatu korjattua. Virheet korjaantuivat vasta seuraavan vuoden tammikuussa. Vangille maksettiin korvauksena saamatta jääneistä toimintarahoista yhteensä 996,45 euroa.

Sisäministeriön hallinnonalalla korvauksia maksettiin esimerkiksi siitä, että Maahanmuuttovirasto oli oleskelulupahakemuksen jättämisen yhteydessä unohtanut ottaa hakijan sormenjäljet, jolloin hän joutui uudelleen matkustamaan viraston toimipisteelle. Toisessa tapauksessa korvausta maksettiin siitä, että Maahanmuuttovirasto oli aiheuttanut peruuttanut henkilön Suomen passin, joka huomattiin lentokentällä. Henkilö joutui hankkimaan väliaikaisen passin sekä uuden lennon, ja hän menetti matkakohteeseen liittyviä varauksia.

Tullin menettelystä maksettiin korvausta 1 580 euroa, kun hakijan auto vahingoittui rajajilityksen yhteydessä tehdyssä läpivalaisussa. Poliisin menettelystä korvausta maksettiin (muun muassa) aiheuttomasta kotietsinnästä 300 euroa sekä aiheuttomasta vapaudenmenetyksestä 220 euroa. Väyläviraston alalla vahingonkorvausta maksettiin esimerkiksi talvisäällä tapahtuneista liukastumisista.

### 3.7.2 HYVITYSESITYKSET

Seuraavassa selostetaan kertomusvuoden hyvitysesityksiä, joista kaikkiin ei vielä ole saatu viranomaisen vastausta.

## RIKOSSEURAAMUSLAITOKSEN JA POLIISIN MENETTELYÄ KOSKEVAT RATKAISUT

### Vangin kohtelu

Kantelijan kanssa samaan selliin oli sijoitettu vanki, joka sittemmin yritti itsemurhaa, minkä kantelija keskeytti. Kantelija oli joutunut jäämään selliin, ja oli mahdollista, että hän joutui siivoamaan itsemurhayrityksen jälkiä. Kantelijan oikeutta perustuslain takaamaan turvallisuuteen oli loukattu. AOA esitti, että Rikosseuraamuslaitos ja Valtiokonttori harkitsevat, miten kantelijan oikeudenloukkaus voitaisiin hänelle hyvittää (7663/2022\*).

Valtiokonttori suoritti perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 2 000 euroa. Rikosseuraamuslaitos ilmoitti, että oikeusasiamiehen kannanottoa on muun muassa käsitelty sisäisissä koulutustilaisuuksissa ja siitä on tiedotettu laajasti työntekijöille.

### Esitutinnan viivästyminen

OA antoi tutkinnanjohtajalle ja tutkijalle huomautuksen, kun paritusta ja ihmiskauppaa koskeneen asian esitutkinta oli ilman hyväksyttävää syytä ollut lähes neljä vuotta pysähdyksissä. Syyttäjä oli tehnyt syyttämättäjättämispäätöksen näytön puuttuessa. OA arvosteli myös poliisilaitoksen menettelyä viipyneitten juttujen valvonnassa. OA esitti Valtiokonttorille, että asianomistajalle hyvitetäisiin se, että esitutkinta oli kestänyt poliisista johtuvasta syytä kohtuuttoman kauan (388/2022\*).

Valtiokonttori ilmoitti maksaneensa asianomistajalle hyvityksenä 4 500 euroa.

## SOSIAALIHUOLTOA JA SOSIAALIVAKUUTUSTA KOSKEVAT RATKAISUT

### Itsenäistymisvarojen käyttö väärään tarkoitukseen

Nuoren lastensuojelulain tarkoittamia sijaishuollon aikana kertyneitä itsenäistymisvaroja oli käytetty sellaisiin kuluihin (muun muassa ruoan ostamiseen), jotka olisivat kuuluneet viranomaisen järjestämään jälkihuollon tukeen. Tämä aiheutti nuorelle taloudellisia menetyksiä. AOA esitti, että viranomaisen hyvittää nuorelle virheellisen menettelynsä (4836/2023\*).

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala ilmoitti hyvittäneensä nuorelle 5 024,50 euroa.

## Toimeentulotukihakemuksen käsittelyn puutteet

Toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä oli useita virheitä ja puutteita: Kela ei arvioinut kantelijan kiireellisen toimeentulotuen tarvetta lääkkeisiin eikä ottanut huomioon hänen yksilöllisiä olosuhteitaan, neuvonta oli ollut virheellistä ja puutteellista, hakemusta ei ollut ratkaistu laissa säädettyssä määräajassa eikä kertakäyttöisen maksusitoumuksen antamista kantelijalle lääkkeiden ostamiseen ollut arvioitu. Kantelijan perustuslaissa turvattu oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn ei ollut toteutunut. AOA esitti Kelalle harkittavaksi kantelijan oikeuden loukkauksen hyvittämistä (2057/2022\*).

Kela ilmoitti lähettäneensä kantelijalle pahoittelukirjeen ja maksaneensa hyvityksenä 25 euroa.

## Ohjaaminen ruoka-avun piiriin toimeentulotukihakemuksen ratkaisemisen sijaan

Kantelijan toimeentulotukihakemuksen kiireellisyyttä ei arvioitu ajantasaisesti kiirepalvelujen ruuhkautumisen takia, ja Kela oli ohjannut asiakkaan ruoka-avun piiriin. Kela olisi voinut myöntää kiireellistä apua maksusitoumuksella. Myös kantelijan oikeus saada sairauden hoitoon määrätty lääkkeet oikea-aikaisesti Kelan antamalla maksusitoumuksella vaarantui. AOA esitti, että Kela harkitsee, miten se voisi hyvittää menettelystään aiheutuneen viiveen toimeentulon turvaamisessa (2852/2022\*).

Kela ilmoitti maksaneensa hyvityksenä 50 euroa ja pahoilleensa menettelyään.

## Uuden elatussopimuksen edellyttäminen

Kelan ohjaus uuden elatussopimuksen vahvistamiseksi lastenvalvojan luona oli tarpeeton ja hallintolain vastainen. Ohjaus viivästytti toimeentulotuen päätöksentekoa ja oli omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä siitä, miksi Kela ei hyväksy jo olemassa olevia, vahvistettuja elatussopimuksia. Lisäksi Kela oli kuulemiskirjeessä luovuttanut elatusvelvolliselle salassa pidettävän tiedon siitä, että kantelijan perhe saa toimeentulotukea. AOA antoi Kelalle huomautuksen lainvastaisesta ja virheellisestä menettelystä sekä esitti Kelan harkittavaksi, miten se voi hyvittää kantelijalle ja hänen alaikäisille lapsilleen aiheutuneen toimeentuloturvan vaarantumisen (1670/2022\*).

Kela ilmoitti, että menettelyn muuttaminen ja toimeentulotuen roolin korostaminen ei olisi elatuslain eikä toimeentulotukilain tarkoituksen tai lapsen edun mukaista. Kela selvittää elatusvelvollisen ajantasaista elatuskykyä, jos on selvää, että elatusvelvollisella on selvästi tuloja tai varoja, joilla hän voisi osallistua lapsen elatukseen. Kela kuitenkin lopettaa asiakkaiden ohjaamisen lastenvalvojalle toimeentulotuen päätöksissä. Kela suoritti kantelijalle hyvityksenä 50 euroa.

## Toimeentulotukiasian viivästynyt ja huolimaton käsittely

Kelan menettely oli monin tavoin toimeentulotukilain ja hallintolain vastaista sekä huolimaton: toimeentulotukea koskevaa hakemusta ei käsitelty laissa säädettyssä määräajassa, kantelijalta pyydettiin tarpeetonta lisäselvitystä, kantelijan toimittamaa lisäselvitystä ei huomioitu päätöksenteossa, päätökset olivat puutteellisesti perusteltuja eikä päätöksenteossa otettu asianmukaisesti huomioon kaikkia asian yksilöllisiä olosuhteita ja kantelijan elämäntilannetta. Sairauspäivärahopäätöksen osalta ei suoritettu yksilökohtaista harkintaa takaisinperinnän kohtuullisuudesta. AOA antoi Kelalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Koska Kelan menettely oli ollut omiaan heikentämään kantelijan luottamusta viranomaisten toimintaan ja julkisen vallan käytön uskottavuutta, AOA esitti Kelan harkittavaksi, miten se voi hyvittää kantelijalle ja hänen lapselleen lainvastaisesta menettelystä aiheutuneen toimeentuloturvan vaarantumisen (677/2022\*).

Kela ilmoitti maksaneensa hyvityksenä 150 euroa ja pahoitteli virheellistä menettelyään.

## Matkakorvausvalituksen käsittelyn viivästyminen

AOA:n sijainen antoi Kelalle huomautuksen kantelijan matkakorvausvalituksen käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä ja palveluperiaatteen laiminlyönnistä. Kantelija oli hakenut helmikuussa muutosta matkakorvauspäätökseen. Kelassa oli jo maaliskuussa päätetty, että valitus voidaan hyväksyä, ja asia oli siirretty käsiteltäväksi oikaisuasiana. Kela antoi kuitenkin korvauspäätökset vasta joulukuussa. Päätöksillään Kela maksoi kantelijalle korvauksia yhteensä lähes 4 000 euroa. AOA:n sijainen esitti Kelalle harkittavaksi, että se hyvittäisi kantelijalle asian käsittelyn aiheettoman viivästyksen ja siitä kantelijalle aiheutuneen ylimääräisen huolen ja vaivannäön (6801/2022\*).

Kela ilmoitti pahoitelleensa kantelijalle asian käsittelyn viivästyminen ja siitä hänelle aiheutunutta ylimääräistä huolta ja vaivannäköä sekä maksaneensa hyvityksenä 100 euroa.

## TERVEYDENHUOLTOA KOSKEVAT RATKAISUT

### Kipulääkityksen epäonnistuminen leikkauksen aikana

Kantelija ei saanut potilaslaissa säädettyä hyvää hoitoa ja ihmisarvoa kunnioittavaa kohtelua, kun hän joutui kärsimään leikkauksen aikana voimakasta kipua. Lisäksi kantelijan potilasasiakirjojaan koskeneen pyynnön sekä hänen tekemänsä muistutuksen ja korvausvaatimuksen käsittelyajat olivat liian pitkät. AOA esitti, että viranomaisen harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijan oikeuksien loukkauksen (543/2022\*).

Viranomaisen ilmoitti, että kantelijalle maksettiin leikkauksesta aiheutuneesta erittäin voimakkaasta ja hetkellistä pitkäaikaisemmasta kivun tunteesta korvausta 1 000 euroa. Viranomaisen oli lisäksi pahoitellut virheellistä menettelyään.

### Hoitotarvikkeiden toimitusten lakkauttaminen

Asiakkaan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ei toteutunut, kun hänen yksilöllistä terveydentilaansa ei arvioitu lääketieteellisesti ennen hoitotarvikkeiden toimitusten lakkauttamista. Hoitotarvikkeet olivat olleet asiakkaan käytössä maksuttomasti ja keskeytyksettä yli 10 vuoden ajan. Maksuttomien hoitotarvikkeiden lakkauttamisen jälkeen asiakas oli joutunut hankkimaan hoitotarvikkeet omalla kustannuksellaan. AOA katsoi viranomaisen menetelleen virheellisesti ja loukanneen asiakkaan perustuslaissa turvattua oikeutta riittäviin terveyspalveluihin. AOA esitti, että viranomaisen harkitsee, miten se voi hyvittää virheellisen menettelynsä (3042/2022\*).

## HYVÄ HALLINTO

### Oikaisuvaatimuksen käsittely

Kantelijan terveydenhuollon asiakasmaksua koskeneen oikaisuvaatimuksen käsittely oli kestänyt sairaanhoitopiirissä 1,5 vuotta. Kantelija oli saanut oikaisuvaatimuksensa kohteena olevaa asiakasmaksua koskevan ulosottoviranomaisen vireilletuloilmoituksen, jonka mukaan asiakasmaksun lisäksi kantelijan maksettavaksi tuli perintä-, korko- ja ulosottokustannuksia. AOA antoi oikaisuvaatimuksen valmisteluvastuussa olleelle hallintolakimiehelle huomautuksen ja saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta hyvinvointialueen tietoon. Kantelija olisi välttynyt ulosottomaksulta ja muilta perintä- ja korkokuluilta, mikäli sairaanhoitopiiri olisi käsitellyt oikaisuvaatimuksen kiireellisenä.



AOA esitti, että hyvinvointialue harkitsee, miten se voi hyvittää kantelijan oikeuksien loukkauksen (6273/2022).

Hyvinvointialue ilmoitti maksaneensa kantelijalle aiheutuneet kustannukset 127,80 euroa. Lisäksi kantelijalle oli jo aiemmin pahoiteltu asian käsittelyn viivästymistä.

### **Työttömyysetuusasian käsittely**

TE-toimisto toimi hyvän hallinnon vastaisesti, kun se ei selvittänyt riittävän huolellisesti kantelijan työkokeilun keskeytymistä ja siihen liittyvää työttömyysetuusasiaa ja asian käsittely viivästyi. AOA totesi, että vaatimus perus- ja ihmisoikeuksien tehokkaasta toteutumisesta tässä tapauksessa edellytti, että kantelijalla on oikeus asianmukaiseen hyvitykseen huolellisuuden laiminlyönnin ja pitkän käsittelyajan aiheuttamasta haitasta. AOA pyysi Valtiokonttoria ratkaisemaan asian valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella (6108/2022\*).

Valtiokonttori ilmoitti suorittaneensa kantelijalle hyvityksenä 250 euroa.

### **Omaishoidon tuen maksaminen**

Kahden eri kaupungin virheellinen menettely omaishoidon tukea koskevassa asiassa aiheutti sen, ettei asiakkaalle ollut tehty hänen tuen tarpeeseensa perustuvaa päätöstä omaishoidon tuesta yli vuoteen (ajalla 1.5.2020–30.6.2021). Päätösten ja palvelusuunnitelmien tekemättä jättämisen myötä sekä kantelija että erityistä tukea tarvitseva asiakas jäivät pitkäksi aikaa ilman riittävää tukea. AOA katsoi, että kaupunki oli loukannut asiakkaan perustuslaissa turvattua oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaarantanut oikeusturvan toteutumisen sekä laiminlyönyt velvollisuutensa turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. AOA esitti, että kaupunki hyvittää kantelijalle ja asiakkaalle virheellisen menettelyn aiheuttaman vahingon ajalta 1.5.–27.9.2020 (2602/2022\*).

Kaupunki ilmoitti tehneensä asiakkaalle myönteisen omaishoidon tuen päätöksen ajalle 1.5.–27.9.2020.

Toinen kaupunki ilmoitti suorittaneensa kantelijalle hyvityksenä 7 491,38 euroa.

## 3.8

# Vuoden 2023 erityisteema: Valvonnan valvonta

### 3.8.1 YLEISTÄ

Oikeusasiamiehen kanslian erityisteemana oli toista vuotta peräkkäin ”valvonnan valvonta”. Teemaan liittyviä näkökulmia painotettiin kaikessa oikeusasiamiehen toiminnassa, mutta erityisesti tarkastuksilla. Vaikka kanslian teema vaihtuu vuodelle 2024, valvonnan valvontaa koskevat käytännöt ovat jatkossakin osana laillisuusvalvontatyötä, sillä ensisijaisten valvojen valvonta liittyy kiinteästi oikeusasiamiehen perustehtävään ylipäätä laillisuusvalvojana.

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

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

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

### 3.8.2 NÄKÖKULMIA ERITYISTEEMAAN LAILLISUUSVALVONNASSA

Hallinnon sisäiseen laillisuusvalvontaan voidaan katsoa kuuluvan organisaation omavalvonta ja ylemmän organisaatiotason alaisiinsa toimielimiin kohdistama ns. virka-astevalvonta. Virka-astevalvontaan liittyy toimivalta alemman elimen toiminnasta tehdyn hallintokantelun tutkimiseen. Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan ulkopuolisen ja riippumattoman organisaation harjoittamaa valvontaa. Oikeusvaltiossa hallinnon lainmukaisuuden ulkoisen valvonnan perusta on tuomioistuinkontrolli. Ulkoista valvontaa täydentää ylimpien laillisuusvalvojen harjoittama yleinen laillisuusvalvonta.

Erityisteeman näkökulmasta oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tavoitteena on varmistaa, että oikeusasiamiehen valvomien toimijoiden sisäinen valvonta ja niitä valvovat tahot (mm. valvonnasta vastaavat erityisviranomaiset ja erityisvaltuutetut) toimivat tehokkaasti lainmukaisuuden valvonnassa ja perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä. Tavoitteena on myös tunnistaa mahdollisia rakenteellisia valvonnan puutteita ja aukkoja. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa oikeusasiamiehen valvonnan vaikuttavuutta ja kohdentaa oikeusasiamiehen käytössä olevia voimavaroja ylimmälle laillisuusvalvojalle kuuluviin kysymyksiin.

Oikeusasiamiehen tarkastuksilla voidaan oma-aloitteisesti hankkia sellaista valvonnan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen vaikuttavaa tietoa viranomaistoiminnan tilasta ja sen puutteista, joita kanteluiden käsittelyt eivät suoraan mahdollista. Tarkastuksilla tapahtuvan välittömän valvonnan kautta oikeusasiamies saa tietoa myös siitä, miten toiminnan valvonnasta vastaavien muiden tahojen valvonta toimii. Tarkastusten avulla voidaan siis puuttua oikeuksien loukkauksiin, mutta samalla saadaan korvaamatonta tietoa ensisijaisten valvojien valvontaa varten.

Oikeusasiamies toimii viimesijaisena valvojana sektoreilla, joilla toimii yksilökanteluita käsittelevä erityisvaltuutettu tai muu erityisvalvontaviranomainen. Oikeusasiamies voi tutkittavanaan olevissa asioissa tukeutua näiden viranomaisten erityisasiantuntemukseen, joko siirtämällä kanteluita tai pyytämällä lausuntoja. Ensisijaiselle valvojalle siirretyn kanteluasian käsittelyn ja toimenpiteiden jälkiseuranta kuuluu myös erityisteeman kohdealueeseen. Jos toimivaltaisia kanteluita tutkivia erityisviranomaisia ei ole, oikeusasiamiehestä tulee toiminnan ensisijainen valvoja, mitä ei voida pitää laillisuusvalvontajärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden näkökulmasta tarkoituksenmukaisena.

### 3.8.3 TEEMAHAVAINTOJA

#### YLEISTÄ

Toimintavuonna eri viranomaisten tarkastuksilla ja vierailukäynneillä tarkasteltiin organisaatioiden sisäisen laillisuusvalvonnan rakenteita ja toteuttamista. Tarkastelun kohteena olivat toiminnan lainmukaisuuden ennakkollista ja jälkikäteistä varmistamista koskevat käytännöt. Samalla seurattiin, miten valvonnasta vastaavat ensisijaiset valvontaviranomaiset ovat valvoneet ja ohjanneet tarkastuksen kohteena olevaa organisaatiota.

Salaisen tiedonhankinnan valvontaa koskevassa erityistehtävässään OA keskittyi tiedonhankintakeinoja käyttävien viranomaisten oman sisäisen laillisuusvalvonnan toimivuuteen. Salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävät poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat, jotka antavat vuosittain oikeusasiamiehelle kertomukset salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä. Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen salaista tiedonhankintaa koskevalla OA:n tarkastuskäynnillä voitiin todeta, että poliisilaitoksen sisäisellä valvonnalla oli selvästi ollut vaikuttavuutta, koska päätösten laatu oli parantunut merkittävästi vuosien myötä (5411/2023). Salaisen tiedonhankinnan valvontaa on käsitelty kertomuksen jaksossa 4.6.

#### SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON VALVONTA

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä 1.1.2023 alkaen hyvinvointialueille. Samalla lainsäädännössä korostuu entisestään omavalvonnan merkitys. Sisäinen valvonta sosiaali- ja terveydenhuollossa toteutuu ensisijaisesti hyvinvointialueen (palvelunjärjestäjä) ja palveluntuottajan omavalvonnan kautta. AOA on korostanut tarkastuksilla, että omavalvonta on lakiin perustuva ensisijainen valvonnan muoto ja palvelunjärjestäjän on varmistettava omavalvonnalla sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviensä lainmukainen hoitaminen. Lisäksi palvelunjärjestäjän on ohjattava ja valvottava sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa (7172/2023).

Vanhusten palveluasumisyksikön tarkastuksessa AOA piti merkittävänä epäkohtana sitä, että tarkastushavaintojen perusteella omavalvonnan toteuttamisessa oli ollut vakavia puutteita. Tarkastuksella ilmenneet ongelmat asukkaiden perusoikeuksien toteutumisessa, kuten puutteet ulkoilussa ja osallisuutta tukevassa toiminnassa, olivat vakavia. AOA korosti, että asiakkaan oikeusturvan ja omavalvonnan toteutumiseksi on olennaista, että toimintayksikön omavalvonnasta vastaava henkilö tuntee voimassa olevat lait, säädökset ja suositukset. Lakia tulee noudattaa omavalvonnan suunnittelussa ja toteuttamisessa (1003/2023\*).

Toimintavuonna AOA:n tarkastuksilla on kiinnitetty huomiota omavalvontaan kuuluvien lakisääteisten asiakirjojen laadintaan. AOA kiinnitti vammaisten palveluasumisyksikön huomiota siihen, että myös yksityisen palveluntuottajan on laadittava vastuulleen kuuluvista tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma (2810/2023\*). Kainuun hyvinvointialueen tarkastuksella ilmeni, että omavalvontaohjelma oli hyväksytty jo vuonna 2022, ja omavalvontasuunnitelma oli määrä hyväksyä tammikuussa 2024. Hyvinvointialueella omavalvonta oli osa ISO 9001 laadunhallintajärjestelmää (7172/2023).

Kehitysvammaisten asumisyksikön tarkastuksessa AOA kiinnitti hyvinvointialueen huomiota siihen, että omavalvontasuunnitelmien tulee olla ajantasaisia ja ne tulee päivittää suunnitellusti ja aina tarvittaessa. Lisäksi erityishuollon asumisyksikön omavalvontasuunnitelmassa tulee olla asianmukaisesti selostettuna kehitysvammalain mukaiset perusteet ja menettelyt rajoitustoimenpiteiden käytölle. Tarkastuksen jälkeen hyvinvointialue ilmoitti AOA:lle, että kaikkien vammaispalveluyksiköiden omavalvontasuunnitelmat päivitetään vuoden 2024 alussa (3513/2023\*). Tutkimus- ja kuntoutusyksikön yksikkökohtainen lääkehoitosuunnitelma päivitetään myös uudelle hyvinvointialueen pohjalle tammikuun 2024 aikana (5357/2023\*).

Vanhusten palveluasumisyksikön tarkastuksessa AOA totesi, että omavalvontasuunnitelman seurannasta vastaavan henkilön tulee huolehtia suunnitelmaan kirjattujen toimintatapojen toteutumisesta käytännössä. AOA piti huolestuttavana sitä, ettei yksikössä ollut tehty haitta- ja vaaratilanneilmoituksia puoleen vuoteen, vaikka tarkastuksella havaittiin ainakin lääkityspoikkeama. AOA korosti hyvinvointialueiden vastuuta haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden palvelujen valvonnassa. Omavalvontasuunnitelma on keskeinen väline asiakasturvallisuuden ja toiminnan laadun seurannassa (1003/2023\*).

Kertomusvuoden tarkastuksilla on tutustuttu hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon valvontayksikköjen toimintakäytäntöihin. AOA piti myönteisenä ja tärkeänä, että Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen ostopalvelu- ja valvontayksikkö suunnitelmallisesti ja säännöllisesti valvoo alueensa ostopalveluyksiköitä ja seuraa toimenpiteiden toteutumista. Yksityisen vammaisten palveluasumisyksikön tarkastuksella ilmeni, että hyvinvointialueen ja aiemmin kuntayhtymän ostopalvelu- ja valvontapäällikkö kävi yksikössä vuosittain valvontakäynnillä (2810/2023\*).

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen omavalvontaa toteuttaa hyvinvointialueen yksiköiden johto ja henkilöstö osana omaa työtään. Lisäksi omavalvontaan ja sote-palvelujen valvontaan on resursoitu työpanosta valvontayksikköön, jonka esihenkilönä toimii omavalvontapäällikkö. Valvontayksikön ympärille on muotoutunut omavalvontatiimi, johon kuuluvat lääkitysturvallisuusasiantuntija, asiakas- ja potilasturvallisuusasiantuntija, lakimies ja hallintoylilääkäri (3513/2023\*). Hyvinvointialueen valvontayksikössä koetaan tärkeäksi erityisesti omavalvonnan valvonta, jossa keskeistä on huomioida riskit. Valvontayksikkö toteuttaa ennakkollista, suunnitelmallista sekä reaktiivista valvontaa. Tarkastuksella ilmeni, että valtakunnan tasolla on perustettu omavalvonnan työryhmä, jossa on mukana yksi valvonnasta vastaava henkilö jokaiselta hyvinvointialueelta (3992/2023\*).

Asunnottomien ensisuojan tarkastuksella havaittiin toiminnassa puutteita, joiden johdosta Varsinais-Suomen hyvinvointialueen valvojat tekivät suunnitelmallisen valvontakäynnin yksikköön. AOA korosti, että hyvinvointialue on velvollinen huolehtimaan siitä, että havaitut puutteet korjataan ja valvontaa tehdään säännöllisesti. Yksikköä ei ollut vuosiin valvottu asianmukaisesti. AOA piti valvonnan puutteita erittäin vakavina, sillä kysymys oli viimesijaisesta välttämätöntä huolenpitoa turvaavasta palvelusta. Valvonnan tehostamiseksi AOA lähetti pöytäkirjan tiedoksi hyvinvointialueelle ja aluehallintovirastolle (1016/2023).

Ulkoisen viranomaisvalvonnan tehtäviä hoitavat sosiaali- ja terveydenhuollossa ensisijaisesti toimivaltaiset valvontaviranomaiset, joita ovat aluehallintovirastot ja Valvira. Tarkastuksella ilmeni, että Valvira ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto olivat tehneet Kainuun hyvinvointialueelle yhteisen ohjaus- ja arviointikäynnin, jonka tavoitteena oli ollut edistää omavalvonnan onnistumista (7172/2023). Alaikäisten maahanmuuttoyksikön tarkastuksella saatujen tietojen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston seuraa yksiköiden toimintaa oleskeluluvan saaneiden lasten osalta (5775/2023\*).

Helsingin kaupungin selviämishoitoaseman henkilökunnan mukaan kaupungin tarkastusvirasto ja tarkastuslautakunta tekevät tarkastuksia terveydenhuollon toimintayksiköihin, mutta ne eivät ole tehneet selviämishoitoasemalle tarkastuskäyntejä muutamaan vuoteen. AOA korosti, että kaupunki on vastuussa terveystalvelujen järjestämisestä alueellaan ja vastaa ensisijaisesti palvelujen valvonnasta ja ohjauksesta (6595/2023).

AOA:n määräämä tarkastus toteutettiin uudella tavalla siten, että perhekuntoutuskeskuksessa tavattiin sinne sijoitettujen lasten vanhempia, laitoksen henkilökuntaa sekä lasten vastuusosiaalityöntekijöitä yhteisessä tilaisuudessa. Vanhemmille varattiin mahdollisuus tuoda esiin omia mielipiteitä lapsensa sijaishuollosta, sen mahdollisista puutteista sekä kehittämisen tarpeista. Tarkastuksella keskusteltiin sijaishuollon järjestämisestä, sosiaalityöntekijän lakisääteisistä tehtävistä, valvontaan liittyvistä ongelmista ja kehittämisajatuksista sekä sijaishuoltopaikan tehtävistä. Tarkastus on tarkoitus tehdä myös vuonna 2024 (1709/2023\*).

AOA:n oma aloitteisen koulukotien valvonnan yhteydessä Valvira toimitti aluehallintovirastojen ja Valviran valtion koulukoteja koskevat valvonta- ja kantelupäätökset vuosilta 2021–2023. AOA:n tarkoituksena on laajemminkin arvioida sitä, millä tavoin ja missä asioissa valvontaa Avit ja Valvira suorittavat. Asiassa järjestettiin kaksi neuvottelutilaisuutta, johon osallistuivat Valvira, Avit ja EOA:n kansliasta lapsiasioiden esittelijät. Tilaisuuksissa arvioitiin Valviran, Avien toimittamia ratkaisuja ja AOA:n samalta ajalta antamia valtion koulukoteja koskevia päätöksiä. Tilaisuudessa käytiin läpi myös Valviran ja Avien alustavia koulukoteja koskevia tarkastussuunnitelmia (4251/2023).

Vankiterveydenhuollon yksikön (VTH) Riihimäen poliklinikan tarkastuksella ilmeni, että VTH:n jokaisessa toimipaikassa on omavalvontasuunnitelma, joka päivitetään vuosittain. AOA piti omavalvonnan toteuttamista erittäin tärkeänä ja kannusti sen jatkuvaan kehittämiseen ja toteuttamiseen. Omavalvonnan toimivuus edellyttää sitä, että organisaatio saa tiedon havaituista vaaratapahtumista ja laatu- ja laatupoikkeamista. AOA kehotti henkilöstöä aktiivisesti tekemään näitä ilmoituksia (1107/2023\*).

SuPer ry arvosteli kantelussaan, että yksityisen asumispalveluiden tuottajan valvonta oli pettänyt niin omavalvonnan kuin viranomaisvalvonnan tasolla. AOA ei ottanut tässä vaiheessa kantelua tutkittavaksi, koska Valvira oli ilmoittanut aloittaneensa palveluntuottajan valtakunnallisen valvonnan keväällä 2023 ja aluehallintovirastoissa on ollut vireillä yksittäisiä valvonta-asioita. AOA pyysi Valviraa ilmoittamaan 31.5.2024 mennessä valvonnan tilanteesta ja siitä, mihin toimenpiteisiin valvonta on siihen mennessä antanut aihetta (2073/2023).

Kanteluasiassa AOA:n selvityspyynnön jälkeen kaupungin vammaistyön ostopalveluyksikkö oli tehnyt valvontakäynnin arvostelun kohteena olleeseen yksityiseen asumispalveluyksikköön. AOA piti myönteisenä, että kaupunki oli puuttunut havaittuihin epäkohtiin nopeasti. AOA piti erityisen tärkeänä sitä, että kaupunki jatkossakin säännöllisesti ohjaa ja valvoo ostopalvelujen tuottajien toimintaa epäkohtailmoitusten ja oma-aloitteisen seurannan ja valvonnan kautta. AOA pyysi, että kaupunki toimittaa hänelle kaupungin valvontakäyntiä koskevan valvontaraportin, jossa on arvioitu henkilöstömitoituksen ja muiden toimenpiteiden toteutumista asumisyksikössä (3248/2022\*).

## YKSITYISEN TURVALLISUUSALAN VALVONTA

Päärautatieasemalla Avarn Security Oy:n tarkastuksessa ja Kampin keskuksessa Securitas Oy:n tarkastuksessa ei ilmennyt, että kaupungin poliisilaitos olisi suorittanut erillisiä tarkastuksia järjestyksenvalvontatoimintoihin. Avarn Security toimittaa poliisille päivittäin toiminnan vuorokausiraportit. Lisäksi Avarn Securityn omavalvontaa on viime aikoina alettu kehittää. OA:n mukaan omavalvonnan kehittäminen on perusteltua. OA pyysi yhtiötä selvittämään, miten ja missä aikataulussa tämä työ etenee. Avarn Securityn mukaan tavoitteena on saada syksyn aikana uudet ohjeet ja toiminnot osaksi yhtiön normaaleja prosesseja. Siitä eteenpäin toiminnan asianmukaisuutta kontrolloidaan omavalvonnan kautta. Välineinä tässä käytetään turvallisuusyksikön toteuttamia auditointeja ja ilmoituskanavaa (1974/2023\*). Securitaksen edustajilla ei ollut tietoa siitä, miten poliisi käsittelee päiväraportteja. Securitaksella on sisäinen auditointijärjestelmä ja etenkin kaikki voimankäyttötilanteet käydään sisäisesti läpi. Väkivalta- tai voimankäyttötilanteista tehdään sisäinen tapahtumailmoitus, josta käy ilmi muun muassa tapahtumat, käytetyt voimakeinot, mahdolliset vammat ja vahingot (1488/2023\*).

OA:n tarkastuksen tarkoitus oli saada kuva Helsingin poliisilaitoksen yksityisen turvallisuusalan käytännön valvonnasta, havainnoista ja mahdollisista ongelmakohtista. Tarkastuksella OA kertoi järjestyksenvalvojiin ja vartijoihin kohdistuvista kanteluista, joista osa tullaan harkinnan mukaan jatkossakin siirtämään poliisilaitosten käsiteltäväksi. Poliisilaitoksen lupavalvonnassa toimii erillinen ase- ja turva-alan ryhmä, joka tekee valvontaansa erillisen valvontasuunnitelman mukaisesti. Valvontaa tehdään kohdennetusti ja päivittäistoiminnan yhteydessä. Lupavalvonta tekee jatkuvaa rike- ja nuhteettomuusseurantaa sekä valvontaa ulkopuolelta tulleiden vihjeiden perusteella. Toimintavuoden aikana oli tehty 21 valvontaiskua, joissa tarkastuskohteita oli ollut yhteensä 83 kappaletta (6431/2023\*).

Poliisihallituksen yksityisen turvallisuusalan valvontayksikkö toi tarkastuksella esiin, että yksityisen turvallisuusalan valvonta tulisi poliisilaitoksissa olla osa päivittäistä poliisitoimintaa. Käytäntö poliisilaitoksilla on kuitenkin kirjavaa. Poliisilaitokset vastaavat yksityisten turvallisuuspalveluiden toiminnan valvonnasta omalla toiminta-alueellaan. Poliisilaitosten valvonnan valvonta kuuluu Poliisihallituksen valvontayksikölle. Toimijoiden omavalvonta olisi myös tärkeää, mutta valvontayksikkö ei ole ohjeistanut toimijoiden omavalvontaa. OA päätti selvittää erikseen omana aloitteenaan, onko yksityisen turvallisuusalan valvonnan ja ohjauksen osalta työnjako Poliisihallituksen lupahallinnon ja valvontayksikön välillä selkeä. Lisäksi selvitetään, onko Poliisihallituksen lupahallinnon vastuualueella riittävästi resursseja ohjata, valvoa ja kehittää yksityisen turvallisuusalan valvontaa (2235/2023\*).

## MUITA TEEMAHAVAINTOJA

OA:n tekemällä Häätäkeskuslaitoksen tarkastuksella ilmeni, että sisäministeriö tarkastaa Häätäkeskuslaitosta vuosittain. Häätäkeskuslaitokseen tulee vuosittain noin 50 kantelua. Palautteita tulee vuosittain 800–900 ja näihin vastataan lähtökohtaisesti häätäkeskuksissa. OA:n mukaan olisi perusteltua, ettei kansalaiskirjeiden seulontaa jätetä yksin kirjaamon varaan. Laillisuusvalvonnassa on paremmat edellytykset arvioida, onko kirjoitus luokiteltava palautteeksi vai kanteluksi (6839/2023\*). Keravan häätäkeskuksen tarkastuksen johdosta OA korosti yleisesti, että palautekanavan kautta tullut kirjoitus tulisi siirtää alhaisella kynnyksellä kantelumenettelyyn, jos kirjoitus sisältää vähäistäkin arvostelua häätäkeskuslaitoksen virkamiestä kohtaan tai jos on tulkinnanvaraista, onko kysymys kantelusta vai palautteesta (6838/2023\*).

OA tutustui Rajavartiolaaitoksen esikunnan sisäiseen laillisuusvalvontaan, jonka keskeisimpiä toimintamuotoja ovat päivittäisen toiminnan yleisen lainmukaisuuden valvonnan lisäksi hallintokanteluiden käsittely, laillisuusvalvontatarkastukset ja henkilötietojen käsittelyn valvonta.

Laillisuusvalvontayksikön lakimiehet antavat sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 33 §:n tarkoittamia sotilaslakimiehen lausuntoja Rajavartiolaitoksen yksiköissä suoritetuissa esitutkinnoissa. Tätä voitiin pitää laillisuusvalvonnan riippumattomuuspyrkimyksen kannalta poikkeuksellisenä järjestelynä (407/2023\*).

Väylävirastolla saadun tiedon mukaan sisäistä laillisuusvalvontaa on kehitetty ja se toimii hyvin. Kaikessa kannustetaan sisäiseen avoimuuteen ja tiedon kulkuun. Sisäinen tarkastus on ulkoistettu ja siitä saatavat huomiot viedään eteenpäin ja kehitetään toimintaa. Tulosohtaus ja suhde omaan ministeriöön on Väylävirastossa koettu erittäin toimivaksi (754/2023\*).

OA:n tekemällä puolustusministeriön tarkastuksella ilmeni, että jokainen ministeriön toimintayksikkö vastaa oman tehtäväalueensa osalta Puolustusvoimien toiminnan valvonnasta (laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvonta). Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö valvoo tehtävään Puolustusvoimien oikeudellista toimialaa. Valvonta perustuu perustuslain 68 §:ään. Puolustusministeriön lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö suorittaa ministerin tai kansliapäällikön määräyksestä yleisestä valvonnasta erillisiä tarkastustehtäviä joko ministerin oma-aloitteisena laillisuusvalvontana tai kanteluiden selvittämisenä tai ratkaisemisena. Tarkastusten kohdennus tapahtuu muussa toiminnassa, kuten lainvalmistelussa tai kirjallisissa kysymyksissä ilmenneisiin valvontahavaintoihin (6595/2023\*).

Ulosottolaitoksen Pohjois-Suomen laajan täytäntöönpanon toimintayksikön tarkastuksella ilmeni, että tarkastuksista raportoidaan valtakunnanvoudin kanslialle. Organisaatiouudistuksen jälkeen omavalvonnassa ollaan vielä hakemassa oikeaa painopistettä. Ulosottotarkastaja tekee kerran kuussa omavalvontaa ja toimittaa raportin kihlakunnanvoudille. Yhteisten palvelujen toimintayksiköllä ei ole omaa tarkastustoimintaa, vaan tarkastukset tekee ja niistä kertomukset laatii valtakunnanvoudin kanslia. Kantelutyyppisiä yhteydenottoja oli tullut edellistä vuotta vähemmän. Kantelut eivät tule suoraan Ulosottolaitoksen toimintayksikköön, vaan menevät valtakunnanvoudin kanslian kautta. Yhteydenpito valtakunnanvoudin kanslian kanssa on tiivistä ja yhteistyö toimii hyvin (796/2023\*).

Oulun oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvonnan tarkastuksella keskusteltiin sisäisen laillisuusvalvonnan toteuttamisesta. Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri valvoo piiriin kuuluvia virastoja, mm. Oulun oikeusaputoimistoa. Mahdollisiin kanteluihin ja palautteisiin vastaa johtava julkinen oikeusavustaja ja vastaukset toimitetaan myös oikeusapu- ja edunvalvontapiirin johtajalle. Talous- ja velkaneuvontaa koskevia kanteluita on tullut todella vähän (797/2023\*).

AOA teki tarkastuksen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston oikeusturvayksikköön koskien työllisyyden kuntakokeilujen lakisääteistä valvontaa. Vuosille 2023 ja 2024 valvontatehtävää hoitamaan on perustettu valvontaryhmä ja Avi:lla on kirjallinen kuntakokeilujen valvontasuunnitelma. Avi raportoi valvontasuunnitelman toteutumisesta ja tehdyistä valvontatoimenpiteistä sekä niiden tuloksista TEM:lle. Kuntakokeilujen valvonnalla pilotoidaan valvontaa, joka tullaan aluehallintoviraston toimesta järjestämään, kun työvoimapalveluiden järjestäminen siirtyy kunnille vuoden 2025 alussa (1390/2023).

Sisäministeriön tarkastuskäynnillä OA totesi, että olisi perusteltua, että ministeriön verkkosivuilla olisi tietoja kantelun tekemisestä. OA totesi, hänelle annettavien kertomusten rakenteessa ja sisällössä on vaihtelevuutta. Ministeriöillä on harkintavaltaa siinä, minkälaisen kertomuksen se antaa, mutta OA piti toivottavana, että kertomus sisältäisi jonkinlaista ministeriön omaa arviota tai analyysiä keinojen käytöstä kertomusvuonna (1725/2023\*).

Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan sekä kahden peruskoulun tarkastuksella tutustuttiin perusopetuksen valvontaan. Omavalvonnan muotoja ovat osallistuminen ulkopuoliseen koulutuksen arviointiin ja itsearviointi sekä erilaisten suunnitelmien valvonta. AOA on havainnut, että oppilashuollon psykologipalveluiden saatavuudessa on valtakunnallisesti ongelmia johtuen muun muassa työvoimapulasta. Ongelmaan on pyritty valtion toimesta puuttamaan koulutusmääriä lisäämällä. AOA totesi, että Aveilla sekä Valviralla on toimivalta valvoa opiskeluhuollon ja sen palvelujen järjestämistä. Pöytäkirja lähetettiin Etelä-Suomen aluehallintovirastolle tulevassa toiminnassa tarvittavalla tavalla huomioon otettavaksi (1939/2023).

AOA totesi, että hän tulee kiinnittämään osana valvonnan valvontaa erityistä huomiota siihen, miten opiskeluhuollon valvonta toteutuu (1940/2023). Sittemmin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ilmoitti, että se on kartoittanut vuonna 2023 oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa määriteltyjen opiskeluhuollon psykologipalveluiden toteutumista toimialueensa hyvinvointialueilla. Aluehallintovirasto on tehnyt asiaan liittyen julkaisun.

Yksityisen peruskoulun tarkastuksella ilmeni, että koululla on käytössään ilmoituskanavia epäkohdista ilmoittamiseen. Koulu saa tarvittaessa tukea kaupungin Kasvatuksen ja koulutuksen toimialan aluepäälliköltä ja muilta toimialan henkilöiltä (1941/2023).

AOA tutustui tarkastuskäynnillä Diakonia-ammattikorkeakoulun laatujärjestelmään, joka kattaa kaikki toiminnot ydintehtävien laadunhallinnasta tukipalveluihin sekä johtamiseen. Poikkeamien raportointia varten on Falcony-järjestelmä, jonka kautta niin opiskelijat kuin henkilöstökin voivat ottaa yhteyttä, ilmoittaa epäkohdista ja epäasiallisesta toiminnasta. Ammattikorkeakoulun on osallistuttava ulkopuoliseen toimintansa ja laatujärjestelmiensä arviointiin säännöllisesti ja julkistettava järjestämänsä arvioinnin tulokset (5455/2023\*).

Riihimäen vastaanottokeskuksen tarkastuksella ilmeni, että toimintaa valvova Maahanmuuttovirasto kävi maaliskuussa 2023 tutustumassa vastaanottokeskuksen asuntoihin. Aluehallintovirasto oli saatujen tietojen mukaan tulossa vastaanottokeskukseen tarkastukselle (3901/2023\*). Joutsenon säilöönottoyksikköön ei ollut vahvistettu omavalvontasuunnitelmaa, vaikka suunnitelma oli ”työn alla” jo vuotta aiemmin tehdyllä tarkastuksella. Maahanmuuttovirasto ei ollut vuoden 2023 aikana tehnyt tarkastuskäyntejä Joutsenon yksikköön. AOA pyysi säilöönottoyksikköä ilmoittamaan omavalvontasuunnitelman valmistumisesta oikeusasiamiehen kansliaan (7813/2023\*).



## 3.9 Valitukset Suomea vastaan EIT:ssä

Vuonna 2023 Suomea vastaan kirjattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) kaikkiaan 91 uutta valitusta (edellisenä vuonna 170). Suomen hallitukselta pyydettiin vastaus kahdessa (2) tapauksessa. Vuodenvaihteessa vireillä oli 54 (36) Suomea koskevaa asiaa, joista yhdeksän oli kommunikoitu hallitukselle vastinetta varten ja yhden osalta oli tehty päätös tutkittavaksi ottamisesta.

Valitus EIT:hen tulee tehdä käyttäen EIT:n sihteeristön laatimaa lomaketta ja antamalla siinä vaaditut tiedot, minkä lisäksi valituksen tulee sisältää jäljennökset kaikista asiaan liittyvistä asiakirjoista. Puutteellinen hakemus johtaa asian tutkimatta jättämiseen. Päätöksen siitä, että valitus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, EIT tekee joko yhden tuomarin kokoonpanossa, komiteakokoonpanossa tai jaostokokoonpanossa (7 tuomaria). Päätöksellä voidaan myös vahvistaa sovinto, jolloin valitus poistetaan EIT:n asialistalta. Lopulliset tuomiot annetaan joko komitea- tai jaostokokoonpanossa tai suuressa jaostossa (17 tuomaria). Tuomiolla EIT ratkaisee väitettyä ihmisoikeusloukkausta koskevan asian tai vahvistaa sovinnon.

Valtaosa EIT:hen tehdyistä valituksista jää tutkittavaksi ottamatta. Vuonna 2023 valitus jätettiin tutkimatta tai poistettiin juttulistalta 72 (150) Suomea koskevassa tapauksessa. Vuonna 2023 EIT antoi kaksi Suomea koskevaa tuomiota (0 vuonna 2022, yhden vuonna 2021).

EIT antoi 9.5.2023 Suomea koskevan ratkaisun (31172/19) henkilötietojen käsittelyä koskevassa asiassa. EIT:n mukaan Suomi ei loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (EIS) turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tai ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapautta asiassa, joka koski Jehovan todistajien oikeutta kerätä nimilistoja ja käyttää muistiinpanoja käynnistään ovelta ovelle tapahtuvan saarnaamistyön yhteydessä ilman asianomaisten suostumusta. EIT katsoi asiassa olevan kyse ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauden sekä yksityis- ja perhe-elämän kunnioituksen välisestä tasapainosta. EIT piti asiaankuuluvana ja välttämättömänä yksityisyyden suojan turvaamiseksi, että henkilöiltä pyydetään suostumusta nimilistojen ja muistiinpanojen laatimiseen ja käyttämiseen.

EIT katsoi 9.11.2023 antamassaan ratkaisussa (46131/19), että EIS 6 artiklaa ei ollut loukattu, kun HO oli päättänyt siirtää oikeudenkäyntiavustajan luvan peruuttamista koskevan asian vahvennetun kokoonpanon käsiteltäväksi. EIT katsoi, että edellytykset asian siirtämiseksi vahvennetun kokoonpanon käsiteltäväksi ilmenivät selvästi laista. Sääntelyn tarkoituksena oli antaa vakaa ja laaja perusta ratkaisuvallalle tärkeissä ratkaisuissa riippumatta siitä, oliko aiempi kokoonpano käsitellyt asiaa vai ei. Valittaja ei myöskään ollut menettänyt siirron myötä mahdollisuutta osallistua päätöksentekomenettelyyn. Asiassa oli myös muita menettelyllisiä takeita. Lisäksi KKO:lla oli ollut täysi toimivalta tutkia valittajan asia, koska se oli myöntänyt valittajalle valitusluvan. KKO oli myös voinut korjata mahdolliset menettelylliset puutteet aikaisemmassa menettelyssä. EIT katsoi myös, että vahvennetulle jaostolle siirtämistä koskevan päätöksen tehneen hovioikeudenlaamannin henkilökohtaisesta esteellisyydestä ei ollut näyttöä. EIT viittasi KKO:n asiassa noudatettavaa sääntelyä ja sen soveltamista valittajan tapauksessa koskevaan yksityiskohtaiseen selitykseen ja totesi, ettei ollut myöskään mitään syytä epäillä, että asian siirron edellytykset eivät olisi objektiivisesti täyttyneet. EIT:n mukaan asiassa noudatettu menettely oli tarjonnut riittävät takeet HO:n puolueettomuutta koskevien oikeutettujen epäilysten poissulkemiseksi.

Vuoden 2023 loppuun mennessä Suomi on saanut EIT:ltä yhteensä 142 langettavaa tuomiota. Suurin osa langettavista tuomioista on liittynyt oikeudenkäynnin keston tai muihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin puutteisiin. Viime vuosina langettavien tuomioiden määrä on ollut vuosittain hyvin pieni.

EIT antoi KKO:lle 13.4.2023 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 16. lisäpöytäkirjan mukaisen neuvoa antavan lausunnon (P16-2022-001) ratkaisuun KKO 2024:18 johtaneessa adoptioasiassa. Lausuntojen pyytäminen on ollut mahdollista elokuusta 2018 alkaen, mutta mahdollisuus koskee vain kansallisia ylimpiä tuomioistuimia. Pyyntö oli Suomesta ensimmäinen, ja EIT on ylipäätään antanut toistaiseksi vain muutaman tällaisen lausunnon ihmisoikeussopimuksen tulkintaan tai soveltamiseen liittyvistä periaatekysymyksistä.

### 3.9.1 TUOMIOIDEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA EN:N MINISTERIKOMITEASSA

EIT:n tuomioiden täytäntöönpanoa valvotaan EN:n ministerikomiteassa. EIS:n 46 artiklan mukaan ”tuomioistuimen lopullinen tuomio toimitetaan ministerikomitealle, joka valvoo sen täytäntöönpanoa”. Valvontaprosessi perustuu oikeudelliseen analyysiin, mutta siihen liittyy myös poliittisia piirteitä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolet valvovat tuomioiden täytäntöönpanoa vertaistuen ja -painostuksen muodossa oikeudellispoliittisissa diskursseissa.

EIT:n tuomioiden tehokas täytäntöönpano on EIS-järjestelmän kulmakivi. Tuomiot ovat valvontamenettelyn alaisia niin kauan, kunnes valvonta lopetetaan ministerikomitean nimenomaisella päätöksellä. Valvonnan perusmuoto on ns. yksinkertainen menettely (standard procedure). Perusmuotoisen valvonnan lisäksi on olemassa ns. tehostettu menettely (enhanced procedure), jonka piiriin tulee osa valvottavista tapauksista. Tällaisia tapauksia ovat 1) tuomiot, joiden täytäntöönpano edellyttää kiireellisiä yksilötoimia; 2) pilottituomiot; 3) tuomiot, jotka osoittavat jäsenvaltiossa rakenteellisia tai monimutkaisia ongelmia ja 4) valtiovalituksista annetut tuomiot. Tuomio otetaan tehostetun menettelyn piiriin aina ministerikomitean päätöksellä.

Suomen osalta EIT:n tuomioiden täytäntöönpanon valvonta on ollut suhteellisen ongelmatonta. Tapaukset on käsitelty yksinkertaisessa menettelyssä kirjallisesti ja vuoropuhelu on sihteeristön ja hallituksen välillä ollut toimivaa. Suomi on maksanut EIT:n määräämät rahalliset korvaukset ajallaan ja muihinkin täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin on ryhdytty ripeästi tai vähintäänkin kohtuullisessa ajassa.

Syksyllä 2021 tilanne muuttui sikäli, että ensimmäinen Suomea koskeva tapaus siirrettiin tehostetun valvonnan piiriin. Päätöslauselmassaan ministerikomitea kehotti Suomea ryhtymään kiireellisesti lainsäädäntötoimenpiteisiin tuomion täytäntöönpanon loppuunsaattamiseksi. Kysymyksessä on vuonna 2012 annettu tuomio asiassa X v. Suomi (34806/04). Siinä EIT katsoi, että EIS 5 artiklan mukaista oikeutta vapauteen ja 8 artiklan mukaista oikeutta yksityiselämään oli loukattu. Jälkimmäinen loukkaus liittyi potilaalle hänen tahtonsa vastaisesti annettuun lääkitykseen. Tähän liittyen EIT totesi riittävien oikeusturvatakeiden puuttuvan.

Hallitus toimitti tapauksesta X. v. Suomi ministerikomitealle 30.3.2022 ja 21.9.2022 päivitetyn toimintasuunnitelman sekä 21.11.2022 liitteen toimintasuunnitelmaan. IOK antoi ministerikomitealle lausunnon 21.10.2021 ja uudelleen 27.1.2023. Ministerikomitean työjärjestyksen sääntö nro 9 (Rule 9) antaa kansallisille ihmisoikeusinstituutioille mahdollisuuden toimittaa lausunto EN:lle täytäntöönpanon valvontaa varten. Uusimmassa launnossaan IOK kritisoi sitä, että tapauksen edellyttämien toimenpiteiden täytäntöönpano oli jälleen viivästynyt STM:n ilmoittettua, ettei hallituksen esitystä ehditä antaa kuluvalle hallituskaudella.

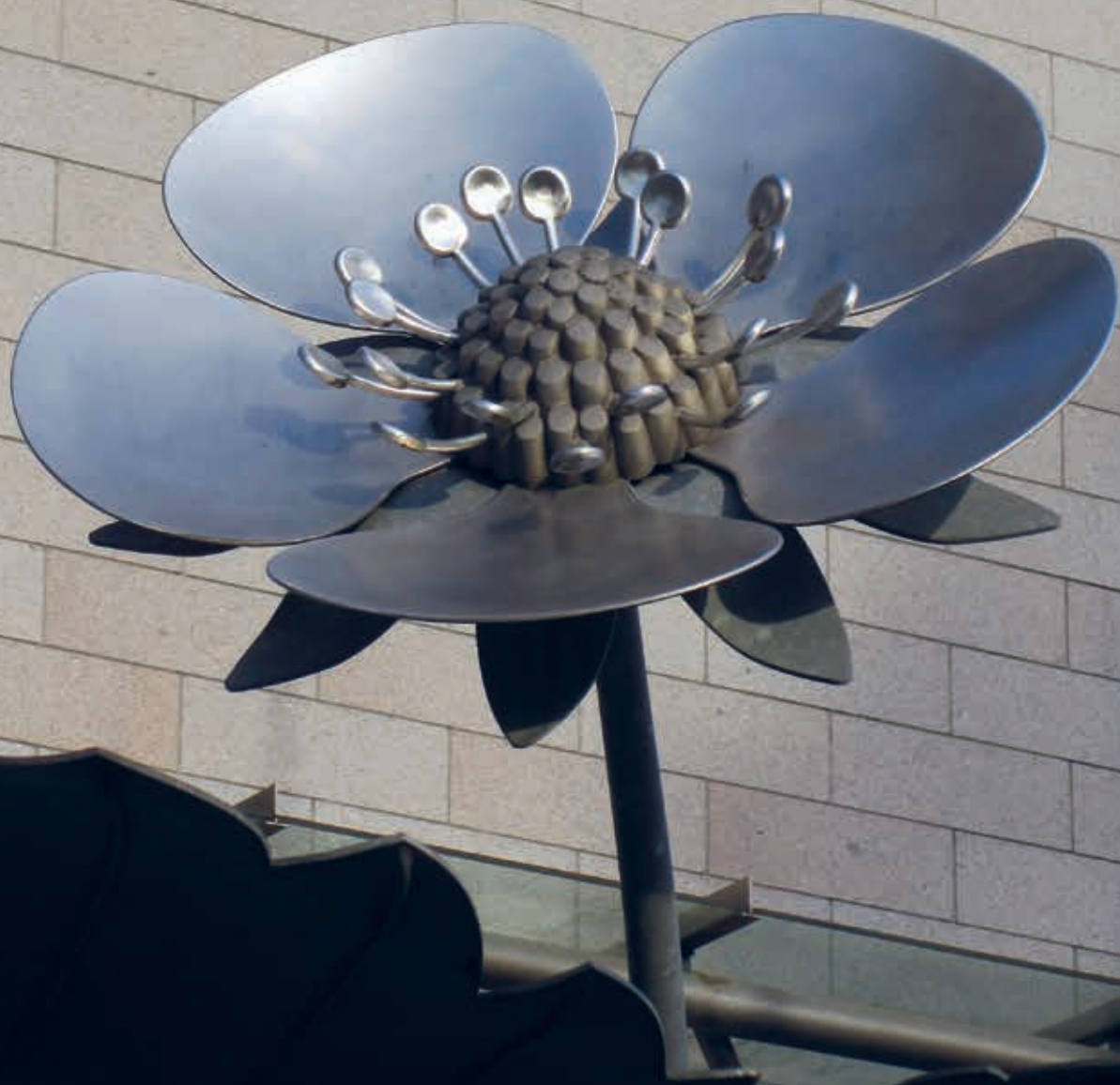
Myös kansallisissa tuomioistuimissa on käsitelty potilaalle tahdonvastaisesti annettua lääkitystä koskevia tapauksia. Turun HO katsoi huhtikuussa 2022 antamassaan tuomiossa (S 21/1053), että X v. Suomi -tuomion antamisen jälkeen täsmennetty muistutus- ja kantelumenettely antoi potilaalle riittävän oikeussuojan. Toukokuussa 2022 Vaasan HO sitä vastoin katsoi (S 21/871), ettei potilaalla ollut käytettävissä tehokkaita oikeussuojakeinoja, koska X v. Suomi -tuomion jälkeen ei ollut säädetty uusista oikeussuojakeinoista. Viimeksi mainitussa asiassa KKO myönsi valitusluvan ja antoi 29.11.2023 prejudikaatin KKO 2023:93, jossa se katsoi, että potilaan käytettävissä olleet oikeussuojakeinot olivat olleet puutteelliset, koska hänellä ei ollut oikeutta saattaa tahdonvastaisen lääkinnän lainmukaisuutta tai oikeasuhtaisuutta taikka lääkinnän lopettamista tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen arvioitavaksi. Valtio veloitettiin suorittamaan korvausta perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta.

Edellä todettu oikeussuojakeinojen puute korjattiin eduskunnan hyväksytyä joulukuussa 2023 hallituksen esityksen HE 14/2023 vp pohjalta mielenterveyslakiin ja hallinto-oikeuslakiin esitetyt muutokset (15/2024), jotka tulevat voimaan 1.4.2024. Mielenterveyslakia muutettiin siten, että potilaan psyykkisen sairauden lääkehoidon toteuttaminen edellyttää hallintopäätöstä, jos hoitoa ei onnistuta toteuttamaan yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Tällöin lääketieteellisesti hyväksyttävä psyykkisen sairauden lääkehoito toteutetaan hallintopäätöksen perusteella potilaan tahdosta riippumatta. Hallintopäätös tulisi antaa myös muutoin potilaan pyynnöstä. Potilaalla on lainmuutoksen jälkeen mahdollisuus hakea muutosta kyseiseen päätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Päätöstä koskeva muutoksenhakuasia on käsiteltävä tuomioistuimessa kiireellisenä.

Kertomusvuonna ei tullut vireille uusia valvonta-asioita. Täytäntöönpanon valvontaan jäi vireille kuusi Suomea koskevaa tuomiota. Tapausta X. v. Suomi käsitellään ministerikomitean maaliskuun 2024 istunnossa.

**4 LAILLISUUSVALVONTA**

**ASIARYHMITÄIN**



## 4.1 Tuomioistuimet ja oikeushallinto

Tämä jakso käsittelee tuomioistujia, oikeusministeriötä (OM), Tuomioistuinvirastoa (TiV), kuluttajariitalautakuntaa ja muuta oikeushallintoa. Kantelut, jotka koskevat esimerkiksi veroasiaa hallinto-oikeudessa tai ulosottoasiaa käräjäoikeudessa, kirjataan yleensä verotus- tai ulosottoasioihin. Vakuutus-oikeutta koskevat asiat puolestaan luokitellaan yleensä sosiaalivakuutusasioihin tai työvoima- ja työttömyysturva-asioihin. Tuomioistujia tavalla tai toisella koskevia kanteluita on näin ollen enemmän kuin tilastojen perusteella näyttää.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Pasi Pölönen 31.3.2023 asti ja OA Petri Jääskeläinen 15.6.2023 alkaen. Mikko Sarja toimi asiaryhmän ratkaisijana 1.4.–14.6.2023 ensin apulaisoikeusasiamiehen sijaisena ja 1.6.2023 lukien apulaisoikeusasiamiehenä. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen sekä muina esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehens sihteeri Katja Harakka ja notaari Sanna-Kaisa Frantti.

### 4.1.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Puutteellisten resurssien ja pitkien käsittelyaikojen leimaama aika oikeudenhoidossa jatkui, mutta eduskunnalle 9.10.2023 annettu hallituksen esitys valtion vuoden 2024 budjetiksi sekä vuosille 2024–2027 tehty kehyspäättös antoivat toivoa paremmasta. Talousarvioesityksessä oikeusministeriön hallinnonalalle ehdotettiin vuodelle 2024 määrärahoja noin 1,2 miljardia euroa. Määrärahaso oli noin 96 miljoonaa euroa korkeampi kuin vuoden 2023 varsinaisessa talousarviossa, kun vuosittain vaihtelevia vaalimenoja ei oteta huomioon. Merkittävä osa määrärahalisäyksistä oli kohdennettu tuomioistuinlaitokselle. Lokakuun 2023 kehyspäättös vuosille 2024–2027 sisälsi hallitusohjelman mukaisesti vuodesta 2025 alkavan toistaiseksi momentteittain kohdentamattoman 25 miljoonan euron lisäyksen. Kaikki budjetin pääluokat hyväksyttiin 19.12.2023 valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaisina (VaVM 14/2023 vp). Oikeusministeriön hallinnonalan osalta mietintö vastasi pääosin budjettiesitystä.

Lakivaliokunnan (LaVL 14/2023 vp) saaman selvityksen mukaan lisärahoitus mahdollistaa 1 200 lisähenkilötyövuotta kehyskaudella. Tuomioistuinviraston arvion mukaan tuomioistuimiin voidaan lisärahoituksen ansiosta rekrytoida jo vuonna 2024 yli sata uutta työntekijää. Lisärahoituksella saadaan vakautettua oikeudenhoidon toimijoiden rahoitus- ja henkilöstökehyksiä siten, että ruuhkien purkamiseen kohdennettuja määräaikaisuuksia voidaan vakinaistaa ja vakituista lisähenkilöstöä rekrytoida. Näillä toimenpiteillä myös henkilöstön vaihtuvuutta sekä jatkuvaa perehdyttämisen ja kouluttamisen tarvetta saataneen hillittyä. Lakivaliokunta on kuitenkin aiheellisesti kiinnittänyt huomiota henkilöstön nopean rekrytoinnin ja saatavuuden käytännön haasteisiin.

Edellä todetut myönteiset toimenpiteet eivät kuitenkaan lyhentäneet käsittelyaikoja vielä vuonna 2023. Oikeudenkäyntien viivästymisiin liittyviä hyvityksiä maksettiin toimintavuoden aikana korkoineen ja kuluineen yhteensä noin 278 000 euroa (edellisenä vuonna noin 188 000 euroa). Hyvityksiä maksettiin 154 asiassa (käräjäoikeudet 46, vakuutus-oikeus 46, hovioikeudet 32, hallinto-oikeudet 26, korkeimmat oikeudet 3 ja lautakunnat 1).

Yleisten tuomioistuinten ja syyttäjien tieto- ja asianhallintajärjestelmänhanke (AIPA) oli toimintavuoden aikana käytössä hakemusasioissa ja laajoissa riita-asioissa.

Hankkeen päätavoitteena on siirtyä lainkäytössä sähköisiin työmenetelmiin ja luoda uusia työtapoja tukeva yhtenäinen järjestelmä, jossa Syyttäjälaitos ja yleiset tuomioistuimet käsittelevät sähköisesti kaikkia lainkäyttöasioita asian vireille tulosta sen ratkaisemiseen ja arkistointiin saakka.

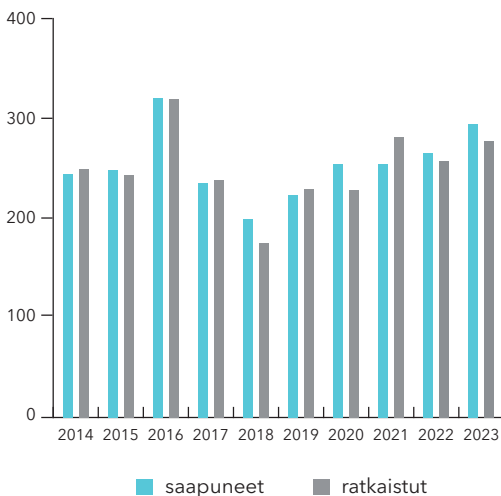
Tuomioistuinviraston johtokunta oli jo vuonna 2022 päättänyt jatkaa AIPA-hankkeen toimikautta 30.6.2023 saakka. Toimintavuoden 2023 aikana johtokunta päätti jatkaa hankkeen toimikautta erinäisten teknisten ongelmien vuoksi edelleen vuodella eli 30.6.2024 saakka. Hankkeen organisaatiota ollaan kuitenkin purkamassa jo ennen sitä, mihin sisältynee riskejä, koska hankkeen olemassaoloon sidotut toimitussopimukset päättyvät ja hanketoimistossa pitkään työskennelleitä avainhenkilöitä poistuu AIPA-vahvuudesta heidän palatessaan takaisin tuomioistuintehtäviin. Tuomioistuiemien osalta AIPA:n lopullisen käyttöönoton on tarkoitus tapahtua pilottituomioistuimissa maaliskuussa 2024 ja muissa tuomioistuimissa toukokuussa 2024. Syyttäjätoiminnot on tarkoitus ottaa käyttöön syksyllä 2024.

#### 4.1.2 KANTELOT JA OMAT ALOITTEET

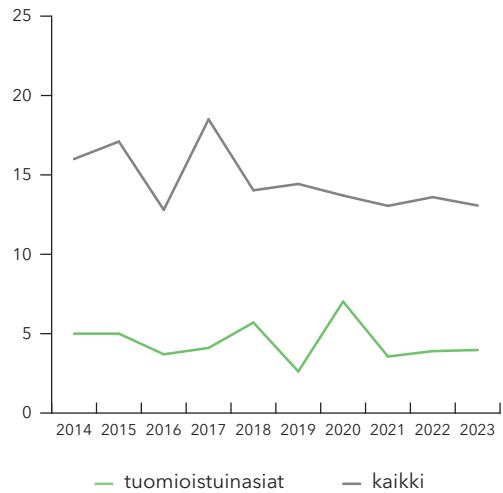
Oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet noudattavat lakia ja täyttävät virkavelvollisuutensa. Oikeusasiamies seuraa erityisesti sitä, että perus- ja ihmisoikeutena turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu myös käytännössä.

Vuonna 2023 vireille tulleiden tuomioistuin- ja oikeushallintoasioiden kokonaismäärä kasvoi edellisvuodesta. Vuoden aikana vireille tuli 470 uutta asiaa (407 vuonna 2022), ja asioita ratkaistiin 451 (402). Tuomioistuinasioissa toimenpideratkaisujen määrä oli 12 (11). OM:n hallinnonalalla toimenpideratkaisuja oli 24 (12).

Tuomioistuinasioihin (lainkäyttö) tilastoituja uusia kanteluita tuli vireille 294 (265) ja ratkaisuja annettiin 277 (257). OM:n hallinnonalalle kirjattuja kanteluita saapui 143 (106) ja niitä ratkaistiin 143 (107). OM:n hallinnonalan kantelut koskivat useimmiten tietosuojavaltuutetun toimistoa ja kuluttajariitalautakuntaa.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

OM:n hallinnonala koskevia omia aloitteita laitettiin vireille kaksi. Niissä oli kysymys tasa-arvovaltuutetun toimiston eräessä yksittäistapauksessa julkaisemista tiedoista (3599/2023) ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisujen tekemisen ja niiden antamisen välisestä viiveestä (5852/2023).

### 4.1.3 LAUSUNNOT

Oikeushallinnon ja lainkäytön alaan kuuluvia lausunto- ja kuulemispyyntöjä saapui jälleen paljon eli 33 (26 vuonna 2022). Lausuntoja annettiin OM:lle ja eduskunnan valiokuntiin 28 (22 seuraavista aiheista:

- HE 62/2023 vp tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta (6907/2023 ja 6643/2023),
- HE 31/2023 vp laiksi Oikeushallinnon erityisviranomaiset -virastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (6650/2023),
- HE 30/2023 vp laiksi Oikeuspalveluvirastosta ja siihen liittyviksi laeiksi (6648/2023),
- Täydentävä lausuntopyyntö; HE-luonnos tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta (5716/2023),
- Kommenttipyyntö EU:n perusoikeusviraston perusoikeusraportista 2023 (3942/2023),
- Hallituksen esityksen luonnos tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain muuttamisesta (3563/2023\*),
- Rikosprosessin sujuvoittamista arvioineen työryhmän muistio (3085/2023\*),
- Selvitys ei-kaupallisen sijaissynnytyjärjestelyn sallimisesta Suomessa (2429/2023\*),
- Synnyttäneen äidin selvittäminen ja oikeusgeneettisiä vanhemmuustutkimuksia koskevan sääntelyn uudistaminen; työryhmän mietintö (1922/2023\*)
- Lausuntopyyntö tuomioistuimien ulkopuolisen riidanratkaisun ja sovittelun kehittämiseksi tehdystä selvityksestä (544/2023),
- Julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta koskevan lainsäädännön uudistamista koskeva työryhmän mietintö (536/2023\*),
- Arviomuistio etäyhteyksistä oikeudenkäynneissä (472/2023 ja 4006/2023),
- Arviomuistio pienriitamenettelystä (471/2023\*),
- HE 274/2022 vp laeiksi saamelaiskäräjistä annetun lain ja rikoslain 40 luvun 11 §:n muuttamisesta (191/2023 ja 348/2023\*),
- HE 271/2022 vp terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (297/2023),
- HE 273/2022 vp laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta (258/2023),
- HE 63/2023 vp laiksi tuomioistuimien turvatarkastuksista annetun lain muuttamisesta (7054/2023 ja 7222/2023),
- U 48/2023 vp valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi (6138/2023 ja 7057/2023),
- Unionipetosdirektiivin täydentävää täytäntöönpanoa koskeva luonnos hallituksen esitykseksi (7081/2023),
- Korkeimman oikeuden esitys lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä, oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua korkeimpaan oikeuteen koskevien säännösten täydentäminen (5846/2023),
- Arviomuistio hallinto-oikeuksien kokoonpanosääntelyn eräistä tarkistamistarpeista (4005/2023\*) ja
- Arviomuistio lautamiesten valintatavasta (1609/2023\*).

Rikosprosessin sujuvoittamista arvioineen työryhmän muistiosta annetussa lausunnossa (3085/2023\*) OA korosti sitä, että rikosasioissa myös syytetyn puolustukselle tulisi voida asettaa sellaisia prosessuaalisia velvollisuuksia, jotka vähentäisivät mahdollisuuksia tarkoitukselliseen asioiden sotkemiseen ja viivyttelyyn oikeudenkäynnissä. OA kritisoi työryhmän näkemyksiä siitä, että oikeudenkäyntiin osallistumisen tulisi olla pikemminkin vastaajan oikeus kuin velvollisuus. Kysymys ei OA:n lausunnon mukaan kuitenkaan ole pelkästään vastaajasta ja hänen oikeuksistaan vaan myös muiden oikeuksista.

Lakivaliokunnalle ja suurelle valiokunnalle annetuissa lausunnoissa (6138/2023 ja 7057/2023), jotka koskivat Euroopan komission ehdotusta parlamentin ja neuvoston direktiiviksi korruption torjumiseksi, OA totesi, etteivät valtioneuvoston eduskunnalle antaman U-kirjelmän (U 48/2023 vp) kyseistä direktiiviehdotusta koskevat painotukset kaikilta osin vastanneet OA:n omaa käsitystä. Lausunnossa todettiin:

- Perustuslakia ei ole syytä muuttaa pelkästään yksittäisen direktiivin takia. Tasavallan presidentin, ministerin ja kansanedustajien rikosvastuun osalta perustuslain säännösten tarkasteluun olisi kuitenkin muitakin, yleisempiä syitä, kuin vain nyt kysymyksessä oleva direktiivi.
- Itsepesun kriminalisointiin liittyvissä kannanotoissa annetaan liian suuri merkitys jälkiteon rankaisemattomuutta koskevalle opille. Lisäksi asia U-kirjelmässä yhdistetään harhaanjohtavien painotuksien kaksoisrangaistavuuden kieltoon (ne bis in idem).
- Vaikutusvallan kauppaamisen kriminalisointi laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä nähdään Suomessa perusteettoman vaikeana hankkeena.
- Kaikkea mitä voidaan nimittää ”kruununtodistajajärjestelmäksi”, ei tulisi suoralta kädeltä torjua.

Lautamiesten valintatapaa koskeneessa lausunnossaan (1609/2023\*) AOA totesi, että oikeudellisesta näkökulmasta, mikäli tarkastelun pohjaksi otetaan oikeusvaltion perusrakenteet kuten vallan kolmijako ja tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus, vaikuttaisi aiheen poliittisuudesta huolimatta selvältä, ettei politiikkaa tai poliitikkoja tulisi välttämättä osallistaa tuomareiden valintaan lainkaan. Kun Tuomioistuinvirasto muutama vuosi sitten perustettiin, puhuttiin palomuurista poliitikkojen ja tuomioistuinlaitosten välillä. Ilmaisua ”palomuri” kuvasi AOA:n mukaan hyvin vallan kolmijakoon perustuvaa ajattelutapaa ja niitä lähtökohtia, joille oikeusvaltion yleensä katsotaan rakentuvan. Palomuri luonnollisesti vahvistuisi edelleen, mikäli lautamiesten valinta siirrettäisiin pois valtuustoilta ja siis kunnallispolitiikoilta.

Saamelaiskäräjälain muuttamista koskeneissa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle ja perustuslakivaliokunnalle antamissaan lausunnoissa (191/2023 ja 348/2023\*) AOA kiinnitti huomiota muun ohella saamelaismääritelmästä luopumisen vaikutusten arvioinnin puuttumiseen, viranomaisille ehdotettuun saamelaisten oikeuksiin ja kulttuuri-itsehallintoon sekä perinteisiin elinkeinoihin liittyvän vaikutusten arviointivelvollisuuden sekä vähäistä suuremman haitan aiheuttamiskiellon toteuttamiskelpoisuuteen, ja tarpeeseen turvata saamelaiskäräjien vaaliluetteloa koskevilla asioilla jatkamuutoksenhakumahdollisuus.

#### 4.1.4 ESITYKSET

Jäljempänä selostettavassa kanteluasiassa OA esitti OM:lle, että OM laatisi valtakunnallisen ohjeen tilanteisiin, jossa oikeusapua siirretään esimerkiksi esteellisyytilanteissa oikeusaputoimistosta toiseen (7470/2022\*).



## 4.1.5 RATKAISUJA

### YLITUOMARIN HALLINTO-OIKEUSTUOMARILLE ANTAMA KIRJALLINEN HUOMAUTUS

OA arvioi ratkaisussaan, kuuluuko tuomarin asemaan sellainen sekä työn tekemisen ajankohtaan että työn tekemisen paikkaan liittyvä autonomia, joka estää tuomarin etätömahdollisuuksien rajoittamisen työnjohdollisin määräyksiin.

OA pohti ratkaisussaan, voitaisiinko tällainen autonomia johtaa esimerkiksi työaikaista, jostain muusta laista, tuomarin valtiosääntöisestä riippumattomuudesta tai sellaisesta oikeudellisesta traditiosta (maan tapa), jolla edelleen olisi merkitystä. OA arvioi myös, voidaanko itsenäisen ja riippumattoman tuomarin työn laatua tai yhteistyökykyä arvioida sillä tavoin, että kielteinen arvio voisi johtaa tuomarin kannalta haitallisiin seuraamuksiin kuten huomautuksen saamiseen.

OA totesi, ettei ollut säännöstä, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että tuomareiden työaika-autonomia nauttisi sellaista oikeudellista suojaa, joka ristiriitatilanteessa syrjäyttäisi päällikkötuomarin direktio-oikeuden. Työaikalain perusteella ei voitu tehdä sellaista johtopäätöstä, että työaika-autonomia olisi tuomareille laissa taattu oikeus, johon työnjohdollisin määräyksiin ei voitaisi puuttua.

OA totesi, että käytännössä työaika-autonomia on rajoittamattominta käräjätuomareilla, jotka yleensä itse määräävät istuntopäivänsä ja muutkin työskentelyajankohtansa. Kollegiaalisissa muutoksenhakutuomioistuimissa ainakaan kaikki ratkaisukokoonpanon jäsenet eivät sen sijaan voi itse määrätä istuntopäiviään tai muidenkaan työtehtäviensä aikaa ja paikkaa vastaavalla tavalla kuin käräjäoikeuksissa.

OA:n ratkaisussa selostetuista historiallisista syistä johtuen tuomioistuinlaitoksessa on perinteisesti tehty työtä muualla kuin tuomioistuimen tiloissa jo kauan ennen kuin tällaista työtä alettiin kutsua etätöksi, ja jo kauan ennen kuin tällaista yleensä kotona tehtävää työtä alettiin tehdä muuallakin kuin tuomioistuin- ja syyttäjälaitoksessa. Työnteon aikaan ja paikkaan liittyvien vapauksien on usein väitetty kytkeytyvän tuomareiden valtiosääntöiseen riippumattomuuteen ja itsenäisyyteen lainkäyttötoiminnassa ja sen järjestämisessä. OA kuitenkin totesi, että mainittuja vapauksia koskeva traditio ja sen syyt ajoittuvat pidemmälle historiaan kuin esimerkiksi oppi vallan kolmijaosta. Vapauksien syyt ovat pikemminkin valtionaloudellisia ja yksityistaloudellisia kuin valtiosääntöisiä ja juontavat juurensa 1500-luvulle, jolloin tuomarinvirkoja alettiin hoitaa läänityksinä.

OA piti niin ikään selvänä, ettei tuomarin itsenäisyyttä ja riippumattomuutta lainkäyttäjänä loukata, jos hänen työnsä teknistä virheettömyyttä ja perustelujen tasokkuutta arvioidaan tuomioistuimen sisällä. OA katsoi, ettei ylituomarin toiminta loukannut tuomarin itsenäisyyttä ja riippumattomuutta tai muutenkaan antanut aihetta arvosteluun. Mikään ei viitannut kantelijaan kohdistuneeseen syrjintään tai muuhun epäasialliseen kohteluun taikka siihen, että annetulle huomautukselle ei olisi ollut asianmukaisia perusteita (6159/2022\*).

### LÄÄKKEIDEN KÄSITTELY KÄRÄJÄOIKEUDEN TURVATARKASTUKSESSA

OA totesi, että turvatarkastuslain 5 §:n nojalla tuomioistuimien turvatarkastuksissa voidaan ottaa pois lääkkeitä ja muita aineita vain, jos

- a) niillä voidaan aiheuttaa vaaraa turvallisuudelle ja järjestykselle tai
- b) jos niiden hallussapito kyseisen henkilön kohdalla on kiellettyä.



OA:n käsityksen mukaan laillisesti hallussa pidettyyn huumausaineiksi luettavia lääkkeitä sisältävään lääkepakkaukseen, vaikka siihen sisältyisikin vääriinkäytettynä päihdepotentiaalia, ei ilman lain säännösten nimenomaista tukea voitu kytkeä samanlaista oletamaa turvallisuudelle ja järjestykselle aiheutuvasta mahdollisesta vaarasta kuin tilanteeseen, jossa henkilö yrittää tuoda oikeustaloon alkoholijuomia. Lääkärin määräämällä tavalla käytettynä puheena olevien lääkkeiden ei voitu katsoa aiheuttavan vaaraa turvallisuudelle tai järjestykselle, eikä toisaalta voitu myöskään yleisesti olettaa, että lääkkeitä käytettäisiin muulla kuin lääkärin määräämällä tavalla.

OA katsoi, että laillisesti henkilön hallussa olevien lääkkeiden pois ottaminen ei ole turvatarkastuslain 5 §:n mukaista. Menettely ei ole lain tavoitteiden toteuttamiseksi välttämätöntä ja oikeasuhtaista perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisella tavalla.

OA piti ylipäänsä ongelmallisena, että turvatarkastuksessa joudutaan käytännössä tarkastelemaan kaikkien oikeustaloon saapuvien henkilöiden hallussa havaittuja mitä tahansa lääkkeitä sen selvittämiseksi, oliko kysymys huumausaineiksi luettavista lääkkeistä. Näin toimittaessa yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia terveystietoja tuli joka tapauksessa turvatarkastajien ja mahdollisesti myös muiden sivullisten tietoon. Systemaattinen kaikkien asiakkaiden lääkkeisiin kohdistuva tarkastelu oli yleisenä toimintamallina perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta hyvin ongelmallinen.

OA katsoi myös, että dopingaineiden hallussapito ei aiheuta vaaraa turvallisuudelle tai järjestykselle, eikä niiden hallussapito omaan käyttöön ole kiellettyä, ellei kysymys ole sellaisesta dopingaineen määrästä, joka selvästi osoittaa aineen levittämistarkoituksen. Näin ollen OA ei pitänyt dopingaineiden pois ottamista oikeustalon turvatarkastuksessa lainmukaisena menettelynä.

OA saattoi käsityksensä laillisesti hallussa pidettyjen lääkärin määräämien huumausaineiksi luokiteltavien lääkkeiden ja dopingaineiden pois ottamisen lainvastaisuudesta tuomioistuimen turvatarkastuksessa Helsingin käräjäoikeuden tietoon. Lisäksi OA kiinnitti käräjäoikeuden huomiota turvatarkastuksesta asiakkaille annettavaan riittävään informaatioon, sekä yksityisyyden suojan turvaamiseen turvatarkastuksissa.

Koska eduskunnassa käsiteltiin ratkaisun antamisen ajankohtana hallituksen esitystä (HE 63/2023 vp), jossa ehdotettiin, että turvatarkastustoimenpiteet voitaisiin kohdistaa myös muiden oikeushallinnon viranomaisten kuin tuomioistuimien asiakkaisiin silloin, kun näillä viranomaisilla on yhteinen sisäänkäynti tai yhteinen asiakaspalvelualue tuomioistuimen kanssa, OA saattoi ratkaisunsa myös lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan tietoon (6357/2022\*).

## KIIREELLISTEN ASIOIDEN KÄSITTELY HALLINTO-OIKEUKSISSA

AOA selvitti omasta aloitteestaan, kuinka suuri osa hallinto-oikeuksiin tulevista ja siellä ratkaistavista asioista oli eri laeissa säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä. AOA selvitti myös, kuinka paljon nopeampaa kiireellisiksi säädettyjen asioiden käsittely käytännössä oli verrattuna muihin asioihin.

AOA totesi saamansa selvityksen perusteella, että yli puolet kaikista hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista oli eri laeissa säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä. Hallinto-oikeuksien käsittelemien asioiden kirjo oli laaja ja ulottui kaikkien ministeriöiden hallinnonaloille sekä myös valtionhallinnon ulkopuolelle. Kiireellisyysäännösten kokonaisvaltainen tarkastelu, joka olisi luontevimmin kuulunut oikeusministeriölle – tai viime kädessä jopa eduskunnalle – näytti jääneen yksittäisten kiireellisyysäännösten säätämisen yhteydessä tekemättä, mikä oli osaltaan johtanut nykyiseen tilanteeseen.

Vaikka kiireelliseksi säädettyjen asioiden käsittely hallinto-oikeuksissa oli saadun selvityksen mukaan nopeampaa kuin muiden asioiden, AOA totesi, että mitä suuremmaksi kiireellisenä käsiteltävien asioiden joukko oli muodostunut, sitä pienemmäksi voidaan olettaa yksittäisten kiireellisyysäännösten merkityksen jääneen.

Mikäli kaikki hallinto-oikeuksissa käsiteltävät asiat määrättäisiin kiireellisiksi, ei kiireelliseksi säätämisellä olisi enää lainkaan vaikutusta. Pelkkä kiireelliseksi säätäminen ei sinänsä lisää tuomioistuinten mahdollisuuksia käsitellä asioita joutuisasti, mikäli samalla ei huolehdita niiden resursseista.

AOA totesi käsityksensä, että eri laeissa olevien kiireellisyysäännösten yhteisvaikutusta, siis eri lakien aikaansaamaa kokonaisvaikutusta hallinto-oikeuksien toimintaan, tulisi jatkossa kunkin yksittäisen lain ja lainmuutoksen kohdalla arvioida aikaisempaa tarkemmin ottaen huomioon myös se, että yhden asiaryhmän säätäminen kiireelliseksi saattaa vaikuttaa kaikkiin muihin asioihin hallinto-oikeuksien soveltamassa kiireellisyshierarkiassa ja joka tapauksessa viivyttää muiden kuin kiireelliseksi säädettyjen asioiden käsittelyä. AOA saattoi käsityksensä koko valtioneuvoston ja erityisesti OM:n tietoon (8164/2020\*).

### LAUTAKUNNAN PÄÄTÖKSEN TIEDOKSIANTO

Kantelija arvosteli yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan menettelyä päätöksen tiedoksiannossa. Lautakunnan 12.4.2022 tekemä päätös oli annettu tiedoksi kantelijalle vasta 18.8.2022 ja tämän vastapuolelle 23.8.2022. Tiedoksiannon viivästymisen vuoksi kantelijan vastapuoli oli jatkanut lautakunnan 12.4.2022 päätöksessään kieltämää kantelijan syrjintää. Myös kolme muuta kantelijaa koskevaa, 12.4.2022 tehtyä lautakunnan päätöstä oli annettu tiedoksi vasta 30.5. ja 30.6.2022.

OA totesi, että hallintolaissa viranomaiselle säädetty velvollisuus antaa päätöksensä viipymättä tiedoksi asianosaiselle korostaa paitsi tiedoksiannon merkitystä osana hallintoasian käsittelyä, myös muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytyksenä. Edelleen hän totesi, että vaikka laissa ei ole yksityiskohtaisesti määritelty, missä ajassa kirjallinen päätös on annettava asianosaiselle tiedoksi, tiedoksiannon hoitaminen viipymättä on joka tapauksessa viranomaiselle kuuluva velvollisuus. OA piti lautakunnan menettelyä moittittavana. Kolmen muunkaan 12.4.2022 tehdyn päätöksen tiedoksiannot eivät olleet tapahtuneet hallintolain mukaisesti viipymättä. OA piti lautakunnan päätöksentekomenettelyä ongelmallisena, koska saadun selvityksen perusteella viivästykset liittyivät siihen, että lautakunnan ratkaisun perusteluja kirjoitetaan ja muokataan istunnon jälkeen suhteellisen pitkän ajan kuluessa ja ratkaisu allekirjoitetaan vasta myöhemmin (4909/2022\*).

Edellä selostettuun kanteluratkaisuun liittyen OA otti omasta aloitteestaan selvitetäväksi kaikkien OM:n hallinnonalan lautakuntien päätöksentekomenettelyn. Asian (5852/2023) käsittely on kesken.

### AVUSTAJAN MÄÄRÄÄMINEN ESITUTKINTAAN

Kantelijalle myönnettiin Kymenlaakson oikeusaputoimiston päätöksellä oikeusapua, mutta kantelijan avustajakseen ehdottamaa asianajajaa (yksityinen avustaja) ei määrätty avustajaksi rikosasian esitutkintaan, jossa kantelijaa epäiltiin neljästä petoksesta. Päätöksen perustelujen mukaan asia ei ollut tuomioistuinasia, ja tuomioistuimen ulkopuolella käsiteltävissä asioissa oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja. Pirkanmaan käräjäoikeus oli kantelijan ratkaisupyynnön johdosta muuttanut oikeusaputoimiston päätöstä siten, että kyseinen asianajaja oli määrätty takautuvasti kantelijan avustajaksi esitutkintaan ja mahdolliseen oikeudenkäyntiin. Käräjäoikeus perusteli ratkaisuaan kantelijan esittämien näkökohtien mukaisesti oikeusapulain esitöillä, joiden mukaan rikosasia oli tuomioistuinasia jo esitutkintavaiheessa.

Asiaa selvittäessä ilmeni, että kantelun kohteena olleen oikeusaputoimiston päätöksen oli tehnyt oikeusapusihteeri, mutta sen tekijäksi oli merkitty johtava julkinen oikeusavustaja, joka ei ollut kuitenkaan edes nähnyt päätöstä.

OA piti virkavastuun kohdentamisen kannalta välttämättömänä, että oikeusaputoimiston ratkaisuista ilmenee asian tosiasiallisesti ratkaiseen henkilön nimi. Valmistelijat eivät voi tehdä oikeusaputoimiston ratkaisuja oikeusapuasioissa oikeusavustajien nimissä kuten tässä tapauksessa oli menetelty. Jos ratkaisuvaltaa ei ole valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain 13 §:n mukaisesti delegoitu valmistelijoille, oikeusavustajan on tapauskohtaisesti jäljitettävissä olevalla ja dokumentoidulla tavalla (audit trail) hyväksyttävä kunkin ratkaisun perustelut ja lopputulos niin, ettei epäselvyyttä ratkaisun tekijästä synny. Jos ratkaisuvaltaa on delegoitu, päätökset on annettava niiden tosiasiallisen ratkaisijan nimissä.

OA piti ylipäättänsä ongelmallisena, että valmistelijat voivat järjestelmässä tehdä päätöksiä oikeusavustajien nimissä. Tällaista teknistä mahdollisuutta ei OA:n mielestä pitäisi edes olla, kuten käsillä oleva tapaus hyvin osoitti. Lain mukaan johtavan julkisen oikeusavustajan tehtäviin ja virkavastuulle kuului järjestää päätösvalan delegointiin liittyvät menettelytavat ja käytännöt oikeusaputoimistossa niin, ettei sellaisia epäselvyyksiä, joista nyt oli kysymys, pääse syntymään.

OA katsoi, että johtava julkinen oikeusavustaja oli nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa ollut vastuussa toiminnan puutteista ja siitä lainvastaisesta menettelystä, että hänen nimissään oli annettu Kymenlaakson oikeusaputoimiston päätös, jota hän ei ollut tosiasiallisesti tehnyt.

OA antoi johtavalle julkiselle oikeusavustajalle huomautuksen oikeusaputoimiston päätöksentekojärjestelmän toimintaa ja valvontaa koskevista edellä todetuista laiminlyönneistä.

OA saattoi Kymenlaakson oikeusaputoimiston ja Kaakkois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin tietoon myös ratkaisussa esitetyn käsityksensä rikoksesta epäillyn henkilön avustajan tarpeellisuudesta jo asian esitutkintavaiheessa (1268/2023\*).

## VALVONTAMAKSUJA KOSKEVA OIKEUSAPU- JA EDUNVALVONTAPIIRIEN KÄYTÄNTÖ

Kantelussa arvosteltiin oikeusapu- ja edunvalvontapiirien käytäntöä maksaa julkisina oikeusavustajina toimivien asianajajien Suomen Asianajajaliiton jäsen- ja valvontamaksu valtion varoista, kun taas julkisina oikeusavustajina toimivien luvan saaneiden oikeudenkäyntiasiamiesten (ns. lupalakimiesten) valvontamaksua työnantaja ei maksanut. Kantelija piti menettelyä lupalakimiehenä toimivia julkisia oikeusavustajia syrjivänä.

OA totesi, että Asianajajaliiton jäsenyys edellytti asianajajatutkinnon suorittamista ja oikeutti osallistumaan liiton järjestämään koulutukseen, jolla ylläpidettiin ja kehitettiin asianajajien ammattitaitoa. Siten julkisen oikeusavustajan toimiminen asianajajana tuki hänen ammatillista kehittymistään ja ammattitaidon ylläpitämistä. Lupalakimiesjärjestelmään taas sisältyi pelkkä valvonta ilman koulutustarjontaa tai ammatillista yhteydenpitoa.

Siten OA katsoi, että Asianajajaliiton jäsen- ja valvontamaksun maksaminen ja lupalakimiehen valvontamaksun maksaminen eivät olleet julkisen oikeusavustajan tehtävien hoitamisen ja ammattitaidon ylläpitämisen ja kehittämisen kannalta siten vertailukelpoisia, että työnantajan erilaista maksukäytäntöä niiden suhteen voitaisiin pitää syrjivänä.

OA totesi kuitenkin, että työnantajan tulee tukea kaikkien julkisten oikeusavustajien ammattitaidon ylläpitämistä ja kehittämistä tasapuolisesti riippumatta siitä, ovatko he hakeutuneet Asianajajaliiton jäseniksi (2741/2022).

## OIKEUSAPUTOIMISTOJEN MENETTELY ASIAN SIIRTÄMISESSÄ

Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimisto siirsi kantelijan oikeusapuhakemuksen luottamuspuolan vuoksi Helsingin oikeusaputoimiston käsiteltäväksi. Kantelijalle ilmoitettiin siirrosta lyhyellä kirjeellä, mutta siirrosta ei kuitenkaan erikseen sovittu Helsingin oikeusaputoimiston kanssa. Oikeusapuhakemus siirtyi Helsingin oikeusaputoimiston työjonoon, mutta sen suhteen ei ryhdytty toimenpiteisiin. Kantelija oli oikeusapuhakemuksessaan ilmoittanut määräpäivän, johon mennessä hänen tuli toimittaa selvitys käräjäoikeuteen. Oikeusapuhakemus otettiin käsittelyyn vasta ilmoitetun määräpäivän jälkeen, joskin myöhemmin ilmeni, ettei tuomioistuimien ollut asettanut tuollaista määräpäivää.

Sekä Helsingin että Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimistot kiinnittivät lausunnoissaan OA:n huomiota siihen, ettei oikeusapuhakemuksen siirtämisestä oikeusaputoimistosta toiseen ollut annettu erityisiä ohjeita. Etelä-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiiri toi esiin, että siirtoja koskevan valtakunnallisen ohjeistuksen saaminen olisi tärkeä kehittämiskohde. Ohje olisi tarpeen asiakaskunnan oikeusturvan varmistamiseksi. OM ei kuitenkaan pitänyt ohjeen antamista tarpeellisena, koska siirrettävät asiat näkyivät normaalilla tavalla oikeusaputoimistoon saapuneiden asioiden työpinossa.

Ratkaisussaan OA kiinnitti Helsingin oikeusaputoimiston huomiota tarkkuuteen ja huolellisuuteen virkatehtävien hoitamisessa. OA kiinnitti Länsi-Uudenmaan oikeusaputoimiston huomiota palveluperiaatteen toteutumiseen ja asiakkaan riittävään informointiin siirron yhteydessä. OA piti epätydyttävänä, ettei siirtämismenettelystä ollut annettu erillistä valtakunnallista ohjetta. OA totesi, ettei kysymys ollut suuritöisestä ohjeesta, ja yksikin ohjeen puutteesta johtuva oikeudenmenetys oli liikaa. OA esitti OM:lle, että se ryhtyisi toimenpiteisiin siirtomenettelyä koskevan valtakunnallisen ohjeen laatimiseksi. Ministeriötä pyydettiin ilmoittamaan oikeusasiamiehelle, mihin toimenpiteisiin esitys oli antanut aiheutta (7470/2022\*).

Oikeusministeriö ilmoitti, että oikeusapuhakemusten siirtomenettelyä koskeva valtakunnallinen ohje tullaan antamaan toukokuun 2024 loppuun mennessä.

## 4.2 Syyttäjälaitos

Syyttäjäasiat kuuluivat OA Petri Jääskeläiselle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Eteläpää.

### 4.2.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Syyttäjälaitoksen keskushallintoyksikkönä toimii valtakunnansyyttäjän toimisto. Toiminnan järjestämistä varten maa jakautuu syyttäjälueille. Syyttäjiä ovat valtakunnansyyttäjä ja apulaisvaltakunnansyyttäjä, valtionsyyttäjä, johtava aluesyyttäjä ja johtava maakunnansyyttäjä, erikoissyyttäjä, aluesyyttäjä ja maakunnansyyttäjä sekä apulaissyyttäjä. Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimivaltaan kuuluvissa asioissa syyttäjiä ovat Euroopan syyttäjä ja valtuutettu Euroopan syyttäjä.

Syyttäjien virkavastuun toteuttamisessa ylimmillä laillisuusvalvojilla on korostettu roolinsa. Valtakunnansyyttäjää ja apulaisvaltakunnansyyttäjää syytetään virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa ja syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Muita syyttäjiä syytetään virkarikoksesta hovioikeudessa. Syyttäjänä on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka näiden määräämä syyttäjä.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on päätöksellään OKV/23/50/2019 pyytänyt poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerille tutkittavakseen tulevista syyttäjän epäilyistä virkarikoksista. Vaikka toimivalta syytteen nostamisesta kuuluu ylimmille laillisuusvalvojille, kuuluu esitutkinta ja sen toimittamisedellytysten arviointi näissä asioissa normaaliin tapaan poliisin tehtäviin ja toimivaltaan. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat tarvittaessa yksittäisessä tapauksessa siitä, kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisimmin kuuluu.

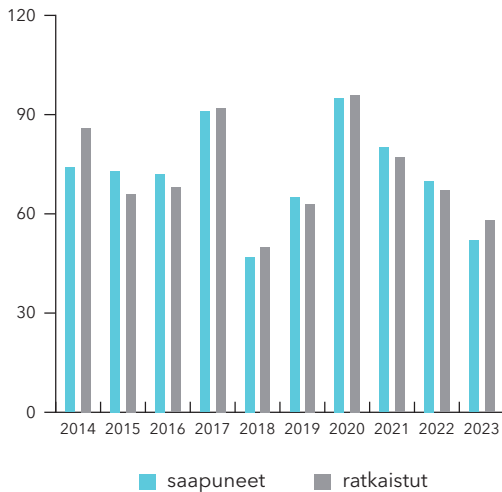
### 4.2.2 LAILLISUUSVALVONTA

Suuri osa syyttäjiin kohdistetuista kanteluista koski syyteharkintaa. Syytteen nostamista koskevissa kanteluissa kysymys on yleensä asiasta, joka on vireillä tuomioistuimessa. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeusasiamies ei puutu tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan; kantelijalla on mahdollisuus esittää syytettä koskeva arvostelunsa tuomioistuimessa.

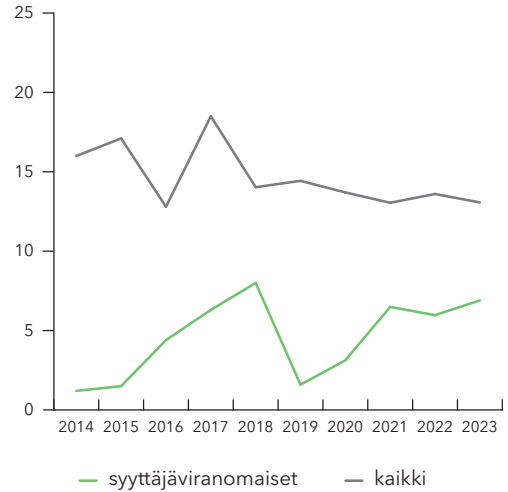
Lisäksi kanneltiin syyttäjien tekemistä esitutkinnan rajoittamispäätöksistä ja ratkaisujen viipymisestä sekä syyttäjän toimenpiteistä poliisirikosten tutkinnanjohtajana.

Oikeusasiamies ja valtakunnansyyttäjä pyrkivät välttämään syyttäjien päällekkäistä valvontaa ja samojen asioiden tutkimista. Syyteharkintaa tai esitutkinnan rajoittamista koskevat muutoksenhakutyypiset kantelut siirretään yleensä valtakunnansyyttäjälle, jos epäiltyä on yksityinen henkilö. Valtakunnansyyttäjä voi tällöin tehdä uuden syyteharkinnan tai määrätä esitutkinnan suoritettavaksi, mihin oikeusasiamiehellä ei näissä tapauksissa ole toimivaltaa.

Syyttäjiin kohdistuneita kanteluita kirjattiin saapuneeksi 52 ja niitä ratkaistiin 58. Viime vuosina kanteluiden lukumäärät ovat olleet suhteellisen vakaita. Tilastot ovat lähinnä suuntaa antavia, koska poliisi- ja tuomioistuinasioiksi kirjataan ja sellaisina ratkaistaan jonkin verran kanteluita, joissa arvostellaan myös syyttäjiä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Toimenpiteeseen päädyttiin neljässä asiassa. Syyttäjäviranomaisia koskevien ratkaisujen toimenpideprosentti on kanslian keskiarvoa alhaisempi, mikä osaltaan johtuu asian vireillä olosta tuomioistuimessa ja toisaalta myös syyttäjällä olevasta varsin laajasta harkintavallasta. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta menettely on moitittavaa, jos lain suoma harkintavalta ylitetään tai sitä käytetään väärin.

### 4.2.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin Itä-Suomen syyttäjälaitoksen Kouvolan toimipaikka. Tarkastusta varten pyydettiin toimittamaan etukäteen päätöksiä syyttämättä jättämisistä ja esitutkinnan rajoittamisista, joista keskusteltiin tarkastuksella. Tarkastuksella keskusteltiin lisäksi muun muassa resurssista, esitutkintayhteistyöstä ja rikosasioiden käsittelyn kokonaiskestosta. Tarkastus ei antanut oikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin.

Valtakunnansyyttäjän toimiston tarkastuksella keskusteltiin muun muassa syyttäjälaitoksen työtilanteesta; NATO-SOFA- ja puolustusyhteistyösopimuksista; valtakunnansyyttäjän toimiston uudesta työjärjestyksestä; poliisirikosten tutkintajärjestelyistä; nuorten rikosasioiden nopeutetusta prosessista; Ukrainan sotarikosten tutkinnasta Suomessa; ja syyttäjien valituslupien hakemisesta korkeimpaan oikeuteen.

#### 4.2.4 RATKAISUJA

Syyteharkinnan aikana tapahtunutta syyteoikeuden vanhentumista koskevassa kanteluratkaisussaan OA katsoi syyteoikeuden vanhentumisen tässä tapauksessa osoittavan, että syyttäjälaitos ei ole kyennyt asianmukaisesti huolehtimaan sille lain mukaan kuuluvista tehtävistä. Julkisen vallan vastuulla oleva asian käsittely ei onnistunut lain edellyttämin tavoin. Selvitysten ja käytettävissä olevien työtilastojen perusteella asiaa hoitavan aluesyyttäjän työmäärä oli koko edeltävän vuoden ollut sillä tasolla, että aika ei ole tosiasiaa riittänyt kaikista tehtävistä suoriutumiseen määräajassa. (4114/2022)

Toisessa syyteoikeuden vanhentumista koskevassa asiassa epäiltyä rikosta oli tutkittu virkamiehen väkivaltaisena vastustamisena eikä asiassa tuon rikosnimikkeen perusteella ollut kohta uhkaavaa syyteoikeuden vanhentumista. Syyttäjä teki päätöksen asiassa noin vuosi sen jälkeen, kun asia oli siirtynyt poliisilta syyttäjälle. Syyttäjän mukaan kysymys olikin lievemmin rangaistavasta virkamiehen vastustamisesta, jonka syyteoikeus oli päätöshetkellä vanhentunut.

AOA:n sijaisen mukaan syyttäjän tehtävän asianmukaiseen hoitamiseen kuuluu sen varmistaminen, että syyteoikeus ei pääse vanhentumaan myöskään asiassa, jossa alkujaan ei ole näytännyt olevan syyteoikeuden uhkaavasta vanhentumisesta johtuvaa erityistä kiireellisyysperustetta. AOA:n sijainen piti kuitenkin ymmärrettävänä, että rikosnimikkeen lieveneminen lyhyemmän syyteoikeuden vanhentumisajan käsittävään rikokseen oli tässä ollut mahdollista havaita vasta syyteharkinnan yhteydessä. Monissa tapauksissa rikoksen perusmuodon ja lievemmän tekemuodon välinen ero on siinä määrin ohut, että ero on mahdollista havaita ja rajanveto tehdä vasta perusteellisella oikeudellisella harkinnalla eikä esimerkiksi juttujen jakovaiheessa tai esitutkintapöytäkirjan alustavassa läpikäymisessä. (1951/2022)

Esitutkinnassa tutkitussa epäillyssä poronhoitorikkomuksessa oli kysymys siitä, että poroja olisi ollut toistuvasti kantelijan pihalla ja pelloilla. Syyttämättäjäätämispäätöksen mukaan asiassa ei ollut todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn poroisännän syyllisyyden tueksi. Aluesyyttäjä perusteli päätöstään seuraavasti: ”Tulkintani mukaan aitaaminen on tehokkain keino estää porojen kulku pelloilla ja pihapiireissä. On ymmärrettävää, ettei välttämättä joka kerta poromiehet pääse välittömästi häätämään poroja. Rikosvastuun osalta tulisi olla viitteitä vähäistä vakavamman haluttomuuteen ryhtyä häätötoimenpiteisiin. Näkemykseni mukaan tällaista ei ilmene esitutkinta-aineistosta. Näillä perusteilla harkitsen oikeaksi olla nostamatta syytettä.”

OA:n mukaan syyttäjän päätöksen perusteella jäi epäselväksi, miten rikoksesta epäillyn syyllisyyttä asiassa oli arvioitu ja miksi asiassa käytettävissä oleva näyttö ei ollut riittävä syytteen nostamiseen. Syyteharkinnassa olisi tullut arvioida epäillyn menettelyä suhteessa poronhoitolaista johtuviin velvollisuuksiin ja sitä, täyttääkö menettely epäillyn poronhoitorikkomuksen tunnusmerkistön. Kun asiassa oli päädytty syyttämättä jättämiseen ei näyttöä -perusteella, päätöksestä olisi tullut ilmetä, mistä epäillyn rikoksen tunnusmerkistökijästä ei ollut riittävää näyttöä. Nyt tällainen arvio päätöksestä puuttui eikä päätös täyttänyt syyttäjän päätökseltä edellytettäviä vaatimuksia. (6459/2022)

Kertomuksen poliisijaksossa 4.3 on selostettu poliisin ja syyttäjän välistä esitutkintayhteistyötä korostavia OA:n päätöksiä (6622/2022\* ja 4991/2023\*).

#### 4.2.5 LAUSUNTOJA

OA antoi lausuntonsa rikosprosessin sujuvoittamista valmistelleen työryhmän muistiosta. Muistiossa ja lausunnossa sivuttiin osin myös syyttäjätöimintää (3085/2023\*).



## 4.3 Poliisi

Poliisin laillisuusvalvonta kuului OA Petri Jääskeläiselle. Poliisiasioiden pääesittelijä oli esittelijäneuvos Juha Haapamäki. Poliisiasioita esittelivät myös esittelijäneuvokset Mikko Eteläpää ja Kristian Holman, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Peter Fagerholm ja Anu Lempiäinen sekä tarkastaja Antti Perälä.

### 4.3.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Paikallispoliisin tehtäviä hoitaa 11 poliisilaitosta. Kunkin laitoksen pääpoliisiaseman lisäksi on satakunta poliisiasemaa, jotka ovat hyvin erikokoisia miehitykseltään ja palveluiltaan. Ahvenanmaalla on itsehallintonsa mukaisesti oma maakuntahallituksen alainen poliisiviranomainen. Poliisin valtakunnallisia yksiköitä ovat keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu.

Poliisihallitus on poliisin keskusvirasto, joka johtaa, ohjaa ja valvoo poliisiyksiköiden toimintaa – lukuun ottamatta suojelupoliisia, joka on suoraan sisäministeriön alainen. Sisäministeriön poliisiosastolle kuuluvat poliisitoimen strateginen suunnittelu, lainsäädännön kehittäminen ja ministeriön kansainvälinen yhteistyö.

Jo pitkään poliisin ja syyttäjän harkintavaltaa on lisätty sen suhteen, mitä rikosepäilyjä tutkitaan ja näille viranomaisille on myös siirretty ratkaisuvalltaa vähäisemmissä asioissa. Tavoitteena on suunnata niukat resurssit tarkoituksenmukaisella tavalla. Rikosasioiden käsittelytapoja on jatkuvasti pyritty muutoinkin keventämään ja myös siirretty rangaistuksista hallinnollisiin seuraamuksiin, kuten esimerkiksi liikennevirhemaksuun. Sinänsä perusteltu pyrkimys tehokkuuteen voi kuitenkin käytännössä heikentää rikosprosessijärjestelmän toiminnan ennustettavuutta ja rikosten asianosaisten yhdenvertaista kohtelua sekä tuottaa muutoinkin oikeusturvaongelmia. Tavallisen kansalaisen näkökulmasta asioilla, jotka poliisin tai syyttäjän päätöksellä jätetään kokonaan tai osittain tutkimatta tai joita ei ehditä ainakaan kohtuullisessa ajassa hoitaa, voi olla suurikin merkitys. Keskustelua onkin herättänyt myös se, käytetäänkö lain suomaa harkintavaltaa keskittyä vakavampiin asioihin jo liiankin laveasti. Tämä voi alkaa rapauttaa rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuutta ja luottamusta poliisiin.

Poliisin resursseista on viime vuosina paljon keskusteltu julkisuudessa. Lähtökohtaisesti tämä ei ole laillisuusvalvontakysymys, mutta poliisien määrä suhteessa tehtäviin voi paljonkin vaikuttaa esimerkiksi käsittelyaikoihin ja muutoinkin poliisipalvelujen laatuun ja myös vaarantaa yhdenvertaisuutta ja muutoinkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Erityisesti esitutkinnan viipymiset ovat olleet esillä (ks. tästä OA:n kertomus 2022 s.155–156 ja päätös 1510/2020\*). Poliisi joutuu vahvasti priorisoimaan vakavampien rikosten tutkintaa ja kiireellisiä hälytystehtäviä sekä keskittämään resurssiaan tehtävämäärien mukaan suurimpiin asutuskeskuksiin. Muihin Pohjoismaihin verrattuna poliisin resurssit ovat Suomessa olennaisesti pienemmät. Esimerkiksi vuonna 2022 Suomessa oli yksi poliisi 740 asukasta kohden (Ruotsissa ja Norjassa yksi poliisi n. 470 asukasta kohden). Viime vuosina poliisien määrä on Suomessakin kääntynyt nousuun ja vuonna 2023 poliiseja oli noin 7 500. Nykyisen hallituksen ohjelman mukaan poliisitehtävissä toimivien henkilöiden määrä nostetaan 8 000 henkilötyövuoden tasolle vaalikauden loppuun mennessä. Sisäisen turvallisuuden selonteossa (VNS 4/2021) tarvittavaksi poliisien määräksi vuonna 2030 arvioitiin 8 200.

Poliisin tehtäväkenttä on jatkuvasti monimutkaistunut ja kansainvälistynyt. Sisäinen ja ulkoinen turvallisuus ovat entistä enemmän sidoksissa toisiinsa ja myös sota Ukrainassa muuttaa poliisinkin toimintaympäristöä. Rikostutkinnassa uusia haasteita tuo muun muassa voimakkaasti lisääntynyt verkkorikollisuus, esimerkkinä Vastaamo-tapaus. On myös keskusteltu siitä, mitä poliisiin tehtäviin ylipäätään tulisi kuulua. Yksityiset vartiointiliikkeet sinänsä hoitavat nykyään yhä suurempaa osaa järjestyksenpidosta. Poliisin tehtävien siirtäminen yksityiselle ei kuitenkaan ole vain tarkoituksenmukaisuuskysymys, koska perustuslaki asettaa tälle omat reunaehdot. Vuoden 2022 lopulla tuli myös ilmi yksityisen turva-alan toimijoihin kohdistuvia vakavia rikosepäilyjä, joiden oikeuskäsittely on vielä kesken. Sisäministeriön työryhmä julkaisi syyskuussa 2023 loppuraporttinsa, jossa arvioitiin yksityisen turvallisuusalan koulutusta, ohjausta ja valvontaa (sisäministeriön julkaisuja 2023:29).

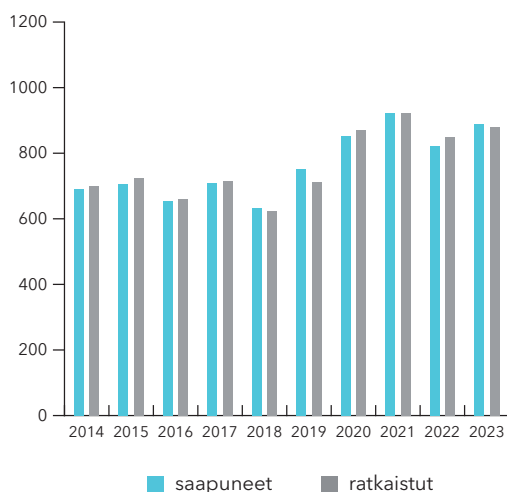
Poliisin lupapalveluissa asiointia on viime vuosina siirretty verkkoon pääosin varsin onnistuneesti. Kuitenkin poliisi ei kertomusvuonnaakaan täysin onnistunut toteuttamaan asianmukaista ja viivytyksetöntä käsittelyä lupa-asioissa. Lisäksi eräät poliisin tietojärjestelmien uudistukset ovat olleet vaikeuksissa. Niistä tärkein eli hyvin laaja Vitja-hanke lopetettiin marraskuussa 2023 ja jatkossa siihen suunniteltuja toimintoja otetaan käyttöön pala kerrallaan vaiheittaisesti.

Omat ongelmansa poliisin toiminnalle aiheutuu toimitilojen kunnosta. Rakennuskanta on suurelta osin peräisin 1960–80 -luvuilta ja tulossa tiensä päähän tai jo on siellä. Useilla poliisilaitoksilla on jouduttu turvautumaan laajasti väistötiloihin tai työskentelemään ainakin väliaikaisesti epätyydyttävissä tiloissa.

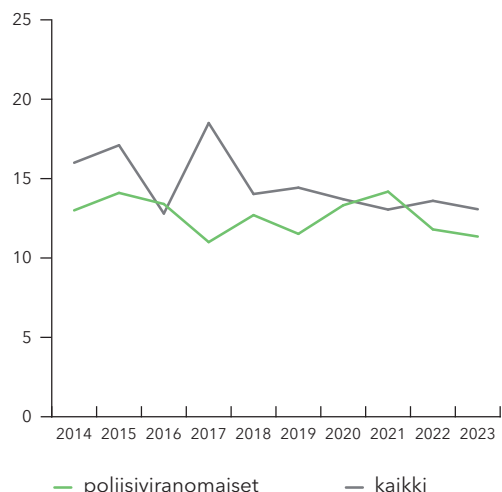
### 4.3.2 KANTELOT JA OMAT ALOITTEET

Poliisikantelut ovat yksi suurimmista kanteluryhmistä. Poliisia koskevia kanteluja ratkaistaan myös muun muassa syyttäjiin, tuomioistuimiin ja ulkomaalaisasioihin tilastoitujen kanteluiden yhteydessä.

Poliisikantelujen määrä on viime vuosina ollut kasvussa. Vuonna 2023 kanteluja saapui 888 (edellisvuonna 821) ja niitä ratkaistiin 881 (849).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Kantelujen lisäksi otettiin tutkittavaksi kymmenen poliisia koskenutta omaa aloitetta. Baltic Princess -autolautalla marraskuussa 2022 tehty tarkastus (ks. OA:n vuosikertomus 2023 s. 89) antoi aiheita neljään omana aloitteena tutkittavaan asiaan, jotka koskivat muun muassa aluksilla tapahtuvaa järjestyksenvalvotoimintaa ja poliisiin siihen kohdistamaa valvontaa sekä kahta tapausta, joissa aluksella säilöönnotetut naiset oli riisutettu alasti. Lisäksi tarkastusten perusteella otettiin tutkittavaksi Ahvenanmaan poliisiviranomaisen yhteydessä toimivan hälytyskeskuksen toiminta sekä yksityisen turvallisuusalan ohjaus, valvonta ja kehittäminen Poliisihallituksessa.

Muita omien aloitteiden aiheita olivat putkakuolemien seuranta ja ennalta ehkäisy poliisissa, vanhemman konstaapelin vailla toimivaltaa tekemät esitutinnan keskeytyspäätökset, poliisin menettely yksityistä turvallisuusalaa koskevassa esitutkinnassa ja toimivalta päättää kotietsinnästä (tästä jäljempänä jaksossa 4.3.8 3612/2023\*). Poliisin menettelystä mielenosoituksissa itsenäisyyspäivänä 2023 tehtiin 16 kantelua ja OA päätti ottaa poliisin menettelyn tutkittavaksi omana aloitteena.

Poliisikanteluja käsittelevät muutkin viranomaiset kuin oikeusasiamies. Vuonna 2023 Oikeuskanslerinvirastolle tuli tutkittavaksi 180 (295) poliisiin kohdistunutta kantelua; näiden lisäksi sieltä siirrettiin oikeusasiamiehelle viitisenkymmentä poliisikantelua oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain perusteella. Lokakuussa 2022 voimaan tulleen tehtävienjakolain myötä poliisia koskevien kantelujen käsittely keskittyy entistä enemmän oikeusasiamiehelle. Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan poliisille tehtiin vuonna 2023 yhteensä 675 (785) kantelua, jotka käsiteltiin hallinnon sisäisesti.

Oikeusasiamiehen ratkaisemista kanteluista johti toimenpiteeseen 100 (100) ja omista aloitteista neljä (5). Valtaosa näistä eli 65 (77) oli käsityksiä. Neljässä tapauksessa poliisille annettiin huomautuksia. OA teki myös neljä esitystä säädösten ja ohjeistuksen kehittämiseksi. Toimenpideratkaisujen lukuisuuden vuoksi läheskään kaikkia ei ole mahdollista tarkemmin selostaa tai edes mainita tässä kertomuksessa. Ratkaisuihin, jotka on merkitty \*:llä, voi tutustua kokonaisuudessaan oikeusasiamiehen verkkosivuilla.

Suurin osa poliisikanteluista koskee esitutkintaa ja erilaisten pakkokeinojen käyttöä. Eniten kannellaan poliisin päätöksistä olla toimittamatta esitutkintaa. Usein kantelijat myös pitävät esitutkintaa puutteellisenä tai arvostelevat sen kestoa. Pakkokeinoista kannellaan useimmiten vapaudenmenetyksistä. Myös julkisuusasiat ovat jatkuvasti esillä. Monesti tulee esiin kantelijoiden väärinkäsitys siitä, että poliisi suorittaa esitutkinnan aina, kun joku sitä pyytää tai että oikeusasiamies voisi määrätä esitutkinnasta. Esitutkinta toimitetaan kuitenkin vain, jos asiassa on poliisin harkinnan mukaan syytä epäillä rikosta. Oikeusasiamies puolestaan voi määrätä esitutkinnan toimittamisesta vain valvontavaltaansa kuuluvissa asioissa; ei siis silloin, kun epäilty on yksityishenkilö.

Kantelujen määrästä tai kanteluratkaisuista ei voi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä poliisitoiminnan tilasta. On otettava huomioon, että erilaisia poliisitoimenpiteitä tehdään päivittäin tuhansia, ja niistä vain hyvin pieni ja valikoitunut otos johtaa kanteluun. Kansalaisten alttiuteen tehdä kantelu vaikuttanee osaltaan poliisiin joukkotiedotusvälineissä saama huomio. Monista poliisin toimenpiteistä ei myöskään ole muutoksenhakumahdollisuutta. Siksi laillisuusvalvojan ratkaisuilla voi olla suurikin merkitys poliisitoiminnassa toisin kuin sellaisilla aloilla, joilla tuomioistuinratkaisut ja oikeuskäytäntö näyttelevät keskeisempää osaa.

Väitteitä vakavista poliisin väärinkäytöksistä esiintyy kanteluissa varsin harvoin. Lienee niin, että kansalaiset tekevät räikeiksi kokemissaan tapauksissa rikosilmoituksen, jolloin esitutkinnan toimittaminen menee syyttäjän harkittavaksi. Tämä on perusteltua laillisuusvalvonnankin näkökulmasta. Poliisin tekemäksi väitetyistä rikoksista kirjattiin 982 rikosilmoitusta vuonna 2021 (edellisvuonna 897). Valtaosa poliisia koskevista ilmoituksista ei johda esitutkintaan, koska tutkinnanjohtajana toimiva syyttäjä ei katso olevan syytä epäillä rikosta. Poliisirikosasioiden alustava selvittely ja koordinointi on keskitetty valtakunnansyyttäjän toimistoon, jossa osa asioista ratkaistaan ja loput siirretään paikallisille tutkinnanjohtaja-syyttäjille. Poliisirikostutkinnan organisointia ollaan tätä kirjoitettaessa uudistamassa.

Jokaisessa poliisilaitoksessa on oikeusyksikkö, jonka tehtävien pääpaino on laillisuusvalvonnassa ja myös Poliisihallituksessa on erillinen laillisuusvalvontatoiminto. Lisäksi sisäministeriö tekee vuosittain tarkastuksia niin Poliisihallitukseen kuin suojelupoliisiinkin. Kaikkiaan poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa työskentelee päätoimisesti nelisenkymmentä asiantuntijavirkamiestä. Poliisin sisäinen laillisuusvalvonta on monessa mielessä tärkeässä asemassa. Se on paljon lähempänä operatiivista toimintaa kuin esimerkiksi oikeusasiamies. Myös korjausliikkeet voidaan tehdä hallinnon sisällä tarvittaessa nopeasti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan erityisaluetta on salainen tiedonhankinta, josta on erillinen jakso 4.6. Poliisiin liittyy myös hätäkeskusten toiminta, jota käsitellään jäljempänä kohdassa 4.3.12.

### 4.3.3 TARKASTUKSET

Tärkeä osa laillisuusvalvontaa ovat tarkastukset, joita tehtiin yhteensä 14. Yleensä niistä ilmoitetaan etukäteen lukuun ottamatta poliisivankilatarkastuksia, jotka tehdään pääsääntöisesti ennalta ilmoittamatta.

Poliisivankiloiden tarkastukset ovat aina keskeinen tarkastuskohde. Kertomusvuonna tarkastuksia kohdistettiin erityisesti myös yksityiseen turvallisuusalaan ja sen valvontaan, joka kuuluu poliisin tehtäviin.

Vuoden aikana tarkastettiin poliisin vapautensa menettäneiden säilytystilat Pasilassa, Hämeenlinnassa, Hyvinkäällä, Mikkeliissä ja Kouvolassa. Lisäksi tarkastus tehtiin yksityisten vartiointiliikkeiden kiinniottoloihin Kampin kauppakeskuksessa (Securitas Oy) ja Helsingin päärautatieasemalla (Avarn Oy). Näistä tarkastuksista sekä oikeusasiamiehen tehtävästä YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä enemmän jaksossa 3.5. Salaiseen tiedonhankintaan liittyviä tarkastuksia käsitellään puolestaan jaksossa 4.6.

Muita tarkastuksia tehtiin Kaakkois-Suomen poliisilaitokselle, Helsingin poliisilaitokselle, Poliisihallitukseen ja erikseen sen Mikkeliissä sijaitsevaan yksityisen turvallisuusalan valvontayksikköön sekä sisäministeriöön. Tarkastuspöytäkirjoihin voi tutustua oikeusasiamiehen verkkosivuilla ja seuraavassa tarkastuksia käsitelläänkin vain pääkohdittain.

**Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen** tarkastuksella (2440/2023\*) todettiin, että hälytysajot pystytään hoitamaan tavoiteajassa ja lupapalvelut toimivat kohtuullisesti. Poliisilaitoksen suurimmat ongelmat ovat rikostutkinnassa, jossa juttuja on paljon auki (n. 7000) ja tutkinta-ajat ovat venyneet. Tilannetta vaikeuttaa henkilöstön suuri vaihtuvuus. Rikostutkinnan lisäksi tarkastuksella käsiteltiin oikeusyksikön ja lupapalveluiden toimintaa sekä yksityisen turvallisuusalan valvontaa.

**Helsingin poliisilaitoksen** tarkastuksella (6431/2023\*) keskityttiin pelkästään yksityisen turvallisuusalan valvontaan. Poliisilaitoksen lupavalvonta tekee tarkastuksia ilmeisen suunnitelmallisesti ja osa niistä tehdään yhteistyössä muiden viranomaisten (esim. aluehallintovirasto, Rajavartiolaitos, pelastuslaitos) kanssa. Vuonna 2023 tammi-lokakuussa oli tehty 21 valvontaiskua yhteensä 83 kohteeseen. Tarkastusten lisäksi lupavalvonta tekee jatkuvaa rike- ja nuhteettomuusseurantaa mm. vuorokausiraporteista ja vertaamalla eri tietojärjestelmien tietoja ase- ja turva-alan lupiin. Päivittäistoiminnassa valvontaa suorittavat poliisipartiot, rikostutkijat ja johtokeskus.

**Poliisihallituksen yksityisen turvallisuusalan valvontayksikkö** (TAVY, 2235/2023\*) Mikkeliissä tarkastettiin erikseen. TAVYssa työskentelee seitsemän henkilöä ja se hoitaa elinkeinonharjoittajien (nykyään yli 900) valvontaa. Yksittäisiin kortteihin - esimerkiksi vartijat ja järjestyksenvalvojat - liittyvät asiat puolestaan kuuluvat poliisilaitoksille. Näiden korttiasioiden osalta poliisilaitosten ohjaus ja valvonta kuuluvat Poliisihallituksen lupahallinnon vastuualueelle, vaikkakin myös TAVYlle tulee poliisilaitoksilta kyselyjä. TAVYn käsityksen mukaan poliisilaitosten valvontatoiminnan taso vaihtelee ja useimmiten siihen on osoitettu liian vähän henkilöstöä.

Nuhteettomuusseurantaa vaikeuttaa se, etteivät tietojärjestelmät keskustele keskenään ja seuranta täytyy tehdä manuaalisesti. Tarkastuksen johdosta OA otti omana aloitteena selvitettäväkseen muun muassa, onko yksityisen turvallisuusalan valvonnan ja ohjauksen osalta työnjako Poliisihallituksen lupahallinnon ja TAVYn välillä selkeä ja onko lupahallinnon vastuualueella riittävästi resursseja ohjata ja valvoa yksityisen turvallisuusalan valvontaa. Asian käsittely on kesken.

**Poliisihallituksen** tarkastuksella (6435/2023\*) esillä olivat erityisesti yksityisen turvallisuusalan valvonta, esitutinnan ja lupahallinnon kehittämishankkeet, poliisiin sisäinen laillisuusvalvonta ja poliisiin tietojärjestelmien kehittäminen.

Yksityinen turvallisuusala on kasvanut paljon. Poliisilaitosten suorittamien tarkastusten määrässä olisi parantamisen varaa, koska vuonna 2023 tarkastusmäärät olivat jäämässä vielä viime vuosiakin alemmas. Turvallisuusalan lupahallinnon valvontaa hoitaa Poliisihallituksen lupahallinnon vastuualueella vain yksi virkamies ja hänellä on paljon muitakin työtehtäviä.

Rikostutinnan tilaan vaikuttaa se, että poliisille ilmoitettujen rikosten määrä oli esimerkiksi vuonna 2023 kasvanut 10 %. Erityisiä huolenaiheita ovat lapsiin kohdistuvat rikokset ja nuorten rikollisuus. Keskimääräiset tutkinta-ajat on kasvaneet, jopa kaksinkertaistuneet. Tähän vaikuttavat osaltaan suuret rikoskokonaisuudet, kuten Vastaamo-tapaus. Poliisi on nyt saanut lisää resursseja ja Poliisihallituksen mukaan niitä tulisi kohdistaa muihinkin kuin poliisivirkoihin ja hyödyntää myös siviilitaustaisten osaamista poliisissa. Tärkeää on kehittää myös järjestelmiä ja prosesseja. Marraskuussa 2023 oli päätetty, että Vitja-hanketta ei enää jatketa ja sen korvaa tutkinnan järjestelmä uudistus (TUJU), jonka alaisuudessa erilliset järjestelmähankkeet hoidetaan.

Poliisihallituksen laillisuusvalvonta oli tarkastanut kaikki poliisilaitokset, Ahvenanmaan poliisiviranomaisen, Poliisiammattikorkeakoulun ja eräitä Poliisihallituksen sisäisiä toimintoja sekä kolme poliisivankilaa. Tarkastusten painopisteitä olivat olleet muun muassa poliisilaitosten oikeusyksiköiden toiminta, virkamiesoikeudelliset asiat, salaisten pakkokeinojen tarkkailutyypisten keinojen käyttö, seksuaalirikosten ja lähisuhdeväkivaltarikosten tutkinta sekä yksityisen turvallisuusalan luvat.

**Sisäministeriön** tarkastuksella (1725/2023\*) OA tutustui ministeriön eri toimialueillaan harjoittamaan laillisuusvalvontaan. Poliisiosaston ohella poliisiin laillisuusvalvontaa hoitaa kansallisen turvallisuuden yksikkö suojelupoliisin osalta. Sen tarkastusten kohteena on ollut erityisesti suojelupoliisin salainen tiedonhankinta.

#### 4.3.4 LAUSUNNOT

OA Jääskeläinen antoi oikeusministeriölle lausunnon rikosprosessin sujuvoittamista valmistelleen työryhmän muistiosta (3085/2023\*). Hallitus antoi asiassa eduskunnalle lakiesityksen HE 217/2022, josta OA antoi lausunnon sekä eduskunnan lakivaliokunnalle (7529/2022\*) että hallintovaliokunnalle (EOAK/261/2023\*). Esitutkintalain ja pakkokeinolain muutokset (453 ja 452/2023) tulivat voimaan 1.10.2023.

OA antoi eduskunnan hallintovaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä HE 273/2022, joka koski esitutinnan salassapitoperusteiden selkeyttämistä (950/2023\*). Lainmuutoshankkeen taustalla oli OA:n päätös 579/2020\*, jossa hän esitti esitutkinta-asiakirjojen salassapitoperusteiden uudistamista, mikä olisi ollut perusteltua tehdä erikseen odottamatta julkisuuslain kokonaisuudistusta. Valitettavasti esityksen käsittely raukesi vaalikauden loppuessa.

Muista poliisia koskevista lausunnoista ks. salaista tiedonhankintaa koskeva jakso 4.6.

### 4.3.5 ESITYKSET

Asiassa 6855/2022\* OA esitti sisäministeriölle, että tulisi harkita, pitäisikö olla täsmällisemmin säädetty siitä, mistä ajankohdasta ampuma-aselain 99 §:ssä tarkoitettu kolmen kuukauden määräaika lasketaan.

Asiassa 4610/2022\* OA totesi olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista, että poliisin esitutkintalain mukaista huomautuksen antamista ei voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka se on syyttömysolettaman kumoava ratkaisu. Hän esitti oikeusministeriölle ja sisäministeriölle, että ne ryhtyisivät asiassa toimenpiteisiin.

OA esitti päätöksessä 3612/2023\* oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko kotietsinnästä päättämistä koskevaa sääntelyä aihetta täsmentää.

OA pyysi päätöksessään 1964/2023\* Poliisihallitusta ilmoittamaan toimenpiteistä sen varmistamiseksi, että kaikilla OC-sumutetta (paprakasumute) käyttävillä on oikea tieto sumutteelle altistuneelle annettavasta ensiavusta.

Kaikki nämä päätökset on selostettu laajemmin jäljempänä kohdissa 4.3.7, 4.3.9 ja 4.3.10.

### 4.3.6 VAPAUTENSA MENETTÄNEET

Poliisi voi puuttua ihmisten henkilökohtaiseen vapauteen lukuisilla eri perusteilla. Eniten kiinniottoja tehdään poliisilain nojalla, vuonna 2022 noin 42 200, joista valtaosa päihtymyksen vuoksi. Toiseksi suurin ryhmä ovat rikoksesta epäillyt: vuonna 2022 oli kiinniotettuna noin 20 000 henkilöä, lähes 7 200 pidätettiin ja 1 729 epäiltyä vangittiin (Tilastokeskus: Pakkokeinotilasto). Näissä luvuissa ovat mukana myös tullin ja rajavartiolaitoksen tutkimat tapaukset; poliisi huolehtii epäiltyjen säilytyksestä näissäkin asioissa. Poliisilla on nykyään viitisenkymmentä säilytystilaa.

Vapaudenmenetyksen kesto vaihtelee perusteen mukaan muutamasta tunnista useisiin viikkoihin, jopa kuukausiin. Oikeusasiamiehen lisäksi myös kansainväliset valvontaelimet ovat jo pitkään arvostelleet erityisesti tutkintavankien säilyttämistä poliisin tiloissa, jotka eivät sovellu pitempiaikaiseen oleskeluun. Nykyisin tutkintavankia ei saa pitää poliisin säilytystilassa seitsemää vuorokautta kauempaa, ellei siihen ole poikkeuksellisen painavaa syytä, jonka arvioi tuomioistuin.

Vaikka kantelut, joissa kyseenalaistetaan vapaudenmenetyksen laillisuus, eivät ole harvinaisia, poliisin toimenpiteille on selvitysten mukaan useimmiten ollut riittävät perusteet. Päätöksessä 1504/2023\* OA Jääskeläinen kuitenkin arvosteli sitä, että naapurinsa metelöinnistä hätäkeskukseen soittanut kantelija joutuikin itse säilöönnotetuksi. OA piti hyvin kyseenalaisena säilöönnoton perustetta, että kantelija olisi välillisesti häirinyt naapurinsa kotirauhaa tekemällä aiheettomat ilmoitukset hätäkeskukseen. Se, ettei poliisi paikalla ollessaan meteliä havainnut, ei ollut osoitus soittojen perättömyydestä. Kiinniottopöytäkirjaan ei myöskään ollut merkitty kantelijan käyttäytyneen uhkaavasti tai aggressiivisesti naapuriaan kohtaan. Kantelijan kiinniotaminen oli selvityksen perusteella ollut selvästi ennenaikainen sekä suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen vastainen toimenpide. Poliisi oli ilman kehotuksia ja käskyjä sekä kantelijaa varoittamatta päätenyt säilöönnottoon, jota on pidettävä viimesijaisena keinona tämäntyyppisissä tilanteissa.

Päätöksessä 1195/2023 arvosteltiin vapaudenmenetyksen kestoa (19 tuntia). OA:n mukaan poliisilain perusteella kiinniotetun vapaudenmenetystä ei ole voitu jatkaa häneen kohdistettavien esitutkintatoimenpiteiden vuoksi. Lisäksi arvioitaessa kiinnioton kestoa sekä kantelijaan sillä hetkellä kohdistuvien esitutkintatoimenpiteiden välttämättömyyttä ja kiireellisyyttä olisi tullut ottaa huomioon hänen työhaastattelunsa, johon hän ei kiinnioton pituuden vuoksi päässyt osallistumaan.

Päätöksessä 7812/2022\* OA puolestaan korosti, että lain mukaan pidätetylle pitää ilmoittaa nimenomaan pidättämisen syy, eikä siis riitä, että ilmoitetaan vain itse pidättämisestä. Se, että vapautensa menettäneelle ilmoitetaan kiinnioton syy, ei poista velvollisuutta ilmoittaa myöhemmin tapahtuvan pidättämisen syytä.

Asiassa 180/2022\* pidätetty ei saanut pyytämänsä omaisuutta poliisivankilassa selliinsä. OA arvosteli sitä, että tästä ratkaisusta ei ollut tehty lain edellyttämää oikaisuvaatimuskelpoista päätöstä.

### 4.3.7 MENETTELY ESITUTKINNASSA

Esitutkintaa koskevissa kanteluissa ovat pakkokeinojen käytön lisäksi kestoaiheita erityisesti esitutkintapäätökset sekä esitutkinnan kattavuus ja kesto. On ilmeistä, että esitutkintapäätösten laatuun ja etenkin esitutkintojen kestoon vaikuttaa vahvasti poliisin resurssien rajallisuus. Yksittäisen päätöksen laatimiseen ei ole käytettävissä kovinkaan paljon aikaa. Samoin poliisin pitää vahvasti priorisoida esitutkintoja, jolloin osa niistä valitettavasti viipyy.

Päätökset, joilla poliisi – tai syyttäjä poliisin esityksestä – on jättänyt esitutkinnan toimittamatta tai keskeyttänyt sen, ovat perinteisesti olleet yleisin kantelun aihe ja niissä on myös jatkuvasti ollut arvosteltavaa. Päätöksiä olla toimittamatta esitutkintaa oli tehty liian pitkän selvityksen perusteella tai ei ollut otettu kantaa kaikkiin ilmoittajan esittämiin tapahtumiin. Joistain päätöksistä ei ilmennyt, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ne perustuivat: päätökseen oli kirjattu vain asian lopputulos ja perusteena ollut säännös.

Vuonna 2023 ratkaistiin 19 tapausta, joissa esitutkintapäätösten perustelut olivat eriasteisesti virheelliset tai puutteelliset. Päätöksiä lopputulokset olivat perustelujen puutteista huolimatta usein olleet hyväksyttävissä. Kuitenkin kertomusvuonnakin poliisi aloitti tai jatkoi esitutkintaa OA:n kantelututkinnan myötä yhdeksässä tapauksessa.

Asiassa 2050/2022\* tutkinnanjohtaja oli päättänyt esitutkinnan saattamatta asiaa syyteharkintaan. Esitutkinnassa oli kuitenkin kertynyt näyttöä sekä rikoksen tapahtumisen puolesta että sitä vastaan. OA totesi, että lähtökohta on, että näytön punnintaa edellyttävät tapaukset tulisi siirtää syyteharkintaan. Näin asiassa tehtiinkin kantelututkinnan myötä. Asiassa 6676/2022 esitutkinta oli ollut puutteellinen, eikä edellytyksiä päättää tutkintaa ollut; esitutkintaa jatkettiin.

Asiassa 4991/2023\* poliisi ei aloittanut esitutkintaa epäiltyä syrjintää koskevasta tutkintapyyntöstä. Sen mukaan yritys oli ”imagollisiin syihin vedoten” perunut vangin ajanvarauksen tatuoinnin poistoon joko hänen henkilönsä perusteella tai siksi, että hän oli vanki. OA totesi, että jos poliisin harkittavana olevaan tapaukseen liittyy tulkinnanvarainen oikeuskysymys, voidaan pitää oikeampana, että asia saatettaisiin syyttäjän harkittavaksi. Tässä asiassa olisi ollut perusteltua selvittää tapahtumatietoja ennen esitutkintapäätöksen tekemistä. Sen jälkeen kun tapauksen tosiasiasikat olisivat täsmentyneet, asiassa olisi ollut perusteltua kuulla syyttäjää. OA:n mukaan esitutkintayhteistyö syyttäjän kanssa on tarvittaessa aloitettava jo esiselvitysvaiheessa. Jos syyttäjää ei osallisteta epäselvien oikeuskysymysten arviointiin, asiat jäävät poliisin päätöksen varaan, eivätkä ne silloin etene tuomioistuimiin, joille oikeuskysymysten ratkaiseminen viime kädessä kuuluu.

Asiassa 6622/2022\* asianomistajan rikosilmoitus oli johtanut syytteeseen, joka oli jo edennyt kärjäoikeuteen. Tutkinnanjohtaja ei aloittanut asianomistajan uuden tutkintapyyntönsä johdosta esitutkintaa, koska hän katsoi, ettei siinä ollut tuotu esiin uutta näyttöä tai syytä epäillä sellaista rikosta, jota ei ollut jo aiemman ilmoituksen johdosta tutkittu. OA:n mukaan asianomistajan uusi pyyntö oli ymmärrettävissä lisätutkintapyyntöksi. Kun asia oli tuossa vaiheessa jo ollut syyttäjällä, joka oli nostanut asiassa syytteen, olisi pyyntö tullut ohjata syyttäjälle. Hänellä olisi asian ollessa kärjäoikeudessa vireillä ollut mahdollisuus harkita syytteen tarkistamista. OA piti selvänä, että asiassa, jossa syyttäjä on nostanut rikoskokonaisuutta koskevan syytteen ja asian ollessa tai oltua jo vireillä tuomioistuimissa poliisille toimitetaan tuohon rikoskokonaisuuteen liittyvä tutkintapyyntö, asian laatu puoltaa esitutkintaviranomaisen yhteydenottoa syyttäjään.

Vaikka asia olisi jo saanutkin lainvoiman, syyttäjällä on edellytykset arvioida, kuuluvatko tutkintapyyntöissä väitetyt tapahtumat tuomioistuimessa jo tutkitun asian oikeusvoimapiiriin.

Asiassa 1157/2022 poliisille oli tehty rikosilmoitus, joka koski samaa kokonaisuutta, jossa AOA oli aiemmin antanut kanteluasiassa kaupungille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä. Poliisi perusteli päätöstään olla aloittamatta asiassa esitutkintaa sillä, että AOA ei ollut toimituttanut asiassa esitutkintaa. OA totesi, että kantelumenettely ja rikosprosessi ovat eri menettelyjä. Vaikka oikeusasiamiehellä on lain mukaan mahdollisuus määrätä esitutkinta toimitettavaksi, ei siitä, että näin ei hänen tutkimassaan asiassa ole tehty, voida tehdä johtopäätöstä, että oikeusasiamies olisi arvioinut, että esitutkintakynnys ei asiassa ylity. Siten poliisille samassa asiassa tehdyn rikosilmoituksen arvioinnissa ei voida esitutkintakynnystä perusteltaessa vedota siihen, että oikeusasiamies ei ole kantelumenettelyssä tutkimassaan asiassa määrännyt esitutkintaa, jos päätöksessä ei ole tätä erikseen mainittu. OA totesi myös, että puheena olevassa päätöksessään AOA oli antanut huomautuksen kaupungille viranomaisena arvioimatta erikseen kaupungin virkamiesten menettelyä. Päätöksestä ei siis ollut mahdollista tehdä johtopäätöstä, että AOA olisi arvioinut kaupungin virkamiesten osalta esitutkintakynnyksen ylittymistä.

## ESITUTKINTOJEN KESTO

Lain mukaan esitutkinta on toimitettava ilman aiheutonta viivytystä ja jos tekijäksi epäillään alle 18-vuotiasta, esitutkinta on toimitettava kiireellisesti. Esitutinnan katsottiin tavalla tai toisella viipyneen moitittavasti 18 kanteluasiassa. Kyse oli itse esitutinnan kestosta taikka siitä, että ilmoituksen kirjaaminen tai päätös olla toimittamatta esitutkintaa (esiselvitys) olivat viipyneet liian pitkään. Viipymiset eivät yleensä olleet erityisen räikeitä, ja ne johtuivat yleensä pikemminkin suurista työmääristä kuin jonkun yksittäisen virkamiehen syyksi luettavista laiminlyönneistä. OA oli jo aiemmin tutkinut omasta aloitteestaan esitutkintojen pitkittymisten syitä ja hän totesi vuonna 2022 antamassaan päätöksessä (1510/2020\*), että perusongelma on poliisin voimavarojen riittämättömyys tehtävämääriin nähden (ks. EOA:n vuosikertomus 2022 s. 155–156).

## HUOMAUTUS ESITUTKINNAN VIIPYMESESTÄ JA HYVITYS

Asiassa 388/2022\* OA antoi tutkinnanjohtajalle ja tutkijalle huomautuksen, kun paritusta ja ihmiskauppaa koskeneen asian esitutkinta oli ilman hyväksyttävää syytä ollut lähes neljä vuotta pysähdyksissä. Syyttäjä oli tehnyt asiassa syyttämättäjäättämispäätöksen näytön puuttumisen vuoksi. OA arvosteli myös poliisilaitoksen menettelyä viipyneitten juttujen valvonnassa; asianmukaiseen valvontaan kuuluu myös tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtyminen, kun esitutkinnan viipyminen on tullut tietoon. OA esitti Valtiokonttorille, että asianomistajalle hyvitetäisiin se, että esitutkinta oli kestänyt poliisista johtuvasta syytä kohtuuttoman kauan.

Valtiokonttori ilmoitti maaliskuussa 2023 suorittaneensa asianomistajalle perus- ja ihmisoikeusloukkauksesta johtuvana hyvityksenä 4 500 euroa.

Esiselvityksen kesto OA arvosteli asiassa 1139/2023\*. Poliisille oli tehty ilmoitus seurakunnan lapsille suunnatun kerhon toimintaan osallistuneesta lapsena esiintyvistä yli 30-vuotiaasta naisesta. Ilmoittaja epäili jonkinlaista ”hyväksikäyttökuviota”. Tutkinnanjohtaja päätti vasta yli 14 kuukautta myöhemmin, ettei esitutkintaa aloiteta. OA:n mukaan tutkinnanjohtaja ei sinänsä ollut ylittänyt harkintavaltaansa päättäessään esiselvityksessä ilmi tulleen perusteella, ettei asiassa ollut syytä epäillä rikosta. OA katsoi, kuitenkin, että tapauksen poikkeuksellisuuden takia, sekä erityisesti siitä syystä, että osallisina oli ilmeisesti suuri määrä lapsia, olisi alustava tutkinta ja päätös siitä, aloitetaanko esitutkinta vai ei, tullut tehdä ripeästi. Nainen ja hänen puolisonsa oli puhutettu vasta yli vuosi ilmoituksen tekemisen jälkeen ja jos tällöin olisi ilmennyt joitakin raskauttavia tai muutoin lisäselvitystä vaativia seikkoja, olisivat tutkintatoimenpiteet olleet pahasti myöhässä.



## **POLIISIN MENETTELY JOHTI OIKEUSASIAMIEHEN MOITTEISIIN JA LAINSÄÄDÄNTÖESITYKSEEN**

OA antoi asiassa 4610/2022\* rikostutkijalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä esitutkinnan päättämässä ja huomautuksen antamisessa. Tutkijana toiminut vanhempi konstaapeli oli antanut rikoksesta epäillylle kirjallisen huomautuksen, vaikka siihen ei ollut laillisia edellytyksiä. OA korosti, että huomautuksen antaminen esitutkintalain perusteella on rikoksen syyksilukeva ratkaisu. Se edellyttää erityisesti, että esitutkinnassa saatu näyttö tekijän syyllisyydestä on selvä. Tässä tapauksessa epäiltyä ei ollut kuulusteltu, eikä hänellä ollut edes tietoa häneen kohdistuneesta rikosepäilystä. Oikeus tulla kuulluksi on yksi perustuslain mukaisista tärkeimmistä oikeusturvan takeista.

Toimivalta päätöksen tekemiseen ja huomautuksen antamiseen olisi ollut vain tutkinnanjohtajalla. Tutkija oli kuitenkin päättänyt asiasta itse ja kirjannut päätöksen poliisiasian tietojärjestelmään tutkinnanjohtajan tunnuksella tälle mitään ilmoittamatta.

OA oli jo kahdessa aiemmassa ratkaisussaan pitänyt hyvin ongelmallisena, että poliisin tietojärjestelmään on ylipäätään luotu mahdollisuus tehdä päätöksiä toisen puolesta, ja vielä siten, että päätöksen voi tehdä myös virkamies, jolla asemansa puolesta ei ole edes laillista oikeutta tehdä päätöstä (esim. 656/2021\*). OA:n mielestä tutkinnanjohtajan tulisi itse hyväksyä päätös tietojärjestelmässä omalla tunnuksellaan. Hän kiinnittikin kolmatta kertaa Poliisihallituksen huomiota niihin ongelmiin, joihin sen ohjeessa hyväksytty menettelytapa voi johtaa, ja joista tämä tapaus on konkreettinen esimerkki.

OA totesi myös yleisemmin, että esitutkintalain mukainen huomautus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklan soveltamisalaan kuuluva, rikoksen syyksilukeva eli syyttömyysolettaman kumoava ratkaisu. Tällaisen ratkaisun voi lähtökohtaisesti tehdä vain tuomioistuimien. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin hyväksynyt vähäisten rikosasioiden käsittelyn ja siinä tapahtuvan syyttömyysolettaman kumoamisen tuomioistuinten ulkopuolella, mutta vain sillä edellytyksellä, että epäillyllä on mahdollisuus saada asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Suomessa esitutkintalain mukaista huomautuksen antamista ei kuitenkaan voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. OA katsoi, että joko tällainen mahdollisuus olisi luotava tai sitten poliisin toimivalta rikoksen syyksilukevan ratkaisun tekemiseen ja huomautuksen antamiseen olisi poistettava, kuten syyttäjän osalta on tehty. Kumpikin vaihtoehto edellyttää lainsäädäntötoimenpiteitä.

Tässä tapauksessa tutkinnanjohtaja oli sittemmin poistanut tutkijan lainvastaisen huomautusratkaisun. OA korosti kuitenkin, että esimerkiksi kantelumahdollisuus ei ole EIS 6 artiklan kannalta riittävää, vaan syyllisyyksikysymys on voitava saattaa viime kädessä tuomioistuimen käsiteltäväksi.

OA esitti oikeusministeriölle ja sisäministeriölle, että ne ryhtyisivät toimenpiteisiin hänen lainsäädännössä havaitsemansa puutteen poistamiseksi.

OA antoi tutkinnanjohtajalle ja tutkijalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä myös asiassa 7588/2022\*. Asiassa oli kuulusteltu 11-vuotiasta lasta koulussa asianomistajana asiassa, jossa lapsen kanssa asuvat aikuiset olivat rikoksesta epäiltyjä. OA totesi, että esitutkintalain mukaan poliisin olisi tullut huolehtia, että lapselle määrätään ennen kuulustelua edunvalvoja ja edunvalvojalle olisi tullut etukäteen ilmoittaa kuulustelusta ja varata tilaisuus olla läsnä kuulustelussa. Kun nämä toimenpiteet on laiminlyöty, myöskään lapsen edun edellyttämä edunvalvojan oikeus olla läsnä kuulustelussa ei ole voinut toteutua. OA totesi myös, että poliisin tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei lapselle aiheuteta koulussa suoritettavan kuulustelun toteuttamisessa tarpeetonta haittaa ja leimaantumisen vaaraa hänen koulutovereittensa ja opettajiensa silmissä.

### 4.3.8 PAKKOKEINOJEN KÄYTTÖ

OA arvosteli kertomusvuonnakin useassa tapauksessa poliisia menettelystä kotietsinnöissä ja takavarikoissa.

#### LAINVASTAISESTA KOTIETSINNÄSTÄ HUOMAUTUS JA ESITYS LAIN TÄSMENTÄMISEKSI

OA antoi kahdelle poliisimiehelle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä (180/2022) etsintäkuulutetun tavoittamiseksi tehdyssä kotietsinnässä. Hän katsoi, että kun kyseessä ei ollut ns. veres tilanne eikä kiiretilanne, niin toimivalta kotietsintäpäätöksen tekemiseen on ollut ainoastaan pidättämiseen oikeutetulla virkamiehellä. Asiassa oli menetelty lainvastaisesti, kun päätöksen kotietsinnästä oli tehnyt poliisipartio. Kotietsintäpäätöstä ei myöskään ollut tehty kirjallisesti jälkikäteenkään eikä myöskään laadittu kotietsintäpöytäkirjaa. Asunnosta kiinniotetulle ei myöskään toimitettu hänen pyytämänsä etsintäpäätöksen jäljennöstä eikä tehty lain edellyttämiä ilmoituksia hänen oikeuksistaan.

Päätöksen jälkeen poliisin taholta otettiin yhteyttä OA:een ja katsottiin, että yleisesti noudatetun käytännön ja annetun koulutuksen mukaan poliisipartiolla olisi ollut toimivalta päättää kyseisestä kotietsinnästä. Yhteydenottojen vuoksi OA käsitteli päätöksessään 3612/2023\* kannanottonsa perusteita laajasti ja totesi, että pakkokeinolakia tulee tulkita kuten hän oli päätöksessään 180/2022 tehnyt. Oli kuitenkin ilmeistä, että poliisin koulutuksessa ja käytännön toiminnassa oli yleisesti tulkittu kyseistä toimivaltasäännöstä toisin - näihin seikkoihin ei ollut vedottu asiassa 180/2022 annetuissa selvityksissä. OA ottikin tuon asian uudelleen tutkittavaksi ja totesi uudessa päätöksessään (3718/2023\*), ettei kyseisiä poliisimiehiä ollut perusteltua moittia siltä osin kuin he olivat toimineet yleisesti noudatetun käytännön mukaisesti päättäessään kotietsinnästä, vaikka tuo tulkinta OA:n mukaan ei edellä todetusti ollut perusteltu. Muilta osin heidän viakseen jäivät edellä kerrotut lainvastaiset menettelut, joista OA antoi heille huomautuksen.

OA totesi vielä päätöksessä 3612/2023\*, että poliisin pääsy perus- ja ihmisoikeutena turvatus kotirauhan piiriin ja siitä päättäminen edellyttävät nimenomaisia, täsmällisiä säännöksiä laissa. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta ei ole tyydyttävää, että päätöstoimivaltaan näin merkittävässä asiassa liittyy oikeudellista tulkinnanvaraisuutta. OA esittikin oikeusministeriön harkittavaksi, olisiko kotietsinnästä päättämistä koskevaa sääntelyä aihetta täsmentää.

Poliisihallitus ilmoitti kesäkuussa 2023 antaneensa kaikille poliisiyksiköille ohjaavan kirjeen, jossa muutettiin aiempaa ohjeistusta kotietsinnästä päättämisen toimivallasta niin, että se vastaa OA:n tulkintaa. Oikeusministeriö ilmoitti joulukuussa 2023 yhtyvän OA:n päätöksessä todettuihin perusteluihin ja tulkintaan. Ministeriö katsoi sääntelyn selventämisen tarpeen arvioinnin olevan tarkoituksenmukaista tehdä, kun pakkokeinolainsäädännön muutostarpeita tulevaisuudessa arvioidaan laajemmin.

Myöskin asiassa 5993/2022 kävi ilmi, ettei poliisi ollut edes jälkikäteen tehnyt kirjallisia päätöksiä kotietsinnöistä. Asiassa 6567/2022 OA puolestaan painotti, että lähtökohtaisesti kirjallinen kotietsintäpäätös tulee tehdä ennen kotietsintää ja vain kiireellisissä tapauksissa etsintä voidaan tehdä suullinen päätöksen perusteella; tällöinkin kirjallinen päätös on tehtävä viipymättä. Takavarikon osalta poliisi oli menetellyt virheellisesti, kun siitä laaditusta pöytäkirjasta ei ollut toimitettu jäljennöstä asianosaiselle. OA totesi myös, että kun kotietsinnässä paikalla olleeseen kantelijan puolison ei kohdistunut mitään henkilökohtaista vapautta rajoittavaa toimenpidettä, ei ollut lainmukaisia perusteita estää tätä poistumasta kotietsinnän toimittamispaikalta. OA piti myös puolison puhelun estämistä ja puhelimen pois ottamista tuossa tilanteessa kritiikille alttiina.

Asiassa 687/2022\* OA antoi rikoskomisariolle huomautuksen, kun poliisin kantelijan hallusta ottama moottoripyörä oli vuosia poliisilaitoksella ilman laillista perustetta. Konstaapeli oli ottanut anastetuksi epäilemänsä moottoripyörän poliisiin haltuun heinäkuussa 2017. Hän ei kuitenkaan ilmoittanut tästä pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle, jotta tämä olisi voinut päättää, tulisiko pyörä takavarikoida. Myöskään jutun tutkinnanjohtajana toiminut rikosylikonstaapeli ei ollut havainnut, ettei takavarikkopäätöstä ollut tehty. Kun jutun tutkinnanjohtajaksi tuli rikoskomisario, hän ei varmistanut tapahtumatietoja ja laati maaliskuussa 2018 tosiasioita vastaamattoman pöytäkirjan, jonka mukaan eräs toinen rikoskomisario olisi heinäkuussa 2017 päättänyt, että pyörä takavarikoidaan. Rikoskomisario oli myös perusteetta päättänyt, että pyörän omistajaa ryhdytään etsimään julkisella kuulutuksella. Kantelun myötä tuli ilmi, että moottoripyörä oli edelleen poliisilaitoksella, joka palautti sen kantelijalle huhtikuussa 2022.

Asiassa 870/2022\* poliisi oli julkisrauhan rikkomista koskevassa esitutkinnassa hävittänyt takavarikoidun mielenosoitusjulisteiden vähäarvoisena rikoksentekeväliseenä. Kantelijan mukaan sen arvo oli lähes 600 euroa ja sitä olisi voitu käyttää tulevaisuuden mielenosoituksissa. OA katsoi, että erityisesti lain esityötkin huomioon ottaen ei ole ollut perusteltua katsoa, että kysymys olisi ollut pakkokeinolaissa tarkoitettulla tavalla vähäarvoisesta esineestä. Kyse ei ollut myöskään omaisuuden valtiolle tuomitsemisen suhteen ilmeisen selvästä tapauksesta, jossa poliisi voisi jo esitutkinnassa päättää esineen hävittämisestä. OA:n mukaan hävittämättä jättäminen olisi myös ollut perusoikeusmyönteinen tapa tulkita lakia. Poliisin on toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista, tässä tapauksessa sananvapautta, omaisuuden suojaa ja oikeusturva.

Asiassa 1209/2023 rikoskomisario teki rahanpesuepäilyyn johdosta takavarikkopäätöksen, jolla määrättiin kantelijan pankkitili jäädytettäväksi ja tilillä olevat ja tilille mahdollisesti tulevat varat määrättiin takavarikoitavaksi. OA totesi aiempaan ratkaisuunsa 7777/2021\* viitaten, että poliisi oli virheellisesti takavarikoinut kantelijan pankkitilin ilmeisestikin selvittämättä ensin sitä, oliko pankkitilillä ylipäänsä takavarikoitavaksi soveltuvia varoja. Hän totesi myös, että pakkokeinolaki ei tunne pankkitilin "jäädyttämistä".

Päätöksessä 1319/2023\* poliisi oli pysäyttänyt auton, tehnyt kuljettajalle puhallus- ja huumausainetestin sekä tutkinut autossa matkustajina olleiden taskut. OA totesi, ettei matkustajien turvallisuustarkastuksille ollut laillista perustetta. He eivät olleet vapautteen kohdistuvan toimenpiteen kohteena. Selvityksissä ei myöskään esitetty sellaista perusteltua syytä, jonka nojalla ajoneuvosta poistumassa olleiden matkustajien tarkastaminen olisi ollut tarpeen poliisimiehen työturvallisuuden tai kyseisen virkatehtävän suorittamisen varmistamiseksi.

Myös asiassa 7804/2022\* poliisi oli tehnyt auton matkustajalle turvallisuustarkastuksen ilman laillisia perusteita. Turvallisuustarkastuksessa löydetyn kannabiksen johdosta matkustaja vietiin poliisiasemalle henkilöntarkastusta varten. Tälle tarkastukselle oli lailliset edellytykset. Lainmukaisesti oli menetelty myös siinä, että kun naispuolinen tarkastettava oli riisutettu, niin tarkastuksen oli tehnyt naiskonstaapeli erillisessä tilassa (ns. sumpputilassa). OA:n mukaan tällaista riisuuntumista edellyttävää perusteellista henkilöntarkastusta ei kuitenkaan olisi tullut tehdä kameravalvotussa tilassa. Lain vaatimukset erillisestä tilasta ja tarkastajaa koskeva sukupuolisääntö perustuvat siihen, että tarkastettavan yksityisyyttä tulee suojata. Vaikka kukaan ei voisi suoraan nähdä tarkastusta, niin kameravalvonnalla puututaan tarkastettavan yksityisyyteen. Ulkopuoliset voivat niin tarkastuksen aikana kuin myös sen jälkeen tallennetta katsomalla nähdä tarkastuksen kulun. OA:n mielestä tämä vesittää lain tarkoitusta siitä, että perusteellinen henkilöntarkastus tulee yksityisyyden suojan takia tehdä erillisessä tilassa. Se voi myös tosiasiansa rikkoa lain sukupuolisääntöä, jos eri sukupuolta olevilla henkilöillä on mahdollisuus kameran kuvan tai tallenteen katsomiseen.

### 4.3.9 JULKISUUSLAKI

Edellisvuosien tapaan tuli ilmi useita tapauksia, joissa poliisi ei ollut toiminut julkisuuslain mukaisesti vastatessaan asiakirjapyyntöihin, kun pyyntöihin ei muun muassa ollut vastattu lain säätämässä määräajassa. Ylipäättään kävi ilmi tapauksia, joissa tiedusteluihin ei ollut lainkaan vastattu tai joissa arvosteltiin poliisin heikkoa tavoitettavuutta. OA korosti, että viranomaisen on järjestettävä asiakirjahallintonsa siten, että se pystyy seuraamaan sille lähetettyjen asiakirjojen liikkumista viranomaisessa ja näin myös valvomaan sitä, että sille osoitettuihin kirjeisiin, tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin vastataan ilman aiheetonta viivästystä. Samoin viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä (esim. 2080/2023\*).

Asiassa 5258/2023\* oli menetelty virheellisesti, kun asiakirjapyyntöön Poliisihallitukselle tehneeltä kantelijalta ei ollut tiedusteltu, haluaako hän asiansa siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin hänellä olisi mahdollisuus saada asiaan valituskelpoinen päätös. Lisäksi jos Poliisihallituksella oli hallussaan pyydetty koulutusmateriaali, sen olisi joko tullut ratkaista siihen kohdistuva tietopyyntö itse tai siirtää tietopyyntö Poliisiammattikorkeakoulun ratkaistavaksi, eikä ohjata kantelijaa tekemään uutta tietopyyntöä Poliisiammattikorkeakoululle.

### 4.3.10 LUPAHALLINTO

Kertomusvuonna tuli aiempia vuosia vähemmän kanteluja lupapalvelujen ruuhkautumisesta. Asiassa 394/2023\* OA kuitenkin totesi, että julkinen valta ei edelleenkään ollut kaikilta osin onnistunut toteuttamaan asianmukaista ja viivytyksetöntä käsittelyä passi- ja henkilökorttiasioissa. Tilanne näytti jossain määrin helpottuneen verrattuna kahden vuoden takaiseen eivätkä viiveet lupa-aikojen tarjonnassa olleet valtakunnallisesti yhtä laajoja. Toisaalta joissain yksittäisissä poliisilaitoksissa tai -asemilla viiveet vaikuttivat olevan varsin pitkiä ja vaihtelut aikojen saamisessa valtakunnallisesti suuria. Myös muissa lupa-asioissa, kuten ampuma-aselupa- ja ajo-oikeusasioissa tuli ilmi yksittäisiä käsittelyjen viivästyksiä.

Asiassa 6855/2022\* kantelijan ampuma-aselupa oli peruttu. Tällaisessa tilanteessa omistajalla on kolme kuukautta aikaa etsiä aseelle ostaja. Jos ostajaa ei löydy, poliisi voi myydä aseensa huutokaupalla omistajan lukuun. Asiassa oli kyse siitä, mistä ajankohdasta tuo kolmen kuukauden määräaika lasketaan ja mikä on muutoksenhaun vaikutus tuon määräajan kulumiseen. OA piti perustelluimpana tulkintaa, jonka mukaan tuo määräaika alkaisi vasta lupaperuutuspäätöksen lainvoimaiseksi tulemisesta. Kun laki on Poliisihallituksenkin mukaan tulkinnanvarainen, OA esitti sisäministeriön harkittavaksi, pitäisikö ampuma-aselaisissa olla täsmällisemmin säädetty siitä, mistä ajankohdasta puheena oleva määräaika lasketaan.

### 4.3.11 MUITA TAPAUKSIA

#### LIPUN POLTTAMISEN KIELTÄMINEN

Komisario oli antanut poliisipartiolle toimintaohjeeksi kieltää Venäjän lipun polttaminen mielenosoituksessa Venäjän suurlähetystön edessä ja että neuvomalla tulisi saada siirrettyä mielenilmaus ja lipun polttaminen muualle. Komisario vetosi muun muassa siihen, että lipun polttaminen voisi olla kiihottamista kansanryhmää vastaan ja että hänen tavoitteenaan oli myös ennalta estää yhteiskunnan sisäisten jännitteiden kärjistymistä, ylläpitää vähemmistöjen turvallisuudentunnetta ja ennalta estää maallemme mahdollisesti aiheutuvia negatiivisia kehityskulkuja. OA:n mukaan nämä hyvinkin abstraktit tavoitteet eivät kuitenkaan voi olla esimerkiksi mielenosoitusten keskeyttämisen tai sen pitopaikan siirtämisen perusteita, vaan käsillä pitää olla kokoontumislaissa näiden toimenpiteiden edellytyksiksi säädetty konkreettiset tosiseikat. Mahdolliset muut, hyvin monista muistakin seikoista riippuvat ja kovin epävarmat seurannaisvaikutukset tulevaisuudessa eivät ole riittäviä perusteita. OA suhtautui myös hyvin epäilevästi siihen, että pelkkä lipun polttaminen voisi sinällään täyttää edellä mainitun rikoksen tunnusmerkistön. OA katsoi myös, ettei poliisipartiolla ollut perusteita määrätä kyseistä mielenosoittajaa poistumaan paikalta. Poliisipartion saavuttua paikalle kävi ilmi, että paikalla oli vain yksi henkilö, joka oli jo polttanut A4-kokoiselle paperiarkille tulostamansa Venäjän liput (7452/2022\*).

OA totesi päätöksessään 1964/2023\*, että OC-sumutteen (paprikasumute) kohteeksi joutuneelle annettu ensiapu oli ollut ilmeisestikin riittämätöntä, kun henkilölle oli annettu ainoastaan vettä kasvojensa pesemiseksi. Pelkkä vesi ei kuitenkaan pysty poistamaan rasvapohjaista paprikasumutetta iholta, vaan tarvitaan myös nestemäistä saippuaa. Sumutteen vaikutus voi olla hyvin epämiellyttävä ja kivulias. OA muistutti esittäneensä jo ratkaisussa 3986/2019\*, että Poliisihallitus harkitsisi ohjeistuksen antamista sumutteen käytön jälkeisestä ensiavusta. Poliisihallitus kuitenkin ilmoitti toukokuussa 2020, ettei se pitänyt tarkoituksenmukaisena laatia erillistä valtakunnallista ohjeistusta. OA pyysi Poliisihallitusta nyt ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt sen varmistamiseksi, että kaikilla OC-sumutetta käyttävillä on oikea tieto sumuttelelle altistuneelle annettavasta ensiavusta.

Poliisihallitus antoi tammikuussa 2024 kaikille poliisiyksiköille ohjeen OC-sumutteen jälkeisestä ensiavusta, sen koulutuksesta ja siihen varautumisesta.

Poliisia koskevia ratkaisuja on käsitelty myös jaksoissa 4.6 Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu ja 4.19 Kieliasiat.

### 4.3.12 HÄTÄKESKUKSET

Poliisin toimintaan liittyy läheisesti Hätäkeskuslaitos, joka tuottaa hätäkeskuspalvelut koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Hätäkeskukset ottavat vastaan pelastus-, poliisi-, sosiaali- ja terveystoimen toimialaan kuuluvia hätäilmoituksia sekä muita ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuteen liittyviä ilmoituksia ja välittävät ne edelleen auttaville eri viranomaisille ja yhteistyökumppaneille.

Hätäkeskuslaitoksen esikuntatehtäviä hoitaa keskushallinto Porissa. Hätäkeskustoiminta on keskitetty kuuteen hätäkeskukseen, jotka sijaitsevat Keravalla, Kuopiossa, Oulussa, Porissa, Turussa ja Vaasassa.



Hätäkeskuksissa on käytössä Hätäkeskustietojärjestelmä (ERICA), joka ohjaa hätäpuheluja valtakunnallisesti. Ohjaus tapahtuu ensisijaisesti soittajaa lähinnä olevaan hätäkeskukseen, mutta jos tämä hätäkeskus on ruuhkaantunut tai ei muusta syystä kykene vastaamaan, hätäpuhelu siirtyy automaattisesti etukäteen sovitun järjestyksen mukaisesti toisen hätäkeskuksen päivystäjälle.

Hätäkeskuskantelut koskevat yleisimmin päivystäjien kiireellisyysarvioita erityisesti sairaankuljetuksen hälyttämisessä tai sitä, että tehtävää ei välitetty.

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä seitsemän Hätäkeskuslaitokseen ja hätäkeskuksiin kohdistunutta kantelua. Toimenpiteisiin antoi aiheen kolme tehtävän välittämättä jättämistä koskevaa kantelua. Päätöksissään OA muun muassa totesi asianmukaisen ja riittävän dokumentoinnin olevan tärkeää hätäpuhelun soittajan ja/tai hädässä olevan sekä hätäkeskuspäivystäjän oman oikeusturvan kannalta. Riittävän kattavat kirjaukset ovat tärkeitä myös jälkikäteisvalvonnan kannalta. OA ei pidä hyväksyttävänä esimerkiksi sitä, että hätäkeskuspäivystäjä tekee riskinarvion vain ”ajatuksen tasolla”, mitään kirjaamatta. Kaikissa kolmessa tapauksessa hätäilmoituksen dokumentointi oli jäänyt vajavaiseksi. (511/2023, 2088/2023, 2097/2023)

Kertomusvuonna tarkastettiin Keravan hätäkeskus (6838/2023) ja Hätäkeskuslaitos (6839/2023). Tarkastuksilla keskusteltiin ajankohtaisista asioista ja tutustuttiin Keravan hätäkeskuksen ja Hätäkeskuslaitoksen toimintaan. Ennen tarkastuksia oli hankittu ennakkomateriaalina 20 viimeisintä hätäkeskuksen antamaa vastausta kansalaisten palautteisiin ja Hätäkeskuslaitoksen 10 viimeisintä kanteluratkaisua. Palautevastausten osalta OA korosti alhaista kynnystä siirtää palautekanavan kautta tullut kirjoitus kantelumenettelyyn, jos kirjoitus sisältää vähäistäkin arvostelua hätäkeskuslaitoksen virkamiestä kohtaan tai jos on tulkinnanvaraista, onko kysymys kantelusta vai palautteesta. Kansalaiselle voi olla vaikea erottaa, mikä ero on kantelulla ja palautteella, jolloin hän saattaa erehdyksessä käyttää Hätäkeskuslaitoksen verkkosivuilla olevaa palautekanavaa, vaikka tarkoitus olisikin kannella.

### 4.3.13 PELASTUSTOIMI

Pelastustoimea koskevat kantelut liittyvät yleensä ensihoitotehtäviin ja sairaankuljetukseen, joita käsitellään terveydenhuollon yhteydessä. Muita kanteluita tulee varsin harvoin, lähinnä pelastushallinnon virka- tai työsuhteasioihin liittyen. Sen sijaan itse pelastustehtäviä käsitteleviä kanteluita ei juuri ole ollut. Kertomusvuonna ratkaistiin neljä pelastustointia koskevaa kantelua, jotka eivät antaneet aihetta toimenpiteisiin.

## 4.4 Maanpuolustus ja rajavartiointi

Oikeusasiamiehen tulee seurata erityisesti varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua ja tarkastaa puolustusvoimien eri yksiköitä. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan tehtävien jaosta annetussa laissa oikeusasiamiehelle on keskitetty ylimmän laillisuusvalvojan tehtävät asioissa, jotka koskevat puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi OA Petri Jääskeläinen ja pääesittelijänä esittelijäneuvos Kristian Holman.

### 4.4.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sotilaallinen maanpuolustus perustuu Suomessa pitkälti yleiseen asevelvollisuuteen ja siihen perustuvaan laajaan reserviin. Perustuslaissa säädetty jokaiselle Suomen kansalaiselle kuuluva maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi myös muut isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

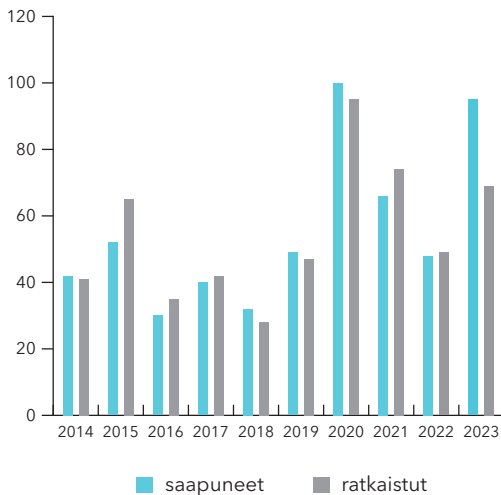
Maanpuolustus ja kokonaisturvallisuus kytkeytyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Suomen turvallisuusympäristö muuttui perustavanlaatuisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Turvallisuustilanne muuttui vakavammaksi ja vaikeammin ennakoitavaksi. Turvallisuuspoliittisen uudelleenarvioinnin seurauksena Suomi haki Naton jäsenyyttä ja tuli jäseneksi 4.4.2023. Nato-jäsenyyden velvoitteet aiheuttavat muutostarpeita Puolustusvoimia koskevaan lainsäädäntöön ja asiaa koskeva säädösvalmistelu on käynnissä.

Asevelvollisia ovat sekä varusmiehet että reserviläiset. Asevelvollisten käyttämisestä kansainvälisen avun antamiseen ja muuhun kansainväliseen toimintaan säädetään asevelvollisuuslaissa. Molempien ryhmien osalta osallistuminen kansainvälisiin aputehtäviin perustuu vapaaehtoisuuteen. Varusmiehiä ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia naisia koulutetaan jatkossakin Suomen puolustamiseen.

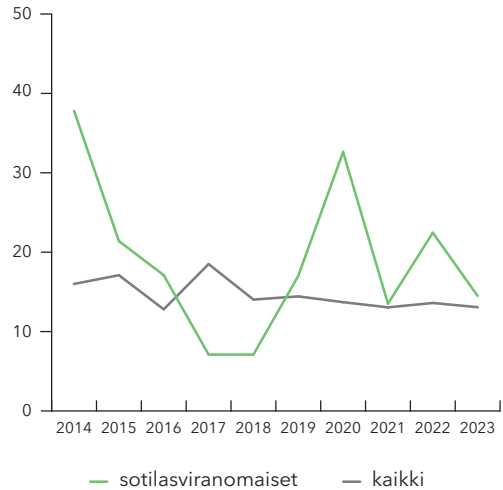
Sotilaallinen kriisinhallinta on yksi puolustusvoimien lakisääteisistä tehtävistä. Suomen suurin joukko kriisinhallintaoperaatioissa on Libanonissa YK:n UNIFIL-operaatioissa. Muita suuria joukkokokonaisuuksia on Irakissa ja Kosovossa.

Rajavartiolaitos on osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa ja osa Suomen puolustusjärjestelmää. Rajavartiolaitos vahvistaa Suomen turvallisuutta ja torjuu Suomeen ja Eurooppaan kohdistuvia turvallisuusuhkia ulkorajoilla.

Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet myös laillisuusvalvontaan. Tämä näkyi erityisesti kertomusvuoden lopulla tehdyissä kanteluissa (35 kpl), jotka koskivat valtioneuvoston tekemiä päätöksiä rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä eli ns. itärajan sulkemisesta. Vaikka kanteluissa ei ollut suoranaisesti kysymys puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen operatiivisesta toiminnasta, valtioneuvoston päätökset perustuivat rajavartiolakiin ja niillä oli niin kiinteä yhteys maanpuolustukseen ja rajavartiointiin, että ne tilastoitin tähän asiaryhmään kuuluviksi asioiksi. Kantelut eivät johtaneet oikeusasiamiehen toimenpiteisiin.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamassa Puolustusvoimiin ja Rajavartiolaitokseen kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa pääpaino on asevelvollisuuttaan suorittavien varusmiesten palvelusolosuhteiden seuraamisessa. Laillisuusvalvontaa hoidetaan ensisijaisesti kanteluja ratkaisemalla, mutta myös tarkastuksin ja muillakin oma-aloitteisilla toimilla, sekä oikeusasiamiehen erityistehtävistä huolehtimalla.

#### 4.4.2 KANTELOT

Maanpuolustusta ja rajavartiointia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 95 (edellisenä vuonna 48) ja asioita ratkaistiin 69 (49). Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 14,5 %.

Maanpuolustukseen ja rajavartiointiin liittyvistä asioista kantelevat oikeusasiamiehelle sekä puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen henkilökunta, että varusmiehet, joskus myös varusmiesten vanhemmat. Yksittäisiä kanteluita on tullut myös yhdistyksiltä tai muilta ulkopuolisilta tahoilta. Varusmiesten kantelut liittyvät yleensä heidän kohteluunsa ja palvelusolosuhteisiinsa. Henkilökunnan tekemät kantelut liittyvät mm. virkanimityksiin, vaativuusluokituksen määräytymisperusteisiin sekä muihin erilaisiin lähtökohtaisesti virka- ja työehtosopimusteitse ratkaistaviin kysymyksiin. Yhdistysten tai muiden ulkopuolisten tahojen kantelut voivat koskea jonkin henkilöstöryhmän asemaan liittyvää asiaa tai jotain yleisemmin puolustusvoimissa ja rajavartiolaitoksessa noudatettua toimintatapaa.

#### 4.4.3 TARKASTUKSET

Varusmiehiä kouluttavien joukko-osastojen tarkastukset ovat merkittävin keino saada ajankohtaista tietoa varusmiesten kohtelusta sekä pyrkiä vaikuttamaan asepalvelusta suorittavien tulevien ikäluokkien palvelusolosuhteiden parantamiseen. Myös laillisuusvalvonnan vaikuttavuuden kannalta tarkastukset ja muut oma-aloitteiset toimenpiteet ovat tärkeä toimintatapa.



Kertomusvuonna tarkastettiin

- Puolustusministeriö 8.11.2023 (6595/2023)
- Rajavartiolaitoksen esikunta 2.2.2023 (407/2023\*)
- Kaartin jääkäriyrykmentti 28.3.2023 (1766/2023\*)
- Jääkäriprikaati 24.5.2023 (3171/2023\* ja 1766/2023\*)
- Kainuun prikaati 30.10.2023 (6374/2023\*)
- Lapin rajavartiosto 23.5.2023 (3170/2023\*)
- Suomenlahden merivartioston Helsingin rajatarkastusyksikkö Helsinki-Vantaan lentoasemalla 11.12.2023 (6654/2023).

Jos tarkastetuissa yksiköissä oli vapautensa menettäneiden säilytystiloja, suoritettiin niihin erilliset tarkastuksensa. Näistä tarkastuksista sekä oikeusasiamiehen tehtävästä YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä enemmän jaksossa 3.5. Lisäksi suoritettiin Rajavartiolaitoksen salaista tiedonhankintaa koskeva asiakirjatarkastus.

#### 4.4.4 LAUSUNNOT

OA antoi ulkoministeriölle lausunnon esitysluonnoksesta Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen (Nato SOFA) sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan (Pariisin pöytäkirja) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi. OA korosti lausunnossaan julkisen vallan käytön lainmukaisuuden valvonnan kuuluvan keskeisesti ylimpien laillisuusvalvojien perustuslaillisiin tehtäviin. OA arvosteli luonnoksessa esitettyä näkemystä siitä, että lähettäjävaltion viranomaisten toiminnan valvonta Suomessa ei kuuluisi ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin edes silloin kuin kysymys on julkisen vallan käytöstä, joka voi kohdistua kehen tahansa Suomen lainkäyttöpiirissä olevaan henkilöön (6618/2023\*).

Puolustusministeriölle OA antoi täydentävän lausunnon esitysluonnoksesta laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Lausunto koski rikostorjuntatehtävän siirtämistä puolustusvoimilta poliisille. Esitysluonnosta oli muutettu niin, että siinä esitettiin esitutinnan siirtämistä poliisin suoritettavaksi aina, jos rikoksesta epäilty on Puolustusvoimain komentajan, Pääesikunnan päällikön, kenraalin tai amiraalin virkaan nimitetty virkamies. Lisäksi esitutkinta olisi aina siirrettävä poliisin suoritettavaksi myös, jos rikoksesta epäilty on sotilastiedusteluviranomaisessa palveleva virkamies ja epäilty rikos on tapahtunut sotilastiedustelusta annetun lain 4 luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä tai sotilastiedustelutehtävän suorittamisen yhteydessä. OA on jo useissa aiemmissa kannanotoissaan todennut, että se, että puolustusvoimat tutkii oman henkilöstönsä epäillyt virkarikokset, on periaatteessa ongelmallista. Menettelyssä ei ole ulkopuolisia puolueettomuuden takeita. Ns. poliisirikosten kohdalla tutkinnan puolueettomuus on pyritty varmistamaan niin, että näiden rikosten tutkinnanjohtajana on aina syyttäjää, joka myös aina ratkaisee sen, onko olemassa esitutkinnan edellytykset. Oikeusasiamies toisti näkemyksensä, että lähtökohtaisesti kaikki palkatun henkilöstön epäillyt sotilasarikokset tulisi tutkia poliisin toimesta (3911/2023).

OA antoi myös eduskunnan hallintovaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle lausunnot hallituksen esityksestä (82/2023 vp) laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa (7371/2023 HaV, 7447/2023 PuV). Asian käsittely eduskunnassa jatkuu vuonna 2024.

OA antoi sisäministeriölle lausunnon esitysluonnoksesta laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain muuttamisesta. Luonnoksessa ehdotettiin muutettavaksi Rajavartiolaitoksen siviilivirkojen täyttömenettelyä niin, että valmiuden tai maanpuolustuksen kannalta keskeisiä siviilivirkoja voitaisiin täyttää niitä haettavaksi julistamatta, jos tehtävän luonne sitä välttämättä edellyttäisi. Oikeusasiamies totesi lausunnossaan pitävänsä tehtävän luonnetta koskevan arvion osalta epäselvänä, mitä tarkoitetaan valmiuden kannalta keskeisellä siviiliviralla. Lisäksi luonnoksessa ehdotettiin, että Raja- ja merivartiokoululla opiskelevia kadetteja voitaisiin vakavissa erityistilanteissa määrätä suorittamaan koulutuksen ulkopuolisia tehtäviä tai vaihtoehtoisesti nimittää määräaikaaisesti sotilasvirkaan. Oikeusasiamies totesi tältä osin jäävän epäselväksi, edellyttääkö määräaikaiseen sotilasvirkaan nimittäminen suostumusta nimitettävältä kadetilta (2512/2023\*).

Eduskunnan hallintovaliokunnalle OA antoi lausunnon hallituksen esityksestä (HE 7/2023 vp) laeiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain ja poliisilain 5 luvun 10 §:n muuttamisesta (5768/2023).

Asiaryhmän pääesittelijä esitti Puolustusvoimien komentajiston neuvottelupäivillä 15.9.2023 puheenvuoron oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnasta.

#### 4.4.5 RATKAISUJA

##### SOTILASRIKOKSEN ESITUTKINNASTA PÄÄTTÄMISEN KESTO

OA arvosteli Maavoimien esikunnassa esitutkintapäätöksen tekemiseen kulunutta noin yhdeksän kuukauden kestoa poikkeuksellisen pitkäksi. Kyse ei ollut varsinaisesta esitutkinnasta, vaan vasta sen arvioimisesta, käynnistetäänkö asiassa esitutkinta vai ei. OA:n mukaan asiassa ei ilmennyt sellaisia asian laatuun tai laajuuteen liittyviä seikkoja, joilla esitutkintapäätöstä edeltävän selvittämisen näin pitkää kestoa voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Velvollisuus toimittaa esitutkinta ilman aiheutonta viivästystä ei koske ainoastaan varsinaista esitutkintaa, vaan myös esitutkinnan aloittamista koskevan päätöksen tekemistä ja sitä edeltäviä toimenpiteitä (5655/2022\*).

##### SIVIILIPALVELUKSEEN SIIRTYMINEN

Varusmiespalvelustaan Kainuun prikaatissa suorittaneelta varusmieheltä oli tämän ilmoitettua halukkuudestaan siirtyä siviilipalvelukseen kysytty asiaan liittymättömiä kysymyksiä vakaumuksestaan ja perheensä suhtautumisesta siviilipalvelukseen hakeutumisesta. Hänet kotiutettiin viikon kuluttua ensimmäisestä ilmoituksestaan siirtyä siviilipalvelukseen, johon saakka hän joutui osallistumaan palvelukseen täysin normaalisti ja vakaumuksensa vastaisesti. Asian käsittely oli viivästynyt asian käsittelijöiden aikataulusyistä johtuen. Kantelijalle esitettyjen kysymysten pyrkimys oli ollut selvittää, ettei siviilipalvelukseen hakeutuminen ole hetken mielijohde, vaan se on syntynyt harkinnan tuloksena ja siviilipalvelukseen hakeva on niin halutessaan keskustellut asiasta läheistensä kanssa. Kysymykset olivat pohjautuneet Kainuun prikaatin ohjeistukseen.

OA:n mukaan viikon viivettä asian käsittelyssä ja siihen esitettyjä syitä ei voitu pitää hyväksyttävänä eikä kantelijaa olisi tullut velvoittaa osallistumaan palvelukseen enää sen jälkeen, kun hän oli ilmoittanut halukkuudestaan siviilipalvelukseen. Väitteet epäasiallisiksi katsottavista kysymyksistä jäivät näyttämättä toteen, mutta kantelijan kuvaamaa keskustelua ohjaava prikaatin ohje voi sinällään johtaa epäluonteviin tilanteisiin, jos sitä seurataan kirjaimellisesti ja tilanteeseen voi tästä syystä kehittyä painostava ilmapiiri. OA saattoi moittivan käsityksensä Kainuun prikaatin tietoon (1973/2023\*).

Siviilipalvelushakemuksen käsittelystä oli kysymys myös asiassa 5642/2022\*. Uudenmaan prikaatissa varusmiespalvelustaan suorittaneen kantelijan siviilipalvelukseen hakeutuminen oli johtanut asiasta käydyssä keskustelussa ilmenneiden erilaisten näkemysten johdosta keskustelun yltymiseksi puolin ja toisin kiivaaksi. Lisäksi kantelija oli määrätty tahtonsa vastaisesti keskustelemaan sosiaalikuraattorin kanssa. OA totesi, ettei ammattisotilaan esimiehenä tule provosoitua käskynalaisensa epäasiallisen käytöksen takia. Asepalveluksen keskeyttämiseen ja kotiuttamiseen liittyvällä sosiaalikuraattorin kanssa käytävällä keskustelulla on sinänsä hyväksyttävä siviilipalvelukseen hakeutuvan siviiliolosuhteita palveleva tarkoitus ja keskustelun järjestäminen on perusteltua nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Keskustelu perustuu kuitenkin vapaaehtoisuuteen, eikä haastattelusta kieltäytymisestä saa aiheutua kielteiseksi katsottavia seurauksia, jollaiseksi voidaan katsoa myös kotiuttamisen pitkittyminen.

### **VARUSMIESTOIMIKUNTIEN TOIMINTAEDELLYTYKSET**

Kaikissa Puolustusvoimien joukko-osastoissa ei toteudu Pääesikunnan määräyksen mukainen vähintään yhden varusmiestoimikunnan toimihenkilön päätoimisuus yli 100 varusmiehen joukko-osastossa. Joissain joukko-osastoissa tällaista toimihenkilön päätoimisuutta ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena joukko-osaston koon ja toisaalta kyseeseen tulevan henkilön sotilaskoulutuksen toteuttamisen johdosta tai siitä syystä, että joukko-osastossa on ollut varusmiestoimikunnan toiminnan kanssa osittain päällekkäisiä oppilasorganisaatioita.

Varusmiestoimikuntien toiminnan käytännön järjestäminen perustuu pitkälti Puolustusvoimien tarkoituksenmukaisuusperusteella tekemään harkintaan. Ottaen huomioon Pääesikunnan määräyksen merkityksen varusmiestoimikuntien toimintaedellytysten ja siten myös varusmiesten kohtelun ja palvelusolosuhteiden kannalta, OA kiinnitti selvityksen antaneiden joukko-osastojen huomiota määräyksen noudattamisen tärkeyteen (7446/2022\*).

Pääesikunta ilmoitti oikeusasiamiehelle, että se tulee kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että varusmiestoimikuntien toiminnalle asetetut velvoitteet toteutuvat joukko-osastoissa ja kaikkien joukko-osastojen varusmiestoimikuntien toimintaedellytyksiä tullaan selvittämään.

## 4.5 Tulli

Tullin menettelyä koskevat käsittelevät yleensä tullausta, tulliverotusta ja tullivalvontamenettelyä sekä tullirikostorjuntaa. Tulliasioiden ratkaisijana toimi OA Petri Jääskeläinen ja pääesittelijänä esittelijäneuvos Kristian Holman.

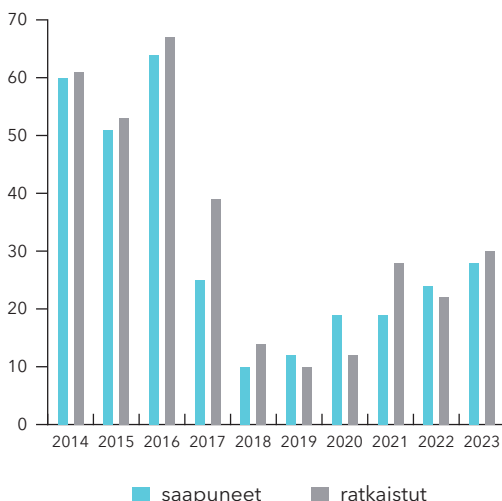


### 4.5.1 LAILLISUUSVALVONTA

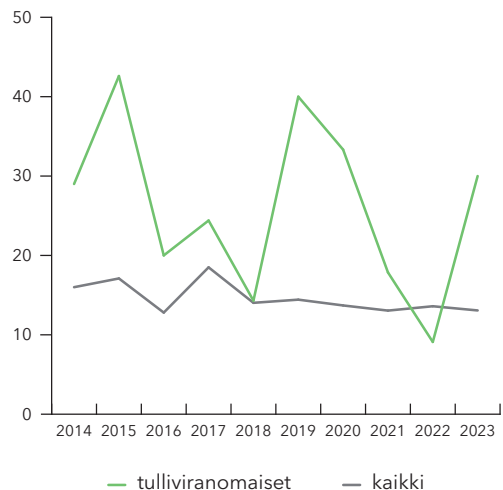
Tullia koskevia kanteluita kirjattiin saapuneeksi 28 (edellisenä vuonna 24) ja asioita ratkaistiin 30 (22). Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 30 %.

Useammassa kertomusvuonna tulleessa Tullia koskevassa kantelussa arvosteltiin Tullin ja Verohallinnon menettelyä ulkomaisista verkkokaupoista ostetun alkoholin valvonnassa. Kantelijan ulkomailta tilaamat alkoholijuomat oli otettu viranomaisen haltuun ja kantelijalle oli jäänyt epäselväksi tilaamiensa juomien kohtalo. Kanteluiden perusteella asiaan liittyi usein erimielisyyttä siitä, oliko tuotteen ostajaa vai myyjää pidettävä verovelvollisena, ts. oliko kysymys etäostosta vai etämyynnistä. Tämän kysymyksen arviointi vaikutti myös siihen, kenelle voitiin antaa verotusta koskevia salassa pidettäviä tietoja. Valvonnan toteuttamista koskevien tietojen mukaan Tullin valvonnassa havaittujen lähetysten osalta suoritetaan tavarantoimituksen pidättäminen sen ajaksi, kun Verohallinnolta varmistetaan verojen maksut. Tavaraerä odottaa Tullin varastossa, kunnes Verohallinto on saanut toimensa päätökseen.

OA suoritti kertomusvuonna tarkastuksen Lentotulliin Helsinki-Vantaan lentoasemalla.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

## 4.5.2 LAUSUNNOT

OA antoi valtiovaraministeriölle lausunnon rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun muuttamisesta. Esitysluonnoksen tavoitteena oli lain yhdenmukaistaminen muiden esitutkintaviranomaisten vastaavan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevan lainsäädännön kanssa (7321/2023).

## 4.5.3 RATKAISUJA

### EPÄILLYN OIKEUS VALITA AVUSTAJANSA

OA arvosteli Tullin menettelyä avustajan valinnassa. Tulli kertoi käytäntönään olevan, että rikoksesta epäilty pyydetään ilmoittamaan avustajansa. Jos epäillyllä ei ole ilmoittaa avustajaa, niin hänelle pyritään hankkimaan tutkintapaikkakunnan lähialueella toimiva avustaja. Avustajan hankkimiseksi käytetään hyödyksi listaa lähialueella toimivista avustajista, joista epäilty voi valita avustajan. Epäilty itse tekee päätöksen avustajan valinnasta. Jos epäilty haluaa käyttää avustajaa, mutta ei halua valita häntä itse, niin tutkija ehdottaa epäillylle avustajaa, jolla on kelpoisuus avustaa rikoksesta epäiltyä ja suostuu tehtävään.

Tässä tapauksessa epäilty oli kylläkin halunnut valita avustajansa itse, mutta ei ollut osannut antaa tätä yksilöiviä tietoja. OA piti ongelmallisena, että esitutkintaviranomainen tällaisessa tilanteessa suoraan esittää yhtä avustajaa antamatta tietoa muista tarjolla olevista vaihtoehtoista asianajajista. Tässä suhteessa Tullin esittämää yleisestä käytännöstä ei voida pitää perusteltuna ja menettely voi myös herättää epäilyjä tiettyjen avustajien suosimisesta (3039/2022\*)

### OIKAISUHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA

Tullauspäätöksen mitätöintiä ja maahantuontiverojen palautusta koskevan hakemuksen käsittely oli kestänyt yli 11 kuukautta. Tullin mukaan oikaisuvaatimusten käsittely on ruuhkautunut eikä lainsäädännön edellyttämää käsittelyaikaa pystyttyä noudattamaan. Syynä olivat tietojärjestelmissä ja lainsäädännössä tapahtuneet muutokset. AOAS katsoi, ettei käsittely täyttänyt perustuslain ja hallintolain eikä Tullia koskevan erityislainsäädännön vaatimuksia asian viivytyksettömästä käsittelystä ja pysyi Tullia ilmoittamaan, millaista kehitystä hakemusasioiden käsittelyajoissa on tapahtunut vuosien 2022–2023 aikana ja mikä on ajankohtainen käsittelyaikatilanne (6498/2022\*).

Tullin ilmoituksen mukaan oikaisuhakemuksia oli vuoden 2022 alussa vireillä yhteensä yli 8000 hakemusta ja hakemuksia tuli jatkuvasti lisää vireille noin 1000 kuukaudessa. Oikaisuhakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2022 noin 8–11 kuukautta. Oikaisuhakemusten käsittelyn tehostamiseksi Tullissa oli toteutettu useita toimenpiteitä ja alkusyksystä 2022 oli saatu lisäresursseja. Päätösten määrä kääntyi kasvuun vuoden 2022 lopulla. Tulli tulee kiinnittämään erityistä huomiota oikaisuhakemusten käsittelyaikoihin ja varmistamaan, että myös jatkossa oikaisuhakemusten käsittelyajat pysyvät lainsäädännön edellyttämässä ajassa. Uusi raportointijärjestelmä helpottaa seurantaa ja mahdollistaa riittävän aikaisen reagoinnin oikaisuhakemustilanteen muutoksiin. Oikaisuhakemusten käsittelyaika tullaan saamaan lainmukaiseksi (120 päivää) vuoden 2023 loppuun mennessä.

## TULLIN PIDÄTTÄMÄN OMAISUUDEN PALAUTTAMINEN

Kantelijan ulkomailta tilaamien juomien tavaraerä oli saapunut Suomeen 8.2.2023 ja lähetys oli pidätetty Tullin toimesta osana alkoholin verkkokauppälähetysten tehovalvontaa. Verohallinto toimitti 22.3.2023 Tullille listan tavaraeristä, jotka voidaan vapauttaa ja luovuttaa takaisin kuljetukseen. Kantelijalle osoitettu tavaraerä oli ollut listalla, mutta sitä ei ollut palautettu. Tulli ei kyennyt selvittämään tavaraerän palauttamatta jättämiseen johtaneita syitä. Kantelijan Tullille osoittamaan asiaansa koskevaan tiedusteluun ei ollut epähuomiossa vastattu.

AOAS katsoi, ettei Tullin menettely alkoholilähetysten käsittelyssä täyttänyt perustuslain vaatimuksia asian asianmukaisesta käsittelystä. Pidätetty tavaraerä olisi tullut palauttaa kantelijalle viivytyksettä 22.3.2023 jälkeen, kun sen pidättämiselle ei ollut enää edellytyksiä. Näin ei kuitenkaan tapahtunut ennen kuin 29.6.2023 ja tällöinkin ilmeisesti vasta eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyn kantelun selvittämisen yhteydessä. Asiassa ei ollut noudatettu sellaisia vaatimuksia, joita viranomaisen haltuun ottaman omaisuuden huolelliselle käsittelemiselle voidaan kohtuudella asettaa. Haltuun otetun omaisuuden olinpaikka tulee olla aina selvitettävissä ja omaisuus tulee palauttaa omistajalleen ilman aiheetonta viivytyksiä, jos hallussapidolle ei ole olemassa perustetta. Tullin huomiota kiinnitettiin myös huolellisuuteen tiedusteluihin vastaamisessa (3506/2023\*).

## 4.6 Salainen tiedonhankinta ja tiedustelu

Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonta kuului OA Petri Jääskeläiselle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Eteläpää.

Salaisella tiedonhankinnalla tarkoitetaan ensinnäkin rikosten esitutkinnassa käytettyjä salaisia pakkokeinoja ja toisaalta vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten estämisessä ja paljastamisessa sekä vaaran torjumisessa. Näitä keinoja ovat muun muassa telekuuntelu ja -valvonta, tekninen kuuntelu ja katselu sekä peitetoiminta ja valeosto. Niitä käytetään kohteelta salassa ja joiltain osin ne voivat tuomioistuimen päätöksellä jäädä lopullisestikin salaan kohteeltaan.

Salaisessa tiedonhankinnassa laajimmat toimivaltuudet on poliisilla, mutta myös tullilla ja Rajavartiolaitoksella salaisen tiedonhankinnan keinovalikoima on laajasti käytössä. Puolustusvoimien toimivaltuudet ovat rajatumpia.

Vuonna 2019 tuli voimaan tiedustelutoimintaa koskeva lainsäädäntökokonaisuus, johon kuuluvat poliisilain 5a luku (siviilitiedustelu), laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa, laki sotilastiedustelusta ja laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Lakeihin sisältyy viranomaisille säädetty velvoite toimittaa vuosittain oikeusasiamiehelle kertomukset toiminnastaan.

Kertomuksen tässä jaksossa käsitellään myös todistajansuojeluohjelmasta oikeusasiamiehelle toimitettua kertomusta. Todistajansuojeluohjelmasta annetun lain mukaan sisäministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

### 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 kohteeksi joutuvien kannalta kuin ylipäätään koko oikeudellisen järjestelmän legitimitetin kannalta. Tällaisen tiedonhankinnan käyttöön väistämättä liittyvä salassapito altistaa toiminnan myös epäilyille toiminnan lainmukaisuudesta, olipa tähän aihetta tai ei. Oikeusturvaa onkin pyritty varmistamaan erityisjärjestelyillä sekä ennen tiedonhankintaa että sen jälkeen. Näistä keskeisiä ovat tuomioistuinten lupamenettely, viranomaisten sisäinen valvonta ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta.

### 4.6.2 SALAISEN TIEDONHANKINNAN VALVONTA

#### TUOMIOISTUIMET

Oikeusturvasyistä on pidetty tärkeänä, että telekuuntelua ja pääosin myös televalvontaa voidaan käyttää ainoastaan tuomioistuimen luvalla. Myös peitetoiminta esitutkinnassa edellyttää tuomioistuimen (Helsingin 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.

Lupa-asian käsittely on toimitettava vaatimuksen tekijän läsnä ollessa tai videoneuvotteluyhteydellä, eikä kirjallinen menettely ole mahdollinen kuin rajoitetusti lupia uudistettaessa. Tuomioistuin on keinon edellytyksiä harkitessaan esitutkintaviranomaiselta saamansa tiedon varassa, eikä keinon käytön kohde ole läsnä istunnossa. Vain asuntokuuntelussa kohdehenkilön etuja (luonnollisesti tämän tietämättä) valvoo julkinen asiamies, tyypillisesti asianajaja tai yleinen oikeusavustaja.

Käräjäoikeuden lupa-asiassa antamasta päätöksestä saa lain mukaan kannella ilman määräaikaan hovioikeuteen. Kohdehenkilö voi siten vielä vuosien jälkeenkin saattaa päätöksen laillisuuden hovioikeuden arvioitavaksi. Tätä kautta salaisesta tiedonhankinnasta syntyy oikeuskäytäntöä myös ylemmistä oikeusasteista. Tuomioistuinten tehtävää huolehtia epäillyn oikeusturvasta ja lupavaatimuksen perusteiden selvittämisestä on korostettu muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisuisissa KKO:2007:7 ja KKO:2009:54. Korkein oikeus on korostanut salaista pakkokeinoa vaativan virkamiehen vastuuta ratkaisussaan KKO:2020:95.

Lähtökohtaisesti salaisesta tiedonhankinnasta on viimeistään vuoden kuluttua sen lopettamisesta ilmoitettava kohdehenkilölle. Tuomioistuin voi laissa säädetyin perustein antaa luvan ilmoittamisen lykkäämiselle tai sille, että tiedonhankinnasta ei tarvitse lainkaan ilmoittaa. On tärkeää, että varsinkin kokonaan ilmoittamatta jättämistä käytetään vain silloin kun se on välttämätöntä. Oikeusvaltiossa voi olla vain hyvin rajoitetusti kokonaan salaan jäävää perusoikeuksiin puuttumista.

Korkein oikeus on ottanut kantaa asianosaisjulkisuuteen peitetoiminnassa ratkaisussaan KKO:2011:27. Korkein hallinto-oikeus puolestaan katsoi kahdessa päätöksessään (4077, 62/1/15 ja 4078, 2216/1/15), että poliisihallinnon määräysten tiedot tietolähdetoiminnasta ja sen turvajärjestelyistä sekä tiedonhankinnan suojauksen järjestämisestä ovat salassa pidettäviä, koska tiedot yksityiskohtaisuudessaan voisivat julkisiksi tullessaan aiheuttaa riskin tietolähteiden ja toimintaan osallistuvien poliisimiesten henkilöllisyyden paljastumisesta.

## VIRANOMAISTEN SISÄINEN VALVONTA

Salaisen tiedonhankinnan käytön valvontaan kuuluu ensinnäkin normaali esimiesvalvonta. Sen lisäksi säännöksissä on erikseen korostettu salaisen tiedonhankinnan valvontaa.

Poliisissa näiden keinojen käyttöä valvovat lain mukaan Poliisihallitus (Suojelupoliisin salaista tiedonhankintaa valvoo sisäministeriö) ja salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden päälliköt. Rajavartiolaitoksessa tämä erityisvalvonta kuuluu Rajavartiolaitoksen esikunnalle ja sen alaisille hallintoyksiköille. Tullin ja sen salaista tiedonhankintaa käyttävien yksiköiden esimiehet valvovat näiden keinojen käyttöä omalla hallinnonalallaan. Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käytöstä laaditut pöytäkirjat on toimitettava puolustusministeriölle.

Eri lakien lisäksi on annettu valtioneuvoston asetus esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014), jossa on säädetty esimerkiksi eri keinojen pöytäkirjaamisesta ja salaisesta tiedonhankinnasta annettavista selvityksistä. Viranomaiset ovat myös antaneet salaista tiedonhankintaa koskevia sisäisiä määräyksiä.

SM, Rajavartiolaitoksen esikunta (joka on SM:n osasto), valtiovarainministeriö (jonka alainen Tulli on) ja puolustusministeriö raportoivat vuosittain 15.3. mennessä oikeusasiamiehelle salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta kukin omalta hallinnonalaltaan.

Oikeusasiamiehelle raportoivat viranomaiset saavat olennaisen osan tiedoistaan salaisen tiedonhankinnan käytöstä SALPA-asiankäsitteilyjärjestelmästä. Tosin Puolustusvoimat ei ainakaan vielä käytä SALPaa. SALPAN avulla on saatavissa luotettavaa tilastotietoa. Kaikki salainen tiedonhankinta ei kuitenkaan ole SALPassa, kuten esimerkiksi peitetoiminta, valeostot ja tietolähdetoiminta.



Esimiesvirastot saavat tietoja toiminnasta myös omilla tarkastuksillaan ja muulla yhteydenpidolla tutkinnanjohtajiin.

Poliisin tiedonhankinta teleyrityksiltä on keskitetty tapahtuvaksi keskusrikospoliisin ylläpitämän SALPAN kautta. Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö valvoo toiminnan laatua ja tarvittaessa myös opastaa tutkinnanjohtajia.

Poliisihallinnossa on laillisuusvalvontaa varten annettu useille virkamiehille SALPAN valvojaoikeuksia pääasiassa oikeusyksikköihin. Heidän tehtävänä on suorittaa valvontaa yksikön laillisuustarkastussuunnitelman mukaan ja myös pistokekein. Poliisilaitosten sisäisen valvonnan lisäksi myös Poliisihallitus valvoo alaisiaan yksiköitä sekä SALPAN kautta että erillisin tarkastuksin.

Poliisihallitus on edellä mainitun asetuksen perusteella asettanut salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä seuraamaan ryhmän, jonka kokoonpanosta ja tehtävistä määrätään asetuksen 3 luvun 21 §:ssä.

## OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

Salaisen tiedonhankinnan valvonta on alkuperäisten lakien säätämisestä vuodesta 1995 lähtien ollut yksi oikeusasiamiehen erityistehtävistä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa.

Eri viranomaisilta saadut vuosiraportit parantavat oikeusasiamiehen mahdollisuuksia seurata salaisen tiedonhankinnan käyttöä yleisellä tasolla. Konkreettisissa yksittäistapauksissa oikeusasiamiehen erityisvalvonta voi jo resurssisyistä olla vain pistokeluontoista. Nyt ja tulevaisuudessa oikeusasiamiehen valvonta lähinnä vain täydentää viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa ja sitä voidaanankin pitkälti luonnehtia valvonnan valvonnaksi.

Kanteluita salaisesta tiedonhankinnasta tulee vain harvoin, mikä johtuu toiminnan salaisesta luonteesta. Tosin on huomattava, että vain hyvin harvoissa poikkeustapauksissa salainen tiedonhankinta jää kokonaan lopullisesti sanaan sen kohteelta. Oikeusasiamies on pyrkinyt tarkastuksilla ja muutenkin oma-aloitteisesti kartoittamaan ongelmakohtia lainsäädännössä ja käytännön toiminnassa. Tapauksia on tutkittu esimerkiksi tarkastusten ja saatujen kertomusten perusteella. Mahdollisuudet tällaiseen oma-aloitteiseen tutkintaan ovat kuitenkin rajalliset.

### 4.6.3 LAINSÄÄDÄNTÖ

Vuoden 2014 alusta pakkokeinolaki ja poliisilaki uudistettiin kokonaan mukaan lukien salaista tiedonhankintaa koskeva sääntely (uudistuksesta enemmän ks. OA:n kertomus 2013 s. 157–158).

Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain mukaan Puolustusvoimien toimittaessa esitutkintaa sen käytössä ovat pakkokeinolain mukaisista salaisista pakkokeinoista tietyt, erikseen säädettyt keinot, esimerkiksi suunnitelmallinen tarkkailu sekä tekninen katselu ja kuuntelu. Rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa ovat samoin käytössä vain tietyt salaiset tiedonhankintakeinot, joita on hiukan enemmän kuin esitutkinnassa. Puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole käytössään esimerkiksi telekuuntelua, televalvontaa, peitetointaintaa tai valeostoa. Mikäli tällaisia toimenpiteitä tarvittaisiin, ne tekee poliisi. Kertomusvuonna tuli eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys HE 82/2023 vp, jossa esitetään Puolustusvoimien toimivaltuuksiin laajennuksia. Asian käsittely on tätä kirjoitettaessa kesken.

Tullin toimivaltuuksista säädetään laissa rikostorjunnasta Tullissa. Tullin toimivaltuudet rikostorjunnassa ovat Puolustusvoimia laajemmat. Tullilla on muun muassa toimivaltuus peitetoiminnan ja valeoston käyttöön, vaikkakin niiden käytännön toteutuksesta vastaa poliisi Tullin esittämän pyynnön perusteella.

Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista säädetään rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

#### 4.6.4

#### OIKEUSASIAMIEHELLE ANNETUT SALAISEN TIEDONHANKINNAN KERTOMUKSET

Seuraavassa esitetään SM:ltä, Rajavartiolaitoksen esikunnalta, valtiovarainministeriöltä ja puolustusministeriöltä saatujen kertomusten perusteella eräitä tietoja salaisen tiedonhankinnan käytöstä ja valvonnasta. Tarkat lukumäärätiedot ovat osin salassa pidettäviä. Muun muassa Suojelupoliisin salainen tiedonhankinta ei sisälly jäljempänä esitettyihin lukuihin.

#### SALAISEN TIEDONHANKINNAN KÄYTTÖ 2023

##### Pakkokeinolakiperusteiset telepakkokeinot

Poliisihallituksen kertomuksen mukaan televalvontadiaarien ja tukiasematietovaatimusten lukumäärä nousi ennätystasolle (toteutunut diaari tarkoittaa, että vaatimuksessa mainittua pakkokeinoa on käytetty). Poliisihallituksen mukaan nousu johtuu rikollisuuden kehityksestä – erityisesti niin sanottujen katuryöstöjen ja prepaid-liittymillä tehtyjen petosten kasvusta. Televalvonta on käytettyin telepakkokeino. Yhtenä syynä tähän voi Poliisihallituksen mukaan pitää sen käyttökelpoisuutta tutkittavasta rikoslajista riippumatta. Televalvonnan suurta määrää selittää myös se, että sen käyttöedellytykset ovat lievemmät kuin telekuuntelussa.

Poliisille myönnettiin rikoksen selvittämistä varten telekuuntelu- ja valvontalupia 4 768 (3 496 vuonna 2022). Salaisten pakkokeinojen tilastollisessa arvioinnissa merkittävin tunnusluku kuitenkin lienee pakkokeinojen käytön kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä. Poliisin pakkokeinolain mukaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena vuonna 2023 oli 481 (442) epäiltyä, joista tuntemattomia oli 61. Televalvonnan kohteena oli 1 770 (1 509) epäiltyä. Poliisissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan perusteena olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (69 %) ja väkivaltarikokset (12 %).

Tullissa telekuuntelulupien kohteena olleiden henkilöiden määrä kasvoi hieman viime vuodesta. Televalvontalupien määrä kasvoi reilummin. Tullissa yhtäaikaisen telekuuntelun ja -valvonnan kohteena oli 108 (84) henkilöä vuonna 2023 ja lupia oli 576 (511). Televalvonnan kohteena Tullissa oli 183 (160) henkilöä ja lupia myönnettiin 812 (522). Tullissa telekuuntelun perusterikoksina olivat yleisimmin törkeät huumausainerikokset (92 %) ja törkeät veropetokset (6 %).

Rajavartiolaitoksessa telekuuntelun ja televalvonnan käyttö oli hyvin paljon vähäisempää kuin poliisissa ja tullissa. Näin jo senkin vuoksi, että lain mukaan Rajavartiolaitos saa käyttää telepakkokeinoja vain muutamien rikostyyppien tutkinnassa (lähinnä törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja siihen liittyvä ihmiskaupparikos). Kokonaisuutena Rajavartiolaitoksen salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on jossain määrin lisääntynyt edellisvuodesta.

Puolustusvoimissa salaisen tiedonhankinnan käyttö on vielä vähäisempää.

## Poliisilain mukainen telekuuntelu ja -valvonta

Poliisilakiperusteisten telekuuntelun ja -valvonnan käyttö on edelleen pakkokeinolain mukaisiin vastaaviin keinoihin verrattuna vähäistä. Televalvonnan käytössä oli kuitenkin nousua edelliseen vuoteen verrattuna. Televalvonnan kohteena oli 225 (180) henkilöä. Sitä käytettiin eniten välttämättömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyntä selvittämiseksi.

## Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukainen televalvonta

Televalvontalupia Tullirikosten estämiseksi ja paljastamiseksi myönnettiin 17 (33), tyypillisimmin törkeän veropetoksen tai törkeän huumausainerikoksen perusteella.

## Tekninen tarkkailu

Vuonna 2023 poliisi käytti pakkokeinolain mukaista teknistä katselua kotirauhan suojaamaan paikkaan 79 kertaa, teknistä katselua 293 kertaa, teknistä kuuntelua 334 kertaa ja teknistä seurantaan 308 kertaa. Asuntokuuntelua käytettiin 12 kertaa. Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista käytettiin 74 kertaa. Kaikissa näissä tarkkailukeinoissa yleisin perusterikos oli törkeä huumausainerikos. Havaittavissa on kasvua edelliseen vuoteen verrattuna. Poliisihallituksen mukaan kasvu korostaa tarkkailun ja teknisen tarkkailun merkitystä keskeisinä rikostorjunnan tiedonhankintamenetelminä.

Poliisilain mukaista teknistä katselua käytettiin 45 kertaa, teknistä kuuntelua 31 kertaa ja teknistä seurantaan 23 kertaa.

Tullissa pakkokeinolain mukaista teknistä seurantaan toteutettiin 35 (31) kertaa. Teknistä kuuntelua käytettiin 16 (9) kertaa ja teknistä katselua 25 (11) kertaa.

Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain mukaista teknistä seurantaan käytettiin yhdeksän (7) kertaa. Teknisestä kuuntelusta tehtiin yksi (1) päätös, teknisestä katselusta neljä (8) päätöstä.

## Suunnitelmallinen tarkkailu

Suunnitelmallisella tarkkailulla tarkoitetaan rikoksesta epäiltyyn tai henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen, kohdistuvaa muuta kuin lyhytaikaista tarkkailua. Poliisihallitus on linjannut tällä tarkoitettavan useita yksittäisiä toistuvia tarkkailukertoja (n. viisi kertaa) tai yhtä noin vuorokauden mittaista yhtäjaksoista tarkkailua.

Vuonna 2023 poliisissa tehtiin 386 (329) päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Tullissa päätöksiä oli 41 (38).

## Erityiset salaiset pakkokeinot

Poliisihallituksen mukaan peitet toimintaa on käytetty aiempien vuosien tapaan lukumääräisesti vähän. Laajemmasta käyttöalasta ja eräiden rikosten varsin vahvasta tietoverkkosidonnaisuudesta johtuen peitet toiminta on painottunut tietoverkossa tapahtuvaan peitet toimintaan. Sekä varsinainen että tietoverkossa tapahtuva peitet toiminta on pääsääntöisesti kohdistunut vakavien rikosten selvittämiseen, ja toiminnasta saatu hyöty on koettu merkitykselliseksi tutkintaa ohjaavaksi keinoksi.

Valeostoa on poliisissa käytetty pääasiassa törkeiden huumausainerikosten selvittämiseen, ja lukumääräisesti keinoon käyttö on vuonna 2023 ollut vähäistä. Yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävän ns. rajoitetun valeoston käyttö on ollut huomattavasti yleisempää, ja se on ollut yleisesti käytössä paikallispoliisin yksiköissä.

Valvotun läpilaskun edellytykset ovat tiukat, mikä käytännössä on poliisissa rajoittanut keinoon käyttämistä.

Tulli ilmoitti tehneensä yhdeksän (14) valvottua läpilaskua vuonna 2023.

## Hylätyt vaatimukset

Hylättyjen pakkokeinovaatimusten määrässä ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia ja kaikkien keinojen osalta vuosittain hylätään vain joitakin pakkokeinovaatimuksia.

Hylättyjen telepakkokeinovaatimusten määrässä ei tapahtunut mainittavaa muutosta. Vuonna 2023 tuomioistuimet hylkäsivät 15 poliisin telepakkokeinovaatimusta ja yhden Tullin telekuuntelua koskevan vaatimuksen.

## Ilmoittaminen pakkokeinon käytöstä

Salaisen tiedonhankinnan käytöstä tulee pääsääntöisesti ilmoittaa sen kohteelle viimeistään vuoden kuluessa tiedonhankinnan lopettamisesta. Tuomioistuin voi tietyin edellytyksin antaa luvan ilmoituksen siirtämiseen tai tekemättä jättämiseen.

Kertomusvuonna poliisissa myöhästyi 32 ilmoitusta televalvonnasta ja 4 ilmoitusta telekuuntelusta. Myöhästymiseen voi poliisin mukaan vaikuttaa usein se, että henkilöä ei tavoiteta. Kaikki myöhästyneet ilmoitukset oli kuitenkin saatu jossain vaiheessa annettua tiedoksi. Pisimmillään ilmoituksen tekeminen oli saatu tehtyä hieman yli viiden kuukauden sisällä määräpäivästä.

Tullissa ilmoitus ei ollut myöhästynyt yhdessäkään tapauksessa.

## SISÄINEN LAILLISUUSVALVONTA

### Poliisi

Poliisihallitus suorittaa kaikkiin poliisiyksiköihin laillisuustarkastuksia etukäteen toimitetun erillisen suunnitelman mukaisesti tarkastusteemojen vaihdellessa vuosittain. Lisäksi suoritettiin etätarkastuksia Salpa-järjestelmän tiedonhankintapäätöksiin ja -vaatimuksiin sekä pöytäkirjoihin.

Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö ja tarkkailuyksikkö suorittavat niille toimitettujen/ toteutettavaksi osoitettujen teknisen tiedonhankintavaatimusten/-pyyntöjen tarkastusta. Tarkastukset kohdistuvat pyyntöjen muodollisten edellytysten täyttymiseen.

Poliisiyksiköiden toteuttamien toimenpidepyyntöjen laillisuustarkastus on suurilta osin jätetty niiden oikeudellisten asioiden yksiköiden vastuulle.

Poliisihallituksen vuoden 2023 laillisuustarkastussuunnitelmassa teemaluontoisena painotuksena oli suunnitelmallisen ja teknisen tarkkailun käytön valvonta. Poliisiyksiköitä pyydettiin kohdentamaan valvontaa näiden keinojen käytöstä syntyvään dokumentaatioon. Valtaosassa tarkkailutyypisiä salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja päätöstoimivalta on poliisilla itsellään, ja tarkastusteemalla haluttiin suunnata valvontaa riskiperusteisesti niihin keinoihin, joihin ei kohdistu tuomioistuinkontrollia. Tarkkailun keinojen käytöstä syntyvän dokumentaation tarkastamisella pyrittiin suuntaamaan yksiköiden valvontaa päätösasiakirjoihin kohdistuvan tarkastustoiminnan lisäksi keinojen käyttöön. Keskusrikospoliisin osalta tarkastettiin muun salaisen tiedonhankinnan lisäksi erikseen peitetoimintaa ja valeostoa koskevat vuoden 2023 päätökset.

Korkeimman oikeuden tuomion KKO 2021:83 mukaan valtakunnan poliisihallinnon viranomaisilla on toimivalta valvoa Ahvenanmaan poliisiviranomaisen toiminnan lainmukaisuutta siltä osin kuin poliisilaitos hoitaa tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. KKO:n ratkaisun linjauksen mukaisesti Poliisihallitus on valvonut myös Ahvenanmaan poliisiviranomaisen salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöä.

Poliisihallituksen Salpa-järjestelmässä suorittamassa etävalvonnassa tehtyjen havaintojen ja poliisiyksiköihin suoritettujen laillisuustarkastusten perusteella Poliisihallitus toteaa, että poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä tehtyjen päätösten ja vaatimusten yleinen taso on hyvä.

Virheitä ja puutteita esiintyi aikaisempien vuosien tavoin yksittäisissä pakkokeinovaatimuksissa ja päätöksissä. Perusteluihin liittyviä puutteita havaittiin rikosepäilyä koskevien perustelujen konkretiassa, jotka koskivat tapahtumatietoja, teonkuvausta, ja kohdehenkilön osallisuutta epäilyyn rikokseen.

Puutteita pakkokeinovaatimuksiin kirjatuissa tiedoissa, joiden perusteella televalvontaan tai telekuunteluun haettavan teleosoitteen tai -päätelaitteen oli todettu tai oletettu olevan rikoksesta epäillyn käyttämä, esiintyi tarkastetuissa vaatimuksissa hyvin vähän.

Teknisen seurannan päätöksissä esiintyi melko yleisesti tilanteita, joissa keinon käyttö oli käsillä olevasta tilanteesta johtuen jouduttu aloittamaan pidättämisen oikeutetun virkamiehen suullisella määräyksellä. Lähtökohtaisesti tämä oli kirjattu päätöksiin.

Poliisihallituksen tarkastushavaintojen tavoin yksiköiden tekemissä tarkastuksissa oli havaittu puutteita tiedonhankinnan kohdehenkilön ja pakkokeinovaatimuksessa tai -päätöksessä hänen käyttämäkseen ilmoitetun teleliittymän tai ajoneuvon välisen yhteyden selvittämisessä.

Keskusrikospoliisin televiestintäyksikkö suorittaa telepakkokeinojen käytön päivittäisvalvontaa tarkistamalla Salpa-järjestelmään tehtyjen telepakkokeinovaatimusten ja tiedonsaantipyynnöjen edellytykset ja sisällön. Havaituista puutteista ilmoitetaan hakijalle ja häntä pyydetään korjaamaan virheet esim. tekemällä uusi tiedonsaantipyyntö tai muokkaamaan vaatimustaan.

Virheellisten tiedonsaantipyynnöjen määrä on televiestintäyksikön ilmoittaman mukaan kasvanut edelleen. Yksikön Salpa-päivystys palautti vuonna 2023 hakijoille yhteensä 1328 (1186/2022) kertaa tiedonsaantipyynnön. Sama tiedonsaantipyyntö on voitu palauttaa useammin kuin yhden kerran. Palautusten syitä ovat: turha pyyntö, jolloin tieto on saatavilla ilman pyyntöä; lainmukainen pyyntö, joka on teknisesti toteuttamiskelvoton; virheellisesti täytetty lomake ja lainvastainen pyyntö. Keskusrikospoliisin keskitetyn toiminnon kautta ei ole yhtään lainvastaista pyyntöä toimitettu operaattorille asti. Virheellisten tiedonsaantipyynnöjen osuus on Poliisihallituksen mukaan korkea, ja kuormittaa turhaan Salpa-päivystä.

Sisäministeriön poliisiosasto on Poliisihallituksen raportin osalta kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että valtioneuvoston asetuksen (122/2014) 21 §:ssä mainittu Poliisihallituksen asettama seurantaryhmä oli vuoden 2023 aikana kokoontunut vain yhden kerran, mitä ei voi poliisiosaston mukaan pitää ryhmän tehtävä ja tarkoitus huomioiden tarkoituksenmukaisena.

Poliisiosasto kiinnittää huomiota myös tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan vähäiseen käyttöön ottaen huomioon lainmuutoksen perustelut ja sen, että edellytykset sen käytölle ovat huomattavasti lievemmät kuin reaali maailmassa tapahtuvassa peitetoiminnassa. Tältä osin tilanne ei vastaa lainmuutoksen perustelua. Verkkopeitetoiminnan käytön jakautuminen poliisilaitosten kesken on myös epätasaista.

Poliisiosasto tuo yleisenä huomiona esiin sen, että poliisilain mukaisten keinojen (rikosten estäminen ja paljastaminen) käyttö on huomattavasti vähäisempää kuin pakkokeinolain mukaisten keinojen (rikosten selvittäminen) käyttö. Tämä viittaa poliisiosaston mukaan siihen, että lainsäädäntö ei täysin vastaa käytännön tarpeita. Ero on edelleen suuri, vaikka poliisin toiminnassa on käytetty resursseja enemmän ennalta estävään toimintaan ja panostettu koulutukseen.

Suojelupoliisin valvonta ei kuulu Poliisihallitukselle vaan sisäministeriölle. Sisäministeriö on arvioinut Suojelupoliisin antaman selvityksen perusteella salaisten tiedonhankintakeinojen lain- ja asianmukaisuutta.

Suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvontatoiminnon tarkastustoiminta on sisäministeriön mukaan ollut kattavaa ja tarkastushavainnot johtivat niiden edellyttämiin toimenpiteisiin. Suojelupoliisissa on tunnistettu salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä näkökulma. Sisäministeriön mukaan Suojelupoliisin salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta antama selvitys on asianmukainen.

## Tulli

Tullin alueelliset valvojat on vastuutettu seuraamaan salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttöä jatkuvasti sekä laatimaan suoritetusta valvonnasta ja havainnoistaan vuosittain raportin erikseen määrätyle valtakunnan tason valvonnasta vastaavalle tullimiehelle. Alueellinen valvonta on eräänlaista päivittäisvalvontaa, jonka tavoitteena on turvata salaisten tiedonhankintakeinojen käytön lain- ja määräystenmukaisuus mahdollisimman reaaliaikaisen seurannan avulla.

Alueellisen valvonnan lisäksi Tulli on kertomusvuonna valvonut säännöllisesti valtakunnallisesti näiden keinojen käyttöä tarkastamalla Salpa-järjestelmään tehtyjä kirjauksia ja järjestelmään talletettuja asiakirjoja. Havaituista puutteista on oltu välittömästi yhteydessä asian tutkinnanjohtajaan tilanteen viivytyksettömäksi korjaamiseksi.

Tarkastuksilla on kiinnitetty erityistä huomiota tuomioistuimille tehtyjen vaatimusten perusteluihin tai vaihtoehtoisesti tutkinnanjohtajan päätöspereusteluihin niiden menetelmien osalta, joissa päätöksentekijänä on pidättämiseen oikeutettu virkamies. Kertomusvuonna ei ilmennyt vakavia puutteita. Havaituista puutteista oltiin välittömästi yhteydessä asianomaiseen tutkinnanjohtajaan.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Tullin salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen sekä niiden suojaamisen käytön laillisuusvalvonta oli kertomusvuonna järjestetty asianmukaisesti ja vaikuttavasti. Myönteinen kehitys salaisen tiedonhankinnan eri menetelmien käytössä on jatkunut Tullissa ja eri menetelmiä koskevat ohjausinstrumentit näyttävät olevan hyvin sisäistettyjä.

## Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tiedonhankinnasta annetun pysyväismääräyksen mukaan hallintoyksikön Salpa-valvonnasta vastaa virkamies, joka ei itse osallistu operatiiviseen rikostorjuntaan. Suoritetusta tarkastuksesta ja mahdollisista valvontahavainnoista tehdään merkintä Salpa-järjestelmässä kyseiselle asialle.

Rajavartiolaitoksen esikunnan kertomuksen mukaan tuomioistuomille tehdyt vaatimukset ovat olleet pääosin hyvin perusteltuja ja yksityiskohtaisia. Kaikissa jatkolupia koskevissa vaatimuksissa ei kuitenkaan ollut kiinnitetty huomiota käytön tarkoituksen ja edellytysten perusteleamiseen esitutkinnassa ja kyseisen pakkokeinon käytöllä jo saatujen tietojen avulla. Monesti jatkovaatimuksessa on toistettu alkuperäisen vaatimuksen perustelut sellaisenaan.

## Puolustusvoimat

Puolustusministeriö ei ole havainnut lainvastaista menettelyä Puolustusvoimien salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytössä vuonna 2023. Lisäksi puolustusministeriö arvioi Puolustusvoimien sisäisen laillisuusvalvonnan olevan tehokasta ja kattavaa sekä organisoinniltaan tarkoituksenmukaista. Pääesikunnan oikeudellinen osasto on myös puuttunut tarvittaessa ja tehokkaasti menettelyihin tilanteen sitä edellyttäessä.

## 4.6.5 OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONTA

### TARKASTUKSET

#### Kaakkois-Suomen poliisilaitos

Kertomusvuonna tarkastettiin Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöä. Tarkastusta varten oli tilattu etukäteistarkastusta varten kultakin poliisilaitoksen telepakkokeinoja käyttäneeltä tutkinnanjohtajalta kolme ensimmäistä vuonna 2022 tuomioistuimelle esitettyä telepakkokeinovaatimusta ja käräjäoikeuden päätös. Samoin teknisen tarkkailun osalta kultakin poliisilaitoksen tutkinnanjohtajalta vuoden 2022 kaksi ensimmäistä heidän tekemäänsä päätöstä teknisestä tarkkailusta ja päätöksiä ns. rajoitetusta valeostosta.

Tarkastuksen perusteella OA korosti salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevien vaatimusten ja päätösten perustelujen merkitystä. Erityisen tärkeää tämä on sellaisten keinojen kohdalla, jotka perustuvat esitutkintaviranomaisen omiin päätöksiin, koska näissä ei ole ulkopuolista, riippumatonta päätöksen tekijää, toisin kuin niissä, joiden käytöstä päättää tuomioistuin. (5411/2023\*)

#### Tulli

Kertomusvuonna saatiin päätökseen joulukuussa 2022 alkanut Tullin salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskeva tarkastus.

Tarkastuksen perusteella tekemiensä havaintojen perusteella OA muun muassa totesi, että rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan siinä mainittuja salaisia tiedonhankintakeinoja käytetään tullirikoksen estämiseen. Tästä huolimatta eräissä em. lain perusteella tehdyissä salaista tiedonhankintaa koskevissa päätöksissä keinojen käyttöä oli perusteltu estämisen ohella tai sijaan joko rikoksen paljastamisella tai selvittämisellä.

OA:n mukaan virkamieheltä edellytettävään virkatehtävien asianmukaiseen suorittamiseen sisältyy vaatimus tehtävien huolellisesta toimittamisesta. Päätöksissä näytti sinänsä olleen edellytykset keinojen käytölle tullirikosten estämiseksi, mutta siitä huolimatta keinojen käyttöä on perusteltu myös rikoksen paljastamisella tai selvittämisellä. Näiltä osin kysymys vaikuttaa olleen lähinnä huolimattomuudesta termien käyttämisessä. Kysymys voi osin olla myös siitä, että ei ole täysin sisäistetty näiden käytettyjen termien erojen merkitystä.

Tullin valvontaosaston kommenttien mukaan päätöksissä oli ”käytetty arkikielen mukaista termiä rikosten paljastamisesta”. OA totesi, että ”arkikielen” mukainen termin käyttö tällaisessa yhteydessä, jossa termillä on sovellettavassa laissa määritelty tarkka sisältö, jolla on osin määritelty viranomaisen toimivaltaa, ei ole hyväksyttävää. Sekaannuksen vaara on ilmeinen. Salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen kohdalla – koska keinoja käytetään kohteen tietämättä – ja erityisesti niiden keinojen, joiden käyttäminen on viranomaisen päätöksen varassa ilman tuomioistuinkontrollia, on käytettävä lainmukaisia käsitteitä ja muutoinkin tarkkaa ja mahdollisimman vähän tulkinnanvaraava jättävää ilmaisuja.

Laissa ei ole sääntelyä (lukuun ottamatta telekuuntelua ja -valvontaa 1.10.2023 alkaen) siitä, voidaanko salaiselle tiedonhankintakeinolle tehdä ns. jatkopäätös aikaisemman luvan ollessa vielä voimassa ja, jos uusi päätös tehdään vanhan ollessa vielä voimassa, alkaako jatkoluvan voimassaolo aina päätöshetkestä vai esimerkiksi tätä myöhemmästä vanhan luvan päättymispäivästä. OA:n mukaan on kuitenkin selvää, että keinoille laissa säädettyjen edellytysten on oltava olemassa sekä päätöksen tekohetkellä että toimenpiteen suorittamishetkellä.

Tarkastettavassa aineistossa erään asian ensimmäisen jatkopäätöksen päätösajankohdan ja toimenpiteen suorittamisajankohdan alkamisen välillä oli noin 4 viikkoa ja toisen jatkopäätöksen osalta tämä väli on lähes kuusi kuukautta. OA piti tämänkaltaista päätösmenettelyä hyvin ongelmallisena edellä kerrottu huomioon ottaen, vaikka asiasta ei laissa sääntelyä olekaan. (6157/2022\*)

## Rajavartiolaitos

Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen tarkastusta varten pyydettiin toimittamaan etukäteen vuonna 2021 tehdyt kaikki suunnitelmallisen tarkkailun ja teknisen tarkkailun (virkamiehen tekemät) päätökset.

Tarkastuksen perusteella OA totesi, että Rajavartiolaitoksessa näytti eräiden päätösten perusteella olevan samanlaista horjuvuutta kuin mitä edellä on todettu Tullin kohdalla siinä, mihin Rajavartiolaitoksella on toimivaltuus käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja. Lain mukaan Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltuutta käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja rikosten paljastamiseen; ne ovat käytettävissä vain rikoksen estämistarkoitukseen. Tästä huolimatta eräissä salaista tiedonhankintaa koskevissa päätöksissä keinon käyttöä on perusteltu estämisen ohella tai sijaan rikoksen paljastamisella. OA piti periaatteessa vakavana virheenä sitä, että Rajavartiolaitoksen salaista tiedonhankintaa on päätösten mukaan käytetty rikosten paljastamiseen.

Eräiden teknisen katselun ja kuuntelun päätösten osalta OA totesi, että niissä tapauksissa, joissa kohteena oleva paikka tai tila on tarkasti tiedossa, se on myös päätöksessä yksilöitävä niin tarkasti kuin mahdollista. Lain esitöissä kuvailtu ”väljyys” koskee OA:n käsityksen mukaan niitä tilanteita, joissa kohteena oleva paikka tai tila ei tosiasiallisesti ole täsmällisyysvaatimuksen edellyttämällä tavalla yksilöitävissä – eli esimerkiksi tapauksissa, joissa ei tiedetä mihin hotelliin kohteena olevaa henkilö tulee majoittumaan. (337/2023\*)

## LAUSUNNOT

OA antoi kertomusvuonna seuraavat lausunnot:

- lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 217/2022 vp pakkokeino- ja esitutkintalain muuttamisesta (7529/2022\*)
- hallintovaliokunnalle edellä mainitusta hallituksen esityksestä (261/2023\*)
- lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 275/2022 vp poliisilain muuttamisesta (7532/2022\*)
- hallintovaliokunnalle edellä mainitusta hallituksen esityksestä (262/2023)
- Sisäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta (2632/2023)
- hallintovaliokunnalle em. asiaa koskevasta hallituksen esityksestä HE 7/2023 vp (5768/2023)
- puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 82/2023 vp sotilaskurinpäädösten ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain muuttamiseksi (7447/2023)
- hallintovaliokunnalle edellä mainitusta hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksen eduskuntakäsittely on tätä kirjoitettaessa kesken (7371/2023)
- valtiovarainministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta tullin rikostorjuntalain 3 luvun muuttamisesta (7321/2023).

Edellä mainitut lausunnot koskivat muun muassa salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinoja.



## 4.6.6 TIEDUSTELUTOIMINTA

### TIEDUSTELUMENETELMISTÄ

Poliisilain 5 a luvussa (siviilitiedustelu) säädetään Suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtio johdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Sotilastiedustelulain mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Tiedon hankkimisen tarkoituksena on ylimmän valtio johdon päätöksenteon tukeminen ja laissa tarkemmin määriteltujen Puolustusvoimien tehtävien suorittaminen.

Tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä.

Samoja keinoja kuin salaisessa tiedonhankinnassa voidaan käyttää tiedustelussa pitemmän ajan ja tosiasiaa väljemmin edellytyksin, koska tiedustelu ei ole rikosperusteista ja sen henkilöllinen kohdentaminen on epätasemmalla tasolla. Tiedustelumenetelmien ja salaisen tiedonhankinnan keinojen välisiä eroja on selostettu vuoden 2022 toimintakertomuksen sivuilla 180–182.

### TIEDUSTELUN VALVONNASTA

Tiedustelutoiminnan valvontakokonaisuus sisältää seuraavat valvontaelementit: tiedustelun parlamentaarinen valvonta, tiedustelun laillisuusvalvonta, tiedustelutoimivaltuuksien tuomioistuinkäsittely, viranomaisten sisäinen valvonta ja ylin laillisuusvalvonta.

Tiedustelun parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta. Valiokunnan tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:ssä.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo lisäksi myös Suojelupoliisin muuta toimintaa.

Tiedustelutoiminta on valvonnan näkökulmasta hyvin poikkeuksellinen ja ongelmallinen, mikä johtuu toiminnan salaisuudesta. Toimintaan liittyvä julkinen kontrolli (muu kuin viranomaiskontrolli) ja keskustelu tiedustelutoiminnasta ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmista puuttuu kokonaan. Kun toiminnasta ei ole tietoa, esimerkiksi tiedustusvälineet eivät pysty täyttämään ”vallan vahtikoiran” rooliaan. Tiedustelutoiminnasta ei myöskään tule kanteluita, jolloin muissa asioissa keskeisin OA:n tiedon lähde puuttuu.

Valvontaa vaikeuttaa osin myös se, että siviili- ja sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntö ei ole yhdenmukaista, vaan lakien systematiikka ja säännösten muotoilut ovat erilaisia. Sen johdosta esimerkiksi tietty siviilitiedustelussa omaksuttu tulkinta ei välttämättä ole pätevä sotilastiedustelussa (ja päinvastoin).

Riippumaton tuomioistuin on keskeinen tiedustelumenetelmien käytön kontrollikeino. Sillä, että tiettyjen tiedustelutoimivaltuuksien käyttäminen edellyttää tuomioistuimen lupaa, on tärkeä merkitys niiden käytön laillisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta.

Viranomaisten sisäisestä laillisuusvalvonnasta vastaavat siviilitiedustelussa osaltaan Suojelupoliisi itse sekä sisäministeriö, jossa poliisin laillisuusvalvonta on järjestetty kansallisen turvallisuuden yksikössä. Sotilastiedustelua valvoo pääesikunnan päällikkö. Puolustusvoimien asessori vastaa sotilastiedustelun sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Sotilastiedustelutoimintaa valvoo myös puolustusministeriö (lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö sekä kansliapäällikkö).

Oikeusasiamiehellä ja oikeuskanslerilla on toimivaltuuksiansa puolesta yhtäläinen valtuus valvoa siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua suorittavia viranomaisia kuten myös tuomioistuimia ja tiedusteluvalvontavaltuutettua, mutta oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain mukaisesti tiedustelutoiminnan ylin laillisuusvalvonta on tosiasiallisesti oikeusasiamiehen tehtävänä. Hallituksen esityksen HE 179/2021 vp mukaan oikeuskansleri voisi kuitenkin vastaisuudessakin valvoa esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa.

Vuoden 2022 kertomuksessa sivulla 183 on tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmää havainnollistava taulukko.

## OIKEUSASIAMIEHEN LAILLISUUSVALVONNASTA

Tiedustelun ylimmän laillisuusvalvonnan lähtökohta on sama kuin salaisessa tiedonhankinnassa. Salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen käytön valvonnassa oikeusasiamiehen valvonta on käytännössä painottunut ”valvonnan valvontaan” eli siihen, että näitä keinoja käyttävien viranomaisten sisäinen laillisuusvalvonta toimisi mahdollisimman hyvin. Toisaalta oikeusasiamiehen ”suora” valvonta on erityisen tärkeää niissä keinoissa, joista viranomaiset voivat päättää ilman tuomioistuimen lupaa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on tärkeää sellaisten keinojen osalta, joiden valvonta ei kuulu tiedusteluvalvontavaltuutetun toimivaltaan. Tällainen kohde on Puolustusvoimien salainen tiedonhankinta, josta säädetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 9 luvussa. Tämän valvonta on tärkeää muun muassa salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelun ”rajapinnan” vuoksi.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu kuuluu osaltaan oikeusasiamiehen valvonnan kohteisiin. Valtuutetun valvonta on kuitenkin enemmän yhteistyön luonteista kuin perinteistä tarkastavaa laillisuusvalvontaa, joka ei kuitenkaan ole poissuljettua. Mahdolliset tiedusteluvalvontavaltuutettuun kohdistuvat kantelut tutkitaan normaalein tavoin.

Tuomioistuinten valvonta on vakiintuneesti niiden riippumattomuus huomioiden pääasiassa keskusteluluontoista. Oikeusasiamiehen tuomioistuinvalvonta on kuitenkin sikäli tärkeää, että tiedusteluvalvontavaltuutetun valvontavalta ei ulotu tuomioistuihin.

Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta ei kuulu oikeusasiamiehen valvontavaltaan.

Kertomusvuoden aikana oikeusasiamiehelle ei tullut tiedustelutoimintaan liittyviä kanteluita, joita olisi otettu tutkittavaksi.

## Tarkastukset

OA:n määräyksestä tarkastettiin vuonna 2022 eräitä **Suojelupoliisin tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamista** koskevia asiakirjoja ajalta 4.12.2020–17.12.2021. Tarkastus liittyi OA:n päätökseen tiedustelulainsäädännön ns. palomuurisääntelyn soveltamisesta (23.11.2021, 289/2021\*).

Tarkastuspöytäkirja valmistui kertomusvuonna. Tarkastuksen perusteella tiedon luovutukset **rikostorjuntaan** oli tehty lain (poliisilain 5a luvun 44 §:n ns. palomuurisäännös) sallimissa rajoissa.

Sen sijaan OA katsoi pöytäkirjassa esitetyin perustein, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisiyksiköille **poliisin toiminnan suuntaamiseksi** ei hänen käsityksensä mukaan perustu lakiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Poliisilain palomuurisäännöksessä on OA:n käsityksen mukaan säädetty tyhjentävästi tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta toiselle kansalliselle viranomaiselle muihin kuin tiedustelutoiminnan käyttötarkoituksiin. Kysymys voi olla paitsi rikostorjunnasta säännöksessä mainituin edellytyksin, myös muista säännöksessä mainituista käyttötarkoituksista. Niihin ei kuulu tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi.

OA kiinnitti huomiota perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, joiden mukaan tiedustelutoiminnassa tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus on erityisen korostunut (esim. PeVL 35/2018 vp. s. 22). Kysymys on ”suuren riskin perusoikeusherkästä sääntelykontekstista”, jota on arvioitava sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostavan perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta (PeVL 35/2018 vp, s. 33–34).

Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi edellyttäisi siten nimenomaista sääntelyä laissa. OA:n käsityksen mukaan laissa olisi säädettävä nimenomaisesti paitsi oikeudesta tietojen luovuttamiseen, myös täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ”poliisin toiminnan suuntaamisen” käsitteen merkityssisällöstä ja rajoista eli luovutettavien tietojen käyttötarkoituksesta ja käytöstä.

OA saattoi käsityksensä Suojelupoliisiin tietoon (592/2022\*).

Kertomusvuonna valmistui eräisiin **Puolustusvoimien salaista tiedonhankintaa ja sotilastiedustelua** koskeviin päätöksiin kohdistunut asiakirjatarkastus. Salaisen tiedonhankinnan päätökset ajoittuivat osin aikaan ennen sotilastiedustelulain voimaantuloa (1.6.2019).

Salaisen tiedonhankinnan päätösten osalta OA totesi epäselväksi jääneen, mitä konkreettiset rikosten estämis- ja paljastamistoimet olivat olleet. Erityisesti kiinnitti huomiota, että tarkastetun aineiston perusteella salaista tiedonhankintaa oli saatettu käyttää samaan kohdehenkilöön vuosien ajan. OA:n mukaan laissa ei ole tarkoitettu, että rikollista toimintaa vain lähinnä seurataan. Laissa keinot on tarkoitettu nimenomaan rikosten estämiseen ja paljastamiseen.

Jos konkreettisesti estettävää tai keskeytettävää rikosta ei ilmaannu vuosikautia jatkuvan salaisen tiedonhankinnan aikana, tulee OA:n mielestä kyseenalaiseksi jo se **rikoksen estämisen** perusedellytys, että kohdehenkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen. Niin ikään outoon valoon tulee salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleinen edellytys, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tarvittavia tietoja.

Tarkastetusta aineistosta ei myöskään käynyt ilmi, että mikään operaatio olisi johtanut esitutkintaan, vaikka **rikoksen paljastamisella** lain mukaan tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalaissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty. Jos esitutkinnan käynnistämiseksi tarvittavia tietoja ei ilmaannu vuosikautia jatkuvan salaisen tiedonhankinnan aikana, OA:n mielestä tulee kyseenalaiseksi jo se rikoksen paljastamisen perusedellytys, että kohdehenkilön voidaan olettaa tehneen rikoksen. Niin ikään outoon valoon tulee salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleinen edellytys, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen paljastamiseksi eli esitutkinnan aloittamisen edellytysten selvittämiseksi tarvittavia tietoja.

OA:n käsityksen mukaan monissa tarkastuksen kohteena olleissa asioissa laissa tarkoitettu rikoksen estäminen ja varsinkin paljastaminen oli käytännössä jäänyt niin etäiseksi, että kysymys näissä salaisen tiedonhankinnan toimenpiteissä oli pikemminkin tiedustelutyyppisestä toiminnasta kuin laissa tarkoitettua rikosperusteisesta salaisesta tiedonhankinnasta.

OA piti menettelyä laillisuusperiaatteen kannalta hyvin ongelmallisena. Ongelmallista on myös se, että samaan kohteeseen kohdistetaan samanaikaisesti salaista tiedonhankintakeinoja sekä rikoksen estämiseksi että paljastamiseksi, vaikka niiden määrittelyt eroavat hyvin merkittävällä tavalla toisistaan.

OA oli havainnut samankaltaista pitkäkestoista salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä myös Suojelupoliisiin tekemällään tarkastuksella, jota on selostettu vuoden 2022 toimintakertomuksen sivuilla 178–179. Laillisuusperiaatteen näkökulmasta tilanne on ainakin osin korjaantunut tiedustelulainsäädännön myötä.

OA saattoi edellä selostetut käsityksensä Puolustusvoimien rikostorjunnasta ja sotilastiedustelusta vastaavien viranomaisten ja virkamiesten tietoon. Lisäksi OA saattoi heidän tietoonsa käsityksensä teknisen katselun kohteena olevan paikan ja tilan yksilöimisestä. Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelumenetelmien käytön päätöksissä tulisi suhteellisuusperiaatekin huomioiden rajata kohteet mahdollisimman tarkoin ja niin, ettei tulkinnanvaraa kohteesta ole. (6719/2020)

## Lausunnot

OA antoi tiedusteluvalvontavaliokunnalle (TiV) lausuntonsa tiedusteluvalvontavaltuutetun (TVV) vuoden 2022 toimintakertomuksesta.

Lausunnossaan OA piti valitettavana sitä, että tiedot TVV:n varsinaisista valvontahavainnoista ja valvonnan konkreettisesta toimittamisesta jäivät aiempien kertomusten tapaan edelleen varsin vähäisiksi, vaikka tiedusteluvalvontavaliokunta oli TVV:n vuoden 2021 kertomuksesta antamassaan mietinnössä (TiVM 1/2022 vp) kiinnittänyt huomiota kertomuksen informatiivisuuden lisäämiseen valtuutetun valvonnallisista havainnoista ja huomioista.

Kertomuksessa todetaan TVV:n voivan antaa tiedusteluviranomaisten sisäisille laillisuusvalvojille, operatiivisille lakimiehille ja tiedustelujohtajille sekä muille tahoille oikeudellista asiantuntijatukea ulkoisen laillisuusvalvojan rooliinsa sopivalla tavalla osana harjoittamaansa tiedustelutoiminnan ennakkollista laillisuusvalvontaa. Jos jälkikäteisen valvonnan yhteydessä tulee tietoon uusia asiaan vaikuttavia seikkoja, kertomuksen mukaan TVV ei ole sidottu reaaliaikaisen valvonnan yhteydessä tekemiinsä arvioihin.

Tämän osalta OA totesi muun muassa, että valvojan etukäteinen kannanotto on hyvin ongelmallinen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan riippumattomuuden ja objektiivisuuden uskottavuuden kannalta. Jos aiemmin tehty arvio osoittautuu virheelliseksi jälkikäteisessä valvonnassa, tiedusteluvalvontavaltuutettu voi olla tavallaan itse osallinen aiempaan virheeseen, jolloin hänen voi olla vaikea jälkikäteen päätyä toisenlaiseen tulkintaan ja ryhtyä valvontalaissa säädettyihin toimenpiteisiin. Viranomaisen toimintaan liittyvien oikeudellisten tulkintojen tekeminen kuuluu viranomaiselle, ja sen vastuulle, eikä valvojalle.

Tiedusteluvalvontavaliokunta olikin edellä mainitussa mietinnössään todennut, että TVV:n on tärkeää pidättäytyä pitkälle menevän oikeudellisen asiantuntijatuen antamisesta tiedusteluviranomaisille voidakseen uskottavasti arvioida jälkikäteen heidän toimintansa lainmukaisuutta.

OA totesi, että TVV:n valvonta on ollut kattavaa ja intensiivistä, mikä on sinänsä erinomainen asia. Toisaalta OA oudoksui sitä, että näin intensiivinen valvonta ei ole johtanut TVV:n tiedusteluviranomaiseen kohdistuviin valvontalaissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin. Nyt käsittelyssä oli neljäs TVV:n kertomus ja kaikkien kertomusten perusteella TVV on toistaiseksi tehnyt vain yhden valvontalain mukaisen toimenpiteen. Tämän perusteella OA:n oli vaikea tulla muuhun kuin siihen johtopäätökseen, että tiedustelutoimintaan liittyviin tulkinnallisiin kysymyksiin on etukäteen saatu TVV:n kannanotto, jolloin jälkikäteisiin laillisuusvalvontatoimenpiteisiin ei enää ole ollut aihetta.

OA piti tätä hyvin ongelmallisena ensinnäkin siksi, että tällainen toimintatapa vie TVV:lta mahdollisuuden objektiiviseen ja uskottavaan jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan. Toiseksi, sanotunlainen menettely hämärtää viranomaisen oman virkavastuun menettelystä.

Tiedusteluvalvontavaliokunta oli jo edellä mainitussa mietinnössään todennut, että TVV:n tulee valiokunnan mielestä harkita myös laissa säädettyjen valvontatoimenpiteiden käyttämistä suullisten neuvojen ja muiden neuvontaluonteisten valvontatoimien lisäksi tai niiden asemesta. (7383/2023\*)

## OIKEUSASIAMIEHELLE TOIMITETUT KERTOMUKSET

Sisäministeriö toteaa tehtävänänsä olevan arvioida Suojelupoliisin antaman selvityksen nojalla siviilitiedustelutoiminnan lain- ja asianmukaisuutta. Ministeriö kertoo ottavansa Suojelupoliisin esittämät tiedot huomioon Suojelupoliisin ohjauksessa. Siviilitiedustelun painopisteiden toteutumista ja tuloksellisuutta seurataan osana Suojelupoliisin ohjausta.

Sisäministeriö toteaa, että Suojelupoliisin antaman selvityksen mukaan tiedustelutoimivaltuuksia on sovellettu laissa säädettyin edellytyksin. Tarkastuksissa ei ole ilmennyt selkeitä lainvastaisuuksia tai systemaattisia laatu- tai muita virheitä.

Sisäministeriö katsoo, että lainsäädännön kirjaamisvaatimuksilla, kattavalla sisäisellä laillisuusvalvonnalla ja koulutuksella on merkitystä sekä kohteen että virkamiehen oikeusturvan kannalta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että Suojelupoliisin sisäistä laillisuusvalvontatoimintaa sovitetaan yhteen ulkoisen valvonnan ja erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan kanssa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan Suojelupoliisissa huomioidaan perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä näkökulma toimivaltuuksia käytettäessä. Toimivaltuuksien käyttöön ulottuvat poliisilain 1 luvussa säädetyt yleiset periaatteet, joita ovat suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Puolustusministeriön suorittamassa laillisuusvalvonnassa on tarkastettu kaikki vuonna 2023 sotilastiedusteluviranomaisessa tehdyt päätökset ja pöytäkirjat. Lisäksi puolustusministeriö on tarkastanut kaikki pääesikunnan oikeudellisen osaston laatimat tarkastuskertomukset. Puolustusministeriön asiakirjoista esittämä näkökannat on otettu asianmukaisesti huomioon. Asiakirjojen tarkastamisen ohessa tiedusteluviranomaisen edustajien kanssa on keskusteltu oikeudellisista kysymyksistä sekä muista kehittämistarpeista ja ajankohtaisista aiheista. Puolustusministeriö ei ole havainnut sotilastiedustelun laillisuusvalvonnassa vuonna 2023 kehittämiskohteita eikä lain vastaista menettelyä. Puolustusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sotilastiedustelutoiminnassa on keskityttävä myös hallinnollisen lainsäädännön noudattamiseen vastaavalla tarkkuudella kuin toimivaltuuslainsäädännön kanssa on tilanne.

Toisin kuin tiedustelua suorittaville viranomaisille, tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei ole asetettu määräaika vuosikertomuksen antamiseen oikeusasiamiehelle. Tämän vuoksi tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus ei ole ollut vielä käytettävissä tätä oikeusasiamiehen kertomusta varten. Kun tiedusteluviranomaiset toimittavat kertomuksensa tiedusteluvalvontavaltuutetulle samanaikaisesti kuin oikeusasiamiehelle, on tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksen valmistumisen aikataulu vaikeasti yhteensovitettavissa oikeusasiamiehen toimintakertomuksen aikataulun kanssa.

#### 4.6.7

#### TODISTAJANSUOJELU

Laki todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) tuli voimaan 1.3.2015. Laki on merkittävä yksilön ja perusoikeuksien näkökulmasta. Sillä turvataan perustuslaissa turvattuja oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä kotirauhaan.

Todistajansuojeluohjelma voidaan aloittaa henkilön suojelemiseksi, jos henkilöön tai hänen läheiseensä kohdistuu vakava hengen tai terveyden uhka rikosasiassa kuulemisen tai muun syyn vuoksi ja uhkaa ei voida tehokkaasti torjua muilla toimenpiteillä. Poliisi laatii yhdessä suojeltavan kanssa henkilökohtaisen kirjallisen suojelusuunnitelman, johon kirjataan keskeiset toimenpiteet todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi suojeltavan sijoittaminen uudelle paikkakunnalle, asunnon järjestäminen, turvalaitteiden sijoittaminen suojeltavan kotiin ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen liittyvä neuvonta. Ohjelmassa keskitytään henkilön suojelemiseen, ei rikostutkintaan.

Poliisi voi tehdä ja valmistaa suojeltavalle toista henkilöllisyyttä tukevia vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi. Poliisi voi valvoa suojeltavan asuntoa ja sen lähiympäristöä. Suojeltavalle voidaan maksaa taloudellista avustusta toimeentulon ja itsenäisen elämän turvaamiseksi.

Keskusrikospoliisi vastaa todistajansuojeluohjelman toteuttamisesta yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Keskusrikospoliisin päällikkö päättää todistajansuojeluohjelman aloittamisesta ja päättämisestä sekä eräistä ohjelmaan liittyvistä toimenpiteistä. Sisäministeriö antaa oikeusasiamiehelle vuosittain kertomuksen lain nojalla tehdyistä päätöksistä ja toimenpiteistä.

Sisäministeriö toteaa kertomuksessaan ihmiskaupparikosten tutkinnan ja lisääntyneen jengirikollisuuden tutkinnan tuoneen tarvetta esimerkiksi anonyymien todistelun laajemmalle käytölle ja kehittämiselle. Myös todistajansuojeluohjelman käyttöä olisi perusteltua arvioida tarkemmin ihmiskaupparikosten ja niin sanottujen jengirikosten tutkinnassa, jossa sen tarve anonyymien todistamisen ohella on ilmennyt viime vuosina entistä enemmän.

Sisäministeriö toteaa kertomuksensa liitteenä olevien Poliisihallituksen lausunnon ja keskusrikospoliisin kertomuksen osoittavan todistajansuojelulain olevan toimiva ja tarpeellinen.

Poliisihallitus kertoo raportissaan kertomusvuonna suoritetusta keskusrikospoliisin laillisuustarkastuksesta, jonka yhteydessä esiteltiin todistajansuojeluohjelman järjestelyjä ja käytännön toteutusta. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin. Todistajansuojeluohjelman järjestäminen Keskusrikospoliisissa on lain- ja asianmukaista eikä Poliisihallitus havainnut toiminnassa epäkohtia.

Oikeusasiamiehelle ei kertomusvuonna tullut todistajansuojelua koskevia kanteluita.

## 4.7 Rikosseuraamusala

Rikosseuraamusalan laillisuusvalvonta kuului 31.3.2023 asti AOA Pasi Pölöselle ja sen jälkeen AOA Mikko Sarjalle. Rikosseuraamuslaitos (Rise) vastaa vankeuden ja yhdyskuntaseuraamusten täytäntöönpanosta ja tutkintavankeuden toimeenpanosta. OA:n tulee lain mukaan toimittaa tarkastuksia erityisesti vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa. Siksi Risen valvonta kohdistuu pääosin ehdottomien vankeusrangaistusten täytäntöönpanoon. OA valvoo suljettuja laitoksia myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (OPCAT) mukaisena kansallisena valvontaelimenä.

Vankien terveydenhuolto kuuluu Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen alaiselle Vankiterveydenhuollon yksikölle (VTH). Sitä käsitellään jaksossa 4.11.7.

### 4.7.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Vankien päivittäinen keskimäärä vuonna 2023 oli 3 143 (runsas 3 000 vuonna 2022). Yhdyskuntaseuraamusasiakkaiden keskimäärä oli 3 785 (3 500). Vankimäärän lisääntyttä osa vankiloista on täynnä tai jopa yliasutettuja, mikä monin tavoin heikentää vankien kohtelua (esim. 5667/2023).

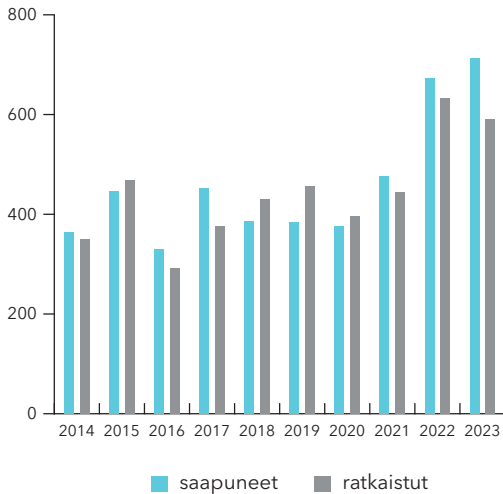
Voimavarojen riittämättömyys vaikeutti vankiloiden toimintaa. Valtioneuvoston oikeudenhoidosta teettämän selonteon (valtioneuvoston julkaisuja 2022:67) mukaan Rise ei kykene toteuttamaan velvoitteitaan. Riselle tulisi osoittaa 400 htv:n lisäresurssi vuoteen 2027 mennessä. Toiminnan saattaminen lainsäädännön edellyttämälle tasolle vaatisi vielä merkittävästi enemmän henkilöstöä vuoteen 2030 mennessä sekä vankilaverkon uudistamista.

Voimavarojen puute näkyy muun muassa asioissa, jotka koskevat päiväjärjestyksestä poikkeamista ja toimintojen peruuttamista ja vähentämistä (esim. 5312/2022, 4130/2023, 6720/2023) sekä vastaanotto-osastojen toimintaa (esim. 3106/2022, 3340/2022). Sellin ulkopuolisen ajan lyhyys ja se, mitä tuona aikana on mahdollista tehdä, on usein henkilökunnan vähäisyyteen liittyvä ongelma.

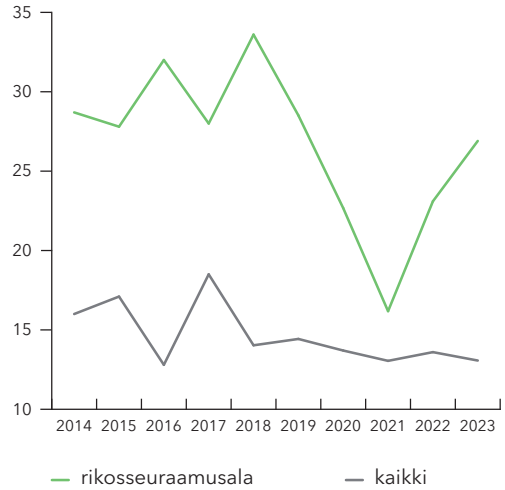
Vuonna 2022 Riihimäen, Turun, Sukevan ja Mikkelin vankiloihin turvallisuuden lisäämiseksi perustetut tehostetun valvonnan (teva) osastot jatkoivat toimintaansa. Teva-osastoista kanneltiin runsaasti. Kantelijat arvostelivat muun muassa osastoille sijoittamisperusteita, toimintoja ja olosuhteita osastoilla sekä mahdollisuutta päästä poistumisluvalle ja tulla siirretyksi osastoilta avoimpiin olosuhteisiin. Näihin kysymyksiin kiinnitettiin huomiota myös Riihimäen vankilaan tehdyillä tarkastuksilla (1186/2023\*, 2330/2023\*).

Vakava ongelma oli asiakasarviointiyksikön tehtävien paha ruuhkautuminen, johon liittyviä kanteluja saapui useita kymmeniä. Yksittäisiä kanteluita ei pääosin ryhdytty tutkimaan, vaan ne siirrettiin Risen käsiteltäviksi tai lähetettiin Risen oikeusyksikköön tiedoksi. Näin meneteltiin, koska AOA otti asiakasarviointiyksikön ongelmat omasta aloitteesta tutkittaviksi (3638/2023\*).

Vuoden 2022 toukokuussa käyttöön otettu asiastietojärjestelmä (Roti) nimettiin yhdeksi syyksi asiakasarviointiyksikön tilanteeseen. Rotiin liitettyjä ongelmia tuli esiin muissakin asioissa, kuten tapauksessa, jossa vangin poistumisluvahakemusta ei ollut käsitelty ennen haettua poistumisajankohtaa (4900/2022). Roti-järjestelmästä oli kyse myös, kun vangin käyttöraha ja toimintaraha jäivät maksamatta (2396/2023). Päätös poistumisluvan peruuttamisesta oli kirjattu Rotiin puutteellisesti (1765/2023). Vangin rangaistusajan suunnitelma (ransu) tulisi päivittää kolme kertaa vuodessa. Kantelijan ransu oli jäänyt Roti-ongelmien vuoksi päivittämättä ainakin huhtikuussa ja elokuussa 2022 (6554/2022).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

## 4.7.2 LAILLISUUSVALVONTA

Riseä koskevat kantelut ovat yksi suurimmista asiaryhmistä. Taulukoissa olevat rikosseuraamusalaa koskevat luvut sisältävät myös VTH:ä koskevat asiat. Alla olevat luvut sisältävät vain Riseä koskevat asiat.

Vuonna 2023 saapui 657 Riseä koskevaa kantelua (595 vuonna 2022). Ratkaistujen kantelujen määrä oli 542 (544). Vuotuinen kantelumäärä on ajoittain vaihdellut suuresti. Viime vuosina suunta on kuitenkin ollut yksinomaan nouseva ja nousu on ollut huomattava; saapuneiden kanteluiden määrä on kaksikertaistunut vuodesta 2020 (324). Tälle ei ole havaittu yksittäistä selvää syytä. Vaikuttaa siltä, että turvallisuuden parantamiseen tähtäävät toimet, kuten tevasostojen perustaminen, ovat lisänneet kanteluja. Eräiden vankiloiden vastaanotto-osastojen toiminnan ruuhkautuminen viivästytti vankien omaisuuden haltuun saantia, mikä aiheutti kanteluja. Ruokahuolto ja laitosmyymälöiden toiminta olivat kanteluissa usein esillä. Myös asiakasarviointiyksikön pitkät käsittelyajat lisäsivät kantelemista.

Toimenpiteeseen päädyttiin 157 (135) Riseä koskeneessa kantelussa ja omassa aloitteessa. Toimenpideprosentti oli 29 (25 %). Toimenpideprosentti on yleensä korkea, usein kaikista hallinonaloista korkein, 30 %:n molemmin puolin. Tämä on tyyppistä aloille, joilla joudutaan rajoittamaan ihmisten oikeuksia.

Viranomaisen tulee ensisijaisesti itse huolehtia toimintansa laillisuudesta. Usein kantelijan olisi perusteltua kannella Risen omalle laillisuusvalvonnalle tai selvittää asia suoraan vankilan henkilökunnan kanssa. Siksi kanteluja on runsaasti siirretty Riselle. Vuonna 2023 niitä siirrettiin 103 (121) eli 19 % (22 %) ratkaistuista asioista. Vankilan yksikönpäällikön käsiteltäväksi siirretään usein kantelu yksittäisen virkamiehen käytöksestä tai muusta yksittäisestä tapahtumasta. On tarkoituksenmukaista, että esihenkilön valvonta- ja ohjausvastuun piiriin kuuluvat asiat käsitellään Risessä. Yksikönpäällikön tulee selvittää asia, vastata kantelijalle ja ilmoittaa myös OA:lle toimenpiteistään. Kanteluja siirrettiin myös Risen laillisuusvalvonnan eli oikeusyksikön ratkaistaviksi. Tämä on perusteltua, kun kyse on menettelystä, josta on jo olemassa OA:n kannanotto tai jonka oikeudellinen arviointi on muutoin selvää.



Siirrettyissä kanteluissa voi olla kyse myös siitä, kuinka olisi tarkoituksenmukaista toimia. OA ei voi puuttua toimintaan, jonka Rise on harkintavaltansa rajoissa järjestänyt. Esimerkiksi vankiloiden ruokahuoltoa ja laitostyöryhmien toimintaa koskevat kantelut ovat usein tällaisia.

Kanteluita jätetään yhä enemmän tutkimatta, jos kyse on ongelmasta, joka on jo OA:n tiedossa, tai oikeuskysymyksestä, johon on jo otettu kantaa. Tällöin yksittäistä asiaa ei ole tarkoituksenmukaista enää siirtää eikä tutkia, vaan vastauksessa viitataan aiempaan kannanottoon. Usein vastaus lähetetään tiedoksi kantelun kohteelle.

OA ei ole vaihtoehto muutoksenhauille. Vakiintuneesti tutkimatta jätetään kantelut sellaisista päätöksistä, joihin on haettu tai olisi voinut hakea muutosta. Muutoksenhakukelpoisiin päätöksiin tulee yleensä ensin hakea Riseltä oikaisua. Oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja sen päätöksestä edelleen korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

### 4.7.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksen kohteina olivat Riihimäen vankila (1186/2023\*, 2330/2023\*), johon tehtiin myös esteettömyyttä kartoittanut tarkastus (6259/2023\*), Hämeenlinnan vankila (2911/2023\*) ja Keravan vankila. Tarkastuksia käsitellään jaksossa 3.5.

### 4.7.4 LAUSUNNOT, OMAT ALOITTEET JA ESITYKSET

#### LAUSUNNOT

AOA Sarja antoi oikeusministeriölle lausunnon vaarallisimpien väkivaltarikollisten vapauttamisen edellytyksiä arvioineen työryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön julkaisuja 2023:11) (2694/2023).

#### OMAT ALOITTEET

Omasta aloitteesta otettiin tutkittaviksi:

- alaikäisten vankien sijoittaminen avoimempiin olosuhteisiin silloin, kun laitosturvallisuus ja vankilassa pitämisen varmuus eivät edellytä sijoittamista suljettuun vankilaan (1178/2023)
- valvontahenkilökunnan voimankäyttö (3820/2023); kyseessä oli yksittäisen vangin tarkastuksen aikana esittämä väite omasta kohtelustaan ja
- käsittelyajat asiakasarviointiyksikössä (3638/2023\*).

Asiakasarviointiyksikön toimintaa koskevissa kymmenissä kanteluissa kerrottiin seuraavista ongelmista: Vankilasta toiseen siirtämistä koskevien vankien hakemusten ja vankiloiden siirtoesitysten ratkaiseminen oli kestänyt useita kuukausia. Rangaistusajan suunnitelmia ei ollut laadittu tai olemassa olevia suunnitelmia muutettu. Lupauksia tehdä päätös vireillä olevassa asiassa ei noudatettu. Tiedusteluihin ja pyyntöihin ei vastattu joko lainkaan tai kohtuullisessa ajassa. Väitetyt viivästykset olivat vankien kohtelun ja oikeuksien kannalta erittäin ongelmallisia. AOA pyysi selvitys- ja lausuntopyynnössään, että Rise pyrkisi hahmottamaan ongelmien syyt ja laajuuden, mutta ennen kaikkea sen, kuinka ongelmat viipymättä ratkaistaisiin.

Vuonna 2023 vireille tulleita omia aloitteita ei ole vielä ratkaistu.

## ESITYKSET

Perusoikeuksien rajoittamisesta tulee olla laintasoiset, riittävän täsmälliset säännökset. Vapautensa menettäneiden oikeuksista on säädettävä lailla. AOA saattoi OM:n tietoon lainsäädäntötyötä varten seuraavia puutteita.

Vanki saa perustellusta syystä toimittaa vankilan välityksellä rahaa ja muita maksuvälineitä vankilan ulkopuolelle tai toiselle vangille. On tulkinnanvaraista, mitä ´perustellulla syyllä´ tässä säännöksessä tarkoitetaan sekä mistä rahavaroista ja millaisista tilanteista on kyse (554/2022).

On epäselvää, voiko vankia pitää järjestysrikkomuksen selvittämisen perusteella erillään vain seitsemän päivää kerrallaan vai voiko erillään pidon aikana alkaa uusi määräaika. Epäselvää on myös, miten vangin oikeusturva ajan pituuden osalta toteutuu. Erillään pitämistä koskevaan päätökseen voi hakea muutosta, mutta tämä erillään pidon alkaessa tehtävä päätös ei sisällä ratkaisua ajan pituudesta (1362/2022).

Poistumislupasäännösten ja toiseen vankilaan lyhyeksi ajaksi siirtämistä koskevien säännösten keskinäinen suhde oli epäselvä tilanteessa, jossa poistumislupakelpoinen vanki oli menossa tapaamaan toisessa vankilassa olevaa puolisoaan (3250/2022\*).

Videoyhteyttä koskevasta säännöksestä voi saada käsityksen, että yhteyden toteuttaminen olisi harkinnanvaraista vangin oikeudenkäyntiasiamiehen kyseessä ollessa. AOA näki painavia perusteita sille, että tutkintavangille ja hänen asianajajalleen on järjestettävä videoyhteys vastaavalla tavalla kuin tapaamisesta asiamiehen kanssa on säädetty (3918/2022\*).

Vankeuslain mukaan muutosta hakeva vanki voi toimittaa oikaisuvaatimuksensa yksikönpäällikölle. Käytännössä oikaisuvaatimuksen ottaa vastaan muu henkilökunta. AOA saattoi OM:n arvioitavaksi, onko asiassa tarvetta lainsäädäntötoimiin. AOA esitti myös Riselle, tulisiko henkilökuntaa ohjeistaa oikaisuvaatimusten käsittelystä (5997/2022).

OM:n tulkinta, ettei avolaitosvangille voida maksaa saman päivän osalta sekä palkkaa että toimintarahaa, oli AOA:n mukaan mahdollinen. Vastakkainenkaan näkemys ei ollut perusteeton. Avolaitospalkan ja toimintarahan maksamista koskevien säännösten selventämistarve tulisi käydä läpi (7451/2022).

Tulkinnanvaraista on, onko vangilla muutoksenhakuoikeus päätökseen, jolla järjestysrikkomusta ei viedä kurinpitokäsittelyyn, vaan asian selvittäminen lopetetaan, koska rikkomusta ei ole tapahtunut tai vankia ei ole syytä epäillä rikkomuksesta (7551/2022).

AOA:n Rikosseuraamuslaitokselle ja Valtiokonttorille tekemää hyvitysesitystä käsitellään jaksossa 3.7. Kantelijan oikeutta turvallisuuteen oli loukattu, kun hän koki sellitoverinsa vuoksi pelkoa ja joutui estämään tämän itsemurhayrityksen (7663/2022\*).

## 4.7.5 MUITA RATKAISUJA

### HUOMAUTUKSET

AOA antoi lainvastaisesta menettelystä huomautuksen Mikkelin vankilalle. Kantelija oli sijoitettu eristysselliin kameravalvontaan hänen käyttäytyttyään epäasiallisesti vartijaa kohtaan ja jätettyään noudattamatta kehotusta siirtyä omalle osastolleen. Kameravalvontaan voi sijoittaa vain, jos lain edellytykset tarkkailulle tai eristämistarkkailulle ovat olemassa. Kantelijan tilanteessa näin ei ollut (5244/2022).

## MENETTELYVIRHEET VAARANTAVAT OIKEUSTURVAN TOTEUTUMISTA – LAIN SISÄLTÖÄ EI AINA TUNNETA

Hallintolain noudattamisessa oli paljon ongelmia. Tässä jaksossa on esimerkkejä tyyppillisistä virheistä.

Hallintolaki edellyttää päätösten perustelemista. Päätökset tulee perustella konkreettisilla ja riittävän yksityiskohtaisilla tosiseikoilla. Usein niiden sijasta on virheellisesti ilmoitettu vain päättelyn lopputulos tai lakitekstin sanamuoto esimerkiksi seuraavasti.

Osastosijoittelupäätöksen perusteeksi oli kirjattu vangin yhteydet järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Epäselväksi jäi, miten tämä oli todettu (2347/2022). Valvomatonta tapaamista koskevassa päätöksessä perusteluna oli, että siitä aiheutuisi vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle tai haittaa vankilan toiminnalle. Lakitekstin toistamisen sijaan olisi tullut ilmoittaa, mitkä olivat ne tosiasiat, joiden perusteella tähän oli päädytty (1853/2022).

Toisinaan kirjalliset päätökset ovat jääneet kokonaan tekemättä, kuten päätettäessä vangin välittömästä siirtämisestä avolaitoksesta suljettuun vankilaan (5371/2022). Vangin kirjalliseen pyyntöön saada omaisuuttaan haltuunsa oli vastattu asiointilomakkeella kieltävästi. Asiassa olisi tullut tehdä perusteltu hallintopäätös ja antaa vangille oikaisuvaatimusohjeet (5999/2022).

On myös tavanomaista, että asiaa ei selvitetä hallintolain edellyttämällä tavalla.

Kantelija oli hakenut valvomatonta tapaamista ja ilmoittanut hakemuksessa, että tapaa ja hänen avopuolisonsa. Väestötietojärjestelmän mukaan näin ei ollut. Kantelijalta olisi ennen asian ratkaisemista tullut pyytää lisäselvitystä yhdessä asumisesta. Jos riittävää näyttöä avoliitosta ei tällöinkään olisi saatu, olisi tullut selvittää, onko tapaa mahdollisesti lain tarkoittama ”muu vangille tärkeä henkilö” ja onko tapaa perusteltua vangin yhteyksien säilymiseksi tai muusta vastaavasta syystä. Lisäksi tulisi ottaa huomioon vankilalla mahdollisesti olevia tietoja, muun muassa hakijan ja tapaa yhteydenpidosta vankeusaikana (4609/2022).

Tapaa oli aiemmin ollut esitutkinnassa epäilty rikoksista. Yhtä rikosepäilyä koskeva syyte oli lainvoimaisesti hylätty ja toisen rikosepäilyn osalta oli tehty päätös syyttämättä jättämisestä. Tästä huolimatta kielteistä päätöstä valvomattomasta tapaamisesta oli virheellisesti perusteltu aiemmillä rikosepäilyillä. Selvittämisvelvollisuus oli laiminlyöty (5846/2022).

Kielteisen poistumislupapäätöksen perusteluissa todettiin, että kantelija voi hoitaa työnhaun etäyhteydellä. Kantelijan mukaan työnantaja edellytti tapaamista kasvotusten. Vankilan olisi tullut selvittää työnantajalta, oliko etäyhteys riittävä (6158/2022).

Hallintolaki edellyttää, että asia käsitellään ilman aiheetonta viivytystä. Tämä ei toteutunut, kun valvomatonta tapaamista koskeva päätös annettiin haettua tapaamisajankohtaa edeltävänä päivänä (3002/2022). Aiheeton viivästys tapahtui myös, kun turvallisuuslausunto avolaitoshakemuksen käsittelyä varten annettiin kolmen kuukauden kuluttua hakemuksen vireille tulosta (1285/2023). Vankila käsitteli lähes kuukauden vangin hakemusta saada poistua saatettuna tapaamaan vastasyntynyttä lastaan. Asiaa käsiteltiin osastokokouksessa kaksi kertaa. AOA:n mukaan asia oli kiireellinen. Poistumislupahakemuksen ratkaisee päätöksentekijä esittelystä. Osastokokous on epävirallinen lausunnonantaja eikä sen näkemystä olisi pitänyt odottaa (6073/2022).

Risessä on ollut ongelmia oikaisuvaatimusten ja Riselle tehtyjen kantelujen käsittelyssä.

Rise ei kyennyt käsittelemään oikaisuvaatimuksia lainmukaisesti. Laki edellyttää niiden kiireellistä käsittelyä. Käsittelyaika Risessä oli helmi-maaliskuun vaihteessa 2022 ollut 107 päivää. Perustuslain takaama oikeusturva ei toteutunut riittävästi. AOA piti asianmukaisena Risen ilmoittamaa tavoitetta, että oikaisuvaatimusten käsittelyaika olisi pääsääntöisesti kuukausi ja enintään kaksi kuukautta (7262/2022\*).

Kantelujen käsittelyaika oli Risen oikeusyksikössä osittain lainvastainen. Kantelijan asioiden käsittely oli kestänyt 1 vuoden ja 10–11 kuukautta. Risen mukaan kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika oli maaliskuun alussa 2022 hieman alle 12 kuukautta. AOA painotti viranomaisen oman laillisuusvalvonnan merkitystä ja velvollisuutta järjestää kantelujen käsittely toimivaksi. Viivästyksen arvioimiseen sisältyy asiakohtaista harkintaa. Kantelujen käsittelyaika voi olla selvästi pidempi kuin monien muiden asioiden ilman, että viivytyksettömyyden vaatimusta voidaan katsoa rikutun. Kun keskimääräinen käsittelyaika oli ollut noin vuosi, osaa kanteluista ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Tällöin kauimmin käsittelyssä olleiden kanteluasioiden käsittely on voinut kestää huomattavan pitkään, kuten kantelijan tapauksessa (7262/2022\*).

## HENKILÖKOHTAINEN KOSKEMATTOMUUS JA YKSITYISELÄMÄN SUOJA

Vankien henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja yksityiselämän suojaan saa puuttua vain, jos siitä on laissa nimenomaisesti säädetty. Puuttuminen tulee tehdä vangin ihmisarvoa kunnioittaen ja hienotunteisesti.

Henkilöntarkastuksessa vanki voidaan velvoittaa riisuuntumaan sen tutkimiseksi, ettei hänellä ole luvattomia aineita piilotettuna vaatteiden alle. Henkilöntarkastus ei sisällä oikeutta tarkastaa vangin riisuttua kehoa koskettamalla. Henkilöntarkastus tulee suorittaa henkilökohtaista koskemattomuutta vähiten loukkaavalla tavalla. Tarkastettava tulisi riisuttaa kahdessa vaiheessa siten, että ensin hän riisuu vaatteet vyötärön ylä- tai alapuolelta, minkä jälkeen hän pukee ne takaisin päälleen, ennen kuin hän riisuu vartalon toisen puolen (6893/2022). Kantelijan alastoman kehon ihoa oli tunnusteltu käsin. Tällaisessa fyysisesti puuttuvassa tutkimisessa on kyse henkilönkatsastuksesta (132/2023\*).

Kantelijan mukaan hänen oli henkilöntarkastuksen yhteydessä käsketty nostaa kiveksiään. Vartijan mukaan kantelijaa ei käsketty vaan häneltä oli kysytty, oliko kivesten takana huumausaineita piilossa. Nivusten, ulkoisten sukupuolielinten, pakaroiden ja peräaukon seikkaperäinen visuaalinen tarkastaminen on henkilönkatsastusta. Tällaiset toimenpiteet menevät olennaisesti pidemmälle kuin henkilöntarkastukseen kuuluva oikeus tarkastella yleispiirteisesti kehoa. AOA ei pitänyt oleellisena sitä, oliko kantelija toiminut kysymyksen perusteella vai käskystä. Vangin suostumus ei oikeuta vankilaa henkilöntarkastusta pidemmälle menevään toimenpiteeseen (7018/2022).

Turvataarkastuksen saa tehdä koulutettua koiraa käyttäen vain, kun tarkastettavalla on vaatteet päällä (7018/2022). Turvataarkastuksessa vanki voidaan tarkastaa metallinilmaisimella ja tarkastettavaa voidaan pyytää vaihtamaan vaatteensa henkilökunnan läsnä ollessa. Turvataarkastus ei oikeuta kävelyttämään alastonta vankia metallinilmaisimen läpi (132/2023\*).

Vankilan tapa tarkastaa saapuvat vangit vastasi henkilöntarkastusta. AOA totesi, ettei oikeutta suorittaa henkilöntarkastus kaikille saapuville vangeille ole. Henkilöntarkastus edellyttää laissa mainittujen tapauskohtaisten konkreettisten perusteiden olemassaoloa. Saapuva vanki voidaan lain mukaan tulotarkastuksen yhteydessä velvoittaa vaihtamaan vaatteensa. Hänelle voidaan myös tehdä turvataarkastus, jonka yhteydessä vaatteiden vaihto voi tapahtua henkilökunnan läsnä ollessa. Turvataarkastus ei mahdollista kehon yksityiskohtaista tarkastelua enempää kuin mitä vaatteiden vaihdon aikana voidaan havaita. Vangin yksityisyyden suojan kannalta on perusteltua, että vaatteiden vaihtoa seuraa vain yksi virkamies, ellei turvallisuus poikkeuksellisesti vaadi muuta. Riisuuntumista valvovien virkamiesten lisäksi tilassa ei tule olla henkilöitä muissa työtehtävissä. Erottelu turvataarkastuksen ja henkilöntarkastuksen välillä on keskeistä. Henkilöntarkastus on puuttuvampi toimenpide ja sitä on säännelty selvästi yksityiskohtaisemmin (452/2022).

Risen ohjeen mukaan virtsanäytettä antavalle vangille tulee antaa esimerkiksi kylpytakki. AOA piti vangin ihmisarvon ja hienotunteisen kohtelun näkökulmasta perusteltuna, että vangilla on näytettä antaessaan mahdollisuus pitää yllään enemmän vaatteita kuin pelkät alushousut, esimerkiksi juuri ohjeessa mainittu kylpytakki tai muuta vaatetusta (452/2022).

Tarkkailu, jossa vankia valvotaan ympärivuorokautisesti kameravalvonnalla, on sallittua vain laissa säädettyissä tilanteissa. Laillinen peruste tarkkailulle ei ollut, että vanki kieltäytyi siirtymästä asuinostaston käytävältä omaan selliinsä. Tarkkailusta tulee tehdä hallintopäätös, josta vangilla on oikeus hakea muutosta. Päätös oli tekemättä ja muutoksenhakuohjeet antamatta (4372/2022). Kaikkien päihtyneiden vankien rutiininomainen tarkkailuun sijoittaminen ei ole lainmukaista. Päihtynyt vanki voidaan sijoittaa tarkkailuun, jos se on välttämätöntä hänen terveydentilansa seuraamiseksi ja turvallisuutensa varmistamiseksi (1658/2023).

## OLOSUHTEET JA KOHTELU VANKILASSA

Vankilan tarjoamia vaatteita arvosteltiin kanteluissa monin tavoin. Vankilan tulee tarvittaessa tarjota vangille soveltuva vaatetus. AOA:n mukaan vangille annettavien vaatteiden tulee olla ehjiä ja käyttäjälleen sopivan kokoisia. Vaatteiden käyttötarkoitus, kuten ulkoilu ja liikunnan harrastaminen, tulee ottaa tarjottavassa vaatevalikoimassa huomioon. Tarkastushavaintojen mukaan talviulkoilua varten olikin hankittu toppahousuja ja kaulureita. Vankilan tulee seurata vaatetuksen asianmukaisuutta aktiivisesti ja esimerkiksi poistaa käytöstä rikkinäiset vaatteet (3338/2022). Vangin ulkoiluoikeuden toteutuminen edellyttää mahdollisuutta vuodenajan ja sään mukaiseen pukeutumiseen. Vankilan tulee varautua vaatetarjonnassa sään vaihteluihin (6515/2022).

Sellien kalustuksessa havaitaan ajoittain puutteita. Matkasellien kalustukseen tulee kuulua sängyn lisäksi vähintään tuoli ja pöytä. Vangin asianmukaiseen ja ihmisarvoa kunnioittavaan kohteluun kuuluu, että hän voi syödä ruokansa pöydän ääressä istuen (1790/2023).

Lain mukaan vangeille tulee tiedottaa laitoksen oloista sekä vankien oikeuksista ja velvollisuuksista. AOA:n mukaan vankia velvoittavien säännösten tulee olla helposti vangin saatavilla. Järjestyssäännön sisältävä kansio oli lainattavissa osaston valvomosta. Yleensä järjestyssäännöt ovat osastolla vankien luettavissa kansioissa tai ilmoitustaululla. Vankilan olisi perusteltua arvioida tiedottamiskäytäntöään (4584/2023).

Laki edellyttää, että vangille varataan mahdollisuus seurata radio-ohjelmia. Vankila ei voi edellyttää, että vanki hankkii radion itse. Vankilan tulee hankkia niitä tarvittava määrä. Vangeille tulee tiedottaa esimerkiksi tulo-oppaassa, että he voivat saada radion käyttöönsä (5362/2022).

Vankilassa tarjottavan ruoan määrästä ja laadusta kanneltiin usein. Rise on ruokahuollon ulkoistamisesta huolimatta viime kädessä vastuussa sen toimivuudesta ja lainmukaisuudesta (6522/2023). Ruokahuoltoa koskevat kantelut siirrettiin pääosin Risen vastattaviksi (katso kohta 4.7.2).

Vankien yhdenvertaisella kohtelulla ei voida perustella vangeille tarjottavien palveluiden ja toimintojen karsimista. Erään osaston vangeille ei jaettu iltapalan yhteydessä heidän omia eväitään, koska vankilan kaikkien vankien kohdalla ei ollut mahdollista toimia samoin. AOA:n mukaan osastojen käytännöissä voi perustelluista syistä olla eroja. Vankien omien ruokien jakaminen iltapalajakelun yhteydessä voi olla osaston suljettuja olosuhteita kompensoiva toimi. Se ei avoimempaan osastoon verrattuna tarkoita sellaista ”ylimääräistä etua”, joka olisi yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen (4397/2022\*).

AOA ei nähnyt riittäviä ja asianmukaisia perusteita sille, ettei sellin suihkuveden lämpötila ollut vangin itsensä säädettävissä. Lain mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja (normaalisuusperiaate) (3022/2022).

Vankila ei ollut noudattanut Vankiterveydenhuollon yksikön suositusta antaa kantelijalle terveydellisistä syistä lisätyyny. Vankilan kieltäytymisen perusteeksi esittämä paloturvallisuus ei ollut pätevä peruste, koska kaikkien vankilan tynnyjen tulee olla paloturvallisia. Perustuslain asettama velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut korostuu suljetussa laitoksessa, jossa vanki ei itse voi järjestää asioita vastaavasti kuin vankilan ulkopuolella. Tyyny olisi tullut hankkia (3250/2022\*).

## OSASTOSIJOITTELU JA OSASTOJEN TOIMINTA

Kansainvälisten suositusten mukaan vangin tulisi saada olla sellin ulkopuolella ainakin kahdeksan tuntia päivässä. Tänä aikana tulisi olla mielekkäitä ja kehittäviä toimintoja. Myös kotimainen lainsäädäntö velvoittaa järjestämään työtä, koulutusta tai kuntoutusta sekä vapaa-ajantoimintaa. Usein kantelun kohteena on, että tämä ei toteudu. Ongelmaa on käsitelty esimerkiksi Riihimäen vankilaa koskeissa tarkastuskertomuksissa (1186/2023\*, 2330/2023\*). Toistuvasti kannellaan myös siitä, että osaston päiväjärjestystä ei noudateta tai sitä on jouduttu muuttamaan lyhytaikaisesti. Useimmiten kyse on siitä, että henkilökuntaa ei ole riittävästi (181/2023).

Liikuntaesteinen vanki joutui asumaan inva-sellisissä osastolla, joka muutoin oli tarkoitettu vain lyhytaikaiseen sijoittamiseen. Osastolla ei järjestetty toimintaa eikä vankien ollut mahdollista viettää vapaa-aikaa yhdessä. AOA:n mukaan liikuntarajoite ei saa johtaa tällaiseen tilanteeseen. Inva-selliä ei pidä käyttää, ellei olosuhteita saada lainmukaisiksi (4646/2022).

Tavanomainen virhe on, että vanki on joutunut olemaan liian pitkään matkasellisissä. Matkasellit on tarkoitettu saapuville ja lähteville vangeille. Ne eivät olosuhteidensa eivätkä toiminta- ja vapaa-ajanviettomahdollisuuksiensa osalta vastaa vankien kohtelulta edellytettyä. Siksi niihin ei saa sijoittaa vankeja asumaan. Usein kyseessä on yliasutus, jolloin sopivalla asuinosaastolla ei ole tilaa saapuvalle vangeille (4398/2022).

Tutkintavanki oli vastaajana hovioikeudessa kuukausia kestäneessä käsittelyssä. Hänet kuljetettiin sijoitusvankilastaan lähimpänä tuomioistuinta olevaan vankilaan. Hän asui siellä matkasellisissä touko-kesäkuussa pitkiä jaksoja, pisimmillään yhtäjaksoisesti 12 vuorokautta. Jaksojen välissä hänet kuljetettiin sijoitusvankilaansa muutamiksi päiviksi. Syksyllä hän asui matkasellisissä hieman lyhyempiä jaksoja yhteensä kymmenen kertaa. Vankilan vaikean yliasutuksen takia häntä ei sijoitettu asuinosaastolle. AOA:n mukaan Rise epäonnistui kantelijan kohtelussa. Kyse oli sekä tutkintavangin oikeuksien toteutumatta jäämisestä matkaselliolosuhteissa että oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Oikeudenkäyntiin valmistautuminen usean hengen matkasellisissä voi olla vaikeaa. Risen tulisi laajoissa rikosasioissa suunnitella tutkintavankien asuminen ja kuljetukset eri yksiköiden yhteistyönä, jotta tämän kaltaiset tilanteet voitaisiin välttää (6806/2022\*).

AOA:n mukaan sosiaalisten kontaktien rajoittaminen siten, että vangit jaetaan sellin ulkopuolisessa toiminnassa kahden hengen ryhmiin, ei perustu lainsäädäntöön vaan on vastoin vankien kohtelua koskevaa sääntelyä. Varmuusosaastolle sijoitetut vangit saivat sellin ulkopuolella ollessaan olla tekemisissä vain yhden vangin kanssa kerrallaan. Varmuusosaastolla, kuten muillakin asuinosaastoilla, vangeilla on oikeus osallistua toimintaan eli työhön, koulutukseen tai kuntoutukseen. Lisäksi laissa säädetään velvollisuudesta järjestää vangeille vapaa-ajantoimintaa. Lain esitöissä todetaan varmuusosaaston luonteeseen kuuluvan, että vanki viettää vapaa-aikaansa muiden samalle osaastolle sijoitettujen vankien kanssa (3022/2022).

Vankilassa tulee olla vankeuslain mukainen sopimusosaasto, jolla vangit sitoutuvat päihitteettömyyden valvontaan. Vangilla ei kuitenkaan ole subjektiivista oikeutta päästä sopimusosaastolle, vaan sijoittamisessa otetaan huomioon yleinen osastosijoittelua koskeva säännös (6554/2022). Sopimusosaaston puuttuminen tuli ilmi erään toisenkin vankilan osalta (4976/2022).

## ONGELMIA IHMISSUHTEIDEN YLLÄPITÄMISESSÄ

Vangeilla on oikeus pitää yhteyttä vankilan ulkopuolisiin henkilöihin puhelimitse ja tapaamisissa. Vangeille voidaan myös lain määrittelemissä tilanteissa myöntää poistumislupa. Erityisesti tapaamista korvaavan videoyhteyden myöntämisessä oli epäselvyyksiä.

AOA otti kantaa varmuusosaastolla olevan vangin mahdollisuuteen pitää yhteyttä lapsensa kanssa. AOA totesi muun muassa seuraavaa.

Yhteydenpito videoyhteyden välityksellä on tarkoitettu erityisesti yhteyden pitämiseen lähiomaisiin ja muihin läheisiin. Videoyhteyden epäämisestä näiden kyseessä ollessa ei ole säädetty mitään. Kantelijan omaisilla oli pitkä tapaamismatka, useita satoja kilometrejä, mikä erityisesti pienelle lapselle on kohtuutonta. Laki ei erottele varmuusosastolle sijoitettuja vankeja, vaan mahdollisuus videoyhteyteen koskee myös heitä.

Viranomaisten tulee perustuslakiin, ihmisoikeussopimuksiin ja laissa säädettyihin vankeuden täytäntöönpanon tavoitteisiin perustuen tukea ja edistää vankien ja heidän läheistensä välistä yhteyttä. Erityisen painava tämä velvoite on alaikäisten lasten kyseessä ollessa. Vaikka videoyhteydellä toteutettavan tapaamisen myöntäminen tai epääminen on laissa jätetty vankilan harkintavaltaan täysin avoimen näköisesti siten, että vankeuslain mukaan yhteydenpitoon voidaan antaa lupa ja tutkintavankeuslain mukaan voidaan järjestää mahdollisuus olla yhteydessä, on päätöksentekijän otettava huomioon videoyhteydestä säättämisen tarkoitus ja laissa mainitut soveltamistilanteet, tapaamisoikeuden tarkoitus yleisesti sekä hallinnon oikeusperiaatteet, muun muassa yhdenvertaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Vankilalla on harkintavaltaa lähinnä siinä, onko kyseessä tilanne, johon videoyhteys on tarkoitettu, sekä siinä, millaisina aikoina ja kuinka usein videoyhteys on vankilan toiminnan kannalta mahdollista järjestää.

Videoyhteyttä voidaan tarvittaessa valvoa siten, että vankilan henkilökunta saa olla läsnä ja kuvan tallentaminen on mahdollista. Videoyhteydellä tapahtuvan keskustelun kuuntelu ja tallentaminen ei sen sijaan ole mahdollista. Videoyhteys voidaan myös laissa mainituissa tilanteissa keskeyttää.

Turvallisuus on yksi vankeuden täytäntöönpanon sisällölle asetettavista vaatimuksista. Vankeus on pantava täytäntöön siten, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. Turvallisuuden merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon tarkoitussidonnaisuus ja oikeasuhtaisuus. On harkittava, kuinka uskottavaa ja todennäköistä on, että lain sallimin tavoin valvottu videoyhteys vaarantaisi turvallisuutta. Videoyhteys voidaan AOA:n näkemyksen mukaan evätä turvallisuuteen perustuen lähinnä vain, jos tapaajan henkilö ja videoyhteyden valvonta huomion ottaen on realistista olettaa, että videoyhteyden aikana valvonnasta huolimatta mahdollistuisi jokin sellainen toiminta, jonka estämiseksi vanki on sijoitettu varmuusosastolle. Muussa tapauksessa kielteinen päätös voi muodostua harkintavallan väärinkäytöksi ja olla myös suhteellisuusperiaatteen vastainen.

Kantelijan tapauksessa vankilan kielteiset päätökset vaikuttivat pohjautuneen turvallisuuteen ja valvontaan liittyviin kysymyksiin. AOA piti valvontamahdollisuuksien puutteilla perusteltuja kielteisiä päätöksiä hyvin ongelmallisina (3022/2022).

Yhteydenpidosta videoyhteyden välityksellä on säädetty, jotta vanki voisi nähdä niitäkin läheisiään, joilla on pitkä matka vankilaan tai muutoin erityisiä vaikeuksia saapua tapaamiseen. AOA:n mukaan kielteiselle päätökselle on näissä tilanteissa vaikea nähdä perusteltuja syitä. Jos videoyhteyttä ei tällöin myönnetä, vangit voivat joutua yhteydenpidon osalta keskenään hyvin erilaiseen asemaan sen mukaan, mihin laitokseen Rise on päättänyt vangin sijoittaa ja mikä on tapaajan asuinpaikka ja mahdollisuus matkustaa vankilaan (4609/2022).

Vankila priorisoi vangin lähiomaisia ja muita läheisiä videoyhteydellä tapahtuvassa yhteydenpidossa. Lain mukaan videoyhteys voidaan näiden kahden henkilöryhmän lisäksi järjestää yhteyksien säilymiseksi tai muusta tärkeästä syystä myös muun vangille tärkeän henkilön kanssa. AOA totesi, että videoyhteyden myöntämisen rajaaminen vankilan päätöksellä yleisesti siten, että se myönnetään kahdelle laissa mainitulle henkilöryhmälle mutta ei kolmannelle, ei ole lain mukaista. Vaikka lähisukulaiset, puoliso tai avopuoliso usein ovat läheisimmät ihmissuhteet, ei aina välttämättä ole näin. On mahdollista, että vanki pitää videoyhteyttä muuhun henkilöön ensisijaisena. Vangin on voitava valita, onko hän mieluiten videoyhteydessä lain tarkoittaman ”muun tärkeän henkilön” kanssa. Videoyhteys edellyttää tällöin kuitenkin, että vankila toteaa laissa edellytetyjen perusteiden kyseisen tapaajan osalta täyttyvän (4597/2022).

Laissa erikseen säännelty lapsen tapaaminen on tarkoitettu vankien alle 15-vuotiaille lapsille ja se järjestetään erityisesti lapsille sopivassa tilassa. Lapsen tapaamiset tulisi järjestää siten, että ne ovat ajallisesti mahdollisia myös lapsille, jotka ovat arkipäivisin koulussa tai päiväkodissa taikka joiden huoltaja on arkisin töissä. AOA piti lisäksi perusteltuna, että lapsen tapaaminen olisi mahdollista viikoittain, kuten valvotut tapaamiset muutoinkin ovat (2843/2022).

Varmuusosastosisoitus ei ole peruste rajoittaa tai muutoin heikentää vangin mahdollisuutta puhelimen käyttöön muista asuinosaista poiketen. Vangilla tulisi olla mahdollisuus käyttää puhelinta sellaisina aikoina, että yhteydenpitoon puhelimitse on tosiasiallinen mahdollisuus (3022/2022).

Avolaitoksessa ei ollut tiloja valvomattomia tapaamisia varten, minkä vuoksi vangeille myönnettiin poistumislupia perhesyillä. Matka-aikaa ei päätöksessä määritelty erikseen, vaan se sisältyi poistumislupaan, joka oli aina kymmenen tunnin mittainen. Poistumislupapäätökset tulee tehdä yksilöllisesti harkiten. Kaavamaista poistumislupakäytäntöä ei voi perustella yhdenvertaisella kohtelulla. Käytäntö asetti vangit tapaamiseen käytettävissä olevan ajan suhteen hyvin erilaiseen asemaan toisiinsa nähden sen mukaan, kuinka paljon aikaa kului matkoihin. Matka-aika tulee huomioida ja merkitä päätökseen (3250/2022\*).

## VANGIN OMAISUUS

Omaisuuksien haltuun saamisesta kannellaan usein. Kielteiseen omaisuuden hallussapitoa koskevaan päätökseen voi hakea oikaisua. OA ei yleensä tutki muutoksenhakukelpoisia päätöksiä vaan vangin tulisi hakea oikaisua Riseltä. Tyypillinen peruste omaisuutta koskevalle kantelulle on, että eri vankiloiden hallussapitokäytännöt eivät ole yhteneviä. AOA:n vakiintunut kanta on, että samantyyppisissä laitoksissa hallussapitokäytäntöjen on yleensä perusteltua vastata toisiaan. Toiminnan yhdenmukaisuutta lisätään kuitenkin parhaiten siten, että Rise saa ratkaistavakseen oikaisuvaatimuksia asiasta.

Vangin omaisuuteen voi liittyä muitakin kysymyksiä kuin kielteinen hallussapitopäätös. Omaisuuden haltuun saaminen on eräissä vankiloissa ollut vastaanotto-osaston ruuhkautumisen takia hidasta, kuten edellä jaksossa 4.7.2 on todettu. Asia käsiteltiin jo EOA:n kertomuksessa vuodelta 2022.

Vangin hallussa luvatta olleet sellitarkastuksessa löytyneet tupakkatuotteet oli hävitetty. Laki ei mahdollista hävittämistä. Vangin omaisuus olisi tullut ottaa vankilan säilytettäväksi (5109/2022).

Vangin olisi itse tullut saada kerätä tavaransa tai olla läsnä ja tarkastaa kerätyt tavarat siirrettäessä hänet avolaitoksesta suljettuun vankilaan. Kantelun yhteydessä tuli ilmi myös, että Rise oli vuonna 2017 ilmoittanut selvittävänsä vangin omaisuuden säilyttämisestä annettua määräystä, mutta näin ei ollut tapahtunut (7848/2022).

Vankilalla voi olla vankien käyttöön tarkoitettua omaisuutta tai sellaista voi olla perusteltua hankkia. Vankeuslain 9 luvun 1 §:ään perustuvat päätökset, ja siten myös niihin säädetty muutoksenhakuoikeus, koskevat vain vangin omaa omaisuutta. Vankilan hankkimien ja omistamien tavaroiden antamisessa vankien haltuun on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Päätösharkinnassa on kuitenkin huomioitava vankeuslain 1 luvussa säädetty periaatteet, kuten vankien yhdenvertainen kohtelu ja normaalisuusperiaate. Myös hallintolain 2 lukuun sisältyvät hyvän hallinnon perusteet tulee huomioida (3250/2022\*).



## 4.8

# Taloudellinen toiminta, maksuhäiriöt ja ulosotto

Asiaryhmään kuuluvat suurimpana asiakokonaisuutena ulosottoon luettavat asiat. Näitä ovat ulosottoa, konkurssia, yksityishenkilön velkajärjestelyä ja yrityssaneerausmenettelyä koskevat asiat. Jos kantelu koskee ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa, se luetaan tähän asiaryhmään, vaikka kysymys olisi menettelystä tuomioistuimessa. Asiaryhmässä käsitellään myös viranomaisten laskutus- ja perintämenettelyä sekä perintätoimintaa harjoittavien yhtiöiden menettelyä julkisoikeudellisten saamisten perinnässä. Myös talous- ja velkaneuvonta kuuluu tähän asiaryhmään.

Taloudellisen toiminnan osalta asiaryhmään kuuluu kilpailuvalvonta sekä kuluttaja-asiamiehen toiminta ja kuluttajaneuvonta. Tässä kertomusjaksossa käsitellään taloudellisen toiminnan viranomais- ja julkisista tehtävistä myös esimerkiksi rahoitusvalvontaa, elinkeinotukiasioita ja Patenti- ja rekisterihallituksen menettelyjä koskevia asioita sekä eräitä elinkeinojen valvontaa koskevia asioita. Senaatti-kiinteistöjä, Valtiokonttoria, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskusta (Valtori) sekä Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa (Tukes) koskevat asiat kuuluvat nekin tässä käsiteltäviin asioihin.

Ratkaisijana asiaryhmässä toimi 1.4.2023 asti AOA Pasi Pölönen, tämän jälkeen AOA Maija Sakslin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja. Asiaryhmän esittelijöinä toimivat myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Katja Harakka ja notaari Sanna-Kaisa Frantti.

### 4.8.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Toimintaympäristöä leimasi kertomusvuonna yhteiskunnassa vallinnut poikkeuksellisen tiukka taloudellinen tilanne. Tämä näkyi muun muassa siinä, miten ylivelkaantuminen ja sitä ennalta ehkäisevät toimet olivat esillä, samoin kuin sähköhyvitystä ja sähkölaskujen maksuajan pidentämistä koskevien lakien säätämisessä.

Kertomusvuonna aloittaneen hallituksen hallitusohjelmaan otettiin kirjaus suomalaisten ylivelkaantumisen torjumisesta. Hallitusohjelman mukaisesti hyväksyttiin lainmuutos, jolla ulosottovelallisen suojaosuuden väliaikaisena voimassa ollut korotusta jatkettiin toistaiseksi. Vuoden 2023 voimassa olleessa laissa suojaosuus oli korotettu takuueläkkeen tasolle. Lainmuutos merkitsee, että velallisen suojaosuus säilyy vuoden 2023 tasolla indeksitarkistettuna siihen saakka, kunnes ulosmittauksen uusista laskentasäännöistä on säädetty (LaVM 3/2023 vp). Tulojen ulosmittauksen laskentasääntöjen uudistamista ehdotettiin oikeusministeriön hankkeessa julkaistussa työryhmämietinnössä. Ehdotettujen laskentasääntöjen yksityiskohdat tarkentuvat hankkeen edetessä.

Valtioneuvosto asetti uuden talousosaamisen neuvottelukunnan seuraavaksi nelivuotiskaudeksi. Oikeusministeriön yhteydessä toimivan neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa edistää talousosaamista ja sitä koskevaa kasvatusta ja tutkimusta sekä talousneuvonnan kehittämistä samoin kuin tukea ja edistää viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä talousosaamisen kehittämisessä ja ylivelkaantumisen ennalta ehkäisemisessä.

Talousneuvonta oli esillä myös AOA:n määräämillä tarkastuksilla Oulun oikeusaputoimiston talous- ja velkaneuvonnassa (797/2023\*) ja Ulosottolaitoksen Pohjois-Suomen laajan täytäntöönpanon toimintayksikön Oulun toimipaikassa (796/2023\*). Yhteisenä teemana tarkastuksilla oli ennakoiva talousneuvonta ja talousneuvolatoiminta. Tarkastuksilla Talousneuvolatoiminnalle todettiin olevan selvä tarve.

Kertomusvuoden joulukuussa tuli kuluneeksi kolme vuotta ulosoton rakenneuudistuksesta. Ulosottolaitoksen edellä tarkoitettun toimintayksikön tarkastuksella perehdyttiin rakenneuudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin ja erityisesti sen vaikutuksiin ulosoton asiakkaisiin ja heidän oikeusturvaansa.

Kertomusvuonna vahvistettiin muutokset Innovaatorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annettuun lakiin. Laki selkeyttää niitä Business Finland -yhtiön julkisia hallintotehtäviä, jotka liittyvät Business Finland-rahoituskeskuksen vastuulle kuuluvaan rahoitustoimintaan. Se tarkentaa myös muita Business Finland -yhtiön hoitamia julkisia hallintotehtäviä sekä määrittelee säännökset, jotka koskevat yhtiön tehtävien ja henkilöstön siirtoa rahoituskeskukseen. Lainmuutos Hankkeessa oli otettu huomioon AOA:n ratkaisu julkisten hallintotehtävien siirtämisestä yritykselle (883/2018\*).

## 4.8.2 LAUSUNNOT

Asiaryhmässä annettiin seuraavat lausunnot:

- Oikeusministeriölle lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulosottokaaren 4 luvun 48 §:n muuttamisesta (5398/2023\*) ja lausunto työryhmän mietinnöstä sosiaaliturvaetuksien ulosmittaus (3102/2022).
- Valtiovarainministeriölle lausunto luonnoksista hallituksen esitykseksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta, sekä luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi (4257/2023) ja lausunto työryhmämuistiosta tietojenvaihdon parantamiseksi kansallisessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistöiminnassa (4302/2023) sekä lausunto valtion toimitilavuokrauksesta annettavasta valtioneuvoston asetuksen luonnoksesta ym. (2485/2023).
- Työ- ja elinkeinoministeriölle lausunto kuluttaja-asiameiehen linjauksesta Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä (895/2023).
- Eduskunnan hallintovaliokunnalle lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 53/2022 vp) laeiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä annetun lain ym. muuttamisesta (882/2023\*).

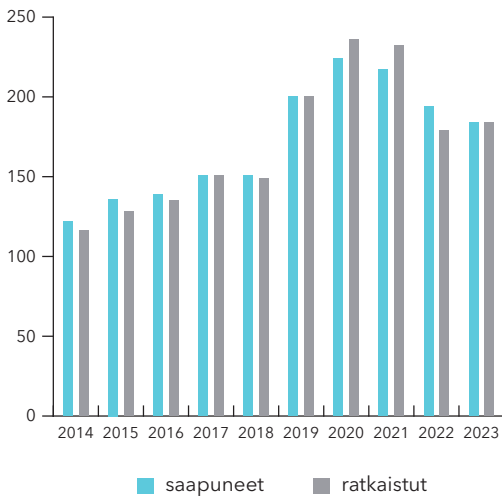
## 4.8.3 LAILLISUUSVALVONTA

Kertomusvuonna asiaryhmään kuuluvia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin yhteensä 184 (321 vuonna 2022). Näistä suurin osa koski ulosottomenettelyä. Toimenpideratkaisuja kanteluissa ja omissa aloitteissa oli 16.

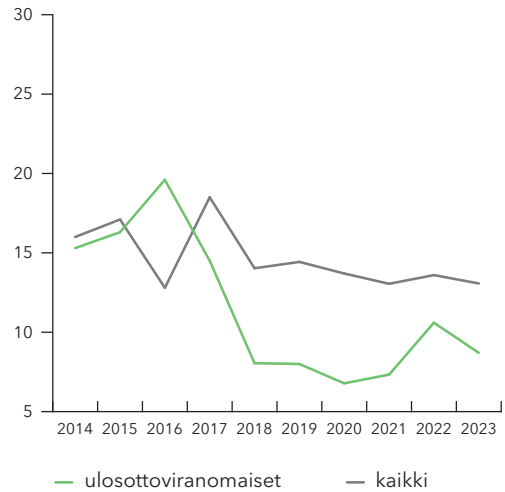
## ULOSOTTOMENETTELY

### Vapaakuukausihakemuksen käsittely

AOA antoi ulosottoylitarkastaja B:lle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä vapaakuukausihakemuksen ratkaisemisessa ja kiinnitti hänen huomiotaan kielteisen päätöksen perustelemiseen. AOA saattoi myös käsityksensä kantelijan vastaavana ulosottomiehenä aiemmin toimineen ulosottoylitarkastaja A:n menettelyn lainvastaisuudesta tämän tietoon, kun kantelijan hakemus oli jäänyt oikea-aikaisesti käsittelemättä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Ulosottoylitarkastaja B oli ratkaissut toukokuussa 2020 vireille tuleen kantelijan vapaakuukausihakemuksen tammikuussa 2022. Ratkaisu oli tehty ”teknisistä syistä”, jotta asia oli saatu ”käsittely” -tilaan ulosoton tietojärjestelmässä.

Päätöksen perusteluihin oli kirjattu ”Muu syy”. Päätöstä ei ollut annettu kantelijalle tiedoksi. AOA:n mukaan oli selvää, että päätöksen perustelut olivat riittämättömät, ja että päätös olisi tullut antaa kantelijalle tiedoksi. Kun päätöstä ei ollut annettu tiedoksi, kantelijalla ei ollut ollut mahdollisuutta käyttää perustuslaissa turvattua muutoksenhakuoikeuttaan ja mahdollisuutta saattaa päätös tuomioistuimen arvioitavaksi. Asiassa oli menetelty lainvastaisesti.

Vapaakuukausihakemuksesta ei myöskään ollut käsitelty oikea-aikaisesti. Hakemus oli tosiasiaa jäänyt käsittelemättä, kunnes ulosottoylitarkastaja B oli päättänyt asian käsittelyn edellä kerrotusti. Hakemuksen käsittely ei ollut täyttänyt perustuslaissa ja ulosottokaareissa säädettyjä vaatimuksia asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä ja oli ollut ulosottokaaren vastainen. (7419/2022\*)

Vapaakuukausihakemuksen käsittelyn kestosta oli kysymys myös asiassa, jossa hakemuksen käsittely oli jäänyt odottamaan lisäselvitystä mahdollisuudesta muuttaa hakemus ulosmittauksen määrän rajoittamista koskeväksi hakemukseksi. Hakemuksen käsittely oli kestänyt noin kolme kuukautta. AOA totesi, että vaikka ulosottoviranomainen oli kantelijan edun mukaisesti pyrkinyt selvittämään hakemuksen käsittelyä ulosmittauksen määrän rajoitushakemuksena, tästä huolimatta hakemusta ei ollut käsitelty ulosottokaaren edellyttämällä tavalla joutuisasti. Päätöstä ei myöskään ollut tehty laissa säädetyllä tavalla viipymättä hakemuksen vireilletulon jälkeen. Menettely oli ollut lainvastaista. (7912/2022)

### Puutteet ulosoton päätöksessä

Kanteluasian käsittelyn yhteydessä ilmeni, että ulosmittauksen lykkäämistä, vapaakuukautta tai ulosmittauksen määrän rajoittamista koskevassa päätöksessä päätöksen perusteeksi ilmoitettava säännös määräytyi sen perusteella, minkä hakemuksen lajin velallinen ulosoton sähköisessä asiointipalvelussa hakemusta tehdessään valitsee. Säännös tulostui päätösasiakirjaan tämän perusteella, eikä se ollut ulosottomiehen muutettavissa. AOA katsoi, ettei tilanne ollut hyväksyttävissä oleva. Päätöksen tekijän virkavastuulla on, että päätös on myös sovellettujen oikeussäännösten osalta lainmukainen.

AOA:n mukaan ulosottomiehellä tulee olla mahdollisuudet lopullisen päätössiakirjan muokkaamiseen ja soveltamiensa lainkohtien merkitsemiseen päätökselle. AOA pyysi valtakunnanvoudin kansliaa ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa.

Asiassa oli kysymys myös päätöksen perustelemisesta ja päätöksen kieliasusta, kun päätöksessä oli sekä suomen että ruotsinkielistä tekstiä. Päätöksestä ei ilmennyt, miksi perusteluissa ilmoitettuun lopputulokseen oli päädytty. Päätös ei siten ollut riittävästi perusteltu. Kun päätöstä ei ollut esikatseltu ennen sen vahvistamista ja siirtymistä postitukseen, AOA kiinnitti asian ratkaisseen ulosottoylitarkastajan huomiota päätöksen tarkastamisen tärkeyteen. (1299/2022\*)

Valtakunnanvoudin kanslia ilmoitti, että AOA:n päätös on otettu huomioon ulosoton valtakunnallisen tietojärjestelmän kehitystyössä siten, että ulosottomies pystyy jatkossa itse merkitsemään päätökseen sen tekemisessä soveltamansa lainkohdat.

### **Ulosmittauksen toimittaminen keskeytymääräyksen vastaisesti**

Kantelijalla oli ulosotossa asioita, joiden täytäntöönpanon käräjäoikeus oli keskeyttänyt tuomioistuinkäsittelyn ajaksi. Velkoja oli siirtänyt perinnässään olleen saatavan toiselle yhtiölle, joka oli hakenut saatavan ulosottoa. Kantelija oli pyytänyt ulosottotarkastajaa keskeyttämään perinnän tuomioistuinkäsittelyn ajaksi, mutta perintää oli jatkettu. Käräjäoikeuden keskeytyspäätös oli tullut Ulosottolaitoksen tietoon ja kirjattu tietojärjestelmään päätöksessä yksilöidylle saataville. Kuitenkin saatavan perinnän siirryttyä toiselle perintäyhtiölle, tiedossa ollut keskeytyspäätös ei ollut välittynyt Ulosottolaitoksessa tälle uudelle ulosottoasialle ja ulosmittaus oli tehty. Selvitysten perusteella keskeytyspäätös olisi ollut tarkistettavissa ulosoton tietojärjestelmästä. OA totesi, että menettely ulosotossa oli ollut virheellistä, kun ulosottoasian suoritukseksi oli toimitettu ulosmittaus täytäntöönpanon keskeytyspäätöksestä huolimatta. OA:n mukaan Ulosottolaitoksen kirjaamon ohjeistusta tulisi täsmentää tällaisten tilanteiden välttämiseksi. (4838/2022)

### **Velallisen kuuleminen ulosmitattavaa määrää muutettaessa**

AOA katsoi, että ulosotossa oli menetelty virheellisesti, kun velalliselle ei ollut ennen ulosmittauksen määrän muuttamista varattu tilaisuutta tulla kuulluksi.

Kysymys oli tulopohjan tarkistamisesta voimassa olevassa toistuvaistulon ulosmittauksessa niin, että palkasta ulosmitattava määrä oli noussut. Velallista ei ollut ennen ulosmitattavan määrän muuttamista kuultu. AOA:n mukaan ulosottokaaren kuulemista koskevasta säännöksestä, kuin myös ulosoton asianmukaisuuden ja avoimuuden vaatimuksista seuraa, että velallista tulisi kuulla velallisen asemaan huomattavasti vaikuttavista toimenpiteistä, ellei kuulemiselle ole estettä. Kantelijana olleen velallisen näkökulmasta hänen ulkomailta saamansa tulon lisäämistä tulopohjaan oli AOA:n mukaan pidettävä merkittävänä ja olennaisena muutoksena. Muutos oli vaikuttanut suoraan kantelijan kuukausittaiseen käyttövaraan niin, että pidätyksen määrä oli noussut noin 300 eurolla. Kuulemiselle ei esitetty estettä. Edelleen AOA katsoi, että erillisen, velalliselle tiedoksi annettavan päätöksen tekeminen tulopohjan muutoksesta toteuttaisi ulosoton asianmukaisuuden ja avoimuuden vaatimusta. AOA piti valtakunnanvoudin kanslian antamasta lausunnosta ilmeneviä ulosoton tietojärjestelmään tehtyjä täydennyksiä mainittuja ulosoton keskeisiä periaatteita edistävinä ja asianosaisten oikeusturvaa osaltaan turvaavina. Tietojärjestelmään oli lisätty asiakirja, jolla velalliselle ilmoitetaan ulosmitattavan määrän muutoksista ja kuulemisasiakirja, jota voidaan käyttää, jos maksukiellon muutoksesta on tarpeen ensin kuulla velallista. (7025/2022\*)

### **Varojen jako saataville ja viesteihin vastaaminen**

Kantelijalle tehtyjen kohdistusjärjestysten johdosta ulosmitatut varat oli pääsääntöisesti tilitetty vain velkojista toiselle. Velkojien yhtäläinen oikeus saada maksu ulosmitatuista varoista saataviensa suuruuden mukaisessa suhteessa ei AOA:n mukaan ollut siten toteutunut. Ulosottoviranomaisen menettely oli ollut virheellinen.

Ulosottotarkastajan selvityksen harhaanjohtavien tietojen osalta AOA totesi, ettei tämä ollut menetellyt selvitystä laatiessaan riittävän huolellisesti ja asianmukaisesti.

Kysymys oli myös viesteihin vastaamisesta. Asiassa jäi epäselväksi, oliko kantelijan viestit välitetty kantelijan uudelle ulosottomiehelle ja mikäli näin oli, oliko hän jättänyt niihin vastaamatta. AOA piti perusteltuna, että vastaavien tilanteiden välttämiseksi Ulosottolaitoksessa varmistettaisiin viestien välittyminen oikealle henkilölle. Kantelijalle aiheutuneen maksuhäiriömerkinnän osalta AOA totesi, että kantelija oli laiminlyönyt maksusuunnitelman noudattamisen, mihin laiminlyöntiin ulosottoviranomaiset eivät olleet vuoden aikana puuttuneet. Vaikka kantelija ei olisi välttynyt maksuhäiriömerkinnältä, AOA ei pitänyt asianmukaisena, että merkintä oli aiheutunut virheellisesti pitkäkestoisesta ulosotosta, vaikka oikeammin merkinnän perusteen olisi tullut olla varattomuus. (2672/2022\*)

### Elatusavun perintä ja liिकासuorituksen palauttaminen

Kantelijalta ulosmitatusta määrästä oli jäänyt liिकासuoritusta, joka oli jätetty odottamaan seuraavan kuun erääntyvää elatusapua. Sen erääntymisen ja tilityksen jälkeen jäänyt liिकासuoritus oli palautettu kantelijalle. Liिकासuoritus oli ollut ulosottoviranomaisten hallussa noin kuukauden ajan. AOA:n mukaan ulosottotarkastajan olisi tullut palauttaa liिकासuoritus seuraavassa kuussa erääntyvän elatusavun huomioon ottamisen jälkeen ilman aiheetonta viivytystä. Harkinnassaan AOA otti huomioon erityisesti liiallisen ulosmittauksen kiellon ja ulosottokaaren liिकासuorituksen palauttamiseen velvoittavan säännöksen. Ulosottoviranomaisten menettely ei ollut vastannut ulosottokaarissa säädettyä asianmukaisuuden vaatimusta. (2658/2022\*)

### Maksuhäiriömerkintöjen poistamispyyntöjen käsittelyaika

Maksuhäiriömerkintöjen poistamista koskevien pyyntöjen käsittelyaika oli Ulosottolaitoksessa pidentynyt hetkellisesti usean viikon mittaiseksi, enimmillään kahdeksaan viikkoon. AOA:n mukaan näin pitkää käsittelyaikaa ei voinut pitää pyynnön esittäjän kannalta enää kohtuullisena. Viive pyyntöjen käsittelyssä oli vuoden 2022 lopulla ollut kahdesta kolmeen viikkoa. AOA:n tietoon ei ollut tullut, että käsittelyajat olisivat enää vuoden 2023 puolella pitkittyneet. Arviossaan AOA otti huomioon, että Ulosottolaitos oli ryhtynyt toimenpiteisiin jo maksuhäiriömerkintöjen säilyttämisaajan lyhenemistä koskevan lainmuutoksen valmistelussa tuomalla esiin huolen resurssien riittävydestä ja muun muassa töiden järjestelyillä ja tehostamisella pyrkinyt turvaamaan käsittelyaikojen kohtuullisuuden. (7035/2022\*)

## ASIARYHMÄN MUITA RATKAISUJA

### Yhteisvastuullisen saatavan perintä

Kantelijan ja toisen yhteisvastuussa olleen velallisen yhteisvastuu saatavista oli purkautunut vuonna 2020, mistä lukien kantelija oli vastannut saatavista vain pääluvun mukaisesti. Kantelijan vastuulla olleet saatavat olivat jo tuolloin tulleet maksetuiksi, ja häneltä oli myös kertynyt ulosottoon liिकासuorituksia. Kuitenkin kantelijalta oli vielä vuonna 2022 peritty saataville suoritus. Tarve tehdä saatavajako oli havaittu Oikeusrekisterikeskuksessa vasta kanteluasian myötä.

AOA totesi, että Oikeusrekisterikeskus suorittaa merkittävän osan täytäntöönpanotoimistaan täytäntöönpanojärjestelmän ohjelmoiduilla toiminnoilla, jotka perustuvat automaattiseen tietojenkäsittelyyn. Siten on tärkeää, että järjestelmän automaattinen tietojenkäsittely on ohjelmoitu niin, että se mahdollisimman hyvin turvaa täytäntöönpanotoimien lainmukaisen ja muutoinkin asianmukaisen käsittelyn. Tässä tapauksessa näin ei ollut, vaan tietojärjestelmistä johtuen kantelijan asiaa ei ollut käsitelty asianmukaisesti. Oikeusrekisterikeskus oli ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin ja käynnistänyt järjestelmänsä kehittämisen. (7319/2022)

## Viivästyksen potilasmaksujen huojennuspyynnön käsittelyssä

AOA:n mukaan kantelijan potilasmaksujen huojentamista koskevan hakemuksen käsittely Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymässä oli aiheettomasti viivästynyt. Käsittely oli kestänyt noin 13 kuukautta. OA totesi, että kantelijan oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä ei voinut ohittaa perinnän keskeyttämisellä tai laskujen eräpäivän siirtämisellä asian käsittelyn ajaksi, vaikka toimet mitä ilmeisimmin olivat tuoneet helpotusta kantelijan sen hetkiseen tilanteeseen. (3557/2022)

## Jätehuollon laskutus ja perintä

AOA katsoi, että kantelija ei ollut saanut asiaansa Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymässä asianmukaisesti käsitellyksi. Kantelijalle kuntayhtymästä toimitettua ja aiheettomaksi todettua laskua ei ollut kantelijalle ilmoitetun mukaisesti korjattu. Kun korjausta ei ollut tehty, maksu oli edennyt ulosottoon. AOA saattoi käsityksensä menettelyn virheellisyydestä kuntayhtymän tietoon. Samalla AOA kiinnitti kuntayhtymän huomiota laskutuksen korjaamisessa noudatettavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen. (281/2022)

## Käsittelyaika ja tiedusteluihin vastaaminen

Aluehallintoviraston ylitarkastaja ei ollut vastannut kantelijan vireillä olevaa asiaa koskeviin tiedusteluihin ilman aiheetonta viivytystä. Ensimmäiseen tiedusteluun vastaaminen oli kestänyt kolme kuukautta, toiseen alle kolme kuukautta ja viimeiseen vähän yli kuukauden. Ylitarkastaja oli vastannut tiedusteluun vasta esihenkilönsä määräyksestä. Ratkaisun mukaan laillisuusvalvontakäytännössä on edellytetty, että virkamies seuraa riittävällä aktiivisuudella henkilökohtaiseen virkasähköpostiosoitteeseen tulevia viestejä ja reagoi niihin asianmukaisesti. Myöskään hakemuksen tarkoittamaa asiaa ei ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Asian käsittely oli täydennysten saapumisen jälkeen ollut pysähdyksissä lähes kahdeksan kuukauden ajan. Hakijoiden vastapuolen kuulemisessa oli siten viivästyks. (3882/2022)

Myös toisessa aluehallintovirastoa koskevassa kanteluasiassa aluehallintovirasto oli AOA:n mukaan lyönyt laimin vastata ilman aiheetonta viivytystä käsittelyvaihetta koskevaan tiedusteluun. AOA kiinnitti yleisemmällä tasolla huomiota siihen, että vireillä olevan asian käsittelyyn liittyvien tiedustelujen kirjaaminen kyseiselle asialle, on omiaan turvaamaan tiedustelujen hyvän hallinnon mukaisen käsittelyn. (71/2022)

## Rekrytointimenettelyt ja asiakirjapyyntöjen käsittely

AOA:n sijainen katsoi, että Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin menettely tehtävän täyttämässä ei ollut hyvän hallinnon perusteiden mukainen. Hallintolain perusteluvelvoite ja valtiovarainministeriön ohje huomioon ottaen nimitysmuistio oli ollut puutteellinen. Muistio ei sisältänyt hakijoiden vertailua, minkä vuoksi hakijoilla ei ollut ollut mahdollisuutta tutustua valintapäätöksen perusteluihin. Siltä osin, kuin nimitysmuistiossa oli käytetty valinnan perusteena tietyn toimintaympäristön tuntemusta, perusteen olisi voinut ilmaista hakuilmoituksessa selkeämmin. Se, että nimitysmuistiossa nostettiin esille perusteluja, joita ei ollut esitetty tehtävän hakuilmoituksessa, heikensi AOA:n sijaisen mukaan luottamusta nimityspäätökseen. Tehtävän täyttöä ei myöskään ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä, kuin tehtävä oli ollut haettavana 29.3.–22.4.2022, mutta päätös oli tehty vasta 26.10.2022. Kysymys oli myös asiakirjapyyntöjen käsittelystä. AOA:n sijainen piti nimitysmuistion runsaasti yli viikon mittaista toimitusaikaa kantelijalle liian pitkänä. (6940/2022)

## 4.9 Ulkomaalaisasiat

Ulkomaalaisasioiksi luetaan lähinnä ulkomaalaislakiin ja kansalaisuuslakiin liittyvät asiat. Kantelun kohteina ovat useimmiten lupa- ja lausuntoviranomaiset, etenkin sisäministeriö (SM), Maahanmuuttovirasto, poliisi, ulkoministeriö (UM) tai ulkomaanedustustot ja Rajavartiolaitos. Sen sijaan ulkomaalaisasioihin ei tilastoida kaikkia asioita, jotka koskevat ylipäänsä muita kuin Suomen kansalaisia.

Ulkomaalaisasiat kuuluivat OA Petri Jääskeläiselle ja AOA Mikko Sarjalle (kesäkuusta alkaen). Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Jari Pirjola.

### 4.9.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Suomessa asui vuoden 2023 lopussa noin 400 000 ulkomaalaista, mikä on 5 % koko väestöstä.

Suomeen saapuneelle turvapaikanhakijalle voidaan ulkomaalaislain mukaan myöntää turvapaikka, jos hänellä on perusteltu syy pelätä vainoa kotimaassaan. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella tai hänelle voidaan myöntää tilapäistä suojelua. Kansainvälisen suojelun lisäksi on mahdollista saada oleskelulupa muulla perusteella, esimerkiksi työn tai opiskelun vuoksi.

Vuonna 2023 Suomessa rekisteröitiin 4 557 uutta turvapaikkahakemusta. Eniten hakemuksia jättivät somalialaiset, syyrialaiset sekä venäläiset. Ukrainalaiset tekivät vuonna 2023 noin 18 000 tilapäisen suojelun hakemusta. Tilapäinen suojelu perustuu EU:n tilapäisen suojelun direktiiviin, jota käytetään nyt ensimmäistä kertaa. Tilapäisen suojelun myöntäminen mahdollistaa sen, että suojelua voidaan tarjota rajatulle joukolle nopeassa ja turvapaikkamenettelyä kevyemmässä prosessissa. Euroopan unionin neuvosto on päättänyt jatkaa ukrainalaisten pakolaisten tilapäistä suojelua 4.3.2025 asti.

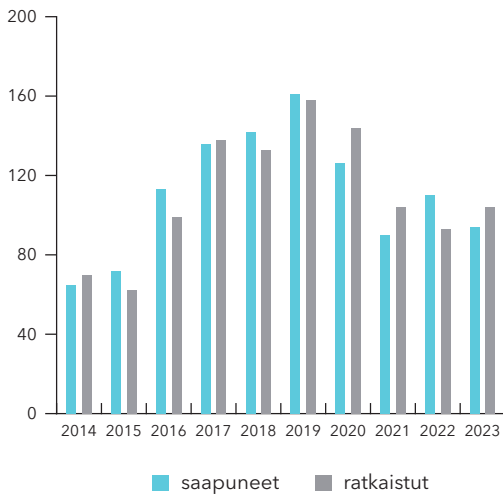
Suomi vastaanottaa vuosittain myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n hyväksymiä kiintiöpakolaisia. Suomeen saapui kertomusvuonna 1 342 kiintiöpakolaista.

Ukrainan sodan takia Suomeen on perustettu useita uusia vastaanottokeskuksia. Vuoden 2023 lopussa toiminnassa oli 112 vastaanottoyksikköä: 90 aikuisyksikköä ja 22 ilman huoltajaa olevien alaikäisten yksikköä. Ukrainalaisille pakolaisille tuli mahdollisuus siirtyä vastaanottokeskuksesta kuntaan sen jälkeen, kun he ovat oleskelleet maassa 12 kuukautta. Kaikkiaan kuntaan siirtyi vuonna 2023 noin 15 000 ukrainalaista.

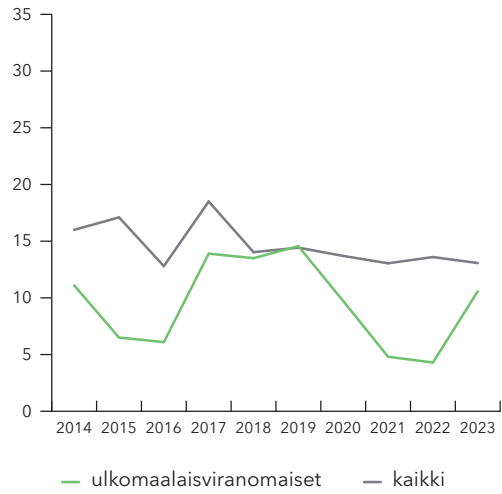
Kertomusvuonna tehtiin ulkomaalaislakiin joitakin muutoksia. Ulkomaalaislakia muutettiin esimerkiksi niin, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien alaikäisten perheenjäseniltä ja muilta omaisilta poistettiin toimeentuloedellytys. Ulkomaalaislakiin tehtiin lisäksi muutoksia, joiden tavoitteena on nopeuttaa työn perusteella tehtyjen oleskelulupahakemusten käsittelyä.

### 4.9.2 KANTELUASIAIT

Kertomusvuonna saapui 94 (110 vuonna 2022) ulkomaalaisasiaksi tilastoitua kantelua ja niitä ratkaistiin 104 (93 vuonna 2022). Ulkomaalaisasioiden osuus kaikista saapuneista ja ratkaistuista kanteluista on vaihdellut 1–3 %:n välillä. Osuus on pienempi kuin ulkomaalaisten osuus väestöstä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Tyypillisiä ulkomaalaiskanteluita ovat tyytymättömyys viranomaisten kielteisiin oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksiin ja tyytymättömyys viranomaisten menettelyyn. Kanteluita aiheuttivat erityisesti Maahanmuuttoviraston pitkät käsittelyajat ja eri viranomaisten hyvän hallinnon vastaisiksi koetut menettelytavat.

OA piti ratkaisuisaan esimerkiksi perhesiteisiin perustuvien oleskelulupahakemusten käsittelytilannetta hyvin epätydyttävänä. OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittelyn lainvastaisesta viivästyisestä. Tässä tapauksessa Maahanmuuttoviraston käsittelyaika ylitti ulkomaalaislaissa säädetyn 9 kuukauden määräajan. Hakemuksessa ei ollut sellaisia ulkomaalaislaissa tarkoitettuja poikkeuksellisia seikkoja, joiden perusteella päätös olisi voitu antaa tiedoksi myöhemmin. OA piti tärkeänä, että Maahanmuuttovirasto pyrkii nopeuttamaan perhesiteeseen perustuvien hakemusten käsittelyä ja hakemusten käsittelyyn liittyviä toimintatapoja (6331/2022).

Myös muiden oleskelulupahakemusten käsittelyajat pysyivät pitkinä vuonna 2023. Asioiden käsittelyä on Maahanmuuttovirastosta saatujen selvitysten perusteella viivyttänyt esimerkiksi lupahakemusten määrän kasvu sekä riittämättömät resurssit. OA ohjeisti ratkaisuisaan useita kantelijoita siitä, että Maahanmuuttoviraston oleskelulupaa ja kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan. OA ei voi vaikuttaa riippumattomien tuomioistuinten ratkaisuihin. OA ei voi myöskään puuttua toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevan asian ratkaisemiseen.

### 4.9.3 LAUSUNNOT

AOA antoi työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (6079/2023).



#### 4.9.4 TARKASTUKSET

OA:n määräyksestä tarkastettiin Riihimäen vastaanottokeskus sekä Helsingin ja Joutsenon säilöönottoyksiköt. Vastaanottokeskuksen tarkastuksella tutustuttiin myös Suomessa pakolaisina olevien ukrainalaisten majoitusolosuhteisiin ja keskusteltiin asukkaiden kanssa. Säilöönottoyksiköiden tarkastuksilla tarkastettiin olosuhteet, käytiin läpi säilöön ottoon liittyviä asiakirjoja sekä keskusteltiin säilössä olleiden kanssa. Tarkastuksilla tutustuttiin myös siihen, kuinka terveydenhuolto on järjestetty.

Joutsenon säilöönottoyksikön tarkastuksen jälkeen oikeusasiamies otti eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteesta tutkittavaksi erillään säilyttämistä koskevan päätöksen lainmukaisuuden (311/2024). Asian käsittely oli kertomusta laadittaessa kesken. Tarkastukset eivät muilta osin antaneet aihetta jatkotoimenpiteisiin.

#### 4.9.5 RATKAISUJA

##### KÄSITTELYAJAN YLITTYMINEN TURVAPAikka-ASIASSA

OA antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn lainvastaisesta viivästyisestä. Ulkomaalaislain mukaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös viimeistään 21 kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisessä. Alaikäistä koskevat asiat on ratkaistava kiireellisesti.

Nyt kyseessä olevassa asiassa asian käsittely kesti noin 36 kuukautta. Maahanmuuttovirasto myönsi, että laissa säädetty määräaika ylitettiin eikä alaikäistä koskevaa asiaa ratkaistu lain edellyttämällä tavalla kiireellisesti. Asian käsittelyä viivyttivät muun muassa viraston ruuhkautunut työtilanne ja turvapaikkahakemusten määrä. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee huolehtia tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta myös tilanteissa, joissa resurssit ovat niukat ja käsiteltävien asioiden määrä on suuri. Viittaus ruuhkautuneeseen työtilanteeseen ei poista viranomaisen velvollisuutta noudattaa laissa säädettyjä määräaikoja (7032/2022).

##### TYÖNTEKIJÄN OLESKELULUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELYAIKA

Hakemusta ei ratkaistu ulkomaalaislain edellyttämässä neljän kuukauden määräajassa. Toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Jos hakemus pannaan vireille sähköisesti, käsittelyaika lasketaan siitä, kun hakija asioi henkilökohtaisesti viranomaisessa antaakseen biometriset tunnisteet ja esittääkseen hakemuksen liitteet alkuperäisinä.

Edellä esitettyä pidempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Nyt kyseessä oleva asia ratkaistiin noin vuoden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Saadun selvityksen mukaan hakemus edellytti tarkempaa ”selvittämistä ja harkintaa”, mutta Maahanmuuttovirasto ei katsonut, että asiassa olisi ollut kysymys ulkomaalaislaissa tarkoitetuista poikkeuksellisista olosuhteista. Hakemuksen käsittelyn viivästys johtui Maahanmuuttoviraston tarkempaa harkintaa vaativien hakemusten ruuhkautuneesta työtilanteesta.

OA piti hyvänä, että Maahanmuuttovirasto on ryhtynyt toimenpiteisiin, joilla työntekijöiden oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja voidaan lyhentää. Hän saattoi ratkaisunsa Maahanmuuttoviraston tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään, joilla näiden hakemusten käsittelyä saataisiin nopeutettua (6951/2022).

Maahanmuuttovirasto ilmoitti toimenpiteistään, joilla työntekoon perustuvien oleskelulupahakemusten käsittelyä pyritään nopeuttamaan.

## VIISUMIHAKEMUKSEEN LIITTYVÄN OIKAISUVAATIMUKSEN RATKAISEMINEN

OA kiinnitti UM:n vakavaa huomiota viisumipäätöksiä koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyn hallintolaissa säädettyyn kiireellisyysvaatimukseen. Tätä vaatimusta ei täyttänyt oikaisuvaatimuksen ratkaiseminen jopa 6–7 kuukautta vaatimuksen tekemisen jälkeen. Se, että oikaisuvaatimusasiat käsitellään kiireellisinä, on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. Hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. OA pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt, jotta oikaisuvaatimukset voidaan käsitellä lain tarkoittamalla tavalla kiireellisesti (7480/2023).

UM ilmoitti toimenpiteistään, joihin se oli ryhtynyt, jotta oikaisuvaatimukset pystytään käsittelemään kiireellisesti.

## ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

OA katsoi Maahanmuuttoviraston menetelleen virheellisesti, kun se ei ollut antanut asiakirjapyyntöä yhteydessä pyydettyä valituskelpoista päätöstä. Kyse oli siitä, voiko viranomainen olla antamatta asianosaiselle tätä koskevaa muutoksenhakukelpoista päätöstä heti tämän pyytämällä tavalla sen vuoksi, että valitusajan alkamisen osoittamiseksi tarpeellista päätöksen todisteellista tiedoksiantoa kyseiselle asianosaiselle ei ole vielä saatu toimitettua.

Tapauksessa oli ilmeistä, että tietopyynnössä oli kyse julkisuuslaissa tarkoitetusta viranomaisen ratkaisurekisteriin sisältyvistä tiedoista, joista on lähtökohtaisesti oikeus saada tieto sähköisessä muodossa. OA:n mukaan ei kuitenkaan ollut poissuljettua, etteikö tarve päätöksen todisteelliselle tiedoksiannolle voisi olla laissa tarkoitettu ”erityinen syy” olla antamatta päätöstä asianosaiselle sähköisessä muodossa ennen sen todisteellista tiedoksiantoa hänelle. Säännöksen esitöissä oli ainoana esimerkkinä mainittu muunlainen tilanne, mutta se ei OA:n mielestä estänyt edellä mainitun tulkinnan mahdollisuutta.

Sähköpostiyhteys ei yleensä täytä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain vaatimusta asianosaisen tunnistautumisesta, joka on todisteellisen sähköisen tiedoksiannon edellytys. Mikäli ratkaisu annettaisiin asianosaiselle tiedoksi muutoin kuin todisteellisesti, voisi todisteellinen tiedoksianto saantitodistusmenettelyllä vaikeutua, koska asianosainen ei enää välttämättä myötävaikuttaisi sen onnistumiseen.

OA:n laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että myös asiakirjan antamistapaa koskeva viranomaisen ratkaisu pitää voida tarvittaessa saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Tässä tapauksessa kantelijan asiamies oli nimenomaisesti pyytänyt valituskelpoista päätöstä siitä, että Maahanmuuttovirasto ei ollut toimittanut hänen pyytämäänsä päätöstä sähköpostitse. OA saattoi käsityksensä Maahanmuuttoviraston menettelystä sen tietoon (6129/2022\*).

## 4.10 Sosiaalihuolto

Perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaalihuoltoa koskevassa laillisuusvalvonnassa on kysymys erityisesti näiden perusoikeuksien toteutumisesta.

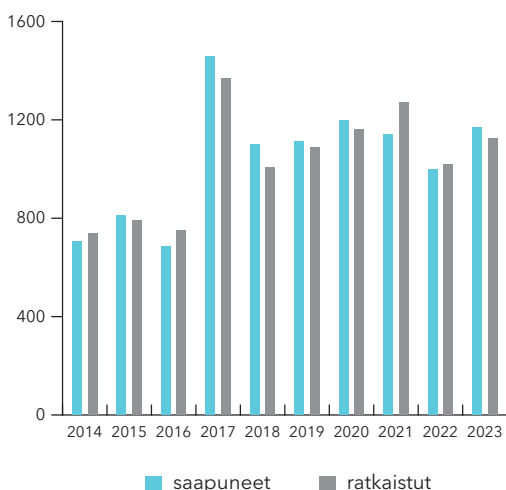
Sosiaalihuollon asiaryhmään kuuluu vammaispalveluihin, toimeentulotukeen, vanhusten palveluihin ja lapsen oikeuksiin, erityisesti lastensuojeluun, liittyvät laillisuusvalvonta-asiat.

Vammaisten henkilöiden ja vanhusten oikeuksia koskevissa asioissa ratkaisijana toimi AOA Maija Saksliin. Lapsen oikeuksiin ja lastensuojeluun liittyvien asioiden ratkaisijana oli AOA Maija Saksliin 31.5.2023 asti, sen jälkeen ratkaisijana oli kesäkuusta 2023 lähtien AOA Mikko Sarja. Toimeentulotukea koskevien kanteluiden ratkaisijana toimi AOA Pölonen 31.3.2023 asti ja sen jälkeen ratkaisijana oli kesäkuusta 2023 lähtien AOA Mikko Sarja.

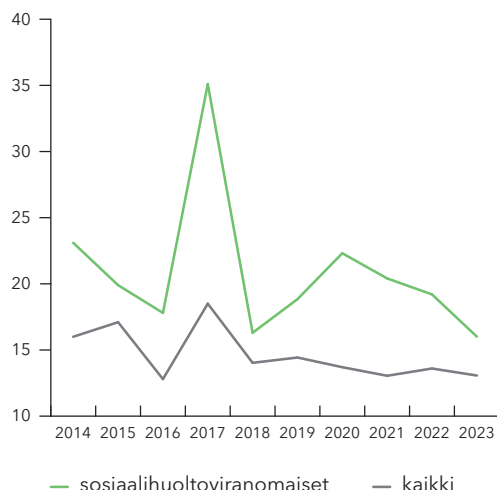
### 4.10.1 LAILLISUUSVALVONTA

Sosiaalihuoltoon liittyviä kanteluita tuli vireille 1 167 (1 116 vuonna 2022). Kanteluita ratkaistiin sosiaalihuollossa 1 124. Toimenpideprosentti sosiaalihuollossa oli 16 % (kaikkien oikeusasiamiehen kansliassa ratkaistujen kanteluiden toimenpideprosentti oli 13,1 %). Sosiaalihuolto on suurin asiaryhmä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa.

Kanteluista on havaittavissa, että palveluiden käyttäjät ovat usein tietoisia oikeuksistaan ja viranomaisen velvollisuuksista. Toisaalta sosiaalihuollon asiakkaat saattavat turvautua kanteluun silloinkin, kun heidän tulisi ensisijaisesti käyttää lainmukaisia muutoksenhakukeinoja.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Isoimmat asiaryhmät sosiaalihuollossa ovat lastensuojeluasiat ja toimeentulotuki. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevien kantelujen määrä on jonkin verran kasvanut. Koska vanhusten oikeuksiin liittyvien sosiaalihuollon kantelujen määrä on pysynyt määrältään pienenä jo useita vuosia, näissä asioissa laillisuusvalvonta perustuu pääosin tarkastuksiin ja omiin aloitteisiin.

Lastensuojelua koskevia kanteluja ratkaistiin 398 (vireille tulleita oli 419). Kertomusvuonna tuli vireille 76 lapsen tekemää kantelua. Lasten tekemät kantelut koskivat pääasiassa lastensuojelun sijaishuoltoa, rajoitustoimenpiteitä ja lasten kohtelua sekä jälkihuollon järjestämistä. Lasten kanteluja ratkaistiin 71. Näissä asioissa toimenpideprosentti oli 42 %. Toimeentulotukea koskevia kanteluita ratkaistiin 342 (vireille tulleita 322). Vammaisia henkilöitä ja kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevia kanteluita ratkaistiin 170 (vireille tulleita 179). Vanhustenhuoltoon liittyviä kanteluja ratkaistiin 86 (vireille tulleita 81).

Muut ratkaistut asiat liittyivät muuhun sosiaalihuoltoon, kuten asumisen ja päihdehuollon palveluiden järjestämiseen, lapsen huoltoon ja elatukseen sekä julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön soveltamiseen.

Omia aloitteita ratkaistiin kertomusvuonna 14 ja lausuntoja annettiin 15.

Sosiaalihuollossa tehtiin 7 hyvitysesitystä. Hyvitysesityksiä käsitellään jaksossa 3.7.

#### 4.10.2 RATKAISUJA

Merkityksellisiä lapsen oikeuksiin, vammaisuuteen ja iäkkäiden henkilöiden asemaan liittyviä ratkaisuja on selostettu tarkemmin tämän kertomuksen lapsen oikeuksia koskevassa jaksossa 4.12, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevassa jaksossa 3.4, vanhusten oikeuksia koskevassa jaksossa 4.13 sekä hyvitysjaksossa 3.7.

Kertomusvuonna ratkaistuissa muissa asioissa oli kyse myös muun muassa päihdehuollon palveluista, väliaikaisen asumisen ja majoituksen järjestämisestä sekä erityistä tukea tarvitsevan henkilön oikeuksista.

#### KAKSOISDIAGNOOSIPOTILAIEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

Kaksoisdiagnoosipotilaiden (mielenterveys- ja päihdeongelma) palvelujen toteuttamisessa on ollut runsaasti puutteita. Mielenterveyspotilaat, joilla on päihderiippuvuus, ovat voineet jäädä heitteille siitä huolimatta, että heidän tilanteensa on ollut joko sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilöiden tiedossa.

Viranomaisilla on velvollisuus huolehtia siitä, että erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden oikeus perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon sekä 19 §:n 3 momentin mukaisiin riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu.

Jos annettavat palvelut on järjestetty siten, että ne muodostavat riskin henkilön vakavalle sairastumiselle tai olennaisesti vaikeuttavat henkilön parantumista vaikeasta sairaudesta ei henkilö saa perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämätöntä huolenpitoa.

Kaksoisdiagnoosin omaavat henkilöt ovat lähtökohtaisesti erityisen tuen tarpeessa siten kuin sosiaalihuoltolaissa määritellään. Asiakkaila on päihdesairaudesta ja psyykkisen sairautensa vuoksi erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja.

Hoitoon pääsyä koskevia säännöksiä on noudatettava kaikilla terveydenhuollon sektoreilla.

Sairaaloissa ja muissa terveydenhuollon yksiköissä on menetelty virheellisesti ja lainvastaisesti, kun tietoa potilaiden hoidon loppumisesta tai hoidon epäonnistumisesta ja sen jälkeisestä sosiaalihuollon tarpeesta ei ole välitetty sosiaalitoimeen.

Tilanteessa, jossa päihtyneen henkilön mahdollista tarvetta tahdosta riippumattomaan hoitoon ei kyetä toteamaan, potilaan hoito ja hoiva tulisi odotusaikana kyetä järjestämään valvotusti siten, että terveydentilan arviointi olisi mahdollista toteuttaa tarvittavan odotusajan jälkeen. Samoin tulisi menetellä, jos potilaan muuta hoidon tarvetta ei olisi mahdollista arvioida päihtymyksen aikana. AOA esitti sosiaali- ja terveysministeriölle harkittavaksi lainsäädännön täsmentämistä odotusajan osalta (4968/2022\*).

### **ERITYISTÄ TUKEA TARVITSEVA HENKILÖ JA ASIAKASMAKSUJEN ALENTAMINEN**

Asiakasmaksulain mukaan asiakkaalle pitää antaa tieto paitsi palvelusta perittävistä maksuista myös siitä, millä edellytyksillä ja miten maksuja voidaan alentaa tai jättää ne perimättä.

Jos tiedon antaminen ei ole mahdollista ennen palvelutapahtumaa tai sen yhteydessä, sen voi antaa myöhemmin, kuitenkin viimeistään maksua perittäessä. Asiakkaalle on annettava sen tahon nimi ja yhteystiedot, jolta asiakas voi pyytää tarvittaessa lisätietoja.

Silloin kun kyseessä on erityistä tukea tarvitseva asiakas, pelkkä lisätietojen antajan yhteystietojen antaminen ei ole riittävä menettely. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevan asiakkaan omatyöntekijän tulee näissä tilanteissa aktiivisesti huolehtia siitä, että henkilön asiakasmaksuja tarvittaessa alennetaan tai jätetään perimättä, jotta asiakkaan välttämätön huolenpito ja toimeentulo eivät vaarantuisi. Omatyöntekijän tulisi toimia yhteistyössä asiakkaan ja/tai hänen laillisen edustajansa kanssa (4351/2022\*).

### **ASUNNOTTIEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN**

Oikeutta asuntoon ei ole turvattu perustuslaissa yksilöllisenä oikeutena. Perustuslain 19 §:n 1 momentti asettaa kuitenkin julkiselle vallalle velvollisuuden turvata jokaiselle välttämättömän huolenpidon. Pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.

Hoitoon ja palveluihin kielteisesti suhtautuvien henkilöiden perusoikeuksien turvaaminen edellyttää, että käytettävissä olevat palvelut vastaavat mahdollisimman hyvin heidän tarpeitaan.

Myös kaikkein vaikeimmin autettavissa olevilla henkilöillä on yhdenvertainen oikeus perustuslain mukaiseen ihmisarvoiseen kohteluun, välttämättömään huolenpitoon sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Sosiaalihuoltolain säännöksillä, jotka koskevat erityistä tukea tarvitsevia henkilöitä on tarkoitettu turvata se, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat henkilöt saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Säännökset on tarkoitettu sovellettaviksi esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö ei itse kykene hakemaan tarvitsemaansa apua tai henkilön avun saaminen on vaarassa estyä sen vuoksi, ettei hän kykene riittävässä määrin vastaanottamaan tai antamaan avun saamiseksi tarvittavaa tietoa. Henkilö voi myös muulla tavoin omalla käytöksellään tehdä avun antamisen vaikeaksi.

Hoitoon ja palveluihin kielteisesti suhtautuvien henkilöiden perusoikeuksien turvaaminen edellyttää, että käytettävissä olevat palvelut vastaavat mahdollisimman hyvin heidän tarpeitaan. Jos henkilö ei itse halua tai kykene hakeutumaan sellaisiin palveluihin, jotka ammattilaisten arvioiden mukaan vastaisivat parhaiten hänen tarvettaan, on hänelle kuitenkin kyettävä järjestämään riittävät palvelut.

Asumisen järjestäminen vuosikausia olosuhteissa, jotka on tarkoitettu hätämajoitukseksi lyhytaikaisessa kriisitilanteessa, ei ole riittävä palvelu.

Hyvinvointialueet ovat viime kädessä vastuussa siitä, ettei pitkittynyt tilapäismajoituksessa yöpymisen vaarana henkilön välttämätöntä huolenpitoa (1528/2022\*).

## PÄIHDERIIPPUVAISEN HENKILÖN ASUMISPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

Asiakkaat, joilla on akuutti pitkäkestoinen päihderiippuvuus tarvitsevat asunnon, mutta heidän toistuva asuttamisensa (liian aikaisessa vaiheessa, tai ilman riittävää tukea) päihteettömille henkilöille tarkoitettuihin yksiköihin johtaa toistuviin asunnottomuusjaksoihin.

Perustuslain eikä Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaista ei ole, että yksi potilasryhmä on jatkuvasti vailla vakinaista asuntoa. Asiassa soveltuvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi kroonisesti päihderiippuvaiset henkilöt voivat toimintakykynsä rajoitteiden perusteella kuulua myös YK:n vammaisten oikeuksien sopimuksen soveltamisalan piiriin. Nämä kansainväliset velvoitteet korostavat julkisen vallan velvollisuutta huolehtia oikeuksien toteutumisesta.

Vaikeasti päihdesairaiden ja kaksoisdiagnoosipotilaiden asumisen tukeminen voi olla haastavaa, mutta haastavuus ei ole asianmukainen peruste olla turvaamatta perustuslain mukaista välttämätöntä huolenpitoa ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää suojaa (1508/2022\*).

### 4.10.3 TARKASTUKSET

Tarkastuksia tehtiin sosiaalihuollossa 20. Lastensuojelussa tehtiin viisi, vammaishuollossa kuusi, vanhustenhuollossa viisi, päihdehuollossa ja asunnottomien asiakkaiden palveluissa neljä tarkastusta.

Tarkastuksia on käsitelty tarkemmin sektorijaksoissa.

### 4.10.4 TOIMEENTULOTUKI

Toimeentulotuki on edelleen osa sosiaalihuollon kokonaisuutta. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen järjestäminen ja sitä koskeva päätöksenteko siirtyivät 1.1.2023 hyvinvointialueille. Toimeentulotukilakiin tuli samalla useita muutoksia, joilla pyrittiin mm. tehostamaan hyvinvointialueiden ja Kansaneläkelaitoksen (Kela) yhteistyötä toimeentulotukea koskevassa Kelan päätösharkinnassa. Eduskunnan edellyttämää toimeentulotuen kokonaisuudistusta ei tehty.

Kelan valtiosääntöisen aseman vuoksi toimeentulotukea koskevan lain toimeenpanon ulkopuolisesta laillisuusvalvonnasta vastaa käytännössä vain eduskunnan oikeusasiamies. Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2022) mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle on keskitetty muun muassa asiat, jotka koskevat yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa.

Kertomusvuonna toimeentulotukikanteluiden määrä nousi huomattavasti. Vireille tuli 322 (271 edellisenä vuonna) pääosin Kelaa koskevaa toimeentulotukikantelua ja kanteluja ratkaistiin 342 (233 vuonna 2022).

Toimenpideratkaisut koskivat mm. kiireellisysharkintaa, toimeentulotukiasiakkaan tarpeellista lääkitystä, toimeentulotukipäätöksen täytäntöönpanoa ja tulojen ja menojen huomioimista sekä tulojen vyöryttämistä tai jaksottamista päätöksenteossa. Useissa ratkaisuissa kiinnitettiin Kelan huomiota asianmukaiseen neuvontaan, huolellisuuteen asioiden käsittelyssä, päätöksenteon oikeellisuuteen ja Kelan velvollisuuteen huomioida asiakkaan ja perheen yksilölliset olosuhteet sekä perheessä olevien lasten etu.

Useissa asumismenoja koskevissa kanteluissa tuotiin toistuvasti esille toimeentulotukiasiakkuudestakin johtuvat vaikeudet saada kunnasta asuntoa Kelan määrittelemällä (vahvistamalla) paikkakuntakohtaisella kohtuuvuokralla. OA:n ratkaisukäytännössä on usein todettu mm., että varsinkin suurimmissa kaupungeissa (esimerkiksi pääkaupunkiseudulla) kohtuuhintaisia julkisen tuotannon vuokra-asuntoja on lähes mahdotonta saada hakijoiden suuren määrän takia.

Vapailta markkinoilta taas asiakkaan voi olla vaikea löytää ja saada Kelan määrittelemää kohtuuhintaista vapaata asuntoa. Joissain tilanteissa vuokranantajat saattavat suhtautua torjuvasti toimeentulokiasiakkaan vuokratarjoukseen.

Kolmessa ratkaisussa esitettiin Kelalle, että se hyvittäisi kantelijalle virheellisen menettelynsä (ks. 3.7).

## LASKENNALLISET TULOT ASIAKKAAN TULONA

Kela oli arvioinut ohjeidensa perusteella asiakkaan tuloiksi Veikkauksen pelivoittoja ja yksityisiä avustuksia, jos hän oli edeltävinä kuukausina sellaisia saanut. Toimeentulotukilaisissa ei ole säännöstä, joka oikeuttaisi sellaisten tulojen käyttämistä toimeentulotuen laskelmassa, joita asiakkaalla ei ole tosiasiallisesti käytettävissään. Säännökset käytettävissä olevista tuloista estävät pääsääntöisesti laskennallisen (fiktiivisen) tulon huomioimisen henkilön käytettävissä olevana tulona, kun toimeentulotuesta päätetään. Kelan menettely perustui sen omiin etuusohjeisiin. Viranomaisen oikeudellisesti sitomattomilla ohjeilla ei voida rajoittaa yksilön oikeutta laissa säädettyihin palveluihin ja tukitoimiin. AOA esitti sosiaali- ja terveysministeriön arvioitavaksi, liittyykö toimeentulotukilain sääntelyyn asiakkaan käytettävissä olevista tuloista muutostarpeita (1192/2022\*).

Kela ilmoitti luopuvansa syksyn 2023 aikana säännöllisesti ja ammattimaisesti saatujen pelivoittojen ja vähäistä suurempien avustusten osalta tulojen arvioimisesta.

## VAHVISTETUN ELATUSOPIMUKSEN MERKITYS TOIMEENTULOTUKEA MÄÄRÄTTÄESSÄ

Kelan asiakkaalleen antama ohjaus ottaa yhteyttä lastenvalvojaan uuden elatussopimuksen vahvistamiseksi, vaikka kantelijalla jo oli lastenvalvojan vahvistamat lainvoimaiset elatussopimukset, oli tarpeeton ja hallintolain vastainen. Ohjaus viivästytti päätöksentekoa ja oli omiaan aiheuttamaan kantelijalle ja elatusvelvolliselle epäselvyyttä siitä, miksi Kela ei hyväksy jo vahvistettuja elatussopimuksia. Elatusvelvollinen oli täyttänyt vahvistetussa elatussopimuksessa määritellyn elatusvelvollisuutensa (o-sopimus).

Hyvinvointialueen viranhaltijan, käytännössä lastenvalvojan on arvioitava, voidaanko vahvistettavaa elatusavusta tehtyä sopimusta pitää kohtuullisena ottaen huomioon lapsen oikeus riittävään elatukseen, vanhempien maksukyky sekä muut asiaan vaikuttavat seikat siten kuin elatuslaissa säädetään. Lastenvalvoja arvioi lisäksi, onko sopimusta pidettävä lapsen edun mukaisena. Hyvinvointialueella on oikeus ajaa lapsen puolesta kannetta mm. elatusavun määrän korottamiseksi. Kela sen sijaan ei ole asianosainen elatussopimuksia tehtäessä eikä sillä ole lakiin perustuvaa toimivaltaa määritellä, onko elatuskyky määritelty sopimuksessa oikein (1670/2022\*).

Kela ilmoitti, että menettelyn muuttaminen ja toimeentulotuen roolin korostaminen ei olisi elatuslain eikä toimeentulotukilain tarkoituksen tai lapsen edun mukaista. Kela selvittää elatusvelvollisen ajantasaista elatuskykyä, jos on selvää, että elatusvelvollisella on selvästi tuloja tai varoja, joilla hän voisi osallistua lapsen elatukseen. Kela kuitenkin lopettaa asiakkaiden ohjaamisen lastenvalvojalle toimeentulotuen päätöksissä.

## PÄÄTÖKSENTEKO HAKEMUKSEN PERUUTUSTILANTEESSA

Kantelija oli peruuttanut toimeentulotukihakemuksensa. Kela ei ollut antanut kantelijalle raukeamispäätöstä, päätöstä asian tutkimatta jättämisestä tai muutakaan päätöstä, vaan asian käsittely oli päätetty ns. teknisellä ratkaisulla. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta turvataan lailla. Viranomaisen sisäinen toimintatapa, joka liittyy teknisten järjestelmien ominaisuuksiin tai toimintaan, ei ole hyväksyttävä peruste poiketa päätöksentekovelvollisuudesta silloin, kun päätöksen tekemistä voidaan lain mukaan perustellusti edellyttää. Asiakkaalle ei muutenkaan saa koitua käytännön haittaa teknisten järjestelmien toiminnallisuuksien takia.

Kysymystä päätöksentekovelvollisuudesta eri tilanteissa voidaan pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena. Velvollisuus tehdä päätös kytkeytyy kuitenkin asian käsittelyn päättymiseen viranomaisessa. Hallintolain perusteluiden mukaisesti päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian päättävä vaikutus. Kirjallinen ratkaisu takaa sen, että ratkaisuun tyytymätön saa tietoonsa päätöksen perusteet ja käytettävissä olevat muutoksenhakukeinot tai tiedon siitä, ettei tällaisia ole. Päätöksentekovelvollisuudesta ei sinänsä seuraa muutoksenhakuoikeutta.

Hallintolain lähtökohdat vahvasti puoltavat päätöksen tekemistä hakijan peruutettua hakemuksensa, koska peruutuksen takia asian käsittely viranomaisessa päättyy, ja päätöksen tekeminen kytkeytyy juuri asian käsittelyn tähän vaiheeseen. Kun hakija peruuttaa hakemuksensa eikä pääasialla voida ratkaista, asian käsittelyn päättävällä ratkaisulla on tällöin myös hallintolain perusteluissa mainitun tutkimatta jättämispäätöksen luonnetta; tutkimatta jättäminen liittyy menettelyn lakisäateisten – viranomaiseen, käsiteltävään asiaan, asianosaiseen, puhevallan käyttöön ja edustamiseen ja vireillepanoon liittyvien – edellytysten täyttymättä jättämiseen (5942/2022\*).

AOA pyysi Kelaa ilmoittamaan 28.3.2024 mennessä, milloin ja miten se tulee muuttamaan etuusohjeistustaan ja luopumaan teknisestä ratkaisusta sekä millaisessa menettelyssä asioiden käsittely jatkossa on tarkoitus päättää hakijan peruutettua hakemuksensa.

## KIIREELLISYSHARKINTAA KOSKEVIA RATKAISUJA

Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Kelan toimihenkilö arvioi asian kiireellisyyden ottaen huomioon ne yksilölliset olosuhteet ja tarpeet, joita toimeentulotuen hakijalla hakemusta tehtäessä on. Kela ei voi asettaa kiireellisysharkinnan ja päätöksenteon edellytykseksi sitä, että hakija toimittaa vielä summaarisen selvityksen lisäksi lisää Kelan pyytämää selvitystä, ja vasta sen saatuaan Kela ratkaisee asian kiireellisyyden.

Kun kysymys on asiakkaalle määrättyistä tarpeellisista lääkevalmisteista, edellyttää päätöksenteko ja siihen kuuluva asian selvittäminen korostettua huolellisuutta ja sen varmistamista, että asiakas saa oikea-aikaisesti hänelle määrättyt, hänen sairautensa hoitoon tarkoitetut lääkkeet. Toimeentulotukilaissa ei ole rajattu, mihin terveydenhuoltomenoihin tukea voidaan myöntää. Kysymys on siitä, ovatko asiakkaan esittämät menot tarpeellisia hänen sairautensa hoidossa toimeentulotukilaissa tarkoitettulla tavalla. Terveydenhuollon ammattihenkilön antaman lääkemääräyksen huolellinen ja viivytyksetön toteuttaminen toimeentulotuen kautta annettavalla maksusitoumuksella on ensiarvoisen tärkeää. Toimeentulotukilaissa ei ole säädetty Kelalle toimivaltaa lääkemenon tarpeellisuuden arviointia laajempaan toimeentulotuen hakijan terveydentilan lääketieteelliseen selvittämiseen. (7503/2022\*)

Toisessa tapauksessa kantelijan perheelle ei ollut myönnetty maksusitoumusta öljyyn. Perheeseen kuului vanhempien lisäksi viisi lasta, joista neljä oli alaikäistä. Perhe ei ollut saanut maksuhäiriömerkinnän vuoksi ostettua lämmitysöljyä kuin ennakkomaksulla.



Kela ei ollut kiireellisysharkinnassaan pannut painoa hakijan elatusvastuulle eikä lasten asemalle. Erityisesti lapsen oikeuksien näkökulmasta olisi ollut perusteltua käsitellä toimeentulotukipäätöksen tarkistaminen kiireellisenä ja tukea siten perheen mahdollisuutta turvata lasten hyvinvointi. Kantelija olisi tullut joka tapauksessa ohjata esittämään toimeentulotukihakemus sosiaalitoimen sosiaalipäivystykseen, mikäli Kela ei pystynyt ratkaisemaan kiireellistä hakemusta samana tai seuraavana arkipäivänä.

Kiireellisen hakemuksen käsittelyn viivästyessä Kela voi olla myös itse yhteydessä sosiaalipäivystykseen tai muuhun toimivaltaiseen sosiaalitoimen viranhaltijaan.

Toimeentulotukilain mukaisessa kiireellisysharkinnassa on kiinnitettävä huomiota tuen hakijan olosuhteisiin kokonaisuudessaan, mm. siihen, mihin välttämättömiin menoihin toimeentulotukea on haettu, hakijan elatusvastuuseen, tuen määräämiseen vaikuttaviin ulkoisiin olosuhteisiin sekä hakijan tosiasialliseen kykyyn ja mahdollisuuksiin vastata omasta ja huollettavien elatuksesta ja olosuhteista. Kelan tulee tukea perheen mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja ottaa huomioon se, miten sen ratkaisut ja toimet vaikuttavat konkreettisella tavalla lapsen edun toteutumiseen (6599/2022\*).

## LASKUTUSLISÄ JA E-LASKUTUS

Kela ei huomionnut paperilaskusta johtuvaa viiden euron laskutuspalvelumaksua toimeentulotuen menona. Kyse oli myös siitä, voiko Kela velvoittaa asiakasta pyytämään laskut suoraveloituksena (e-lasku).

Toimeentulotuen myöntäminen sisältää aina asiakkaan yksilöllisiin olosuhteisiin ja elämäntilanteeseen liittyvää tapauskohtaista harkintaa, jota ei voida sivuuttaa Kelan yleisillä ohjeilla siitä, että laskutuslisä kuuluisi perusosalla maksettavaksi. Tuensaajan tulisi sinänsä toimia niin, ettei hänelle synny tarpeellisten menojen lisäksi sellaisia ylimääräisiä kustannuksia, jotka hän voisi omalla toiminnallaan välttää (esimerkiksi muistutusmaksut ja perintäkulut, joita ei pääsääntöisesti hyväksytä menoina). Kelan tulee kuitenkin huomioida se, että asiakas ei aina voi välttää ylimääräisiä kustannuksia. Hänellä voi olla esimerkiksi fyysisiä tai kognitiivisia esteitä tai hän ei voi tilata e-laskuja, jos hänellä ei ole verkkopankkitunnuksia. Kela ei voi velvoittaa asiakasta tilaamaan laskunsa e-laskuina (1785/2022\*).

Kelan mukaan oikeuskäytäntö tukee etuusohjeen ja vakiintuneen käytännön mukaista tulkintalinjaa laskutuslisien sisällyttämisestä perusosaan, eikä Kelan tiedossa ole, että sen ohjeen mukaisesta käytännöstä olisi muutoksenhaussa poikettu. Kelan mukaan etuusohjetta ei tarvitse muuttaa. Jotta laskutuslisät voitaisiin huomioida menona asiakkaille ja tulkita ne kuuluvaksi muihin perusmenoihin, vaadittaisiin muutosta lainsäädäntöön.

## TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVAN OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYAIKA

Oikaisuvaatimuksen käsittely oli Kelan oikaisuvaatimuskeskuksessa kestänyt yli kolme kuukautta. Hallintolain mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

OA:n ratkaisukäytännössä on aikaisemmin pidetty kohtuullisena sosiaalihuoltoon liittyvän oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana kolmea kuukautta. Arviossa oli huomioitu se, että kunnassa oikaisuvaatimusviranomaisena toimi luottamushenkilöistä koostuva toimielin, joka ei käsitelty asioita jatkuvasti eikä kokoontunut päivittäin tai edes viikoittain. Sen sijaan Kelan oikaisuvaatimuskeskus käsittelee pysyvänä toimielimenä toimeentulotukea koskevia muutoksenhakuja lähtökohtaisesti päivittäin. Ainakin tähän nähden olisi varsin vahvoja perusteita lähteä siitä, että asianmukainen toimeentulotukea koskevien oikaisuvaatimusten käsittelyaika olisi selkeästi kolmea kuukautta lyhyempi.

Oikaisuvaatimusten käsittely kiireellisenä on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. ”Kiireellisenä”-kriteeri voidaan ymmärtää tiukemmaksi kuin yleinen lähtökohta asian käsittelemisestä ”ilman aiheetonta viivytystä”. Muutoin oikaisuvaatimuksia koskeva erityinen käsittelyaikaa koskeva – joskin tulkinnanvarainen – tehoste vesittyisi eikä erillissäännös olisi ollut tarpeellinen. Toisaalta kiireellisten asioiden määrän takia käsittelyajat voivat muodostua pitkiksi eikä kiireellisyyssäätely toteudu käytännössä.

Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta seuraa vaatimuksia oikaisuvaatimusten käsittelyajalle, ja kulloisenkin asian merkitys palvelua tai tukitointia hakeneelle henkilölle on otettava huomioon. Pitkät käsittelyajat saattavat, ainakin joissain tapauksissa, vaarantaa tuen tarpeessa olevan henkilön ja hänen perheensä oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Asiat, joista muutosta haetaan, eroavat toisistaan esimerkiksi käsittelyyn vaadittavan työmäärän osalta. Muutoksenhakuviranomaisen on kuitenkin varattava riittävät voimavarat ja arvioitava tarvittaessa sen sisäisiä työkulkuja, jotta se voi selviytyä lakisäateisistä tehtävistään. Resurssien ohuudella ei voi perustella tehtävien ruuhkautumista ja käsittelyn viivästymistä (4393/2023\*).

## 4.11 Terveystenhuolto

Terveystenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA Maija Saksliinin ratkaistaviksi. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Heidi Laurila. Terveystenhuoltoa koskevia asioita esittelivät myös esittelijäneuvos Lotta Hämeen-Anttila, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Riitta Burrell, Sanna Hyttinen, Anne Ilkka, Pia Wirta ja Leena-Maija Vitie sekä oikeusasiamiehensihteeri Pirjo Kainulainen ja notaari Taru Koskiniemi.

Vankiterveydenhuoltoa ja puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevat asiat kuuluivat AOA Pasi Pölösen ratkaistaviksi 31.5.2023 saakka ja AOA Mikko Sarjan ratkaistaviksi 1.6.2023 lukien. Näitä asioita esitteli vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Leena-Maija Vitie.



### 4.11.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

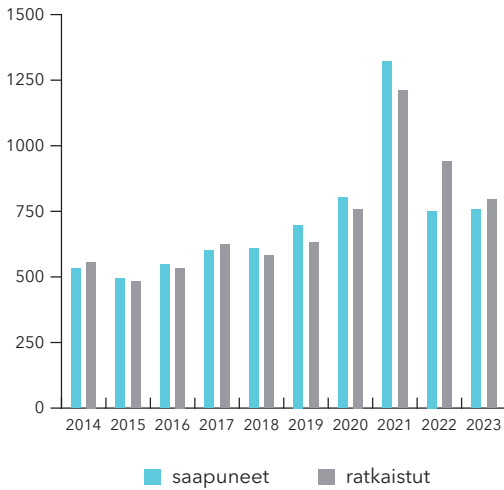
Oikeusasiamies valvoo julkista terveydenhuoltoa. Oikeusasiamies valvoo myös yksityisiä palveluntuottajia, jos ne hoitavat julkista tehtävää eli tuottavat terveydenhuollon palveluita viranomaisen toimeksiannosta ostopalveluna tai palveluseteliä vastaan. Oikeusasiamies valvoo myös vankiterveydenhuoltoa (ks. jakso 4.11.7) sekä puolustusvoimien terveydenhuoltoa (ks. jakso 4.11.8).

Kertomusvuoden alussa tuli voimaan mittava sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen ja rakenteiden uudistus (ns. sote-uudistus). Uudistuksessa vastuu palveluiden järjestämisestä siirtyi uusille hyvinvointialueille. Uudistuksen tavoitteena oli luoda tasa-arvoisempi palvelujen saatavuus ja vähentää terveys- ja hyvinvointieroja.

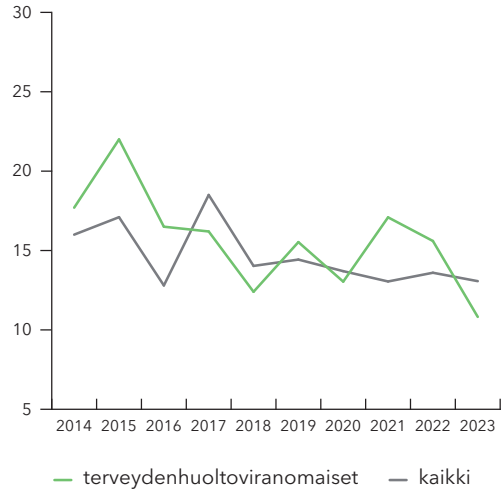
Sote-uudistuksella on vaikutusta myös oikeusasiamiehen valvontaan. Kertomusvuonna siirtymävaiheessa joissakin tilanteissa laillisuusvalvonnassa ei katsottu aiheelliseksi ryhtyä tutkimaan kantelun kohteena ollutta menettelyä tai antaa virheellisen menettelyn johdosta huomautusta, koska vastuu terveyspalveluiden järjestämisestä oli siirtynyt kantelun kohteelta hyvinvointialueelle. Tutkituissa asioissa kunnan tai kuntayhtymän menettelyä koskenut ratkaisu saatettiin kyseisen hyvinvointialueen tiedoksi. Hyvinvointialueilla on vastuuta oman toimintansa valvonnasta. Oikeusasiamies valvoo myös hyvinvointialueiden omavalvonnan toteuttamista.

### 4.11.2 KANTELOT JA OMAT ALOITTEET

Terveystenhuoltoon kohdistuvia kanteluita saapui 758 ratkaistiin 795. Saapuneiden terveydenhuollon kanteluiden määrä oli lähes sama kuin edellisenä vuonna. Vireille otettiin 9 asiaa omasta aloitteesta tutkittavaksi. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista ja omista aloitteista oli 11,5 %.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Saapuneet kantelut koskivat laajasti erilaisia viranomaisten menettelyitä ja aiheita. Monet kantelut koskivat riittävien terveystalveluiden järjestämistä ja hoitoon pääsyä taikka potilaan oikeutta hyvään hoitoon ja kohteluun. Aikaisempien vuosien tapaan suuri osuus kanteluista ja toimenpideratkaisuista koski eri viranomaisten menettelyjä tiedusteluihin, asiakirjapyyntöihin, muistutuksiin tai vahingonkorvausvaatimuksiin vastaamisessa. Kanteluissa oli esillä myös terveydenhuollon alan viranomaisten toiminnan asianmukaisuus.

Hoidon lainmukaisuutta arvioitaessa tarvitaan toisinaan lääketieteellistä, hammaslääketieteellistä tai muuta terveydenhuollon alan asiantuntemusta. Näissä tilanteissa on tarpeen mukaan kuultu ennen asian ratkaisemista asiantuntijoita, yleensä aluehallintovirastoja tai Valviraa.

### 4.11.3 ESITYKSET

Terveydenhuoltoa koskeissa asioissa tehtiin kertomusvuonna kolme hyvitysesitystä. Hyvitysesitysten perusteena oli loukkaus, joka koski oikeutta riittäviin terveystalveluihin tai oikeusturvaan. Oikeusasiamiehen hyvitysesityksiä on selostettu edellä kohdassa 3.7.

### OPISKELIJAN LÄSNÄOLO ENSIHOITOTEHTÄVÄLLÄ

AOA arvioi potilaan asemaa tilanteissa, joissa tulevat terveydenhuollon ammattihenkilöt, kuten sairaanhoitajat ja ensihoitajat, suorittavat korkeakouluopintoihinsa pakollisina kuuluvia harjoittelujaksoja ensihoidossa osallistumalla ensihoitoyksikön toimintaan ja tehtäviin. Asiassa tuli arvioida, onko potilas tällaisessa tilanteessa opetuspotilaan asemassa.

Opetuspotilaan käsitettä tai tilanteita, joissa potilas on opetuspotilaan asemassa, ei ole lainsäädännössä määritelty. Lainsäädännössä ei myöskään ole nimenomaisesti säädetty opetustilanteissa noudatettavista menettelytavoista. AOA katsoi, että lainsäädäntöä tulisi näiltä osin täydentää.

Tarkemman lainsäädännön puuttuessa oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on korostettu muun muassa sitä, että potilaan itsemääräämisoikeutta tulee kunnioittaa niin pitkälle kuin mahdollista. Tämä tarkoittaa AOA:n näkemyksen mukaan ensihoitotilanteissakin sitä, että jos potilaan tila huomioiden on mahdollista, häntä on informoitava opiskelijan läsnäolosta.

Jos potilas kieltää opiskelijan läsnäolon tai osallistumisen hoitoonsa, on pyrittävä löytämään mahdollisuuksien mukaan keino järjestää tilanne niin, että opiskelija ei ole läsnä tai ei ainakaan aktiivisesti osallistu potilaan hoitoon. Käytännön järjestelyihin liittyvät vaikeudet eivät lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä perusoikeuksien rajoitusperuste.

Opiskelijan läsnäolo ja mahdollinen osallistuminen ensihoitoon on potilaan perusoikeutena turvattujen itsemääräämisoikeuden, yksityisyydensuojan ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellinen. Tämän vuoksi asiaa oli tarkasteltava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Niiden mukaan perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Rajoitusperusteena voi siten olla esimerkiksi pyrkimys suojata jonkin muun perusoikeuden toteutumista tai saavuttaa jokin muu sellainen päämäärä, joka on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisin perustein arvioituna hyväksyttävä. Hyväksyttävänä perusteina voidaan pitää esimerkiksi henkilön itsensä oikeutta saada kiireellinen hoito tai tavoite varmistaa ensihoitajien asianmukainen koulutus ja ammattitaito.

Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Tämä tarkoittaa, että perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos hyväksyttävä tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Perusoikeuksia ei siten ole sallittua rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeuteen.

Koska perustuslain mukaan perusoikeuksien rajoittamisesta tulee säätää lailla, AOA esitti STM:lle, että se valmistelisi potilaan itsemääräämisoikeuden, yksityisyydensuojan ja henkilötietojen suojan toteuttamiseksi tarvittavat lainsäädännön muutokset opetustilanteissa noudatettavista menettelytavoista ottaen huomioon ensihoitotilanteisiin liittyvät erityispiirteet (6700/2022\*).

## **KAKSOISDIAGNOOSIPOTILAIDEN MAHDOLLISUUDET SAADA TARVITSEMIAAN PÄIHDE- JA MIELENTERVEYSPALVELUJA**

AOA katsoi, että kaksoisdiagnoosipotilaiden (potilaiden, joilla on sekä päihdehäiriö että mielenterveyden häiriö) palvelujen toteuttamisessa on ollut runsaasti puutteita. AOA kiinnitti huomiota myös mahdollisiin lainsäädännön muutostarpeisiin. Päätös esitetään tarkemmin jaksossa 4.10 sosiaalihuolto.

## **MAGNEETTIVYÖN KÄYTTÖ SEKÄ KAMERAVALVONTA SAIRAALASSA**

AOA päätti lähettää Pitkäniemen sairaalaan tehtyä tarkastusta koskevan pöytäkirjan tiedoksi lainvalmistelusta vastaavalle STM:lle, jotta se voi ottaa lainvalmistelutyössä huomioon esitetyt magneettivyön käyttöön liittyvät näkökohdat. Lisäksi AOA päätti lähettää pöytäkirjan tiedoksi STM:lle sekä oikeusministeriölle siinä tarkoituksessa, että ne voivat arvioida lainsäädäntötoimenpiteiden tarpeellisuutta sairaalassa toteutettavan kameravalvonnan osalta. AOA pyysi ministeriöitä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään 31.3.2024 mennessä (1234/2023\*).

#### 4.11.4 LAUSUNNOT

AOA antoi STM:lle seuraavat lausunnot:

- luonnos laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (7596/2022\*)
- luonnos hallituksen esityksen HE 319/2022 vp täydentämisestä (206/2023)
- luonnos laeiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain sekä Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 12 d §:n muuttamisesta (3919/2023)
- luonnos hallituksen esitykseksi hoitotakuusta (laeiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta annetun lain 51 a §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta annetun 10 a §:n muuttamisesta, 5415/2023\*)
- luonnos sosiaali- ja terveysministeriön asetukseksi opioidiriippuvuuden vieroitus- ja korvaushoidosta opioidilääkkeillä (702/2023).

AOA antoi oikeusministeriölle lausunnon selvityksestä ei-kaupallisen sijaissynnytyjärjestelyn sallimisesta Suomessa (2429/2023\*).

AOA antoi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle seuraavat lausunnot:

- Hallituksen esitys HE 300/2022 vp laiksi potilasasiavastaavista ja sosiaaliavastaavista sekä varhaiskasvatustalain 53 §:n muuttamisesta (7620/2022)
- Hallituksen esitys HE 14/2023 vp mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (6255/2023)
- Hallituksen esitys HE 59/2023 vp laeiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain sekä Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 12 d §:n muuttamisesta (6625/2023)
- Hallituksen esitys HE 55/2023 vp laeiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta annetun lain 51 a §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta annetun lain 10 a §:n muuttamisesta (6627/2023)
- Hallituksen esitys HE 41/2023 vp valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024–2027 (6768/2023)
- lausunto eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2022 K 11/2023 vp (7783/2023).

AOA antoi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä HE 14/2023 vp laeiksi mielenterveyslain ja hallinto-oikeuslain 7 §:n muuttamisesta (6621/2023\*).

#### 4.11.5 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tehtiin seuraavat tarkastukset

- TYKS Riippuvuuspsykiatrian Vieroitus- ja korvaushoitotyöryhmä 16.2.2023 (1017/2023)
- Helsingin kaupungin Laakson sairaala 9.3.2023 (1497/2023). Tarkastuksessa tehtyjä havaintoja esitellään jaksossa 3.5.16 (Terveydenhuolto).
- Pirkanmaan hyvinvointialueen Pitkäniemen sairaalan psykiatrian osastot 15.-17.5.2023 (1234/2023\*). Tarkastuksessa tehtyjä havaintoja esitellään jaksossa 3.5.16 (Terveydenhuolto).
- Kainuun hyvinvointialueen Kainuun keskussairaalan psykiatrian osastot 16.-17.11.2023 (5780/2023). Tarkastuksessa tehtyjä havaintoja esitellään jaksossa 3.5.16 (Terveydenhuolto).
- Kainuun hyvinvointialueen omavalvonnan toteuttaminen 17.11.2023 (7172/2023).
- Helsingin kaupungin selviämishoitoasema 21.11.2023 (6562/2023).
- Helsingin poliisilaitoksen Pasilan säilytystilan terveydenhuolto 21.11.2023 (6434/2023). Tarkastuksessa tehtyjä havaintoja esitellään jaksossa 3.5.6 (Poliisi).

## 4.11.6 RATKAISUJA

### TERVEYSPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN JA HOITON PÄÄSY

#### Hedelmöityshoidot

Yliopistosairaaloiden lisääntymislääketieteen ylilääkärit linjasivat, että kantelijalle ja hänen puolisolleen ei voitu antaa hedelmöityshoitoa julkisessa terveydenhuollossa puolisolle aiemman parisuhteen aikana suoritettuna niin sanotun omaehtoisen steriloinnin jälkeen.

Hedelmöityshoidoista annetussa laissa ei säädetä steriloinnista hoidon antamisen esteeksi.

AOA totesi, että yliopistosairaaloiden lisääntymislääketieteen ylilääkäreillä ei ole lakiin perustuvaa toimivaltaa asettaa yleisesti noudatettaviksi tarkoitettuja ohjeita tai linjauksia, joilla asetetaan laissa säädettyjen edellytysten lisäksi hedelmöityshoidon saamista rajoittavia ehtoja.

Steriloimisella tarkoitetaan toimenpidettä, joka johtaa pysyvästi suvunjakamiskyvttömyyteen. Steriloimisasetuksessa säädetään, että steriloinnista pyytävän henkilön on allekirjoitettava vakuutus, jossa hän ilmoittaa olevansa tietoinen steriloinnista koskevista seikoista ja pyytävänsä steriloinnista omasta vapaasta tahdostaan.

Hedelmöityshoitoa koskevassa päätöksenteossa kantelijan puolisoon mahdollisesti kohdistuvien toimenpiteiden osalta on perustellusti voitu ottaa huomioon puolisolle hänen pyynnöstään aiemman parisuhteen aikana suoritettu sterilisaatio. Sitä vastoin kantelijalle annettavaa hedelmöityshoitoa koskevassa päätöksenteossa ei olisi pitänyt antaa merkitystä kantelijan puolisolle tämän aiemman parisuhteen aikana suoritettulle sterilisaatiolle. AOA katsoi, että asiassa on tältä osin toimittu lainvastaisesti.

AOA kiinnitti asianomaisen hyvinvointialueen huomiota toteamaansa (5968/2022\*).

#### Lapsen toimintaterapia

AOA totesi hoitoon pääsyn enimmäisaikojen ylittyneen, kun lapsen toimintaterapia käynnistyi vasta reilun vuoden kuluttua siitä, kun hoidon tarve oli todettu.

Toimintaterapian alkamisen viivästyminen perusteltiin sillä, että toimintaterapeuteista oli valtakunnallisesti pulaa ja tilanne kunnassa oli ollut vaikea. Julkiselle vallalle perustuslaissa säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen merkitsee sitä, että perusoikeuksien, kuten oikeuden riittäviin terveyspalveluihin, toteutumisen turvaamiseen tulee osoittaa riittävät voimavarat. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että organisaatioon ja resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida pätevästi perustella lakisääteisistä velvollisuuksista poikkeamista.

Kun lapsen pääsy toimintaterapiaan kesti noin vuoden ja neljä kuukautta eikä vaihtoehtoisia toimintaterapian järjestäjiä ollut aktiivisesti kartoitettu ennen kuin hoitoon pääsyn enimmäisaika oli reilusti ylittynyt, AOA ei voinut vakuuttua siitä, että kunta olisi asianmukaisesti täyttänyt velvollisuutensa valvoa ulkoistamiensa, mutta edelleen sen järjestämisvastuulla olevien terveyspalvelujen toteutumista.

AOA saattoi käsityksensä hyvinvointialueen ja yhtiön tietoon (5574/2022).

## HOIDON TOTEUTTAMINEN JA HYVÄ HOITO

### Kipuklinikan menettelytavat ja hoitosopimukset

AOA arvioi KYS kipuklinikan ohjeita ja käytäntöjä erityisesti liittyen vahvojen opiaattien käytössä edellytettäviin hoitosopimuksiin. AOA:n mielestä KYSin vahvan opioidin aloittamista koskevan ohjeen sanamuotoa tulee tarkentaa siten, ettei ohjeesta jää sellaista käsitystä, että kaikki toimenpiteet toteutetaan aina kaikille potilaille ilman yksilöllistä harkintaa.

AOA korosti kipupoliklinikan velvollisuutta antaa potilaalle selkeästi ja ymmärrettävällä tavalla selvitys eri hoitovaihtoehtoista ja muista hoitoon liittyvistä seikoista, kuten esimerkiksi kipupoliklinikan yleisistä hoitokäytännöistä ja menettelytavoista. Selvitys tulee antaa siten, että potilas ymmärtää myös sen, että hoitoratkaisut tehdään jokaisen potilaan kohdalla yksilöllisesti.

Henkilön perusoikeutena suojattuun itsemääräämisoikeuteen voidaan puuttua vain siinä määrin kuin se on välttämätöntä kulloinkin tavoiteltavan hyväksyttävän tarkoituksen toteutumiseksi ja silloinkin rajoitus on sallittu vain, jos hyväksyttävä tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.

KYS:n kipupoliklinikalla avohoitopotilaiden hoidossa käytettävässä opioidihoitosopimuksessa edellytetään potilaan suostuvan ennalta ilmoittamatta tehtäviin lääkeaineseuloihin, jotka merkitsevät yksityiselämään ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista.

Rajoitukseen, kuten esimerkiksi henkilökatsastukseen, suostuminen vapaaehtoisessa hoidossa sopimuksen perusteella voi olla tapauskohtaisen harkinnan perusteella yksittäisen potilaan kohdalla välttämätöntä, suhteellisuusvaatimuksen mukaista ja siten myös hyväksyttävää. Suostumuksen antajan on oltava kykenevä antamaan suostumuksensa ja suostumuksen on oltava riittävään tietoon perustuva, aidosti vapaaehtoinen, etukäteen annettu ja sisällöltään riittävän täsmällinen. Hoitosopimuksen hyväksyminen sellaisenaan ei voi olla ehtona hoidon saamiselle. Se, että potilas kieltäytyy hyväksymästä hoitosopimusta tai joitain sen ehtoja ei saa automaattisesti johtaa siihen, että hän jäisi ilman tarvitsemaansa hoitoa.

Lisäksi opioidihoitosopimuksessa edellytetään potilaan muun muassa suostuvan lääkkeiden ohjeen mukaiseen käyttöön, olemaan hankkimatta kipulääkitystä muualta ja säilyttävän lääkkeet ja reseptit huolellisesti. Apteekkisopimuksessa edellytetään potilaan käyttävän vain nimettyä apteekkia sopimuksessa tarkoitettujen lääkkeiden hankkimiseen. AOA ei pitänyt edellä mainittuja hoitosopimuksessa edellytetyjä toimia merkittävinä perusoikeuksien rajoituksina, joten ne voivat olla yksittäisen potilaan kohdalla välttämättömiä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja siten hyväksyttäviä.

AOA saattoi käsityksensä Pohjois-Savon hyvinvointialueen tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään 31.1.2024 mennessä (1594/2022\*).

Pohjois-Savon hyvinvointialue ilmoitti, että ohje ja kipuklinikan toimintatavat on päivitetty niin, että yksilöllinen arviointi toteutuu apulaisoikeusasiamiehen edellyttämällä tavalla.

### Opioidikorvaushoitoa koskevat käytännöt

AOA arvioi kantelun perusteella Suomessa opioidikorvaushoitoa annettaessa noudatettavia käytäntöjä. AOA arvioi erityisesti pitkävaikutteisen buprenorfiini-injektion käyttöä korvaushoitolääkkeenä, kotilääkkeiden saamista ja hoitosopimusten käyttöä. AOA katsoi, että joissakin yksiköissä käytäntönä ollut hoidon toteuttaminen siten, että potilaat ohjataan kaavamaisesti ilman yksilöllistä harkintaa käyttämään korvaushoitolääkityksenä pitkävaikutteista buprenorfiini-injektiota, ei ole lainmukainen. AOA katsoi myös, että kaavamaisesti noudatettavat ns. kotilääkkeitä koskevat käytännöt, jotka eivät mahdollista potilaan yksilöllisen tilanteen ja hoidon tarpeen ottamista huomioon, eivät ole lainmukaisia. Lisäksi AOA katsoi, että hoitoa tai lääkitystä ei voida päättää pelkästään sopimusrikkomuksen perusteella ilman yksilöllistä arviota potilaan hoidon jatkumisen edellytyksistä.



Opioidikorvaushoitoon voidaan käyttää buprenorfiinia tai metadonia sisältäviä lääkevalmisteita. Valviran toimittaman selvityksen mukaan buprenorfiini oli korvaushoitolääkkeenä noin 80 prosentilla kaikista potilaista. Buprenorfiinia saavista potilaista vajaa 60 prosenttia sai lääkkeen pitkävaikutteisena injektiona. Selvitysten perusteella pitkävaikutteisista injektioita lääkehoitona saavien potilaiden osuus vaihteli suuresti eri alueilla ja toimipaikoissa (29 % - vajaa 99 %). Joillakin alueilla oli siirrytty kaikkien tai lähes kaikkien buprenorfiinia käyttävien potilaiden osalta käyttämään pitkävaikutteisia injektioita.

Vaikka korvaushoitoa antava toimintayksikkö pitää korvaushoidon antamista pitkävaikutteisena injektiona ensisijaisena hoitovaihtoehtona, potilaan korvaushoito tulee tarvittaessa olla mahdollista toteuttaa myös muulla lääketieteellisesti hyväksyttävällä tavalla. Se, millainen lääkitys tulee kunkin potilaan kohdalla kysymykseen, määräytyy hänen lääketieteellisesti arvioidun yksilöllisen hoidon tarpeensa perusteella. Kaavamaisen korvaushoidon toteuttamistavan omaksuminen voi vaarantaa potilaan yksilöllisen hoidon tarpeen huomioon ottamisen. Potilaan hoito tulee aina toteuttaa yhteisymmärryksessä hänen kanssaan.

Opioidikorvaushoitoa koskeva asetus mahdollistaa lääkkeiden luovuttamisen potilaalle eli ns. kotilääkkeet, jos hän sitoutuu hoitoon hyvin. Kotilääkkeitä koskeva harkinta tulee tehdä potilas- ja tilannekohtaisesti, ja siinä tulee ottaa huomioon lääkeshoidon turvallisuus ja muun muassa oheiskäyttöä koskevat epäilyt. Valviran selvityksestä kävi ilmi, että kotilääkkeitä koskevat käytännöt vaihtelivat paljon eri alueilla ja yksiköissä. Useammalla hyvinvointialueella tai yksikössä oli käytäntö, jonka mukaan buprenorfiinilääkitystä saavat potilaat eivät voineet saada missään tilanteessa korvaushoitolääkkeitä kotiin.

Kantelun vireilletulon jälkeen hyvinvointialueet olivat aloittaneet toimintansa, ja tämän voitiin olettaa yhtenäistäneen tai yhtenäistävän alueilla noudatettavia käytäntöjä. Päihdelääketieteen yhdistys ry oli myös julkaissut opioidihoidon hoitosuosituksen. Näistä syistä AOA piti riittävänä saattaa käsityksensä hyvinvointialueiden tietoon. AOA totesi tulevansa myös jatkossa laillisuusvalvonnassaan seuraamaan opioidikorvaushoitoa saavien potilaiden oikeuksien toteutumista (7466/2022\*).

## Mielenterveyslain mukainen eristäminen

AOA otti omana aloitteenaan selvitettäväkseen kanteluasian yhteydessä esille tulleen Keski- Suomen sairaanhoitopiirissä noudatetun menettelyn, jossa sairaalassa tahdosta riippumattomassa hoidossa ollut potilas sijoitettiin rauhoittumishuoneeseen, omaan huoneeseen tai muuhun huoneeseen avoimin ovin, mutta ilman tosiasiallista mahdollisuutta poistua huoneesta. Sairaalassa ei hoidon aikana katsottu kyseessä olevan mielenterveyslain 22 e §:ssä tarkoitettu eristäminen.

Mielenterveyslain 4 a luvussa on todettu tahdosta riippumattoman hoidon aikana sallitut rajoitustoimenpiteet. Mielenterveyslaissa ei ole erikseen säädetty kyseessä olevan kaltaisesta rauhoittumishuoneeseen tai muuhun huoneeseen sijoittamisesta avoimin ovin. Laissa säädetään muun muassa potilaan liikkumisvapauden rajoittamisesta ja eristämisestä.

Mielenterveyslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukaan eristämällä tarkoitetaan potilaan sulkemista joko omaan huoneeseensa tai muuhun lukittuun tilaan. OA on aiemmin katsonut, että huoneen oven lukitsemiselle ei kuitenkaan tule antaa ratkaisevaa merkitystä, jos potilas ei saa poistua huoneestaan ilman henkilökunnan lupaa. Olennaista on sen sijaan potilaan liikkumisvapauden rajoittaminen ja sosiaalisten yhteyksien katkeaminen.

Eristämällä puututaan potilaan perusoikeuksiin, kuten liikkumisvapautteen ja itsemääräämisoikeuteen. Rajoitusten on oltava välttämättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Lievimmän puuttumisen periaate edellyttää myös menettelytapoja, joilla perusoikeuksien rajoittamista voidaan ehkäistä.

Rauhoittumishuoneeseen tai muuhun huoneeseen vetäytyminen avoimin ovin on sinänsä suhteellisuusperiaatteen mukainen menettelytapa tilanteessa, jossa se on riittävä tavoitteen saavuttamiseksi. Se voi ehkäistä tarvetta eristämiseksi tai muille rajoitustoimenpiteille. AOA ei pitänyt sitä ongelmallisena tilanteessa, jossa menettelystä sovitaan yhteisymmärryksessä potilaan kanssa. Tässä yhteydessä hän korosti kuitenkin, että potilaan suostumuksen tulee olla riittävään tietoon perustuva, aito ja vapaaehtoinen, ja sen antajan tulee ymmärtää suostumuksen merkitys ja sisältö. Suostumus tulee myös voida milloin tahansa peruuttaa.

Jos rauhoittumishuoneeseen sijoittaminen sen sijaan ei perustu potilaan suostumukseen ja hänellä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta poistua huoneesta, kyseessä on mielenterveyslain 22 e §:ssä tarkoitettu eristäminen. Menettely on tällöin mahdollinen ainoastaan mielenterveyslain 22 e §:ssä säädettyin edellytyksin ja noudattaen laissa säädettyjä menettelytapoja. Mielenterveyslain mukaisesta eristämisestä seuraa tiettyjä erityisiä vaatimuksia, kuten edellytys lääkärin tekemästä päätöksestä sekä eristykseen liittyvä seuranta, kirjaaminen ja ilmoitusvelvollisuus.

Koska sairaanhoitopiiri oli ryhtynyt toimenpiteisiin ja lopettanut menettelyn, asia ei antanut aihetta muuhun kuin että AOA saattoi päätöksen Keski-Suomen hyvinvointialueen tietoon (8420/2021\*).

### **Tupakkatuotteiden ja tatuointivälineiden hallussapito psykiatrisessa sairaalahoidossa**

AOA selvitti Vanhan Vaasan sairaalan menettelyä liittyen tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden tupakkatuotteiden ja tatuointivälineiden hallussapitoon. Kantelun mukaan osaston potilailta oli kielletty sähkötupakan käyttö, piipun poltto sekä tatuointikoneiden käyttö. Lisäksi jokaisella potilaalla oli kantelun mukaan erilaiset säännöt liittyen nuuskan käyttöön.

AOA katsoi sairaalan menetelleen mielenterveyslain vastaisesti kieltäessään yleisellä päätöksellään tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden sähkötupakan käytön kokonaan. Mielenterveyslaissa ei säädetä potilaiden tupakointia koskevista kielloista tai rajoituksista. Sähkötupakan hankkiminen ja käyttö on tupakkalaissa säädettyin rajoituksin laillista vastaavalla tavalla kuin tupakankin hankkiminen ja käyttö eikä potilaiden sähkötupakan käyttöä tule kategorisesti kieltää sairaalan yleisellä päätöksellä tai säännöillä ilman, että sähkötupakointiin liittyvien välineiden ja aineiden mahdollinen haltuunotto perustuu yksilölliseen harkintaan. Sähkötupakointiin käytettävät välineet ja aineet voidaan ottaa haltuun vain mielenterveyslain 22 g §:ssä säädettyssä menettelyssä, jos sähkötupakan käyttö vaarantaa potilaan tai muiden henkilöiden terveyttä tai turvallisuutta tai haittaa vakavasti hoitoa tai toimintayksikön yleistä järjestystä. AOA viittasi myös aiempaan oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan tahdosta riippumattomassa hoidossa olevalle psykiatriselle potilaalle tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin esimerkiksi ulkotiloissa.

AOA ei voinut havaita potilaiden piipun polttoa koskevassa sairaalan nykyisessä käytännössä lainvastaisuutta tai virheellisyyttä, sillä piipun polttamista ei ollut käytettävissä olevan selvityksen perusteella sairaalassa kategorisesti kielletty. Jos sairaalassa sovitaan potilaan kanssa tietyistä piipun polttoon liittyvistä rajoituksista tai piipun polttoon liittyvien välineiden tai aineiden hallussapidosta, edellyttää sopiminen sitä, että potilas ymmärtää sopimuksen merkityksen ja on tietoinen mahdollisuudestaan saada omaisuutensa haltuunotosta yllälääkärin valituskelpoinen päätös.

AOA ei havainnut potilaiden nuuskan käyttöä koskevassa sairaalan nykyisessä käytännössä lainvastaisuutta tai virheellisyyttä, sillä käytettävissä olevan selvityksen perusteella nuuskan hankkimiseen ja hallussapitoon liittyviä tilanteita arvioitiin tapaus- ja lähetyiskohtaisesti ja omaisuuden tai lähetyksen tarkastaminen tapahtui mielenterveyslain 22 h §:n mukaisessa menettelyssä. AOA ei pitänyt myöskään epäasianmukaisena sitä, että potilaita informoitiin esimerkiksi osaston ilmoitustaululla tupakkalaissa säädettyistä kielloista koskien nuuskan maahantuontia ja luovuttamista toisen henkilön käyttöön.

AOA ei havainnut tatuointivälineiden käyttöä koskevassa sairaalan nykyisessä käytännössä lainvastaisuutta tai virheellisyyttä. Selvityksen mukaan sairaalan osasto-olosuhteissa ei ole voitu sallia tatuointikoneen käyttöä potilaille aiheutuvien terveys- ja turvallisuusriskien vuoksi. AOA piti perusteltuna sairaalan näkemystä siitä, että tahdosta riippumattomassa hoidossa olevien potilaiden tatuointien tekemiseen sisältyy sairaalan selvityksessä esiin tuotuja terveys- ja turvallisuusriskejä, vaikkei yksityishenkilön omassa yksityiskäytössä oleva tatuointikone tai tatuointien tekeminen sinällään kuulu elinkeinonharjoittajia koskevan lainsäädännön piiriin. AOA ei pitänyt näin ollen epäasiallisena sitä, jos sairaalassa informoidaan potilaita siitä, että tatuointivälineitä pidetään sairaalassa yleensä mielenterveyslaissa tarkoitettuna kiellettyinä omaisuutena, joka tarvittaessa voidaan ottaa haltuun. AOA kuitenkin korosti, että myös tatuointivälineiden haltuunotto voi kuitenkin tapahtua vain mielenterveyslain 22 g §:n edellytysten täytyessä ja asiasta on tehtävä tällöin valituskelpoinen päätös.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset Vanhan Vaasan sairaalan tietoon ja pyysi sairaalaa ilmoittamaan 15.1.2024 mennessä, mihin toimenpiteisiin hänen esittämänsä sähkötupakan käyttöön liittyvä käsitys on antanut aihetta (1321/2023\*).

Vanhan Vaasan sairaala ilmoitti, että asiaa on arvioitu sairaalassa. Sähkötupakointia sekä siihen liittyviä aineita ja välineitä arvioidaan kuten muitakin tupakkatuotteita ja välineitä.

### **Yksityisyydensuoja korvaushoitoyksikössä ja asiakkuuden paljastavat kyltit**

Terveydenhuollon toimintayksikössä tulee huolehtia potilaan yksityisyyden suojasta eri järjestelyin ja tilaratkaisuin siten, etteivät salassa pidettävät potilastiedot paljastu sivullisille. Kaikissa tilanteissa mahdollisuudet tietojen paljastumiselle sivullisille tulee minimoida.

Opioidiriippuvaisen potilaan korvaushoidossa käytettävän lääkkeen luovuttaminen potilaalle otettavaksi tulee järjestää terveydenhuollon toimintayksikössä siten, että hänen yksityisyyden suojansa ja terveydentilaansa koskevien tietojen salassapito voidaan turvata (339/2022\*).

## **MUITA RATKAISUJA**

### **Potilasvakuutuskeskuksen käsittelyaika**

Potilasvakuutuskeskus (PVK) ei suorittanut kantelijan korvausvaatimuksen johdosta korvausta tai ilmoittanut korvauksen suorittamatta jättämisestä joutuisasti ja laissa säädetyssä määräajassa. Menettely oli siten lainvastainen.

Potilasvakuutuslaissa on säädetty hallintolakia täydentävästi korvausasian selvittämisen ja korvauksen suorittamisen määräajoista. Määräajat ovat ehdottomia. Lain mukaan PVK:n on aloitettava korvausasian selvittäminen viipymättä ja viimeistään seitsemän arkipäivän kuluttua asian vireille tulosta. PVK:n on suoritettava korvaus tai ilmoitettava, ettei korvausta suoriteta, joutuisasti ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun se on saanut korvausvaatimuksen ja lain 32 §:ssä tarkoitetut asiakirjat ja tiedot sekä muun riittävän selvityksen.

Kantelijan korvausasian käsittely oli aloitettu laissa säädetyssä määräajassa. PVK oli saanut kantelijan asian ratkaisemiseksi riittävän selvityksen 29.9.2022, jolloin se oli siirtänyt asian ratkaisua odottavien asioiden jonoon. Korvauspäätös tehtiin 31.1.2023 eli yli neljän kuukauden kuluttua tästä.

AOA selvitti PVK:n korvausasioiden käsittelyaikoja myös yleisemmin. Saadun selvityksen perusteella PVK ei ollut pystynyt noudattamaan korvausasioiden selvittämiseksi ja korvauksen suorittamiseksi asetettuja laissa säädettyjä määräaikoja. Määräaikojen noudattamatta jättämisen seurauksena potilasvahinkoilmoituksen tehneiden henkilöiden oikeus asiansa asianmukaiseen käsittelyyn ei toteutunut ja vahingon kärsineiden henkilöiden oikeus korvaukseen on voinut viivästyä.

AOA katsoi esitettyjen tietojen perusteella, että PVK oli päätösvallassaan olevin asianmukaisin keinoin pyrkinyt purkamaan korvausilmoitusten käsittelyruuhkaa ja saavuttamaan laissa säädettyjen määräaikojen toteutumisen kuitenkin siinä täysin onnistumatta. AOA piti tässä vaiheessa riittävänä saattaa esittämänsä käsitykset PVK:n tietoon. Hän katsoi aiheelliseksi jatkaa vielä potilasvakuutuslaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisen seurantaa ja pyysi PVK:ta toimittamaan selvitystä käsittelyajoistaan 29.2.2024 mennessä (7744/2022\*).

PVK antoi 16.2.2024 selvityksensä käsittelyajoistaan. Korvausasian selvittämisen aloittamisessa ja korvauksen suorittamisessa ei ole saavutettu potilasvakuutuslain 33 §:ssä säädettyjä määräaikoja. Vuoden 2024 aikana tarkoitus on kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kaikki laissa säädetyn määräajan ylittäneet tapaukset saadaan työjonoista käsitellyiksi. Käsittelyaikojen arvioidaan täyttävän laissa säädetty määräajat vuoden 2025 alusta lukien.

## Ulkopuolisen terveydenhuollon yksikön tietojärjestelmien käyttö poliisivankilassa

AOA otti tekemänsä tarkastuksen jälkeen omana aloitteena selvitettäväksi Helsingin poliisilaitoksen poliisivankilan terveydenhuollon toiminnan siltä osin kuin kyse oli potilastietojen hankkimisesta ja tietojen kirjaamisesta ulkopuolisen terveydenhuollon yksikön tietojärjestelmiin. Tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että poliisivankilan lääkäri käytti poliisivankilan potilaiden hoidon yhteydessä toisen työnantajansa Helsingin kaupungin tietojärjestelmää ja sen tietoja ja kirjasi siihen tietoja.

Hoitoa poliisivankilassa annettaessa sen potilaat eivät ole Helsingin kaupungin perusterveydenhuollon potilaita. Tämän vuoksi poliisilaitoksen palveluksessa työskentelevä lääkäri ei ollut tässä tehtävässään oikeutettu käyttämään hoidon yhteydessä Helsingin kaupungin potilasrekisteriin sisältyviä potilastietoja. Se, että lääkäri samanaikaisesti toimi myös Helsingin kaupungin palveluksessa, ei oikeuttanut häntä toisessa tehtävässään käyttämään kaupungin potilastietoja. Potilaan antama suostumus taikka lääketieteellisesti hyväksyttävä tarkoitus eivät myöskään vaikuttaneet tähän oikeudelliseen arvioon. Poliisivankilassa potilaita hoitaessaan lääkäri ei myöskään ollut oikeutettu tekemään heitä koskevia merkintöjä toisen palveluntuottajan eli Helsingin kaupungin potilasrekisteriin. AOA katsoi, että lääkäri oli tehtävässään toiminut vastoin henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä.

AOA katsoi asiassa saadun selvityksen antaneen tarkastella Helsingin poliisilaitoksella annettavaa terveydenhuoltoa yleisemminkin.

Putkalain (laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta) mukaan vapautensa menettäneiden terveydenhuollon järjestää se kunta tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, jonka toimintayksikössä hoidon järjestäminen on tarkoituksenmukaista. AOA katsoi, että mainittu pykälä ei ole järjestämisvastuun osalta täysin yksiselitteinen. Sen perusteella jäi jossain määrin epäselväksi, kuka viime kädessä päättää siitä, missä hoito on kulloinkin tarkoituksenmukaista järjestää ja mikä taho on näin ollen kulloinkin järjestämisvastuussa toiminnasta.

Helsingin poliisilaitos oli jo pitkään itse huolehtinut säilyttämiensä henkilöiden terveydenhuollosta. AOA totesi, ettei hän tässä päätöksessään ottanut kantaa Helsingin poliisilaitoksen järjestämän toiminnan tarpeellisuuteen, tarkoituksenmukaisuuteen tai toiminnan laatuun. Nykyinen järjestely vaikuttanut vastaavan poliisin säilyttämien henkilöiden terveydenhuollon järjestämisestä säädettyä. Lain mukaan järjestämisvastuu Helsingin poliisivankilan terveydenhuollosta oli AOA:n käsityksen mukaan Helsingin kaupungilla. Tässä asiassa saadusta selvityksestä ei käynyt ilmi, että Helsingin kaupunki olisi katsonut olevansa järjestämisvastuussa ja sen myötä valvontavastuussa kyseessä olevasta toiminnasta. Selvityksestä ei myöskään ilmennyt, että terveydenhuollon tuottamisesta olisi sovittu Helsingin poliisilaitoksen kanssa. Kaupunki tai poliisilaitos eivät myöskään ottaneet kantaa siihen kysymykseen, mikä taho oli rekisterinpitäjä Helsingin poliisivankilassa laadittavien potilasasiakirjojen osalta. AOA katsoi, että Helsingin kaupungin oli aiheellista arvioida lain mukaan järjestämisvastuullaan olevan Helsingin poliisilaitoksen terveydenhuollon toiminnan tuottamistapa ja siihen liittyvät menettelytavat yhteistyössä Helsingin poliisilaitoksen kanssa. Mikäli Helsingin poliisilaitos olisi järjestämisvastuussa poliisin säilyttämien vapautensa menettäneiden henkilöiden terveydenhuollosta, olisi putkalakia tarpeellista täsmentää.

AOA saattoi käsityksensä Helsingin poliisilaitoksen, lääkärin, Helsingin kaupungin ja sisäministeriön tietoon. Hän pyysi Helsingin kaupunkia ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin päätös oli antanut aihetta (6679/2020).

Helsingin kaupunki ilmoitti neuvotelleensa asiasta Helsingin poliisilaitoksen kanssa ja tullessaan johtopäätökseen, että Helsingin poliisivankilassa terveydenhuollon järjestäminen toteutetaan jatkossa Helsingin kaupungin vastuulla. Kaupunki ja poliisilaitos solmivat asiasta sopimuksen.

### Tartuntatautilain 48 a §:n soveltaminen

Oikeusasiamiehelle saapuneissa kanteluissa arvosteltiin 1.1.–31.12.2022 voimassa olleen tartuntatautilain 48 a §:n soveltamiskäytäntöä. Kantelujen mukaan useat sairaanhoitopiirit, kaupungit ja muut viranomaiset sovelsivat säännöstä virheellisesti. Osa viranomaisista antoi säännöksen soveltamista koskevaa virheellistä ohjausta.

AOA otti tartuntatautilain 48 a §:n soveltamisen ja toimeenpanon tutkittavaksi omana aloitteenaan. Vaikka säännös oli voimassa väliaikaisesti, AOA piti perusoikeuksien kannalta merkittävän lainsäädännön toimeenpanon lainmukaisuuden arviointia tärkeänä vastaisen varalle.

Virheelliseen lain soveltamiseen johti osaltaan tartuntatautilain 48 a §:n säätämiseen johtaneeseen, sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) laadittuun hallituksen esitykseen sisältynyt virke, joka irtautui säännöksen sanamuodosta. Hallituksen esityksen perusteluilla on suuri merkitys esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen arvioinnille eduskunnassa sekä eduskunnan säätämän lain tulkinnassa ja soveltamisessa. AOA kiinnitti ministeriön huomiota huolellisuuteen hallituksen esityksiä laadittaessa.

Toisaalta AOA huomautti, että lakia tulee tulkita sen sanamuodon mukaisesti. Pitäytyminen lain sanamuodon kielelliseen ilmaukseen on oikeusvaltiollisen laillisuusperiaatteen lähtökohta, ja lakia soveltavan viranomaisen on noudatettava sitä, mitä laissa yksiselitteisesti säädetään.

Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä Kymsote, peruskuntayhtymä Kallio ja Päijät-Hämeen hyvinvointialueen kuntayhtymä Päijät-Sote menettelivät vastoin perustuslaissa säädettyä lakisidonnaisuuden vaatimusta, kun ne antoivat ohjeen, joka oli vastoin tartuntatautilain 48 a §:n säännöstä. Menettely oli lainvastainen siinäkin tapauksessa, että kuntayhtymä ei noudattanut antamaansa ohjetta.

Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä Kainuun sote sovelsi tartuntatautilain 48 a §:ää virheellisesti niin, että terveydenhuollossa työskenteleviltä vaadittiin yksinomaan rokotteen antamaa suojaa koronavirustautia vastaan, vaikka työntekijä olisi saanut suojan tautia vastaan sairastamalla sen tai ei olisi voinut lääketieteellisistä syistä ottaa rokotetta. Viimeksi mainitussa tapauksessa suoja olisi ollut tartuntatautilain 48 a §:n mukaan osoitettavissa covid-19-testin negatiivista tulosta koskevalla todistuksella. Vaasan keskussairaala menetteli vastoin kyseistä lainkohtaa edellyttäessään tautisuoja myös sellaisilta työntekijöiltä, jotka eivät työskennelleet lähikontaktissa taudin riskiryhmiin kuuluviin potilasiin. Päijät-Sote edellytti viranhakuilmoituksissaan suojaa koronavirustautia vastaan muun muassa valittavilta hyvinvointialuejohtajalta ja johdon assistenttilta, jotka eivät työssään joutuisi lähikontaktiin asiakkaiden tai potilaiden kanssa. AOA katsoi kuntayhtymän menetelleen asiassa vastoin yksityisyyden suojasta työelämässä annettua lakia.

AOA saattoi käsityksensä STM:n menettelystä sen tietoon. AOA saattoi käsityksensä myös kyseessä olevien hyvinvointialueiden tietoon (2043/2022\*).

## Koronavirukselle altistuminen ja työhön määrääminen

Kuopion yliopistollinen sairaala ja Tampereen yliopistollinen sairaala ottivat loppuvuonna 2020 käyttöön niin sanotun sovelletun karanteenin, joka perustui Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) marraskuussa 2020 julkaisemaan ohjeistukseen. Sovellettu karanteeni viittasi tilanteeseen, jossa koronalle altistunut sosiaali- tai terveydenhuollon yksikössä työskentelevä henkilö voi jatkaa työssään tai palata työhönsä ennen kymmenen vuorokauden karanteenin päättymistä, jos yksikön toiminta muutoin vaarantuisi edellyttäen, että työntekijä käytti työssään jatkuvasti kirurgista suu-nenäsuojusta eikä hoitanut immuunipuutteisia potilaita. Ohjeen mukaan työhön ei saanut palata ennen kuin työterveyshuolto antoi siihen luvan.

Tapahtuma-aikana voimassa olleen tartuntatautilain mukaan virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista perustuu aina yksilölliseen, yksittäistä henkilöä koskevaan arvioon. Tartuntatautilaki ei mahdollista karanteeniin määräämistä niin sanottuna massapäätöksenä. Mainittuna ajankohtana voimassa olleen tartuntatautilain mukaan karanteenin lopettamisesta päättää virkasuhteinen kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri. Tämä myös hyväksyy tai osoittaa paikan, missä karanteeni toteutetaan.

Toimivallan ja vastuusuhteiden selkeys on erityisen tärkeää silloin, kun menettely kytkeytyy kiinteästi perustuslaissa säädettyihin oikeuksiin. Karanteeniin määrääminen merkitsee puuttumista perustuslaissa säädettyyn henkilökohtaiseen vapauteen.

AOA katsoi, että THL:n antama ohje oli vastoin sitä, mitä tartuntatautilaissa säädettiin karanteenista ohjeen antamisajankohtana. Myös Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä ja Pohjois-Savon sairaanhoitopiirin kuntayhtymä menettelivät asiassa vastoin tartuntatautilakia.

AOA kuitenkin totesi, että viranomaisten velvollisuus turvata perustuslaissa säädetyt oikeudet elämään ja riittäviin terveyspalveluihin sekä koronapandemian kuluessa ilmenneet tartuntatautilain puutteet johtivat siihen, että päätöksessä tarkoitettujen viranomaisten mahdollisuus toimia asiassa toisin oli hyvin rajallista. Sen vuoksi viranomaisten menettely ei antanut aiheutta enempää AOA:n toimenpiteisiin.

AOA saattoi käsityksensä Pirkanmaan hyvinvointialueen ja Pohjois-Savon hyvinvointialueen tietoon. Hän saattoi käsityksensä myös THL:n tietoon vastaisen varalle huomioon otettavaksi. AOA lähetti jäljennöksen päätöksestään tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle otettavaksi ministeriön harkinnan mukaan huomioon lainsäädäntöä uudistettaessa (8755/2021\*).

### 4.11.7 VANKITERVEYDENHUOLTO

Vankien terveydenhuollolla on läheinen yhteys rikosseuraamusalan laillisuusvalvontaan. Tästä syystä vankiterveydenhuoltoa ja vankiloita koskevat asiat ratkaisee sama ratkaisija.

Vankien terveydenhuollon järjestämisestä vastaa THL:n yhteydessä toimiva Vankiterveydenhuollon yksikkö (VTH). OA:n ohella toimintaa valvovat aluehallintovirasto (AVI) ja Valvira. OA saa oman laillisuusvalvontansa tueksi tiedokseen kertomukset AVIn ja Valviran valvontakäynteistä. AVIn toimivaltaan kuuluva valvonta on keskitetty Pohjois-Suomen AVIn.

## TARKASTUKSET

Vuonna 2023 tarkastettiin Riihimäen vankilan poliklinikka (1107/2022\*) ja Psykiatrisen vankisairaalan Turun yksikkö (3067/2023). Vankiterveydenhuoltoa koskevat tarkastukset esitellään jaksossa 3.5.10.

## RATKAISUJA

Vankien kanteluista noin 10,7 % liittyi terveydenhuoltoon. Vankiterveydenhuoltoa koskevia kanteluita saapui 61 (76 vuonna 2022) ja niitä ratkaistiin 54 (88). Kanteluratkaisuista 4 (12) eli 7,4 % (13,5 %) johti toimenpiteisiin.

### Muistutuksen käsittely ja vastaanottokäynnin tallentaminen

AOA saattoi VTH:n tietoon käsityksensä muistutuksen virheellisestä käsittelystä ja kehotti yksikköä viipymättä huolehtimaan siitä, että kantelijan muistutus kirjataan asiarekisteriin ja hän saa siihen vastauksen. Muistutusta ei ollut kirjattu asiarekisteriin eikä siihen ollut vastattu. Muistutusta ei löytynyt asiakirjajärjestelmästä eikä sähköpostista vaan se oli joutunut erehdyksessä toisen asian asiakirjoihin (4995/2022).

OA:n mukaan vankilan poliklinikka menetteli virheellisesti, kun kantelijan pyyntöön nauhoittaa keskustelu terveydenhuollon ammattihenkilön vastaanotolla ei suostuttu. Asiakkaalla on lähtökohtaisesti oikeus tallentaa viranomaisessa käymänsä keskustelu tai muu neuvottelu (ks. myös 4615/2019\*). VTH:n mukaan asia oli sittemmin käyty läpi poliklinikan kanssa (352/2023).

### 4.11.8 PUOLUSTUSVOIMIEN TERVEYDENHUOLTO

Kertomusvuonna ei tullut vireille puolustusvoimien terveydenhuoltoa koskevia kanteluita, jotka olisivat johtaneet toimenpiteisiin.

## 4.12

### Lapsen oikeudet

Lapsen oikeuksia koskeva laillisuusvalvonta on ollut oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan painopistealue vuodesta 1998 alkaen eduskunnan perustuslakivaliokunnan toivomuksen mukaisesti. Tehtävästä säädetään nimenomaisesti laissa valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta (330/2022).

Lapsen oikeuksia koskevat asiat olivat 18.6.2023 asti AOA Maija Sakslinin vastuulla, minkä jälkeen ne siirtyivät AOA Mikko Sarjalle. Hän ratkaisee lapsen oikeuksia koskevat asiat sosiaalihuollon, opetuksen ja kulttuurin sekä ulkomaalaisasioiden asiaryhmistä.

Asiaryhmän pääesittelijä on esittelijäneuvos Kirsti Kurki-Suonio. Sosiaalihuollon hallinnonalalla, johon suurin osa näistä asioista kuuluu, lapsen oikeuksia koskevia asioita esittelivät lisäksi esittelijäneuvos Tapio Rätty, vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Riikka Jackson ja Heli Karjalainen-Michael sekä notaari Kaisu Lehtikangas. Kaikkien lapsen oikeuksia koskevien ratkaisujen jakautumista eri asiaryhmien välillä selostetaan tarkemmin jäljempänä.

Lapsiasiavaltuutettu ja eduskunnan oikeusasiamies muodostavat yhdessä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisen riippumattoman kansallisen seurannan (CRC/C/FIN/CO/4\*, kohta 14). Ihmisoikeuskeskus osallistuu seurantaan sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Lapsiasiavaltuutetun tehtävät painottuvat lapsen edun ja oikeuksien edistämiseen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta osana oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa. Lapsiasiavaltuutettu ja apulaisoikeusasiamies tapaavat säännöllisesti ja keskustelevat ajankohtaisista asioista.

YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi 2.6.2023 loppupäätelmänsä sopimuksen toimeenpanosta Suomen viimeisimmän määräaikaisraportin (v. 2019) ja kuulemisten (v. 2022) johdosta (CRC/C/FIN/CO/5–6). Komitea suositteli muun ohessa lapsille suunnatun tiedottamisen vahvistamista sen varmistamiseksi, että kaikki lapset ovat tietoisia oikeudestaan tehdä kanteluja (11 c) kohta. Komitea painotti myös muita AOA:n lausuntoon (v. 2022) sisältyneitä näkökohtia, kuten lastensuojelun sijaishuollon valvontaa (27 c kohta) sekä mielenterveys- ja päihdepalveluiden tehostamista (32 a ja b kohdat).

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023, mikä vaikutti merkittävästi asiaryhmän toimintaympäristöön organisatorisesti. Sen sijaan yksittäisten lasten asiakasasioiden tasolla muutos ei ollut sanottavammin esillä laillisuusvalvontahavainnoissa.

#### 4.12.1

#### KANTELUT JA OMAT ALOITTEET

#### KAIKKI LAPSEN OIKEUKSIA KOSKEVAT LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

Lapsen oikeuksia koskevat laillisuusvalvonta-asiat eivät näy tilastoissa omana ryhmänään. Nämä asiat kuuluvat aina samalla johonkin hallinnonalakohtaiseen asiaryhmään, jotka ovat tilastoinnin perusteena. Lapsen oikeuksia koskevaa asiaryhmää luonnehtii kuitenkin se, että esimerkiksi kertomusvuoden ratkaisuista noin 84 % kuului joko sosiaalihuollon tai opetuksen ja kulttuurin asiaryhmään.

Kertomusvuonna ratkaistiin yhteensä 748 laillisuusvalvonta-asiaa, jotka koskivat lapsen oikeuksia (vuonna 2022 yhteensä 742). Sosiaalihuoltoa, useimmiten lastensuojelua, koskevia asioita ratkaistiin 476 (v. 2022 yhteensä 507), mikä merkitsi noin 64 % kaikista näistä ratkaisuista.



Kohdassa 4.12.3 esitelläänkin lähinnä sosiaalihuollon ratkaisukäytäntöä lapsen oikeuksien osalta. Sosiaalihuollon ja toimeentulotuen ratkaisuja käsitellään myös kohdassa 4.10. Lapsen oikeuksiin liittyneitä toimeentulotukiasioita ratkaistiin yhteensä 6.

Varhaiskasvatusta ja perusopetusta (opetuksen ja kulttuurin asiaryhmä) koskevia laillisuusvalvonta-asioita ratkaistiin kertomusvuonna 150 (v. 2022 yhteensä 123). Näitä esitellään tarkemmin jaksossa 4.18. Lapsen oikeuksia koskevia asioita ratkaistiin lisäksi terveydenhuoltoa (40), tuomioistuimia ja oikeushallintoa (28), poliisia (26), rikosseuraamusalaa (17) ja sosiaalivakuutusta (12) koskevissa asiaryhmissä. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevista ratkaisuista 45 koski samalla lapsen oikeuksia. Lisäksi ratkaistiin lapsen oikeuksia koskevia kieliasioita (5) sekä liikennettä ja viestintää koskevia asioita (2). Näitä esitellään tarkemmin asianomaisissa jaksoissa.

## LAPSET ITSE KANTELJOINA

Viime vuosina lapset ovat itse kannelleet oikeusasiamiehelle merkittävästi aiempaa enemmän. Kertomusvuonna lasten kanteluita ratkaistiin yhteensä 100 (vuonna 2002 yhteensä 98). Esimerkiksi vuonna 2019 ratkaistiin vain 45 lasten kantelua.

Jotta tieto oikeusasiamiehestä ja mahdollisuudesta kannella saavuttaisi lapset, yksi kanslian esittelijöistä on tehnyt yhteistyötä TikTokissa @sossut -tilin luojien, TikTok-sossujen kanssa. TikTok-sossujen ja oikeusasiamiehen yhteisiin tilaisuuksiin on kuhunkin osallistunut keskimäärin 2 000–3 000 kävijää. Niiden tarkoituksena on ollut lisätä erityisesti lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja nuorten osallisuutta ja välittää tietoa lapsen oikeuksista ja oikeussuojakeinoista etenkin sijaishuollossa. Tilaisuuksissa myös vastataan kävijöiden kysymyksiin ja esitellään oikeusasiamiehen toimintaa ja ratkaisukäytäntöä. Kerran kuussa on pidetty live-tilaisuus. Oikeusasiamiehellä on myös lapsille suunnatut verkkosivut <https://www.oikeusasiamies.fi/web/lasten-ja-nuorten-sivut/home>.

Kertomusvuonna ratkaistuista lasten kanteluista suurin osa, yhteensä 70 (vuonna 2022, 79), koski sosiaalihuoltoa, useimmiten lastensuojelua. Lisäksi ratkaistiin esimerkiksi 16 opetuksen ja kulttuurin hallinnonalaa koskenutta lapsen kantelua. Useimmiten kanteluita tekevät sijaishuollossa olevat lapset. Mukaan lasketaan myös sellaiset hiljattain täysi-ikänsä saavuttaneet nuoret, jotka ovat kannelleet omasta jälkihuollostaan. Lapsia autetaan useasti kantelun tekemisessä lähinnä puhelimitse, ja kantelut pyritään käsittelemään lapsiystävällisesti ja joutuisasti.

Lasten kantelut johtavat huomattavan usein toimenpiteisiin. Lastensuojelussa toimenpideratkaisujen osuus oli noin 38 % (55 % vuonna 2022). Kantelemisesta oikeusasiamiehelle onkin tullut merkittävä oikeussuojakeino erityisesti sijaishuoltoon sijoitetuille huostaanotetuille lapsille, joiden voidaan arvioida olevan erityisen haavoittuvassa asemassa.

## 4.12.2 TARKASTUKSET

AOA:n määräyksestä tarkastettiin 10.3.2023 **Perhekuntoutuskeskus Lauste**. Tarkastukselle oli ensimmäistä kertaa kutsuttu laitoksen henkilökunnan lisäksi sijoitettujen lasten vanhempia ja lasten vastuusosiaalityöntekijöitä. Tilaisuuteen osallistui viisi vanhempaa, yksi lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä ja perhekuntoutuskeskuksen henkilökuntaa yhteensä noin 20 henkilöä. Tarkastuksen toinen osio koski rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja erityisesti niiden vähentämistä perhekuntoutuskeskuksessa (1709/2023\*).

AOA:n määräyksestä tarkastettiin 30.5.2023 myös **Nuorisokoti Nuotta** (Humana Oy). Tarkastuksella tutustuttiin nuorisokodin menettelytapoihin, joilla pyritään vähentämään lasten kiinnipitoja, sekä laitoksen käytössä olevaan MAPA-toimintamalliin (Management of Actual or Potential Aggression; väkivaltatilanteiden ja aggressiivisen käyttäytymisen ennaltaehkäisy ja turvallinen hoito). Sosiaali- ja terveysalalle kehitetty toiminta- ja koulutusmalli on lähtöisin Englannista ja sitä kehittää, markkinoi ja hallinnoi Crisis Prevention Institute (CPI)(2947/2023\*).

AOA:n määräyksestä tarkastettiin 21.–22.8.2023 ennalta ilmoittamatta **Helsingin kaupungin Naulakallion lastenkoti**. Tarkastuksella arvioitiin muun ohessa lastensuojelulain tarkoittamien rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja lasten kohtelua sekä lapsen luottamuksellisten keskustelujen toteutumista oman sosiaalityöntekijänsä kanssa. Lisäksi selvitettiin lasten päihdehoidon ja mielenterveyspalvelujen toteutumista laitoshoidon aikana. Edelleen selvitettiin varautumista lasten luvattomiin poissaoloihin, laitoksesta kadonneiden lasten etsintää ja sitä, miten yhteistyö poliisin kanssa oli toteutunut sosiaaliviranomaisen tekemän virka-apupyynnön jälkeen (4983/2023).

AOA:n määräyksestä tarkastettiin 3.10.2023 **Nuorisopsykiatrisen asumiskoti Puro Oy:n kaksikieliset Skogsbacken 1 ja 3 -yksiköt** (4480/2023) sekä 5.10.2023 valtion kaksikielinen koulukoti **Lagmansgården** (5758/2023). Näilläkin tarkastuksilla arvioitiin lähinnä lastensuojelulain tarkoittamien rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja lasten kohtelua. Lisäksi kiinnitettiin huomiota esimerkiksi lasten terveydenhuollon palveluiden toteutumiseen ja erityisesti koulukodin osalta lasten opetuksen ja oppilashuollon toteutumiseen.

AOA:n määräyksestä tarkastettiin 4.10.2023 **Pohjanmaan Maahanmuuttokeskus Oy:n ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kaksikieliset yhdistelmäyksiköt Taberna, Stella ja Stödis** (5775/2023). Huomiota kiinnitettiin erityisesti lasten olosuhteisiin ja kohteluun yhdistelmäyksiköissä, heidän turvapaikkamenettelyä varten saamaansa tukeen ja esimerkiksi yksiköiden esteettömyyteen.

Opetusta ja varhaiskasvatusta koskevia tarkastuksia selostetaan jaksossa 4.18. Tarkastushavaintoja selostetaan myös kidutuksen vastaisen kansallisen valvontaelimen (OPCAT) toimintaa koskevassa jaksossa 3.5.

### 4.12.3 LAUSUNNOT

AOA Sarja antoi lausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksestä lastensuojelulain ja varhaiskasvatustuksen muuttamiseksi. AOA korosti lastensuojelun jälkihuollon merkitystä sijaishuollossa olleen nuoren syrjäytymisen ehkäisemisessä. Hän kiinnitti erityistä huomiota sijaishuollossa olleen täysi-ikäistyneen nuoren tarpeen mukaisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen jatkuvuuden turvaamiseen mahdollisesta jälkihuollon yläikärajan laskemisesta riippumatta (5322/2023\*).

AOA Sakslin antoi lausunnon oikeusministeriön (OM) työryhmämietinnöstä, jossa oli kyse synnyttäneen äidin selvittämisestä ja oikeusgeneettisiä vanhemmuustutkimuksia koskevan sääntelyn uudistamisesta. Tärkein ehdotus liittyi kansainvälistä suojelua saavien ja muiden maahanmuuttajataustaisten lasten sekä heidän vanhempiansa oikeuksien toteutumiseen. AOA:n mukaan mahdollisuus äitiyden sujuvaan selvittämiseen ja vahvistamiseen isyyttä vastaavalla tavalla turvaisi lapsen ja hänen vanhempiansa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen nykyistä paremmin (1922/2023\*).

AOA Sakslin antoi lausunnon OM:n työryhmämietinnöstä Vuoroasuvan lapsen elatusavun suuruuden arvioiminen (OM:n Selvityksiä ja ohjeita 2023:7). Elatusavun määräytymistä koskevissa kannanotoissaan AOA on lastenvalvojen menettelyn osalta painottanut OM:n elatusapuohjeen (OM 2007:2) merkitystä. Aiempi elatusapuohje ei ole koskenut niitä tilanteita, joissa lapsi asuu vuoroin kummankin vanhemman luona, mitä on pidetty puutteena, sillä vuodesta 2019 alkaen lapsen vuoroasuminen on voitu myös vahvistaa sopimuksella tai tuomioistuimen päätöksellä (1051/2023).

### 4.12.4 ESITYKSET

AOA teki yhden esityksen virheen korjaamiseksi (ks. kohta 4.12.5, 4836/2023).

## 4.12.5 RATKAISUJA

### RATKAISUJA LASTEN ITSE LASTENSUOJELUSTA TEKEMIIN KANTELUIHIIN

Lasten kantelut liittyivät useimmiten lastensuojelun sijaishuoltoon. Lapset sekä nuoret tekivät myös paljon kanteluita omasta jälkihuollostaan ja itsenäistymisvarojensa käytöstä. Jälkihuolto seuraa välittömästi lapsen sijaishuoltoa ja sillä on läheinen yhteys sijaishuoltoon. Kun lasten tekemät kantelut johtivat toimenpiteisiin, ne liittyivät useimmiten lapsiin kohdistettuihin rajoitustoimenpiteisiin tai lapsen epäasialliseen kohteluun. Jälkihuoltoa ja itsenäistymisvaroja koskeneissa toimenpiteissä kiinnitettiin toistuvasti huomiota näiden asioiden selvittämiseen lapselle sekä itsenäistymisvarojen oikeanlaiseen käyttöön.

AOA kiinnitti huomiota rajoitustoimenpiteiden käytön ja tavanomaisen kasvatuksen väliin eroihin (5764/2022). Kasvatuksen tulee olla sekä yleisesti että asianomaisen lapsen kannalta hyväksyttävää ja puolusteltavaa myös ulkopuolisen silmin. Epäasiallisia, perusteettomia tai mielivaltaisia kasvatuskeinoja ei tule käyttää. Laitoksen säännöissä ei voida sallia pidemmälle meneviä kasvatuskeinoja kuin ne, mihin lastensuojelulaki oikeuttaa. Lapsen oikeusturva edellyttää myös, että menettelystä tehdään lain edellyttämät päätökset ja kirjaukset silloinkin, kun rajoitustoimenpiteen ja kasvatuksen välinen raja on tosiasiallisesti ylittynyt, vaikka tätä ei olisi tarkoitettu. AOA kiinnitti huomiota myös rajoitustoimenpiteen jälkeen lastensuojelulain mukaan tehtävän jälkiselvittelyn merkitykseen lapselle (esimerkiksi 5728/2022 ja 7006/2022).

Useissa ratkaisuisaan AOA kiinnitti huomiota myös lapsen oikeusturvan toteutumiseen. Lapselle ei esimerkiksi ollut lainkaan annettu tiedoksi kirjallista päätöstä liikkumisvapauden rajoittamisesta. Lapsen oikeusturva edellyttää myös, että sijaishuoltopaikan muuttamista koskevan lapsen pyynnön vuoksi tehdään päätös, vaikka sosiaalityöntekijän vastakkainen näkemys asiasta olisikin sinänsä perusteltu (1666/2023\*). Rajoitustoimenpiteitä koskevien päätösten puutteelliseen tiedoksiantoon lapselle kiinnitettiin huomiota myös ratkaisussa 7421/2022\*. AOA piti lainvastaisena sellaista yhteydenpidon rajoitusta, jossa ei ollut yksilöity henkilöitä, joihin lapsi ei saanut pitää yhteyttä. Päätöksessä oli viitattu pelkästään ”lapsen entisen perhekodin lapsiin” (4751/2022\*).

Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota myös selvityksen antamiseen lapselle hänen omaa jälkihuoltoaan koskevista oikeuksista sekä jälkihuollon suunnittelun aloittamiseen hyvissä ajoin (4836/2023, 62/2023, 1631/2022). AOA korosti myös itsenäistymisvarojen käytön lainmukaisia tarkoituksia ja suositti suunnitelman tekemistä varojen käytöstä (4836/2023). Koska itsenäistymisvarat on tarkoitettu maksettavaksi sijaishuollon jälkeen nuoren itsenäisyyttä tukeviin tarkoituksiin, lapsen puhelin tulisi mieluummin järjestää osana sijaishuoltoa ja sen kustannuksia, mikäli puhelin on todettu lapsen sijaishuollon aikana tarpeelliseksi hankinnaksi (7372/2022). Myös ratkaisussa 6720/2022 AOA korosti, että lapsen yhteydenpidosta aiheutuvat kustannukset ovat lähtökohtaisesti sijaishuollosta aiheutuvia ja niistä vastaa viime kädessä lapsen sijoittanut viranomainen. AOA kiinnitti huomiota myös lain määräämän selvityksen antamiseen lapselle tämän itsenäistymisvarojen kertymisestä (6788/2022).

Nuori oli jäänyt koko kevääksi ilman jälkihuollon palveluita, koska hänen asioistaan vastaavalle sosiaalityöntekijälle ei ollut määrätty sijaista. Nuori oli lisäksi maksanut itsenäistymisvaroistaan sellaisia kuluja, jotka olisivat kuuluneet lastensuojelulle osana nuoren saamaa jälkihuoltoa. Viranomainen myönsi menetelleensä virheellisesti, ja AOA esitti virheen hyvittämistä (4836/2023).

Viranomainen ilmoitti, että nuorelle oli päätetty korvata hyvityksenä 5024,50 euroa.

## ILMAN HUOLTAJAA TULLEEN LAPSEN TOIMEENTULOTUKI JA PUHEVALLAN KÄYTTÖ

Ilman huoltajaa Suomeen tullut lapsi kanteli oikeusasiamiehelle Kansaneläkelaitoksen (Kela) menettelystä. Kela oli lapsen toimeentulotuesta päättäessään ottanut huomioon lapsen kesäansiot hänen tuloinaan ja ne oli vähennetty hänen toimeentulotuestaan. Kela ilmoitti AOA:lle, että asia oli korjattu niin, ettei lapsen kesäansioita ollut vähennetty. AOA kiinnitti päätöksessään kuitenkin huomiota siihen, että vaikka lapselle määrätty edustaja käyttää lapsen asiassa huoltajalle kuuluvaa lapsen puhevaltaa, edustajaa ei kuitenkaan ollut kuultu ennen päätöksentekoa eikä päätöstä ollut annettu hänelle tiedoksi. Myöskään tehdystä korjauksesta ei ollut annettu tietoa lapsen edustajalle. AOA kiinnitti huomiota myös lapsen haavoittuvaan asemaan. Asiassa oli menetely lainvastaisesti (6033/2022).

## PUUTTEITA YHTEYDENPITOA KOSKEVASSA PÄÄTÖKSENTEOSSA JA TIEDOKSIANNOSSA SEKÄ LAPSEN KIELEN JA KULTTUURIN HUOMIOON OTTAMISESSA

Jäljempänä selostettavat ratkaisut perustuvat muiden kuin lasten itsensä tekemiin kanteluihin lapsen oikeuksia koskevissa asioissa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on toistuvasti ja säännöllisesti ilmennyt puutteita lasten yhteydenpidon rajoittamista koskevassa päätöksenteossa. Edellä mainitun lapsen kanteluun tehdyn päätöksen (4751/2022\*) lisäksi lain edellyttämää päätöstä yhteydenpidon rajoittamisesta ei kertomusvuonna ollut tehty esimerkiksi seuraavissa toimenpideratkaisuun johtaneissa kanteluasioissa: 1072/2022, 3514/2022\*, 4267/2022\*, 5692/2022, 5730/2022\* ja 6851/2022.

Ratkaisussaan 4267/2022\* AOA totesi, että mikäli yhteydenpidosta ei voida sopia heti kiireellisen sijoituksen alkaessa mutta sitä tosiasiallisesti rajoitetaan, päätös yhteydenpidon rajoittamisesta tulee tehdä. Hän kiinnitti huomiota myös päätöksen tiedoksiantoon. Ratkaisussa 5730/2022\* lapsen olinpaikka oli jätetty ilmoittamatta vanhemmille. Myös valituskelpoinen päätös asiasta oli jäänyt tekemättä. AOA antoi viranomaiselle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Ratkaisussa 5860/2022\* oli myös kysymys yhteydenpidon rajoittamisesta ja lapsen olinpaikan ilmoittamatta jättämisestä. Kantelijalle oli kuulemistilaisuudessa selostettu päätösten sisältöä mutta hän ei ollut saanut päätöksiä tiedokseen asianhallintajärjestelmän ongelmien vuoksi. AOA korosti, ettei asianosainen voi käyttää muutoksenhakuoikeuttaan ja hakea esimerkiksi täytäntöönpanon kieltoa, ennen kuin hän on saanut päätöksen tiedokseen lain edellyttämällä tavalla. Tekniset ongelmat tietojärjestelmissä eivät oikeuttaneet menettelyä. Viranomaisella tulee olla vaihtoehtoisia tapoja saattaa päätökset tiedoksi hallintolain edellyttämällä tavalla.

Myös asiassa 1666/2023\* oli kyse päätöksen tiedoksiannon laiminlyönnistä, mikä oli johtunut tulostimen toimimattomuudesta. Päätös lapsen liikkumisvapauden rajoittamisesta oli annettu tiedoksi noin kaksi kuukautta päätöspäivämäärän jälkeen. AOA:n mukaan lapsi oli menettänyt mahdollisuutensa oikea-aikaiseen muutoksenhakuun. Menettely oli lainvastainen.

AOA on viime vuosina toistuvasti kiinnittänyt ratkaisuissaan huomiota sijaishuoltoon sijoitetun lapsen oikeuteen omaan kieleen ja kulttuuriin sen eri ilmenemismuodossa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklan mukaisena ihmisoikeutena. Kertomusvuonna oli asiassa 6859/2022 kyse lapsen oman kulttuuritaustan mukaisesta vaatuksesta, ja ratkaisussa 7396/2022 AOA kiinnitti huomiota lasten äidinkielen ja kulttuuritaustan tukemiseen sijaishuollon aikana.

## LAIMINLYÖNTEJÄ LASTENSUOJELUN ASIAKASSUUNNITELMIEN TEKEMISESSÄ

Useissa ratkaisuissa todettiin olennaisia puutteita lastensuojelun asiakassuunnitelmissa (puutteita asiakassuunnitelmien laatimiseen liittyen selostettiin myös mm. Oikeusasiamiehen kertomuksessa 2022, s. 229). Lapsen asiakassuunnitelma oli voinut viivästyä huomattavasti tai jäädä kokonaan tekemättä. Puutteita ilmeni myös vanhemmuuden tukemista koskevien suunnitelmien laatimisessa. Hyvinvointialueet vetosivat useasti vajauksiin henkilöstössään sekä rekrytointivaikeuksiin. Nämä syyt eivät kuitenkaan anna viranomaiselle oikeutta laiminlyödä lainmukaisia tehtäviään.

Asiassa 3514/2022\* asiakassuunnitelma oli valmistunut vasta noin viisi kuukautta sijoituksen alettua. Myös lasta koskevien asiakaskirjausten tekeminen oli viipynyt. Lapsi oli ollut kiireellisesti sijoitettuna ja hänen huostaanottamisestaan oli tehty hakemus hallinto-oikeudelle. Asiassa 7321/2022 lastensuojelu oli laiminlyönyt kokonaan avohuollon tukitoimin sijoitettuna olleen lapsen asiakassuunnitelman tekemisen. Toisella kantelijalla oli useita lapsia, joiden asiakassuunnitelmien valmistuminen oli viipynyt. Erään lapsen asiakassuunnitelma valmistui vasta noin kaksi viikkoa ennen seuraavaa asiakassuunnitelmaneuvoittelua. Myös suunnitelmien tiedoksiannoissa oli olennaisia puutteita. Kantelijan oma asiakassuunnitelma oli kokonaan tekemättä, vaikka sitä koskeva neuvottelu oli pidetty (1966/2022).

Kantelijan lapset oli sijoitettu kiireellisesti kesällä 2020 lyhyen avohuollon sijoituksen jälkeen. Asiakassuunnitelmat oli tehty vasta lähes vuoden kuluttua, vaikka lapset olivat jääneet sijoitukseen, ja loppukeväästä 2021 heidän huostaanotostaan oli päätetty hallinto-oikeudessa. Vanhemmalle ei ollut tehty lainkaan vanhemmuuden tukemista koskevaa suunnitelmaa, vaikka hän oli pyytänyt sitä kiireellisestä sijoituksesta alkaen (1072/2022). Vanhemmuuden tukemista koskevan suunnitelman laatimisessa oli puutteita myös asiassa 1077/2022.

Yksityisesti sijoitettu lapsi oli ollut kahdesti sijoitettuna kiireellisesti lyhyeksi ajaksi. Välillä yksityisen sijoituksen paikka oli vaihtunut. Lapsen lastensuojelun asiakassuunnitelma oli kuitenkin valmistunut vasta noin 11 kuukauden kuluttua ensimmäisestä kiireellisestä sijoituksesta. Huoltaja oli saanut tiedon lapsensa lastensuojelun asiakkuudesta vasta kuukausien kuluttua. Lastensuojelun menettely oli lainvastainen (1756/2022). Ratkaisussa 1668/2022 todettiin, että vaikeasti vammaisen nuoren jälkihuoltosuunnitelma oli valmistunut vasta seitsemän kuukauden kuluttua huostassapidon loppumisesta. Menettely tässäkin oli lainvastainen.

## TIETOJEN LUOVUTUSTA JA TIETOSUOJAA KOSKEVIA RATKAISUJA

Asiassa 106/2022 oli kyse siitä, että lapsen toiselle vanhemmalle oli annettu tiedoksi hänen yhteystietojaan lastensuojelun asiakassuunnitelman mukana, vaikka hänellä oli kantelijaan kohdistuva lähestymiskielto. AOA kiinnitti huomiota siihen, ettei lähestymiskielto suojaa asiakasta tietojen antamiselta ja viranomaisen tulisi siksi neuvontavelvollisuutensa mukaisesti tarvittaessa ohjata asiakas hakemaan turvakieltoa Digi- ja väestötietovirastolta. AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että asiakas voisi perustellusta systä pyytää yhteystietojensa salaamista asianomaisessa viranomaisessa julkisuuslain perusteella.

Asiassa 3561/2022\* lastensuojelun sosiaalityöntekijä oli pyytänyt perintäyhtiöltä kantelijan toimeentulotukea varten antamien tietojen tarkistamista. Perintäyhtiöstä oli huomautettu, ettei tietojen luovuttamiseen ollut oikeutta. AOA piti menettelyä lainvastaisena. Sosiaalityöntekijän soveltama lainkohta koski rahalaitoksia, joilla lain esitöiden mukaan on tarkoitettu vain pankkeja. Tulkinalla säännöksen soveltamisalaa ei voida laajentaa, sillä kyse on poikkeuksesta yksityiselämän suojaa koskevaan perusoikeuteen. AOA kiinnitti huomiota myös siihen, että pelkkä tieto sosiaalihuollon asiakkuudesta on salassa pidettävä. Menettely oli siten ollut virheellinen, vaikka pyydettyjä tietoja ei ollut saatukaan.

## LASTENVALVOJIA JA SOSIAALIHUOLLON PERHEOIKEUDELLISIA PALVELUITA KOSKEVIA RATKAISUJA

Kantelijan asuinpaikkakunnan lastenvalvoja oli pyytänyt virka-apua elatusapuasiassa lapsen lähihuoltajan lastenvalvojalta, jonka tarvitsema täydennys oli toimitettu noin kuukaudessa. Kantelijan ehdottama elatusapusopimus hyväksyttiin sellaisenaan kuitenkin vasta noin neljän kuukauden kuluttua lisätietojen saapumisesta. Kaikkiaan elatusapuasian käsittely kesti yli puoli vuotta. AOA piti menettelyä lainvastaisena (51/2022\*) Asiassa 5692/2022 lastenvalvoja oli laiminlyönyt virka-apupyyntöön vastaamisen.

Lastenvalvoja oli vahvistanut vähävaraisen kantelijan lasten elatussopimukset vuosittain samansuuruisina usean vuoden ajan. Elatusavun määrää ei ollut perusteltu. Lastenvalvoja näytti soveltaneen OM:n ohjetta (OM 2007:2) varsin kaavamaisesti. Näytti myös siltä, ettei hän ollut selvittänyt lasten tapaamisoikeuden toteutumista. Hänen mukaansa sopimusten vahvistaminen ei ollut tarpeen. Kantelija ei siten ollut voinut hakea toimeentulotukea lasten tapaamiskuluihin. Asiassa ei ollut selvää näyttöä lainvastaisesta menettelystä. AOA kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että lastenvalvojan tulee sosiaalihuollon asiakaslain mukaisesti selvittää vanhemmille heidän oikeutensa ja velvollisuutensa, erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä heidän asiassaan. Lastenvalvojan tuli tällöin kiinnittää huomiota myös tapaamisoikeuden toteutumisen taloudellisiin edellytyksiin. Lasten ja vanhempien välinen yhteydenpito on turvattu perus- ja ihmisoikeuksin (6975/2022).

AOA katsoi, että olosuhdeselvitysten valmisteluajat kaupungin perheoikeudellisissa palveluissa olivat venyneet kohtuuttomasti. Venymiseen ei ollut vastattu ajoissa eikä riittävän tehokkaasti. Esimerkiksi kantelijan tapauksessa olosuhdeselvityksen valmisteluun oli kulunut 10 kuukautta. Samalla käsittelyajat käräjäoikeudessa olivat vastaavasti pitkittyneet. AOA piti menettelyä lainvastaisena (1355/2022).

## HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE PERITYJEN ELATUSAPUJEN TILITYS

Kantelija oli hakenut elatustukea Kelalta maksamatta jääneiden elatusapujen perusteella. Elatukseen oikeutettu lapsi oli myöhemmin otettu huostaan, ja elatustuki oli myönnetty asianomaiselle hyvinvointialueelle. Kela oli tämän jälkeen tilittänyt kaikki perimänsä elatusapusaatavat hyvinvointialueelle.

AOA katsoi, että hyvinvointialue vastasi lastensuojelulain mukaan huostaanotetun lapsen elatuksesta. Se oli oikeutettu perimään kulujensa korvaukseksi lapsen elatusavun. Tässä yhteydessä elatusavun määräksi tuli katsoa lapselle vahvistettu elatusapu sijaishuollon ajalta. Ennen sijaishuoltoa eräänntyneiden elatusmaksujen osuuden Kelan perimistä varoista voitiin katsoa olevan lapselle kuuluvaa varallisuutta. Oikeus edustaa lasta tämän varallisuutta koskevissa asioissa ei ollut siirtynyt hyvinvointialueelle lapsen huostaanoton yhteydessä, vaan lapsen puhevaltaa käytti siltä osin edelleen lapsen huoltaja. AOA saattoi käsityksensä Kelan tietoon, että perityt elatusavut, jotka kohdistuivat lapsen huostaanottoa edeltäneeseen aikaan, tuli mieluummin tilittää kantelijalle, joka oli lapsen lähihuoltaja (5067/2022).

## KYSYMYS TUOMIOISTUINSOVITTELUN ASiantuntija-AVUSTAJAN ESTEELLISYYDESTÄ

AOA arvioi, oliko asiantuntija-avustajana toiminut sosiaalityöntekijä ollut tuomioistuinsovittelessa esteellinen kantelijan lasten tapaamisoikeus- ja elatusasiassa. Kyseinen henkilö oli ollut aiemmin kantelijan lasten lastensuojelun sosiaalityöntekijänä.

Sosiaalityöntekijä ei enää ollut toiminut aiemmassa lastensuojelun virassa. Vanhempien avustajat eivät olleet nähneet estettä sosiaalityöntekijän osallistumiselle. Tuomioistuinsovittelessa ei ollut johtanut tulokseen, ja asia oli siirtynyt käsiteltäväksi riitaisena jääden myöhemmin sillensä asianosaisten sovittua sen sosiaalitoimissa.

Asiantuntija-avustajaan sovelletaan tuomarinteellisyttä koskevia säännöksiä. AOA arvioi, oliko sosiaalityöntekijän aiempi tehtävä ollut sellainen ennakoasenteeseen rinnastettava muu seikka, joka antaisi perustellun aiheen epäillä asiantuntija-avustajan puolueettomuutta. AOA otti huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä, kiinnitti huomiota tuomioistuinsovittelessa erityispiirteisiin ja niiden mahdolliseen vaikutukseen esteellisyden tulkintaan sekä otti huomioon Euroopan neuvoston suositukset sovittelulle.

Asiassa ei voitu ainakaan yksiselitteisesti osoittaa esteellisyttä, joskin myös toisenlaiseen lopputulokseen olisi voitu perustellusti päätyä. AOA saattoi ratkaisunsa myös Tuomioistuinviraston tietoon (3590/2022\*).

## 4.13 Vanhusten oikeudet

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Maija Sakslin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Lotta Hämeen-Anttila. Esittelijöinä toimivat myös vanhemmat oikeusasiamiehensihteerit Pia Wirta ja Johanna Koli sekä osan vuotta vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén.

Vanhusten oikeuksien turvaaminen on osa oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvontaa. Tavoitteena on edistää vanhusten ihmisarvon ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Vanhusten oikeuksien toteutumisen valvonta on yksi oikeusasiamiehen erityisistä tehtäväalueista. Erityistehtävän perusteita on selostettu tarkemmin jaksossa 3.4. Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnassa toimitaan tiiviissä yhteistyössä Ihmisoikeuskeskuksen ja ihmisoikeusvaltuuskunnan vanhusjaoston kanssa.

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonta kohdistuu kaikille hallinnonaloille. Vanhusten oikeuksia koskevia kannanottoja kuvataan myös mm. edunvalvontaa ja kansallisena valvontaelimenä (Opcat) tehtyjä tarkastuksia koskevissa jaksossa.



### 4.13.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Sosiaalihuoltolain kotiin annettavia palveluja ja asumispalveluja koskevien säännösten uudistaminen sekä vanhuspalvelulain, asiakasmaksulain ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain muutokset tulivat voimaan pääsääntöisesti vuoden 2023 alusta yhtä aikaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen rakenneuudistuksen kanssa.

Usean yhtäaikaisen rakenteellisen muutoksen toteuttaminen on asettanut haasteita hyvinvointialueiden omavalvonnalle sekä henkilöstön riittävyyden ja palvelujen laadun turvaamiselle. Toisaalta uuden lainsäädännön toimeenpano on voinut tehostaa myös aiemman lainsäädännön tuntemusta.

Palveluasumisen on korvannut yhteisöllinen asuminen –niminen palvelu. Merkittävin periaatteellinen muutos on se, että asuminen ja palvelut järjestetään erikseen. Laillisuusvalvonnassa muutos on edellyttänyt huomion kiinnittämistä siihen, että palvelukokonaisuudet vastaavat asiakkaiden tarpeita. Vanhustenhuollon yksiköissä on oltava asiakkaiden tarpeita vastaavasti riittävä määrä henkilökuntaa eri vuorokauden aikoina, vaikka palveluntuottajia olisi useita. Vastaavasti kuin aiemmin voimassa oleva laki, sääntely edellyttää myös, että tilat mahdollistavat yhteisöllisen toiminnan.



### 4.13.2 KANTELOT JA OMAT ALOITTEET

Vanhusten oikeuksien laillisuusvalvonnalle keskeiset perusoikeudet on turvattu perustuslain 19 §:ssä. Sen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan vanhuuden aikana. Lisäksi julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Vuonna 2023 laillisuusvalvonnassa kiinnitettiin huomiota erityistä tukea tarvitsevien vanhusten huonoon kohteluun ja puutteellisiin palveluihin. Eriytyneet palvelut ja puutteet omatyöntekijän työn järjestämisessä hyvinvointialueilla saattavat johtaa siihen, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat iäkkäät henkilöt jäävät ilman välttämätöntä huolenpitoa. Hyvinvointialueilla on velvollisuus huolehtia siitä, ettei asunnottomien tilapäismajoituksissa asuteta toistuvasti muistisairasta tai psyykkisesti sairasta vanhusta. Myös päihdesairaille vanhuksille on oltava tarpeenmukaisia asumispalveluja.

Päätöksenteossa ja iäkkään henkilön oman mielipiteen huomioimisessa ja kirjaamisessa ilmeni edelleen puutteita. Rajoitustoimenpiteitä käytetään, vaikka ne vaarantaisivat asiakkaan turvallisuutta tai niiden sijasta olisi käytettävissä vaihtoehtoisia lievemmin itsemääräämisoikeuteen tai liikkumisvapauteen puuttuvia toimia.

Vuonna 2023 ratkaistiin 122 kantelua, joissa oli kyse vanhusten oikeuksia koskevasta menettelystä eri hallinnonaloilla. Toimenpideratkaisujen osuus asiaryhmän kanteluista oli 26 %. Vuonna 2023 koronavirusepidemiaan liittyviä vanhusten oikeuksia koskevia kanteluja ratkaistiin enää kuusi (23 vuonna 2022 ja 116 vuonna 2021). Kertomusvuonna saapuneiden kantelujen määrä oli 128 (vuonna 2022 määrä oli 115).

AOA Saksin tutki toimintavuonna omana aloitteenaan yhden vanhuksen oikeuksia koskevan asian, joka johti toimenpiteisiin. Asunnottomien vanhusten kohtelua koskevaa ratkaisua (1528/2022\*) on kuvattu jäljempänä jaksossa 4.13.6.

Vanhustenhoidon valvonnan valvontaan liittyviä ratkaisuja on kuvattu jaksossa 3.8.

### 4.13.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna toteutettiin neljä tarkastusta vanhustenhoidon asumisyksiköihin ja yksi tarkastus kotiin annettavien palvelujen asiakasohjaukseen.

- **Etelä-Karjalan hyvinvointialue**, 28.8.2023, asiakasohjaus (3992/2023\*)
- **Pienniemenkadun palvelukoti**, 24.5.2023, ympärivuorokautinen palveluasuminen, Etelä-Karjalan hyvinvointialue (3353/2023\*)
- **Kasarminportin palvelutalo**, 23.5.2023, vanhusten ja vammaisten asumisyksikkö, Etelä-Karjalan hyvinvointialue (3110/2023\*)
- **Pienniemenkadun palvelukoti**, 22.5.2023, ympärivuorokautinen palveluasuminen, Etelä-Karjalan hyvinvointialue (3351/2023\*)
- **Palvelukeskus Mäntyrinte**, 15.2.2023, asumispalveluyksikkö, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue (1003/2023\*)

Lisäksi toteutettiin neljä tarkastusta sellaisiin päihde- ja mielenterveysasiakkaiden palveluihin ja asunnottomien palveluihin, joissa asiakkaina oli vanhuksia.

- **Apilakadun asumispalvelut**, 19.4.2023, asunnottomien palvelut, Lahti (2633/2023\*)
- **Sammonkadun asumispalvelut**, 19.4.2023, päihde- ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelu, Lahti (2662/2023\*)

- **Sillankorvan ensisuoja**, 16.2.2023, asunnottomien palvelut, Turku (1016/2023\*)
- **Esperi Hoitokoti Ratamo**, 16.2.2023, päihde- ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelu, Turku (1015/2023\*)

Osana päihdepalvelujen kokonaisuutta toteutettiin tarkastus korvaushoitopoliklinikalle.

- **TYKS Riippuvuuspsykiatrian Vieroitus- ja korvaushoitotyöryhmä**, 16.2.2023 (1017/2023\*)

Vanhusten kohtelua ja palvelun laatua selvitettiin myös sairaalan sisätautiosastolle ja traumakuntoutusosastolle tehdyllä tarkastuksella.

- **Helsingin kaupungin Laakson sairaala**, 9.3.2023 (1497/2023\*)

Kansallisena valvontaelimenä tehtyjä tarkastushavaintoja on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5 ja valvonnan valvontaan liittyviä tarkastushavaintoja jaksossa 3.8.

## OMAISHOIDON TUEN VÄHIMMÄISPALKKIOIDEN NOUDATTAMINEN

Tarkastuksella ilmeni, että hyvinvointialueella on omaishoidon tuessa käytössä ennaltaehkäisevä tuki, joka on palveluiltaan ja vapaapäiviltään vastaava kuin omaishoidon tuki, mutta palkkion määrä on laissa määriteltyä vähimmäispalkkiota pienempi. AOA totesi, että hyvinvointialueet voivat järjestää palveluja enemmän kuin mitä lainsäädäntö velvoittaa, ja esimerkiksi tukea läheisistään huolehtivia henkilöitä. AOA piti kuitenkin ongelmallisena, jos henkilöille myönnetään omaishoidon tukea, mutta palkkio ei noudata laissa määriteltyä vähimmäismäärää. Mikäli asiakkaalle ei myönnetä lain mukaista omaishoidon tukea vaan jotakin muuta tukea, tulee hänelle tehdä kielteinen päätös hänen omaishoidon tuesta tekemänsä hakemukseen.

## VANHUSTEN PÄIHDEPALVELUJEN JÄRJESTÄMINEN

AOA kiinnitti huomiota laissa säädettyyn veloitteeseen suunnitella ja toteuttaa päihde- ja riippuvuushoito siten, että se muodostaa toimivan kokonaisuuden muun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä hyvinvointialueella ja kunnissa tehtävän ehkäisevän päihdetyön kanssa. Kenenkään potilaan ei tulisi joutua tilanteisiin, jossa korvaushoidon toteuttamisen tapa estää päihteettömyyden saavuttamista. Saatujen tietojen mukaan myös vanhemmissa potilaissa on niitä, joiden päihteettömyyden saavuttamista muiden potilaiden kohtaaminen korvaushoidon yhteydessä voi haitata. (1017/2023\*)

AOA suositti, että päihdehuollon asumisyksikölle määritettäisiin selkeämmin se kohderyhmä, jolle palvelua on tarkoitus tarjota ja toimintakäytäntöjä ja henkilöstön osaamista ja määrää kehitettäisiin sen mukaisesti. Palvelun antamisen lähtökohtana on, että asukas voi tarvittaessa asua yksikössä pitkäänkin. Samassa paikassa asumisen mahdollisuus voisi olla asukkaan edun mukaista esimerkiksi silloin, kun asukas sairastuu muistisairauteen. Annettujen tietojen mukaan yksikössä ei kuitenkaan ole valmiuksia antaa iäkkäiden asukkaiden tarvitsemää hoivaa, eikä välineitä ja osaamista esimerkiksi saattohoidon toteuttamiseen. (1015/2023\*)

### 4.13.4 LAUSUNNOT

AOA antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon (5298/2023) luonnoksesta vanhuspalvelulain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta sekä lausunnon (6904/2023\*) iäkkäiden laatusuosituksista vuosille 2024–2027.

Laatusuosituksessa antamassaan lausunnossa AOA totesi, ettei lukijalle saa jäädä epäselväksi onko lainsäädännössä säädetty asiasta velvoittavasti vai onko kyseessä suositus, jolla pyritään parempaan toimintatapaan. Laatusuositus voi täydentää oikeuksia ja velvollisuuksia. Laatusuositus ei voi olla ristiriidassa lainsäädännön kanssa. Laatusuosituksessa voitaisiin tuoda hyvinä käytäntöinä esille esimerkiksi vaihtoehtoisia toimintatapoja rajoitustoimien välttämiseksi ja laatusuosituksen olisi hyvä kirjata tiedoksi se, ettei henkilökuntaa saa lain mukaan vähentää niistä ympärivuorokautisen palveluasumisen yksiköistä, joissa asiakkaiden palvelutarve edellyttää tavanomaista korkeampaa mitoitusta.

AOA korosti, että hyvinvointialueiden tulee turvata riittävät sote-palvelut kaikenikäisille. Laillisuusvalvonnassa on havaittu, ettei iäkkäille henkilöille ei ole nimetty omatyöntekijöitä eikä esimerkiksi sosiaalityötä ja päihdepalveluja ole riittävästi eikä yhdenvertaisesti tarjolla iäkkäille henkilöille. Myös lääkäripalveluissa, suun terveydenhoidon palveluissa ja kuntoutuspalveluissa tulee olla riittävästi henkilöstöä turvaamaan iäkkäille henkilöille heidän tarvitsemansa palvelut.

AOA antoi eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle lausunnon (6297/2023\*) vanhusten oikeuksista ja oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2022 (K 11/2023 vp).

Lausunnossa AOA totesi, että valtiosääntömme lähtökohtana on yhteiskuntamme oikeudenmukaisuus ja jokaisen oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lainsäädännössä kuntia ja hyvinvointialueita on monen eri oikeusnormin perusteella veloitettu ottamaan huomioon ikääntyneiden henkilöiden näkemyksiä ja edistämään osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Yhdenvertaisuusperiaatteesta ja syrjinnän kiellosta seuraa, että ikääntyneet henkilöt voidaan rajata selvittämisen ulkopuolelle vain, jos siitä on säädetty lailla.

Henkilön ikää tai oikeustoimikelpoisuutta ei ole laissa määritetty seikaksi, jonka perusteella henkilön näkemys voidaan sivuuttaa. AOA korosti, että esimerkiksi henkilö, joka ei kykene hoitamaan taloudellisia asioitaan saattaa kyetä ilmaisemaan mielipiteensä siitä, minkälaisia palveluja hän pitää itselleen ja muille vanhuksille hyvinä. Koska digitaalisiin kyselyihin vastaaminen ei kaikilta ikääntyneiltä henkilöiltä onnistu, on heille tarjottava vaihtoehtoisia tapoja ilmaista mielipiteensä. Tiedonkeruumenetelmien kalleus ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä peruste jättää kartoittamatta ikääntyneiden henkilöiden näkemyksiä. Lähtökohtana tulee olla sellaisten menetelmien käyttäminen, jotka ovat kulloisellekin kohderyhmälle ymmärrettäviä ja helposti saavutettavia.

Lainsäädännössä määritelty velvoite tietojen keräämiseen esimerkiksi riittävien palvelujen tuottamista varten sisältää tavoitteen tiedolla johtamisesta. AOA:n näkemyksen mukaan tiedolla johtaminen perustuu siihen, että on oltava käytettävissä riittävästi tietoa päätöksentekoa varten. Ellei laissa nimenomaisesti ole toisin säädetty, on tiedon keräämisessä noudatettava yhdenvertaista kohtelua ja ikään perustuvan syrjinnän kieltä.

AOA pitää erittäin tärkeänä, että esimerkiksi kaavoitukseen tai liikennesuunnitteluun liittyvissä asioissa huolehditaan myös ikääntyneen väestön osallistumisoikeuksien toteutumisesta heille sopivilla tavoilla. Näissä prosesseissa tehtävillä ratkaisuilla on merkittäviä vaikutuksia elinympäristön esteettömyyden, turvallisuuden, ulkoilumahdollisuuksien ja itsenäisen asumisen sekä muiden elämän perusasioiden toteutumisessa.

#### 4.13.5 ESITYKSET

Asiaryhmässä tehtiin toimintavuonna kolme hyvitysesitystä. Hyvitysesityksiä on käsitelty kootusti jaksossa 3.7. Lisäksi AOA Sakslin teki yhden virheen korjaamista koskevan esityksen (2089/2022\*). Ratkaisu selostetaan kohdassa 4.13.6.

## 4.13.6 RATKAISUJA

### PALVELUSETELIN KÄYTTÖ JA PALVELUASUMISEN JONOTTAMINEN SAIRAALASSA

läkäs asiakas jonotti palveluasumispaikkaa sairaalan vuodeosastolla yli puoli vuotta. Hänelle ei annettu palvelun saamatta jäämisestä kielteistä päätöstä, josta olisi voinut valittaa tuomioistuimeen. Jonotusaikana asiakkaalle ilmoitettiin, ettei hän voi saada palvelusetelillä järjestettävää palveluasumista, koska hänen tulonsa eivät riitä omavastuuosuuteen. Asiakkaalle ei kerrottu, että lain mukaan palvelusetelin arvoa on korotettava, jos asiakkaan toimeentulo muutoin vaarantuu. Omavastuuosuus ei saa olla niin suuri, että se estää palvelun käyttämisen.

Kantelijaa ja asiakasta ohjattiin tekemään asiasta tarvittaessa muistutus, vaikka palvelusetelin korottamista koskevasta asiasta on tehtävä palvelusetelilain mukaisesti valituskelpoinen päätös. AOA totesi, että sosiaalihuollon palveluja järjestettäessä on otettava huomioon hallintolain 6 §:än perustuva periaate luottamuksen suojasta. Sen mukaan asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. Tehdyt virheet vaaransivat asiakkaan oikeusturvaa koskevan perus- ja ihmisoikeuden toteutumisen (perustuslain 21 § ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla). Menettelyyn liittyvien lukuisten virheiden vuoksi palvelun laatu ei ollut hyvää sosiaalihuollon asiakaslaisissa tarkoitetulla tavalla. AOA piti tehtyjä virheitä vakavina ja haavoittuvassa asemassa olevan asiakkaan etuja loukkaavina. Lainsäädäntö velvoittaa järjestämään asiakkaille heidän tarvettaan vastaavat palvelut ilman aiheetonta viivästystä ja asiakkaita on kohdeltava yhdenvertaisesti.

AOA kiinnitti kaikkien hyvinvointialueiden huomiota siihen, että virheelliset ohjeistukset, päätöslomakkeet ja toimintakäytännöt on korjattava. AOA lähetti anonymisoidun jäljennöksen päätöksestä kaikille hyvinvointialueille, aluehallintovirastoille sekä Valviraan. (2089/2022\*)

### OMAISHOITAJAN JA HOIDETTAVAN OIKEUS ASUA YHDESSÄ LYHYTAIKAISESSA PALVELUASUMISESSA

Kaupunki menetteli lainvastaisesti ja virheellisesti jättäessään tekemättä muutoksenhakukelpoisen päätöksen omaishoitajan hakiessa lyhytaikaista hoivapaikkaa itselleen ja puolisolleen. Kaupungin ns. ”hakemuksen rauettamista” koskevat toimintaohjeet ovat virheelliset siltä osin kuin niiden noudattaminen saattaa johtaa lainvastaiseen menettelyyn.

AOA ei ottanut ratkaisussa kantaa siihen, mikä olisi ollut oikea palvelumuoto kantelijalle ja hänen puolisolleen 2–3 viikon ajaksi. Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Tarkoituksena on, että asianosainen voi halutessaan saattaa viranomaisen päätöksen lainmukaisuuden viime kädessä tuomioistuimen tutkittavaksi. AOA totesi, että viranomaisen on käsiteltävä jokainen sille tehty vaatimus, joka kuuluu sen päätösvaltaan ja annettava siihen oma-aloitteisesti asianmukainen ratkaisu. Velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta.

AOA piti erittäin huolestuttavana, jos yleisenä käytäntönä on toimia iäkkäiden henkilöiden kanssa siten, että henkilöltä kysytään kotikäynnin aikana, haluaako hän olla sosiaalihuollon ikäihmisten palvelujen asiakkaana ja kaupunki tulkitsee asiakkuuden jatkumisesta kieltäytymisen tarkoittavan, että henkilö samalla peruu jo tehdyn palvelua koskevan hakemuksensa. Kohtuudella ei voida edellyttää, että henkilö tällaisessa tilanteessa ymmärtäisi kuinka merkittävän ja laajan oikeusvaikutuksen kaupunki on tulkinut kieltäytymisestä seuraavan. Kirjausten perusteella kantelija on hakenut tiettyä palvelua, jotta voisi olla leikkauksensa jälkeen samassa paikassa puolisonsa kanssa häntä tukien, ei sen tähden, että voisi itse olla jatkossa sosiaalitoimessa ikäihmisten palvelujen asiakkaana.

Viranomaisten lakisääteisenä velvollisuutena on antaa asiakkaille ymmärrettävällä tavalla tietoa heidän oikeuksistaan ja eri toimintavaihtoehtojen seurauksista. AOA katsoi myös, että kaupunki on antanut kantelijalle väärää tietoa aviopuolisoiden oikeudesta asua yhdessä sosiaalihuoltoa toteutettaessa. Vanhuspalvelulain lisäksi sosiaalihuollon palveluja käyttävien avioparien oikeudesta asua yhdessä säädetään myös sosiaalihuoltolain 30 §:n 3 momentissa. Lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan:

”Pykälän 3 momentin mukaan sosiaalihuollon palvelut tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa siten, että avio- ja avopuolisoilla sekä muilla perheenjäsenillä on mahdollisuus asua yhdessä. --- Palvelujen järjestäminen siten, että perheenjäsenet eivät asu yhdessä, edellyttäisi asiakkaan etuun perustuvaa erityistä perustetta. Mitä pitempiäaikaisemmasta asumisesta olisi kysymys, sitä painavampaa perustetta tulisi edellyttää.”

Kaupungin selvitykseen ei sisällynyt erityistä perustetta sille, miksi puolisoiden asuttaminen erillään olisi asiakkaan edun mukaista. Lausunnossa pikemminkin melko suoraan todetaan, että tarjottu palvelu on ollut asiakkaan ja hänen puolisonsa kannalta huonompi vaihtoehto. AOA totesi selvyiden vuoksi, että se, että ilman puolisoa asuminen ei aiheuta vakavaa haittaa omaishoidettavalle ei ole omaishoidettavan etuun perustuva erityinen peruste hänen asuttamiseksi ilman puolisoa.

AOA korosti, ettei se, että kantelijan oma terveydentila tai toimintakyky ei kyseisenä ajankohtana olisi edellyttänyt palvelua hoivakodissa tarkoita sitä, etteikö hänellä olisi ollut oikeutta olla puolisonsa mukana samassa palvelussa. Sekä vanhuspalvelulakiin, että sosiaalihuoltolakiin aikanaan tehty säännökset on molemmat tehty nimenomaan niitä tilanteita silmällä pitäen, joissa puolisoiden palvelutarve on erilainen. Myös näissä tilanteissa puolisoille on haluttu säätää mahdollisuus asua yhdessä.

AOA saattoi käsityksensä menettelyn lainvastaisuudesta ja virheellisyydestä kaupungin tietoon ja pyysi samalla, että päätöksessä mainitut virheet ohjeistuksissa korjataan viipymättä. (4846/2022\*)

## MITA PUUTTEITA PÄÄTÖKSENTEOSSA JA KIRJAAMISESSA

Asiakas oli saanut myönteisen päätöksen ympärivuorokautisesta asumispalvelusta vaikkei kokenut sellaista hakeneensa tai halunneensa. AOA totesi, että jokaisen henkilön kohdalla tulee hänen yksilöllisen tilanteensa ohella huomioida hänen mielipiteensä ja toiveensa sosiaalipalvelujen järjestämisestä sekä niiden järjestämistavasta. Vaikka asiakkaan tilanne palvelutarpeen arvioinnin osalta vakiintuneesti mahdollistaa tietyn palvelun, tulee asiasta keskustella asiakkaan kanssa ennen päätöksentekoa. Asiakkaan osallisuus ja itsemääräämisoikeus eivät voi toteutua ilman asiakkaan kuulemista ja hänen mielipiteensä selvittämistä. Henkilöllä on oikeus tehdä myös sellaisia päätöksiä, jotka sosiaalihuollon henkilöstön näkemyksen mukaan eivät olisi kyseisen henkilön oman edun mukaisia. Henkilön kieltäytyessä tietyistä palveluista tulee hänen yksilöllisestä palvelutarpeestaan huolehtia vaihtoehtoisella tavalla, jotta hän ei jää vaille tarvitsemaansa välttämätöntä hoitoa ja huolenpitoa.

AOA korosti myös velvollisuutta kirjata asiakkaan mielipide asiakasasiakirjoihin. Asiakkaan mielipiteen selvittäminen ja mahdollisuus vaikuttaa palveluiden toteuttamiseen edistää paitsi asiakkaan ja sosiaalihuollon toimijoiden välistä luottamusta ja yhteistyötä, myös asiakkaan sitoutumista palveluiden käyttöön. Asiakkaan ei tällöin myöskään tarvitse turvautua muutoksenhakuun, ilmaistakseen mielipiteensä tehdyistä päätöksistä. (3143/2022\*)

Asiakasasiakirjamerkintöjen mukaan kantelijan puoliso oli valitellut, ettei näe silmälaseilla kunnolla. Kirjauksista ei kuitenkaan ilmennyt, oliko asia johtanut toimenpiteisiin. Sosiaalihuollon asiakastyöhön osallistuvan henkilöstön kirjaamisvelvollisuus asiakasasiakirjoihin on tarkoitettu keinoksi, jonka avulla pyritään muun muassa seuraamaan asiakkaan hoidon ja hoivan toteutumista sekä havaitsemaan asiakkaalla mahdollisesti ilmeneviä tarpeita. Kirjaamisen kautta voidaan myös seurata, ovatko suoritettut toimenpiteet olleet riittäviä asiakkaan tarpeisiin nähden.

Mikäli tehtyihin asiakasasiakirjamerkintöihin ei kiinnitetä huomiota tai niitä ei johdonmukaisesti hyödynnetä asiakastyössä, ei tehdyillä kirjauksilla saavuteta niille asetettua tarkoitusta. Asiakkaan oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ei toteudu, jos hänen yksilöllisiä tarpeitaan ei havaita tai niihin ei vastata. (4312/2022\*, ks. myös 1720/2022\*)

Viranomaisen tekemästä päätöksestä tulee selkeästi käydä ilmi mihin asianosainen on oikeutettu tai veloitettu sekä päätöksen perustelut. Päätöksen otsikoinnin tulee vastata päätöksen sisältöä. Silloin kun asiakkaalle myönnetään päätöksessä tietty palvelu, mutta päätöksen perusteluissa todetaan, ettei palvelua voida vielä toteuttaa ei asiakas käytännössä saa hänelle myönnettyä palvelua. AOA:n näkemyksen mukaan tällaisessa tilanteessa kyse on osittain kielteisestä päätöksestä. Jos asiakkaille ei näissä tilanteissa tehdä osittain kielteisistä päätöksiä, asiakkaiden tarpeelliseksi kokemien palveluiden puuttuminen ei tule kunnan, nykyisin hyvinvointialueen, päättäjien tietoon, eikä heillä silloin ole mahdollista puuttua asiaan heille kuuluvan toimivallan puitteissa. (2089/2022\*, 61/2022\*)

Päätöksen virheelliset perustelut olivat olleet omiaan vaikeuttamaan kantelijan saamaa käsitystä asiakasmaksun ja käyttövaran määräytymisestä. Lisäksi kuntayhtymä oli menetellyt virheellisesti jättämällä kantelijan tyytymättömyyden ilmaisun käsittelemättä oikaisuvaatimuksena. Kuntayhtymän olisi tullut oikaista tekemänsä asiakasmaksupäätös ja tehdä asiassa uusi päätös, sikäli kun kantelijan tyytymättömyyden sisältävää kirjelmää ei otettu oikaisuvaatimuksena käsiteltäväksi. (6925/2022\*)

## ASUNNOTTOMIEN VANHUSTEN KOHTELU

Sillankorvan ensisuojaossa tehdyllä tarkastuksella (1016/2023) kävi ilmi, että vanhuksia on ollut Sillankorvassa jatkuvasti ja yksittäisten iäkkäiden henkilöiden yöpyminen ensisuojaossa on voinut olla pitkäaikaista. Erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelujen järjestämisessä asiakkaan omatyöntekijän tulisi olla keskeisessä roolissa. Yksittäiset palveluyksiköt kuten Sillankorvan ensisuoja, eivät voi olla kokonaisvastuussa siitä, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut. Kunta ja sittemmin hyvinvointialue on viimekädessä vastuussa siitä, etteivät noudatetut käytännöt tosiasiaa johda laiminlyönteihin kaikkein vaikeimmin autettavissa olevien asiakkaiden hoivassa ja huolenpidossa.

Esimerkiksi toimintakäytäntö, jossa mielenterveyskuntoutujille ei käytännössä myönnetä mielenterveyspalvelujen kautta asumispalveluja, jos he ovat sairautentunnettomia eivätkä sitoudu asumisen ajaksi käyttämään terveydenhuollon palveluja, on käytännössä johtanut lainvastaiseen henkilön perusoikeuksien loukkaukseen.

Asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja valintoja on kunnioitettava. AOA:n näkemyksen mukaan ei kuitenkaan ole hyväksyttävää, jos asiakkaan ilmeistä tuen tarvetta ei oteta välittömästi huomioon sen vuoksi, että asiakas ei ole aiemmin ottanut apua vastaan ja hänet on arvioitu "yhteistyökyvyttömäksi". Sosiaalihuoltolain mukaisesti toiminnan lähtökohtana on asiakkaan tuen tarve, ei se kuinka helpoksi tai vaikeaksi hänet on koettu asiakastilanteissa.

Jos henkilö, jonka on arvioitu olevan edunvalvonnan tarpeessa, kieltäytyy hänelle tarjotusta palvelusta, kieltäytyminen ei poista viranomaisten velvollisuutta huolehtia siitä, että hänelle turvataan perustuslain edellyttämä välttämätön huolenpito.

AOA katsoi myös, että julkisen vuokraustoiminnan ja sosiaalitoimen yhteistyötä tulisi parantaa. Jotta sosiaalitoimi ja esimerkiksi asumisneuvojat voisivat toimia ennaltaehkäisevästi niin ettei asiakkaan tilanne ajautuisi hätätilanteeseen, tulisi asuntotoimessa olla toimintakäytäntönä asukkaan ohjaaminen palvelujen piiriin ja viime kädessä huoli-ilmoituksen tekeminen, jotta tieto mahdollisesta avuntarpeesta saataisiin ajoissa sosiaalitoimeen. (1528/2022\*)

## ASUNNOTTOMAN 80-VUOTIAAN HENKILÖN KOHTELU

Ohjaamalla yli 80-vuotiasta asiakasta toistuvasti yli vuoden ajan majoittumaan Sillankorvan tilapäismajoituksessa, viranomaiset eivät kyenneet turvaamaan hänelle perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua välttämätöntä huolenpitoa. Asiakkaalla ei ollut päihderiippuvuutta ja hänen joutumisensa asunnottomaksi oli ennalta sosiaalitoimen tiedossa. Asiakirjatietojen mukaan tilannetta ei ole kyetty pikaisesti ratkaisemaan vielä siinäkään vaiheessa, kun asiakkaan on huomattu kokevan väkivallan uhkaa. Viimesijaisesta palvelusta poiskäännyttäminen voi tulla kyseeseen vain tilanteissa, joissa asiakkaalle on osoittaa toinen soveltuvampi palvelu.

AOA:n näkemyksen mukaan ensisijaisesti tilanteet pitäisi kuitenkin kyetä ratkaisemaan ennalta ja myös ennalta arvaamattomissa äkillisissä lyhytaikaisissa tilanteissa iäkkäille henkilöille pitäisi voida osoittaa palvelu, jossa heidän turvalisuutensa ja terveytensä ei vaarannu.

AOA piti kaupungin laiminlyöntejä vakavina ja katsoi, että asiassa olisi ollut perusteita eduskunnan oikeusasiamiehestä säädetyn lain 10 §:n 1 momentin mukaisen huomautuksen antamiseen kaupungille. Virheelliset toimintakäytännöt ja palvelujärjestelmän puutteet on korjattava välittömästi siltä osin kuin niitä ei jo ole korjattu. Menettelyssä havaitsemiensa virheiden vakavuuden vuoksi AOA päätti tutkia, miten hyvinvointialueilla huolehditaan siitä, etteivät edellä kuvatut epäkohdat toistu muiden erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. Hyvinvointialueille on lähetetty asiasta erillinen yksilöity selvityspyyntö. (1528/2022\*)

## PERUSOIKEUKSIEN RAJOITTAMINEN VANHUSTEN PALVELUYKSIKÖISSÄ

Sosiaalihuollon asiakkaiden ja potilaiden liikkumisvapauden ja muiden perusoikeuksien rajoittamisesta ikääntyneiden henkilöiden palveluyksiköissä ei ole lainsäädäntöä lukuun ottamatta tartuntatautilain mukaisia tilanteita. Lainsäädännön puute on yleisesti tiedossa, ja asiaa koskeva lainsäädäntö on jo pitkään ollut valmisteilla. Laillisuusvalvontakäytännössä kyse on rajoitustoimenpiteistä aina silloin, kun henkilön itsemääräämisoikeutta, liikkumisvapautta tai muita perusoikeuksia rajoitetaan. Sille erottelulle, pyritäänkö rajoittavalla toimenpiteellä puuttumaan henkilön toimintaan ennakolta (niin sanottu suojaamistoimi) vai vasta tietyssä konkreettisessa tilanteessa (rajoitustoimi), ei laillisuusvalvonnassa ole annettu merkitystä, sillä molemmissa tilanteissa kyse on henkilön perusoikeuksien rajoittamisesta. Käytön edellytysten ja menettelytavan eroavaisuuksille ei ole olemassa oikeudellisia perusteita.

Lääkäri teki päätöksen asiakkaan sängynlaitojen nostosta asiakkaan levottomuuden vuoksi. Lääkäri perui antamansa luvan seuraavana päivänä asiakkaan omaisen yhteydenoton jälkeen, koska sängynlaitojen nosto ei estä asiakkaan kiipeämistä niiden yli, mikä aiheuttaa vaaraa asiakkaalle. AOA korosti, että sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide. Lähtökohtana on aina toimia yhteistyössä asiakkaan ja tarvittaessa hänen omaisensa, läheisensä tai edunvalvojansa kanssa ja pyrkiä yhdessä pohtimaan keinoja tilanteen ratkaisemiseksi. Ennen rajoitustoimenpiteestä tehtyä päätöstä tulee huolellisesti arvioida vaihtoehtoja rajoittamistoimenpiteelle sekä rajoitustoimenpiteestä mahdollisesti aiheutuvia haittoja ja muita mahdollisia kielteisiä vaikutuksia sekä valita vähiten henkilön perusoikeutta rajoittava keino.

AOA piti tärkeänä, että rajoittamistoimenpiteiden käytön vähentämiseksi yksiköissä laaditaan suunnitelma, joka sisältää konkreettisia toimenpiteitä, joiden avulla voidaan ehkäistä sellaisten tilanteiden syntyä, joissa rajoittamista voitaisiin joutua käyttämään. Suunnitelman tulisi sisältää tietoja vaihtoehdoista, joita eri tilanteissa olisi mahdollista käyttää rajoittamisen sijaan. (61/2022\*)

Rajoittamista terveydenhuollon yksiköissä on käsitelty muun muassa ratkaisussa 3598/2022\* sekä asiassa (1497/2023\*), jota on selostettu tämän kertomuksen jaksossa 3.5.

## 4.14

### Yleinen edunvalvonta

Edunvalvonta-asioissa on kyse yleisten edunvalvojien, holhousviranomaisena toimivan Digi- ja väestötietoviraston (DVV) sekä yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten menettelystä niiden hoitaessa holhoustoimeen ja edunvalvontaan liittyviä tehtäviään.

Edunvalvonta-asiat kuuluivat 18.6. asti OA Petri Jääskeläisen ja sen jälkeen AOA Mikko Sarjan ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Sarja 31.5. asti. Tämän jälkeen tehtävää hoiti vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén 30.11. asti. Pääesittelijänä toimi 1.12. alkaen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen. Asiaryhmän muuna esittelijänä toimi neuvontalakimies Jaana Romakkaniemi.

#### 4.14.1 YLEISTÄ

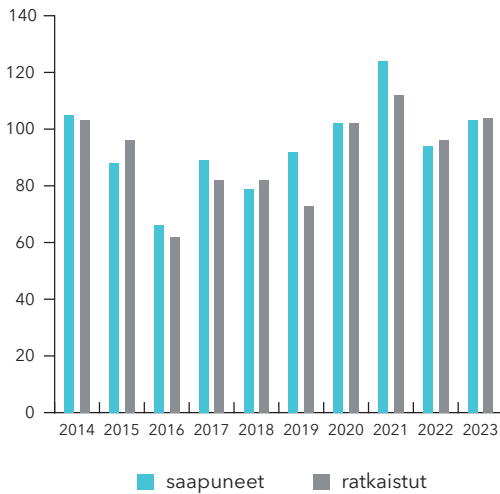
Edunvalvontaa koskevat holhoustoimilain ja -asetuksen ohella useat säädökset, kuten laki valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä ja laki edunvalvontavaltuutuksesta. Myös lapsia koskeva lainsäädäntö, potilaslainsäädäntö ja henkilön edustamista erilaisissa viranomaismenettelyissä koskevat säädökset ovat edunvalvonnassa keskeisiä.

Edunvalvojan määrääminen on viimesijainen keino hoitaa ihmisen asioita, jos niitä ei ole mahdollista hoitaa muilla tavoin, kuten omaisten avustuksella tai edunvalvontavaltuutuksella. Edunvalvoja hoitaa päämiehensä omaisuutta ja taloudellisia asioita sekä edustaa tätä näitä asioita koskevissa oikeustoimissa. Erikseen määrättäessä edunvalvoja voi edustaa päämiestänsä sellaisessa henkilössä koskevassa asiassa, jonka merkitystä päämies ei ymmärrä. Kaikissa tilanteissa edunvalvojan tulee pitää tunnollisesti huolta päämiehensä oikeuksista ja edistää tämän parasta. Edunvalvontalainsäädännön keskeinen periaate on päämiehen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vaikka päätösvaltaa hänen asioissaan annetaan toiselle henkilölle. Edunvalvonnassa korostuu toisaalta myös päämiehen suojan tarve, kun hän ei kykene itse valvomaan etuaan.

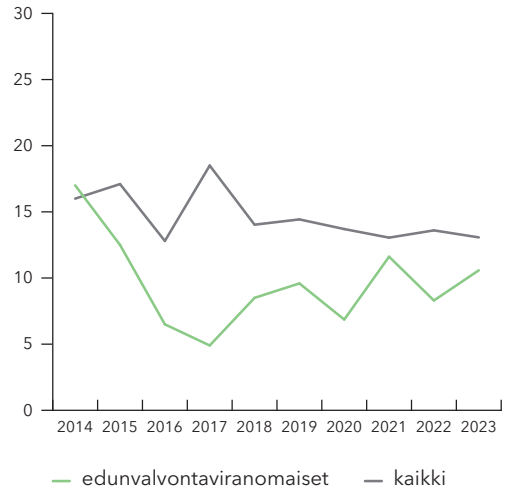
Edunvalvonta koskettaa monia: yli 70 000 henkilöllä on edunvalvoja. Edunvalvonnassa olevien henkilöiden määrä on ollut viime vuosina kasvussa. Edunvalvoja voi olla joko yleinen edunvalvoja tai yksityishenkilö, esimerkiksi päämiehen omainen. Yksityisiä edunvalvojia OA ei voi valvoa. Pääsääntöisesti valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistot (22 edunvalvontatoimistoa ja Ahvenanmaan oikeusapu- ja edunvalvontatoimisto) hoitavat yleisen edunvalvonnan itse, noin 90 % päämiehistä. Palveluntuottajat hoitavat ostopalvelusopimuksin noin 10 % edunvalvonnoista. Yleisen edunvalvonnan palveluntuottajana voi olla esimerkiksi kunta, järjestö tai lakiasiain- tai asianajotoimisto.

Edunvalvonta on kanslian asiaryhmänä verraten pieni. Se on kuitenkin monien perusoikeuskytkentöjensä johdosta hyvin tärkeä asiakokonaisuus. Kyse on sellaisten ihmisten perusoikeuksista, jotka eivät itse aina kykene huolehtimaan oikeuksistaan. Heitä ovat esimerkiksi muistihäiriöistä ja päätös kyvyn ongelmista sekä mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät ihmiset. Huolehtiessaan päämiehensä asioista ja oikeuksista edunvalvoja edistää samalla päämiehensä yhdenvertaisuutta niihin nähden, jotka kykenevät huolehtimaan itse asioistaan. Asiaryhmän merkitystä OA:n toiminnassa korostaa 1.10.2022 voimaan tullut uusi laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022), jolla edunvalvonta-asiat keskitettiin OA:lle.





Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023

#### 4.14.2 LAILLISUUSVALVONTA

Edunvalvonta-asioita saapui 103 ja ratkaistiin 104. Toimenpiteisiin johti 11 asiaa (10.6 %). Toimenpideprosentin alhaisuutta selittää pitkälti se, että usein kantelut koskevat päämiesten käytännön asioiden hoitamista, jossa edunvalvojilla on harkintavaltaa. Esimerkkinä voidaan mainita päämiehelle annettavien käyttövarojen määrän arviointi. Kantelut koskevat usein myös sellaista asiaa, johon OA ei ylipäättään voi ottaa kantaa. OA ei esimerkiksi voi arvioida, onko joku edunvalvonnan tarpeessa vai ei, eikä määrätä edunvalvontaa lakkautettavaksi. Moni kantelu on usein myös sillä tavoin yksilöimätön, ettei asiaa voida ottaa tutkittavaksi.

Edunvalvontakantelut koskevat yleisimmin edunvalvojia. Kanteluiden aiheet ovat pitkälti samoja riippumatta siitä, onko kantelijana päämies vai hänen läheisensä. Kyse on yleisimmin päämiehelle annettavista käyttövaroista, laskujen maksamisesta, edunvalvonnan tarpeellisuudesta tai tarpeettomuudesta ja tämän kysymyksen selvittämistä, edunvalvojan yhteydenpidosta päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeudesta saada tietoja asioiden hoitamisesta, päämiehen omaisuuden myymisestä ja irtaimen käsittelystä, holhouslupa-asioiden käsittelystä ja hyvän hallinnon noudattamisesta, kuten neuvonnasta, kuulemisesta, käsittelyajoista ja virkamiehen käytöksestä. Tällaisia asioita ratkaistiin myös kertomusvuonna.

AOA Sarja tarkasti Digi- ja väestötietoviraston Kemlin palvelupisteen (5448/2023).

AOA piti esityksen oikeusasiamiehen ratkaisukäytännöstä edunvalvonta-asioissa Pohjois-Suomen oikeusapu- ja edunvalvontapiirin edunvalvontapäivillä Kemissä.

### 4.14.3 RATKAISUJA

#### PÄÄMIEHEN KELPOISUUS HAKEA MUUTOSTA

Vakuutus oikeus (VO) oli jättänyt kantelijan valituksen tutkimatta toimintakelpoisuuden rajoituksen perusteella. Kantelijan toimintakelpoisuutta oli rajoitettu siten, että hän sai laittaa vireille tuomioistuimissa siviili- ja rikosoikeudellisia kanteita ja hakemuksia sekä jatkaa niiden ajamista vain yhdessä edunvalvojansa kanssa. VO:ssa oli kyse asumistuen takaisinperintää koskeneesta päämiehen itsensä tekemästä valituksesta. OA totesi, että toimintakelpoisuuden rajoitus merkitsee olennaista puuttumista perusoikeuksiin eli henkilön itsemääräämisoikeuteen ja tässä tapauksessa myös oikeuteen saada asiansa tuomioistuimen käsittelyyn, minkä vuoksi toimintakelpoisuuden rajoituksia ei saa tulkita laventavasti.

VO:n käsittelemässä valitusasiassa ei ollut kyse toimintakelpoisuuden rajoituspäätöksessä tarkoitettua edunvalvojan ja päämiehen yhteistoimintavelvoitteen piiriin kuuluvasta tuomioistuimessa vireille laitettavasta siviili- ja rikosoikeudellisesta kanteesta ja hakemuksesta. Muunlaisissa asioissa kantelijan toimintakelpoisuutta ei ollut rajoitettu. OA korosti, että pelkkä edunvalvojan määrääminen sinänsä ei rajoita päämiehen toimintakelpoisuutta. VO:lla näytti olleen tästä virheellinen käsitys. Kun VO oli jättänyt kantelijan valituksen tutkimatta, hänelle perustuslaissa turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa ei ollut toteutunut. OA saattoi käsityksensä VO:n tietoon (6848/2022\*).

#### HOLHOUSVIRANOMAISEN MENETTELY

Kahdessa toimenpiteisiin johtaneessa ratkaisussa AOA moitti holhousviranomaisen toimintaa vuositilien tarkastamisessa ja asiakirjojen käsittelyssä.

Ensimmäisessä tapauksessa AOA antoi DVV:lle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä, koska edunvalvojana toimivan kantelijan laatimia vuositilejä ei ollut tarkastettu holhoustoimilaissa edellytetyllä tavalla viipymättä. Vuositilin 2020 tarkastamiseen oli kulunut noin 2 vuotta ja 2 kuukautta ja vuositilin 2021 tarkastamiseen noin vuosi. AOA piti viiveitä sekä päämiehen edun että edunvalvojan oikeusturvan kannalta vakavana asiana. Vuositilin tarkastaminen on keskeinen laissa holhousviranomaiselle säädetty keino valvoa edunvalvojan toimia päämiehensä omaisuuden hoitamisessa ja näiden toimenpiteiden asianmukaisuutta. Valvonnan viiveet voivat johtaa siihen, ettei mahdollisia epäselvyyksiä havaita ajoissa tai päämiehelle aiheutuu vahinkoa (3012/2023\*).

Toisessa tapauksessa kantelija oli saanut DVV:n palauttamien vuositilien mukana samassa kirjekuoreessa paperin, joka oli sisältänyt ulkopuolisten henkilöiden henkilötietoja. Vaikka kyseessä oli ollut vahinko, asiassa oli tapahtunut EU:n tietosuojasetuksessa tarkoitettu tietoturvaloukkaus. AOA korosti yleisesti, että DVV:ssä käsiteltävät asiakirjat saattavat sisältää arkaluonteisia tietoja, joten asiakirjojen ja henkilötietojen käsittelyssä tulee noudattaa erityistä huolellisuutta käsittelyn kaikissa vaiheissa. Ja vaikka väärälle taholle toimitetut asiakirjat eivät sisältäisikään salassa pidettäviä tietoja tai henkilötietoja, väärin tai asiaan kuulumattomien asiakirjojen lähettäminen asiakkaalle on joka tapauksessa omiaan luomaan huolimattoman kuvan viranomaisen toiminnasta, mikä ei AOA:n mukaan edistä asiakkaan luottamusta hallintoon ja julkisen vallan käyttöön (715/2023\*).

## YLEISEN EDUNVALVOJAN MENETTELY

Neljässä toimenpiteisiin johtaneessa tapauksessa AOA arvioi edunvalvojan toimien riittävyyttä päämiehen taloudellisen kokonaistilanteen näkökulmasta. Kyse oli muun muassa etuuksien ja huojennusten hakemisesta, muutoksenhausta päämiestä koskeneisiin päätöksiin ja edunvalvojan toimenpiteiden oikea-aikaisuudesta päämiehen edun näkökulmasta.

Ensimmäisessä tapauksessa päämies oli velkaantunut ennen edunvalvontaa mutta velka oli sen aikana kasvanut sairaalamaksujen vuoksi. Päämiehelle oli voitu hakea toimeentulotukea mutta asiakasmaksujen alentaminen tai perimättä jättäminen olisi ollut ensisijainen keino pyrkiä helpottamaan hänen taloudellista tilannettaan. Edunvalvoja ei ollut myöskään hakenut muutosta päämiehelle annettuun päätökseen osittaisesta maksuvapautuksesta. AOA ei pitänyt edunvalvojan toimia päämiehen velkaantumisen estämiseksi riittävinä. DVV oli myös päätöstiliä tarkastaessaan huomauttanut edunvalvojaa siitä, ettei päätöstilissä ollut ajantasaisia velkasaldoja. AOA kiinnitti edunvalvontatoimiston huomiota myös holhoustoimilain vaatimuksiin holhoustiliä laadittaessa (3081/2022\*).

Toisessa tapauksessa AOA katsoi, että usean kuukauden viive yleisen asumistuen hakemisessa ei ollut päämiehen edun mukaista asioiden hoitamista. Vaikka asumistuet oli takautuvasti myönnetty, päämiehellä oli oikeus luottaa siihen, että edunvalvoja huolehtii etuuksien hakemisesta ajantasaisesti. AOA totesi myös, että mikäli hakemus asiakasmaksujen alentamisesta tai perimättä jättämisestä olisi tehty, olisi mahdolliseen kielteiseen päätökseen voinut hakea muutosta. Vaikka velkaantuminen ei ollut lisääntynyt edunvalvonnan aikana, AOA ei voinut täysin vakuuttua siitä, että edunvalvonnan toimet olivat olleet riittäviä päämiehen kokonaistaloudellisen tilanteen näkökulmasta (2003/2022\*).

Kolmannessa tapauksessa edunvalvojan olisi AOA:n mukaan tullut hakea päämiehelleen palvelusetelin arvon korottamista viimeistään silloin, kun päämiehen taloudellinen tilanne heikkeni selvästi asiakasmaksujen korotuksen vuoksi palvelusetelin arvon pysyessä ennallaan. Lainsäädännön lähtökohta on, että hyvinvointialueen tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Palvelusetelin arvoa on korotettava, jos asiakkaan toimeentulo vaarantuu. Palvelusetelin arvon korottaminen olisi ollut toimeentulotukeen nähden ensisijainen toimi. Mikäli hakemus olisi tehty, sitä koskevaan päätökseen olisi voinut tarvittaessa hakea myös muutosta. Edunvalvojan oli syytä varmistaa, onko palvelusetelillä järjestetty palvelu päämiehen edun mukainen (7437/2022).

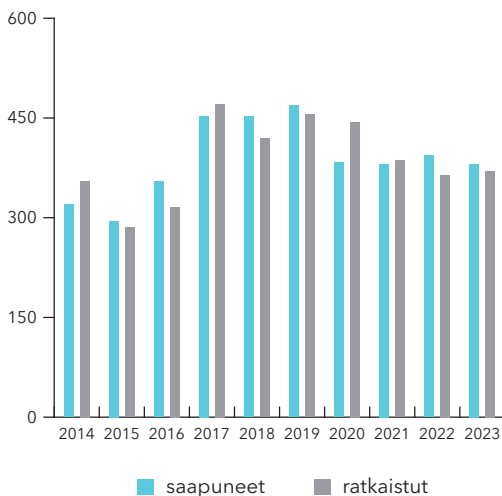
Neljännessä tapauksessa AOA totesi, että sitä, että asunto-osakeyhtiö päättää ottaa päämiehen huoneiston hallintaansa, ei yleensä voida pitää päämiehen edun mukaisena. Edunvalvojan toimissa oli ollut huomattavaa viivettä ottaen huomioon, että päämiehelle oli syntymässä hänen tilanteeseensa nähden huomattavia kuluja. Edunvalvojan olisi tullut ryhtyä toimiin ripeämmin. AOA ei pitänyt viivettä päämiehelle kuuluneiden vuokrien perimisessä ja asunnon hallintaan ottamisen estämisessä päämiehen edun mukaisena asian hoitamisenä (5152/2022\*).

## 4.15 Sosiaalivakuutus

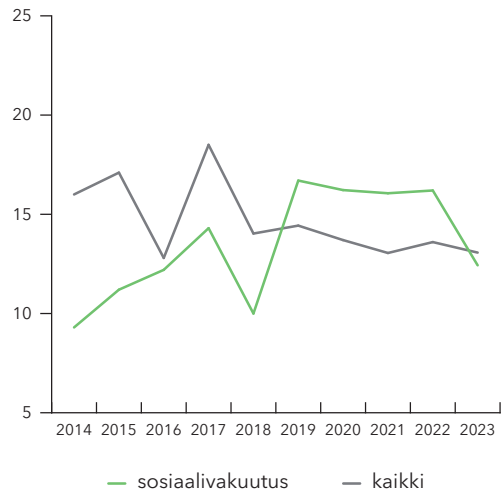
Sosiaalivakuutus on osa toimeentuloturvajärjestelmää, ja sillä tarkoitetaan lailla taattua turvaa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Asiaryhmässä käsitellään myös liikennevakuutusasioita. Työttömyysturvaa käsitellään jaksossa 4.16 ja asiaryhmään kirjattuja vammaisten henkilöiden asioita jaksossa 3.4. Ratkaisijoina asiaryhmässä toimivat AOA Pasi Pölönen ja 1.6.2023 alkaen AOA Mikko Sarja sekä esittelijöinä esittelijäneuvos Juha Niemelä (pääesittelijä), ma. oikeusasiamiehensihteeri Eeva-Maria Tuominen ja notaari Riina Tuominen.

### 4.15.1 KANTELOT

Kanteluja saapui 381 (edellisenä vuonna 394) ja niitä ratkaistiin 370(364). Kanteluiden määrä pysyi edellisvuosien tasolla. Saapuneista kanteluista yli puolet koski jälleen Kansaneläkelaitoksen (Kela) toimintaa. Etuuslajeista olivat eniten esillä työkyvyttömyyseläke, kuntoutus, sairauspäiväraha, asumisen tuet, sairaanhoitokorvaukset ja työtapaturmavakuutus. Kanteluiden aiheina olivat aiempaan tapaan useimmiten asian käsittelyn viivästyminen, puutteet neuvonnassa ja puhelinpalvelussa tai muutoin asiakaspalvelussa sekä etuusasiassa annettun päätöksen sisältö. Ratkaisuista 12,4 % (46 kpl) johti toimenpiteeseen.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

#### 4.15.2 TARKASTUKSET

AOA teki Kelaan tarkastuksen. Esillä olivat muun muassa seuraavat aiheet: vireillä olleiden lainsäädäntöhankkeiden vaikutukset Kelan toimintaan, Kelan palvelutoiminnan ajankohtaiset asiat, etuusasioiden käsittelymäärät ja -ajat, hakemusten käsittely erityisesti Kelan kansainvälisten asioiden keskuksessa, tietopyyntöjen käsittely ja asiakirjojen salassapitomerkinnet sekä Kelaa koskevat OA:n laillisuusvalvontaratkaisut (5838/2023).

#### 4.15.3 LAUSUNNOT

AOA antoi sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuskasien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta (5990/2023\*).

AOA antoi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta (HE 74/2023 vp).

AOA korosti, että esityksen negatiivisia vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lapsiperheiden lapsiin tulee seurata tarkasti. AOA pani merkille myös, että esitys heikentäisi paitsi vammaisten henkilöiden myös osa-aikaisesti työskentelevien henkilökohtaisten avustajien asemaa. OA:n laillisuusvalvonnassa on tullut esille pula henkilökohtaisista avustajista ja henkilökohtaisen avun palvelun toteutumisen vaikeudet eri hyvinvointialueilla. Esityksen vaikutuksia vammaisten henkilöiden asemaan ei ollut arvioitu eikä otettu kantaa siihen, asettaisivatko – sinänsä tasapuolisesti sovellettavaksi tarkoitettut – etuuskasien leikkaukset vammaiset henkilöt kuitenkin tosiasiallisesti muita heikompaan asemaan. Näiltäkin osin esityksen vaikutuksia tulisi AOA:n mukaan seurata tarkasti. Lisäksi AOA piti tärkeänä, että Kela kykenee vastaamaan ennakoituun neuvonnan tarpeen lisääntymiseen (7201/2023).

#### 4.15.4 RATKAISUJA

##### ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

AOA antoi Kelalle huomautuksen tietopyynnön käsittelylle säädetyin määräajan ylittymisestä ja puutteellisesta ohjauksesta. Kela oli sähköpostivastauksessaan kieltäytynyt luovuttamasta kantelijalle tämän pyytämiä aineistoja. Se ei ollut kuitenkaan antanut asiasta valituskelpoista päätöstä eikä ohjausta sellaisen saamiseksi. Kantelija oli uudistanut tietopyyntönsä kaksi kertaa ennen kuin hän sai valituskelpoisen päätöksen. Päätöksen saaminen tietopyyntöön kesti neljä kuukautta (1851/2023\*).

##### HAKEMUSTEN KÄSITTELYAIKA

Useissa kertomusvuoden ratkaisuisa AOA katsoi viranomaisen, erityisesti Kelan, laiminlyöneen käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Kela asettaa keskeisille etuusasioille tavoitekäsitteleyajat, jotka se ilmoittaa myös verkkosivuillaan. Etuus käsittelyn ruuhkautuminen ja käsitteleyaikojen pidentyminen yli tavoiteajan johtaa usein kanteluihin. Laillisuusvalvonnassa käsitteleyaikkaa arvioidaan sekä suhteessa tavoiteaikaan että yhdenvertaisuusarviointina suhteessa muihin vastaaviin hakemuksiin.

Ratkaisuissa tarkastellaan myös sitä, mihin toimenpiteisiin viranomaisen on hakemusruuhan vuoksi ryhtynyt, sekä sitä, mikä on sanottujen asioiden käsittelytilanne ja käsittelyajat ratkaisuhetkellä. Esimerkiksi Kela seuraa toteutuneita käsittelyaikoja ja tiedottaa niistä verkkosivuillaan reaaliaikaisesti.

AOA:n yleisin toimenpide oli, että hän saattoi Kelan tietoon käsityksensä hakemuksen käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä. Eniten tällaisia ratkaisuja annettiin sairauspäiväraha- ja kuntoutusasioissa sekä eläkkeensaajien asumistukiasioissa. Muiden laitosten osalta viivästyksiä ilmeni etenkin tapaturmavakuutusasioissa.

Kelalle annettiin myös huomautuksia käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä. Huomautukseen johtivat tapaukset 4957/2022 ja 5250/2022, joissa Kela oli ylittänyt lääkekorvaushakemuksille asetetun 21 päivän tavoitekäsittelyajan selvästi. Käsittelyajat (72 ja 56 päivää) ylittivät myös muiden samaan aikaan käsiteltyjen lääkekorvaushakemusten keskimääräisen käsittelyajan.

Kela sai huomautuksen myös kahdessa lapsilisähakemusta koskeneessa asiassa, joissa oli kyse muutosta Ruotsista Suomeen. Kelan tavoitekäsittelyaika oli kaksi viikkoa. Kun hakemukseen liittyy kansainvälinen kytkös, käsittelyajat olivat yleensä pidempiä. Tapauksessa 451/2023\* hakemuksen käsittely kesti viisi kuukautta. Tapauksessa 5791/2023\* Kela oli antanut väliaikaisen päätöksen vasta lähes seitsemän kuukauden kuluttua hakemuksen saapumisesta. Kela sai huomautuksen myös matkakorvausvalituksen käsittelyn aiheettomasta viivästyisestä ja palveluperiaatteen laiminlyönnistä, minkä lisäksi Kelalle tehtiin hyvitysesitys (ks. jakso 3.7).

## 4.16 Työvoima ja työttömyysturva

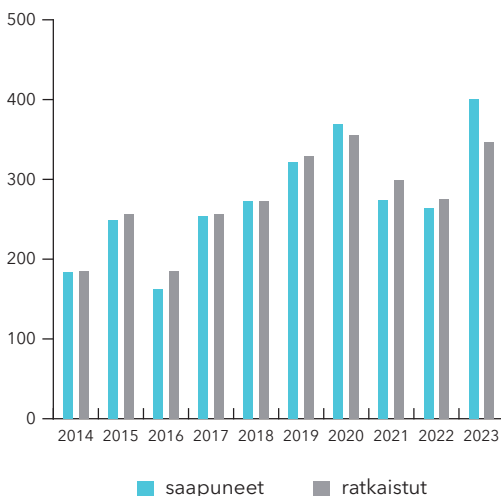
Asiaryhmään kuuluvat työvoimapalvelut, työttömyysturva, palkkaturva, työsuojelu ja kuntouttava työtoiminta. Työttömyysturva on osa sosiaalivakuutusta, jota muutoin käsitellään jaksossa 4.15. Ratkaisijana asiaryhmässä toimivat AOA Pasi Pölönen (31.3.2023 saakka) ja AOA Mikko Sarja (1.6.2023 alkaen). Asiaryhmän esittelijöinä toimivat vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto (pääesittelijä) ja notaari Riina Tuominen.

### 4.16.1 KANTELOT

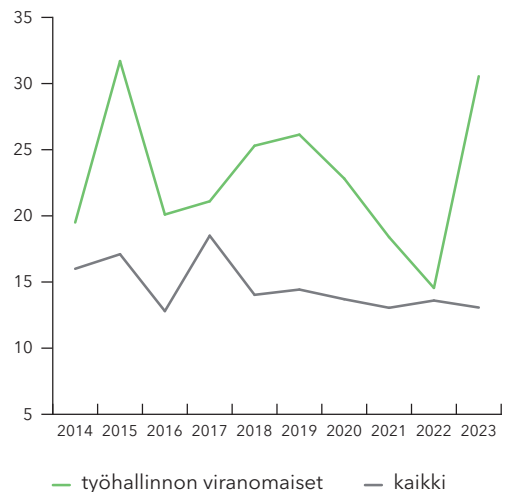
Vuonna 2023 tuli vireille 335 asiaryhmän kantelua ja niitä ratkaistiin 309. Ratkaistuista kanteluista 210 koski työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) menettelyä, 37 kuntien menettelyä, 29 Kelan menettelyä, 30 työttömyyskassojen menettelyä ja 11 työsuojeluviranomaisten menettelyä. Arvioitavina olivat useimmiten käsittelyajat, huolellisuus asian käsittelyssä ja neuvonta. Ratkaistuista noin 30 % (106 kpl) johti toimenpiteisiin.

### 4.16.2 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston oikeusturvayksikkö. Aiheena oli työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa mukana olevien kuntien valvonta. Tarkastuksella olivat esillä valvonnan organisointi ja henkilöstöresurssit, valvonnan toteuttaminen, yhteistyö työ- ja elinkeinoministeriön ja muiden viranomaisten kanssa kuntakokeilujen valvonnassa sekä valvonnan kehittäminen (1390/2023).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

### 4.16.3 LAUSUNNOT

AOA antoi eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä (HE 73/2023 vp) laeiksi työttömyysturvain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (7202/2023).

### 4.16.4 RATKAISUJA

#### TYÖTTÖMYYSETUUSASIOIDEN KÄSITTELYSSÄ VIIVEITÄ

Työttömyysetuusasiat on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen on säädetty nimenomainen määräaika. AOA ratkaisi yhteensä 135 kantelua työttömyysetuusasioiden käsittelyajoista. Ratkaistuista kanteluista 67:ssä oli kysymys säädetyn määräajan ylittämistä. Lisäksi AOA antoi 14 ratkaisua, joissa hän totesi työttömyysetuusasian käsittelyn pitkittyneen, koska asian käsittely ei ollut riittävän huolellista.

Uudenmaan TE-toimistoa koskevia säädetyn määräajan ylittymistä koskevia kanteluja tuli heinä- ja syyskuun välisenä aikana yhteensä 74. TE-toimistolta hankittiin 42 kantelusta selvitykset, joissa TE-toimisto totesi työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa säädetyn 30 päivän käsittelyajan ylittyneen. Käsittelyajat vaihtelivat 32 ja 45 päivän välillä (11 kantelijan asiassa käsittelyaika oli 40 päivää tai enemmän).

AOA totesi ratkaisuissaan, että lakisääteisen käsittelyajan ylittyminen merkitsi kunkin yksittäisen työnhakijan perusoikeuksien loukkausta. Kyse oli perustoimeentulon turvasta ja oikeudesta asian asianmukaiseen käsittelyyn. AOA otti huomioon sen, että TE-toimisto oli ryhtynyt käytettävissään olleisiin toimenpiteisiin varmistakseen palvelukykyänsä. Tämä ei kuitenkaan poistanut sitä tosiasiaa, että julkinen valta ei ollut kyennyt turvaamaan työnhakijoiden oikeuksien asianmukaista toteutumista. OA:n laillisuusvalvontakäytännön mukaan viranomaisen ei voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää noudattamatta laissa säädettyjä velvoitteitaan.

Määräajan ylitykset olivat johtuneet työttömyysturvaselvitysten määrän lisääntymisestä, käsittelyyn tulevien selvityspyyntöjen puutteellisuudesta, TE-toimistoon virheellisesti ohjatuista asioista, käyttöön otetusta uudesta asiakastietojärjestelmästä ja henkilöstöpulasta. Määräaika ylittyi, vaikka TE-toimistossa varauduttiin kevään 2023 aikana ennakolta käsittelyyn tulevien asiantuntijaselvityspyyntöjen määrän kasvuun. TE-toimisto oli useaan otteeseen ilmaissut työ- ja elinkeinoministeriölle huolensa työttömyysturvan asiantuntijalausuntojen hoitamiseen osoitetun resurssin riittävyydestä. Ministeriö oli tämän jälkeen ilmoittanut suunnittelevansa toimia työttömyysturva-asioiden hoitoon liittyvän osaamisen parantamiseksi. (4384/2023\*)



## 4.17 Alue- ja paikallishallinto

Yleisiin alue- ja paikallishallinnon asioihin kuuluvat lähinnä kuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden yleishallintoa sekä päätöksenteko- ja hallintomenettelyä koskevat asiat. Lisäksi kunnan ja hyvinvointialueen henkilöstön työ- tai virkasuhdetta koskevat asiat sekä vaaleja ja kuntien vaaliviranomaisten menettelyä koskevat kanteluasiat kuuluvat tähän ryhmään. Myös valtion arava- tai korkotukilain nojalla tuettujen vuokra-asuntojen asukasvalintaa ja kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut kuuluvat tähän asiaryhmään. Kunnallisten opetus- ja ympäristöviranomaisten toimiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa käsitellään omissa luvuissaan tässä kertomuksessa.

Asiaryhmän ratkaisija oli AOA Maija Sakslin. Asiaryhmän pääesittelijä oli vanhempien oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen 16.1.2023 alkaen. Asiaryhmän asioita esitteli myös notaari Sanna-Kaisa Frantti.

### 4.17.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Valtiovarainministeriö käynnisti kertomusvuonna kuntien rahoitusjärjestelmän uudistamisen. Uudistuksen tavoitteena on muuttaa kuntien rahoitus ja valtionosuusjärjestelmä vastaamaan kuntien muuttuneita tehtäviä sote- ja TE-uudistuksen jälkeen. Kertomusvuonna kuntien valtionosuuksiin tehtiin sote-uudistuksen perusteella leikkauksia.

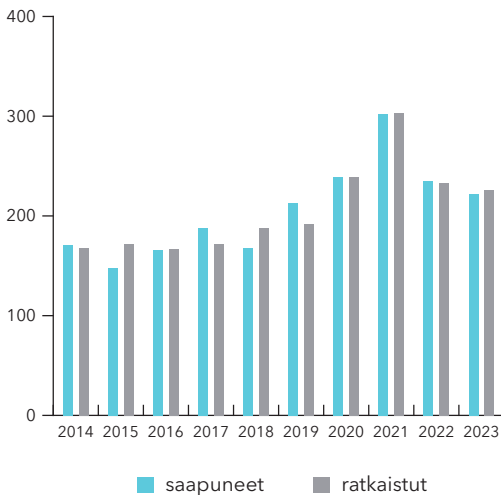
Kertomusvuonna aloitetaan hallituksen hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi tiukentaa sidosyksikköhankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Toteutuessaan tämä vaikuttaisi kuntakonsernien toimintaan sekä kuntien mahdollisuuden järjestää palveluita. Kuntien omistamien yhtiöiden toimintaan vaikuttavia ehdotuksia on esitetty myös työryhmän ehdotuksessa uudeksi julkisuuslaiksi. Julkisuuslain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan entistä laajemmin julkisomisteisiä yhteisöjä.

Kertomusvuonna on jatkettu TE-uudistuksen valmistelua. Työvoimapalvelujen järjestämistä vastuu tulee siirtymään valtiolta kunnille 1.1.2025 alkaen. Jo nyt useat kunnat hoitavat työvoimapalveluita kokeilujen perusteella.

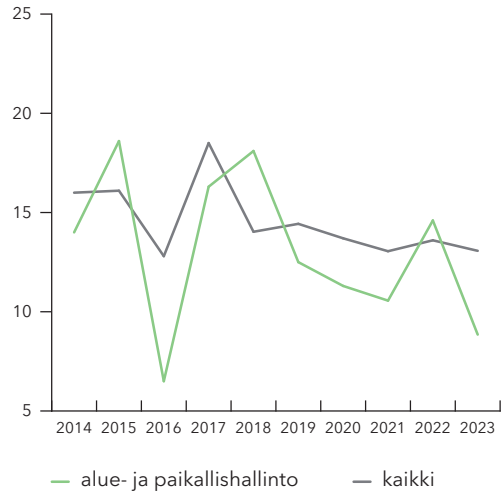
### 4.17.2 LAILLISUUSVALVONTA

Kunnan viranomaisen päätökseen tyytymättömällä asianosaisella ja jokaisella kunnan jäsenellä on mahdollisuus tehdä hallinto-oikeudelle kunnallisvalitus. Sitä edeltää yleensä oikaisumenettely. Kunnallisvalitus on laillisuusvalitus. Kunnallisen itsehallinnon periaate, kunnan jäsenten valvontamahdollisuuksien toteuttaminen ja valtion viranomaisen harjoittaman valvonnan rajoittaminen antavat kunnalliselle muutoksenhakujärjestelmälle hallintovalituksesta poikkeavia piirteitä. Näitä ovat laaja muutoksenhakuoikeus, rajoitetut valitusperusteet sekä valitusviranomaisen rajoitettu tutkimis- ja ratkaisovalta. Erityislakien perusteella kunnallisen viranomaisen päätöksistä voidaan valittaa myös hallintovalituksella.

Kunnanhallituksen tulee kuntalain mukaan valvoa kunnanvaltuuston päätösten laillisuutta. Aluehallintovirasto voi kuntalain mukaan kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta täydentää kuntalakiin perustuvaa kuntalaisten ja kunnan toimielinten toteuttamaa kunnallishallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.

Kunta-asioissa käsitellyt kantelut koskivat laajasti kunnan yleistä hallintoa. Useat kantelut koskivat muun muassa asiakirjapyyntöjen käsittelyä sekä kunnalle lähetettyihin viesteihin vastaamista. Kanteluissa tuli esille tyytymättömyyttä kunnan viranhaltijoiden menettelyyn sekä asioiden käsittelyyn ja toimintatapoihin eri toimielimissä. Kunnallista pysäköinninvalvontaa koskevat kantelut koskivat useimmin oikaisuvaatimusten käsittelyaikaa.

Kertomusvuonna toimitettiin eduskuntavaalit. Ennakoäänestys kotimaassa järjestettiin 22.–28.3.2023 ja vaalipäivän äänestys oli 2.4.2023. Kertomusvuonna tehtiin tarkastus viiteen yleiseen ennakoäänestyspaikkaan sekä kolmeen laitosäänestyspaikkaan. Tarkastuksilla havaittiin puutteita äänestyspaikkojen esteettömyydessä. Tarkastusten perusteella otettiin omalla aloitteella selvitettäväksi kuntien laitosäänestyskäytäntöjä.

Kertomusvuonna kanteluita tuli 222 ja niitä ratkaistiin 236. Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrä oli 20.

## 4.17.2 RATKAISUJA

### ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELEMINEEN

Asiakirjapyyntöjen käsittelyä säädetään julkisuuslaissa ja menettelyssä tulee huomioida myös hallintolain vaatimukset. Kaupungilta kesti lähes kolme kuukautta toimittaa kantelijalle kaikki tämän pyytämät asiakirjat. Kaupungin mukaan vastaamista viivästytti poikkeustilanne, joka johti unohdukseen sekä tietopyynnön tulkitseminen aluksi väärin. Kaupungin selvityksestä kävi ilmi, että kantelijan asiakirjapyyntö ohjautui neljän eri viranhaltijan kautta henkilölle, jonka tehtäviin asiakirjapyyntöön vastaaminen kuului. Asiakirjapyyntöön vastaaminen oli viivästynyt jo siinä vaiheessa, kun se saavutti oikean henkilön.

Töiden poikkeuksellista ruuhkautumista tai tietopyynnön laajuutta ei voida pitää hyväksyttävänä syynä asiakirjapyyntöä käsittelyn viivästymiselle. Kaupungin tehtävien organisointi ei toteuttanut hallintolain 7 §:n mukaista palveluperiaatetta, kun suhteellisen yksinkertaisen asiakirjapyyntöä käsittely oli siirretty neljän eri henkilön kautta oikealle henkilölle. Näin usean henkilön ketju aiheuttaa hallintoon ylimääräistä tehottomuutta ja voi turhaan pitkittää asian käsittelyaikaa kuten tässä tapauksessa on tapahtunut.

Käytettävissä olevasta selvityksestä ei käynyt ilmi, kuuluiko jonkun tehtäviin asiakirjapyyntöä määrääjän seuraaminen tai olisiko seuranta ollut edes mahdollista tehdä muiden kuin asiaa käsittelevän henkilön. Viranomaisen käytännössä hyötyy esimerkiksi asiarekisterissä olevasta määräaikaisten seurannasta, jonka avulla voidaan huolehtia, että asiakirjapyyntöihin vastataan julkisuuslain mukaisesti. (587/2023\*)

## **TIETOPYYNNÖN KÄSITTELY JA VIRANHALTIJAPÄÄTÖSTEN JULKAISEMINEN**

Hyvinvointialuelain mukaisessa oikaisuvaatimuksessa ja aluevalituksessa voi asianosaisen lisäksi olla muutoksenhakijana kuka tahansa hyvinvointialueen jäsen. Hyvinvointialuelain 145 §:n mukaan hyvinvointialueen jäsenen muutoksenhakuaika alkaa kulua siitä, kun pöytäkirja on pantu nähtäville yleiseen tietoverkkoon hyvinvointialueen verkkosivustolle. Tämän vuoksi hyvinvointialueen tulee julkaista myös muut kuin hyvinvointialuelain 145 §:n 1 momentissa nimenomaisesti tarkoitetut muutoksenhakukelpoiset päätökset tietoverkossa.

Hyvinvointialueella oli viranhaltijapäätösten julkaisujärjestelmän käyttöönotossa viive ja järjestelmä otettiin käyttöön vasta tammikuussa 2023, jolloin julkaistiin kaikki aiemmin tehdyt päätökset. Tämän jälkeen päätökset on julkaistu normaalissa ajantasaisessa järjestyksessä. Koska päätösten julkaisumenettely oli saatu kuntoon, ei asia antanut aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Kantelija ei saanut hyvinvointialueelle lähettämäänsä viestiin vastausta. Hyvinvointialueen selvityksen mukaan ei ole pystytty varmistamaan, oliko kantelijan tiedusteluun vastattu ja hyvinvointialue pitää sen vuoksi lähtökohtana, että vastaaminen on jäänyt tekemättä. Hyvinvointialueen huomiota kiinnitettiin siihen, että kun havaitaan, että asiakirjapyyntöön tai viestiin vastaaminen on laiminlyöty, tulee vastaaminen hoitaa ilman uutta aiheutonta viivytystä, jos ei ole selvää, että vastaaminen on jo tarpeetonta. Joissakin tilanteissa voi olla myös tarpeellista tiedustella asiakkaalta, onko viestissä tarkoitettu asia edelleen ajankohtainen. (7395/2022\*)

## **LAUTAKUNNAN MENETTELY PÖYTÄKIRJAN KIRJAUSSISSA JA ESTEELLISYDEN ARVIOINNISSA**

Lautakunnan päätöksistä pidetään kuntalain 107 §:n nojalla pöytäkirjaa. Pöytäkirjan sisällöstä tai tarkastamisesta ei ole säädetty yksityiskohtaisemmin kuntalaissa, vaan kuntalain 90 §:n nojalla mm. pöytäkirjan laatimisesta ja tarkastamisesta annetaan tarpeelliset ohjeet kaupunginhallintosäännössä.

A:n kaupungin hallintosäännön mukaan toimielimen pöytäkirjaan merkitään ainakin järjestäytymistietona läsnä- ja poissaolleet sekä missä ominaisuudessa kukin on ollut läsnä. Tämä on perusteltua, koska kuntalain 101 §:n 3 momentin mukaan toimielinten kokoukset ovat lähtökohtaisesti suljettuja ja niissä on läsnäolo-oikeus ainoastaan erikseen määrättyillä henkilöillä.

Lautakunnan pöytäkirja ei tältä osin vastannut kaupungin hallintosääntöä, kun järjestäytymistiedoissa ei ole tietoa siitä, missä ominaisuudessa kukin on ollut läsnä. Kyseisellä merkinnällä on merkitystä henkilön läsnäolo-oikeuden toteamiseksi. Lautakunnan pöytäkirjasta osallistujien läsnäolotiedot ja ominaisuus, joka ilmaisee läsnäolo-oikeuden perusteen, eivät käyneet ilmi yksiselitteisen selkeästi, ja tiedot olivat myös osin ristiriitaisia selvityksen kanssa.

Kuntalain 97 §:n perusteella esteellisyden arvioiminen ja ilmoittaminen kuuluu ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Tämän vuoksi on tärkeää, että jo esityslistassa annetaan riittävät tiedot käsiteltävistä asioista, jotta jäsenet voivat arvioida mahdollisen esteellisyytensä etukäteen. Tämä vaikuttaa myös toimielimen jäsenten mahdollisuuteen kutsua tarvittaessa paikalle varajäsen.

A:n kaupungin hallintosäännön 15 luvun 8 §:n mukaan, kun jäsen on esteellinen jossakin kokousasiassa tai esteen vuoksi ei voi osallistua jonkin asian käsittelyyn, hän voi kutsua henkilökohtaisen varajäsenen yksittäisen asian käsittelyyn. Kun esityslistassa ei ollut annettu riittäviä tietoja siitä, mitä kyseisessä kokouksessa on tarkoitus käsitellä, ei kantelijalla ollut mahdollisuutta arvioida mahdollista esteellisyyttään etukäteen ja kutsua henkilökohtaista varajäsentään paikalle. Tämä oli vastoin kantelijan oikeusturvaa. (3519/2022\*)

## 4.18

### Opetus ja kulttuuri

Opetus- ja kulttuuritoimen laillisuusvalvonnasta vastasivat AOA Pasi Pölönen (31.3.2023 saakka) ja AOA Mikko Sarja (1.6.2023 alkaen).

Pääesittelijöinä toimivat (31.5.2023 saakka) esittelijäneuvos Mikko Sarja (ammattillinen koulutus, korkeakoulut, tiede ja kulttuuri) sekä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri (1.12.2023 alkaen esittelijäneuvos) Piatta Skottman-Kivelä (varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, lukiokoulutus sekä 1.12.2023 alkaen koko asiaryhmä). Esittelijöinä toimivat myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Johanna Rantala ja notaari Riina Tuominen sekä palvelussuhdeasioissa vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto.



#### 4.18.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Julkisuudessa puhuttivat nuorten oppimistulosten heikkeneminen sekä huoli oppijoiden hyvinvoinnista ja osaamiserojen kasvusta. Myös oppimisen tuesta, inklusion yhdenvertaisesta toteutumisesta, perusopetuksen avoimista oppimisympäristöistä ja opetusmetodeista sekä oppilaiden digilaitteiden käytön rajoittamisesta käytiin vilkasta yhteiskunnallista keskustelua.

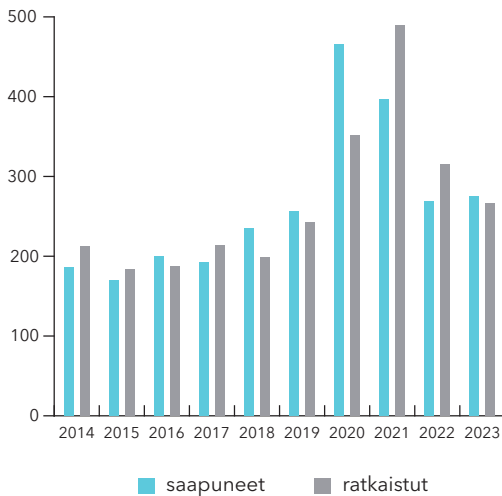
Hyvinvointialueiden aloittaessa kertomusvuoden alussa toimintansa astuivat voimaan vastaavat oppilas- ja opiskelijahuoltolain muutokset. OPH julkaisi lainmuutosten mukaisesti uudistetut opetussuunnitelmien perusteet ja ammatillisen koulutuksen määräyksen loppuvuodesta 2022. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjät ottivat uudet opiskeluhuoltosuunnitelmat käyttöön elokuussa 2023. Myös lain mukaista psykologipalveluiden henkilöstömitoitusta ryhdyttiin soveltamaan elokuussa. Tällöin astui voimaan myös perusopetuslain muutos opetuksen järjestäjän velvollisuudesta ennaltaehkäistä oppilaan poissaoloja sekä suunnitelmallisesti seurata ja puuttua niihin. OPH päivitti perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita koulupoissaoloihin puuttumisesta ja 6. vuosiluokan lukuvuosiarvioinnin kriteerejä.

Yksityinen päiväkotitoiminta muuttui luvanvaraiseksi. Yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain muutoksilla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvosuunnittelua ja yhdenvertaisuuden edistämistä koskevat veloitteet laajenivat varhaiskasvatukseen. Koulutuksen järjestäjän velvollisuus puuttua häirintään eri koulutusasteilla tarkentui.

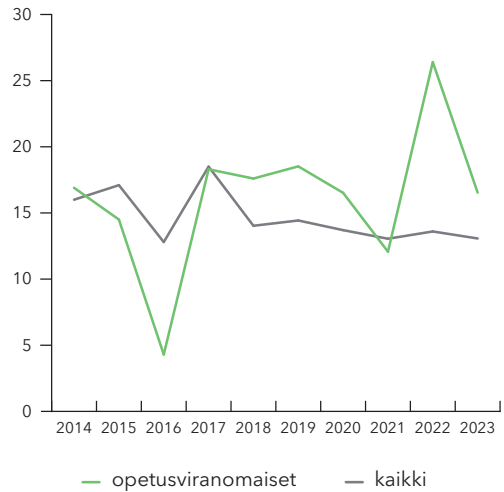
#### 4.18.2 KANTELOT

Hallinnonalalla saapui 275 kantelua ja niitä ratkaistiin 266. Toimenpiteisiin johti 44 asiaa eli 16,5 % hallinnonalan asioista. Pääosa asiaryhmän kanteluista koski jälleen esi- ja perusopetusta sekä varhaiskasvatusta.

Kanteluissa oli edellisten vuosien tapaan usein kyse vammaisten tai muiden erityistä tukea tarvitsevien lasten oikeuksista, oppimisen ja koulunkäynnin tuesta, kodin ja koulun yhteistyöstä, opiskeluympäristön turvallisuudesta sekä kiusaamiseen puuttumisesta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Kantelut koskivat muun ohella myös esimerkiksi varhaiskasvatuspaikan osoittamista, koulukuljetuksia ja -ruokailua, oppilaan omien mobiililaitteiden käyttöä sekä opettajan käytöstä. Puutteita hyvässä hallinnossa ja päätöksenteossa ilmeni eri koulutusasteilla. Asiaryhmässä arvioitiin myös kielellisiä oikeuksia (ks. 7198/2022\* ja 3449/2023\* jaksossa 4.19).

### 4.18.3 TARKASTUKSET

Kertomusvuonna tarkastettiin Helsingin kaupungin Kankarepuiston peruskoulu (1940/2023), Lauttasaaren yhteiskoulu (1941/2023), Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimiala (1939/2023), Diakonia-ammattikorkeakoulu (5455/2023\*), Joensuun kaupungin sivistystoimen perusopetus (5604/2023\*) ja Pohjois-Karjalan koulutuskuntayhtymä Riveria (5457/2023\*).

Tarkastuksilla kiinnitettiin erityisesti huomiota vammaisten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien asemaan ja oikeusturvaan, muun muassa perusopetuksen oppilaiden yhdenvertaiseen oikeuteen saada opetusta ja riittävää tukea sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjän velvollisuuteen huolehtia, että hallinto- ja päätöksentekomenettelyt turvaavat lapsen ja nuoren oikeuksia.

Sosiaalihuollon ja ulkomaalaisasioiden asiaryhmien tarkastuksilla tarkasteltiin osaltaan lasten ja nuorten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista (Pohjanmaan maahanmuuttokeskuksen alaikäisten yhdistelmäyksiköt Oravaisissa 5775/2023, Lagmansgårdenin koulukoti 5758/2023, Naulakallion lastenkoti 4983/2023).

### 4.18.4 LAUSUNNOT JA ESITYKSET

AOA Sarja antoi eduskunnan sivistysvaliokunnalle lausunnon ja oli sen kuultavana oikeusasiamiehen kertomuksesta vuodelta 2022 (6049/2023).

AOA Saksin antoi STM:lle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi lastensuojelulain ja varhaiskasvatuslain muuttamiseksi (5322/2023\*).

AOA Sarja esitti OM:lle ja VM:lle arvioitavaksi (ks. 7198/2022\* jaksossa 4.19) mahdollisia lainsäädäntötarpeita kaksikielisen kaupungin henkilöstön kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi.

## 4.18.5 RATKAISUJA

### KOULUKULJETUKSEN JÄRJESTÄMINEN

Kehitysvammaisen lapsen koulukuljetukset oli niiden turvallisuuden varmistamiseksi järjestetty henkilökohtaisella taksilla niin, että lapsella oli saattaja. Kun lapselle järjestettiin erityishuoltona lyhytaikaista laitoshoidtoa toisessa kunnassa sijaitsevassa tilapäishoitopaikassa joka toinen viikko, ei kaupunki järjestänyt lapselle perusopetuslain mukaisia koulukuljetuksia.

Kaupungin mukaan koulukuljetukset saattajapalveluineen eivät olleet sen vastuulla. Asiaa oli selvitetty kuukausien ajan. Tänä aikana lapsen koulukäynti tilapäishoidosta oli ollut mahdollista niin, että sosiaalitoimi järjesti lapselle kuljetuksen ja hoitopaikka saattajan.

AOA piti pitkittyneenä epäselvää tilannetta lapsen ja hänen perheensä edun sekä hyvän hallinnon vastaisena. Kaupungin eri toimialojen olisi tullut riittävän ajoissa sopia siitä, miten koulukuljetukset välttämättömine saattajapalveluineen järjestetään ja miten tarvittaessa sovitaan kustannusten jaosta kaupungin toimialojen kesken. AOA myös painotti suunnitelmallisen monialaisen ja -ammattillisen yhteistyön merkitystä vammaisen lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioimisessa ja lapsen edun turvaamisessa, kun hänen palvelujaan suunnitellaan, järjestetään ja niistä päätetään. Toimialojen väliset sisäiset epäselvyydet ja mahdolliset yhteistyövaikeudet eivät saa johtaa vammaisen tai muun erityistä tukea tarvitsevan lapsen palvelujen järjestämisessä oikeudenmenetyksiin tai asian käsittelyn viivästyksiin (6456/2022\*).

Asiassa 5626/2022\* AOA:n sijainen korosti kaikkien lasten oikeutta turvallisiin koulumatkoihin.

### AVUSTAJAPALVELUISTA PÄÄTTÄMINEN

OA:n laillisuusvalvonnassa arvioidaan toistuvasti perusopetuksen järjestäjän menettelyä avustajapalveluista päätettäessä. AOA saattoi kunnan ja sivistysjohtajan tietoon muun muassa, että päätöksentekovelvollisuus koskee myös avustajapalveluja koskevia hakemuksia. Hakemuksen hylkääminen ei voi perustua vain kunnan linjaukseen siitä, että avustajapalvelut järjestetään kunnassa tietyllä tavalla (1635/2022\*).

### AMMATTIKORKEAKOULUN TILAUSKOULUTUS

AMK oli päättänyt kantelijan opiskeluoikeuden tilauskoulutuksessa, koska hän ei ollut maksanut koulutuksen tilaajalle koulutukseen liittyvää maksua. Kantelija ei myöskään ollut saanut vaihtaa kampusta eikä suorittaa opintojaan nopeammassa tahdissa. AOA:n mukaan tilaajan rooli ja vastuu olivat jääneet asiassa jossain määrin epäselviksi. Hän korosti yleisesti, että AMK:n oikeus saada tilaajalta sopimuksen mukainen maksu ei riipu siitä, ovatko tilauskoulutukseen osallistujat maksaneet tilaajalle heidän välillään mahdollisesti sovitut maksut, jos näin ei ole erikseen sovittu.

AOA:lla ei kuitenkaan ollut perusteita puuttua AMK:n menettelyyn. Hän piti kuitenkin tärkeänä, että tilauskoulutukseen osallistuvat opiskelijat tietävät muista tutkinto-opiskelijoista poikkeavan asemansa sekä oikeutensa ja velvollisuutensa. OKM oli lähettänyt korkeakouluille ohjauskirjeen tilauskoulutuksesta ja käynnistänyt säädösvalmisteluhankkeen. AOA piti näitä toimia perusteltuina (5930/2022\*).

## OPISKELUPAIKAN PERUUTTAMISTA KOSKEVA PÄÄTÖSENTEKO

AOA arvioi yliopiston velvollisuutta tehdä erillinen raukeamispäätös, mikäli ehdollinen opiskelijavalintapäätös raukeaa siksi, ettei hakija toimita häneltä edellytetyjä lisäselvityksiä, kuten tässä tapauksessa toisen asteen tutkintotodistusta. AOA:lla ei sinänsä ollut perusteita puuttua ehdollisten päätösten tekemiseen. Hän kuitenkin katsoi, että ehdollisen opiskelijavalintapäätöksen raukeaminen liittyy opiskelijaksi ottamiseen ja siihen voi liittyä sellaisia hakijan oikeusturva koskevia elementtejä, jotka puoltaisivat erillisen päätöksen tekemistä. AOA lähetti asian mahdollisen yleisemmän merkityksen vuoksi päätöksensä tiedoksi OKM:lle ja pyysi sitä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin asia mahdollisesti antaa aiheutta (5060/2022\*).

OKM ilmoitti välittäneensä AOA:n päätöksen kaikille yliopistoille ja ammattikorkeakouluille ja pyytäneensä selvitystä siitä, antavatko korkeakoulut ehdollisen päätöksen raukeamisesta erillisen päätöksen. OKM:n mukaan se jatkaa korkeakoulujen opiskelijavalintojen päätöksentekomenettelyä koskevaa keskustelua yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa tavoitteena turvata hakijoiden oikeusturva myös ehdollisia valintapäätöksiä annettaessa.

## TIETOPYYNTÖIHIN JA TIEDUSTELUIHIN VASTAAMINEN

Kunta käsitteli lainvastaisesti kantelijan pyynnön saada tilastotietoja oppilaiden ainevalinnoista tietynä lukuvuonna. Asian käsittely oli unohduksen vuoksi jäänyt kesken. AOA:n mukaan kyse oli julkisuuslain mukaisen tietojen antamisen ja harkinnanvaraisen tietoaineiston tuottamisen välisestä erosta sekä siitä, missä määrin pyydettyjen tilastojen tuottaminen kuului kunnan velvollisuuteen tuottaa ja jakaa tietoa. Siinäkin tapauksessa, että kyse olisi harkinnanvaraisesta tietoaineiston tuottamisesta eivätkä julkisuuslain määräaika säännökset soveltuisi, hyvä hallinto edellyttää, että tietoaineiston tuottamista pyytävän yhteydenottoihin vastataan, mahdolliset aineistopyyntöä koskevat epäselvyydet selvitetään ja täydennykset pyydetään sekä asia käsitellään ilman aiheetonta viivytyksiä. Kunnan menettely oli lainvastainen, arvioitiinpa asiaa julkisuuslain tai hallintolain näkökulmasta (3315/2023\*).

Yliopisto menetteli julkisuuslain vastaisesti, kun kantelija ei saanut muutoksenhakuelpoista päätöstä siltä osin, kuin pyydettyjä tietoja ei hänelle luovutettu. Kantelija ei voinut saattaa tuomioistuimessa arvioitavaksi pyydettyjen tietojen julkisuutta eikä omaa tiedonsaantioikeuttaan ja siihen liittyvää yliopiston merkityksellisenä pitämää kysymystä kantelijan edustustoimivallasta tietopyyntöasiassa (6267/2023\*).

AOA katsoi OPH:n menettelleen virheellisesti, kun se ei ollut vastannut kantelijan kirjeeseen itse tai harkintansa mukaan mahdollisesti siirtänyt sitä toimivaltaiselle viranomaiselle, vaan kirje oli jäänyt käytännössä käsittelemättä kokonaan. AOA korosti hyvän asiakirjahallinnon ja omavalvonnan merkitystä (3580/2023\*).

AOA kiinnitti yliopiston huomiota täsmällisyyteen viesteihin vastaamisessa. Asiakkaan lähettäessä saman viestin viranomaisessa usealle eri taholle tulee viranomaisessa sisäisesti sopia viestiin vastaamisesta ja näin huolehtia, että viestiin vastataan hallintolain edellyttämällä tavalla (5260/2022).



## TYÖPAJAN SÄÄNNÖT

Koulutuskuntayhtymän työpajan säännöissä kiellettiin kännykän ja kuulokkeiden käyttö, politiikasta puhuminen ja muun kuin suomen kielen käyttö. AOA pyysi selvityspyynnössään koulutuskuntayhtymää arvioimaan asiaa ainakin siitä näkökulmasta, mikä oli sääntöjen oikeusperusta ja suhde perusoikeuksiin, kuten yhdenvertaisuuteen, sananvapauteen, kielellisiin oikeuksiin ja hyvän hallinnon vaatimuksiin, kuten tasapuolisuuteen, suhteellisuuteen ja tarkoitussidonnaisuuteen. Kuntayhtymä ilmoitti poistavansa säännöistä kohdat, jotka koskivat politiikasta puhumisen kieltoa ja vain suomen kielen käyttöä. Puhelimen ja kuulokkeiden käytön osalta koulutuskuntayhtymä tunnisti tarpeen tarkentaa ohjeen perusteluja ja korostaa puhelimen ja kuulokkeiden käytön rajoitusten noudattamisen valvomista tasapuolisesti. Asia ei edellyttänyt AOA:n jatkotoimenpiteitä (5622/2022).

## 4.19 Kieliasiat

Kieliasiat kuuluivat kertomusvuonna alkuvuoden OA Petri Jääskeläisen vastuualueelle ja 19.6.2023 alkaen AOA Mikko Sarjalle, joka toimi asiaryhmän pääesittelijänä 31.5.2023 asti. Tämän jälkeen kieliasioiden valmistelusta vastasi hallintoasessori Astrid Geisor-Goman.

### 4.19.1 YLEISTÄ

Kieliasioissa on kyse perustuslain 17 §:n alaan kuuluvista asioista. Useimmin kyse on 1 ja 2 momentissa turvata 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 sekä hallinnonaloittaisessa erityislainsäädännössä.

Kieliasioita ovat myös perustuslain 17 §:n 3 momentissa mainittujen muiden kielten asemaa ja käyttöä koskevat asiat, joita tulee käsittelyyn kuitenkin vain hyvin harvoin. Saamelaisilla ja romaneilla sekä muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamen kielen asemasta säädetään erikseen saamen kielilaissa. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Viittomakielistä on oma lakinsa, viittomakielilaki. Kieliasioita ovat myös asiat, jotka koskevat oikeutta käyttää vieraita kieliä viranomaisissa.

Oikeusministeriö (OM) seuraa kielilain täytäntöönpanoa yhdessä kieliasian neuvottelukunnan kanssa. OM voi antaa suosituksia kansalliskieliä koskevaan lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä, tehdä aloitteita ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi. Se myös valmistelee eduskunnalle vaalikausittain annettavan kielilainsäädäntöä koskevan valtioneuvoston kertomuksen. Kertomus on annettu vuosina 2006, 2009, 2013, 2017 ja 2021.

### 4.19.2 KANTELOT

Kertomusvuonna kieliasioita ratkaistiin 51. Toimenpiteisiin johti 17 asiaa (33 %). Kieliasioiden toimenpideprosentti on vanhastaan ollut korkea ja yleensä kanslian keskiarvoa korkeampi.

Suurin osa ratkaisuista koski aiempien vuosien tapaan oikeutta saada palvelua ruotsin kielellä. Tapaukset, joissa kyse on ollut vieraiden kielten käytöstä viranomaisen toiminnassa, koskevat kummankin kansalliskielen asemaa. Viime vuosina on ollut havaittavissa, että kielikantelut koskevat yhä useammin tiedottamista ja opastusta eri muodoissaan kuin konkreettisia asiakaspalvelutilanteita tai asian käsittelyä viranomaisessa.

### 4.19.3 TARKASTUKSET

Eri hallinnonalojen tarkastuksilla kiinnitetään vakiintuneesti huomiota myös kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Nuorisopsykiatrisen asumiskodin kaksikielisten yksiköiden (4480/2023) ja valtion kaksikielisen koulukodin (5758/2023) tarkastuksilla kiinnitettiin huomiota siihen, että lasta koskevat päätökset ja muut asiakirjat tehdään lapsen kielellä, joka on ensisijaisesti väestötietojärjestelmään merkitty lapsen kieli. Valtion koulukotien sähköisessä asiakirjajärjestelmässä ei ollut ruotsinkielisiä lomakepohjia. Niitä oli saatavilla Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämiltä sivuilta. AOA katsoi, että koulukoti ei voinut vedota yksityisen palveluntarjoajan menettelyyn vaan se oli itse vastuussa siitä, että sen päätökset ja muut asiakirjat ovat kielilain mukaisia. Koska ruotsinkielisiä asiakirjapohjia oli saatavilla ja ruotsinkielisten asiakirjapohjien hankkiminen oli vireillä, asia ei antanut aihetta enempään.

### 4.19.4 ESITYKSET

OA esitti OM:lle lausuntopalvelun käyttöohjeiden tarkistamista viranomaisten kielellisten velvoitteiden osalta (3445/2022\*, ks. 4.19.5).

AOA esitti OM:n ja valtiovarainministeriön (VM) harkittavaksi, voidaanko julkishallinnon henkilöstön kielellinen yhdenvertaisuus saavuttaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa vai vaatiiko se muutoksia (7198/2022\*, ks. 4.19.5).

### 4.19.5 RATKAISUJA

#### RUOTSIN KIELEN KÄYTTÖÄ KOSKEVIA RATKAISUJA

##### Lausuntopalvelussa julkaistun lausuntopyynnön kieli

OA arvioi viranomaisten velvollisuutta julkaista lausuntopyyntöjä OM:n ylläpitämässä sähköisessä lausuntopalvelussa (lausuntopalvelu.fi) molemmilla kansalliskielillä ja esitti OM:lle lausuntopalvelun käyttöohjeiden tarkistamista viranomaisten kielellisten velvoitteiden osalta.

Kantelun kohteena ollut kaksikielinen virasto myönsi menetelleensä kielilain tiedottamista koskevan sääntelyn vastaisesti ja ilmoitti kiinnittävänsä asiaan jatkossa huomiota. OA tutustui yleisemminkin lausuntopalvelussa avoimna olleisiin lausuntopyyntöihin ja havaitsi, että tarkasteluajankohtana enemmistö niistä oli julkaistu vain suomeksi. Tämä antoi aiheen epäillä, että kielelliset velvoitteet lausuntopalvelua käytettäessä eivät välttämättä olleet täysin selvät. OA piti perusteltuna, että verkkopalvelun käyttöohjeissa erikseen kiinnitettäisiin kaksikielisten viranomaisten huomiota niiden kielilain mukaisiin velvoitteisiin (3445/2022\*).

##### Vuosilisää koskevan asian käsittelykieli

AOA arvioi kaksikielisen kaupungin tapaa antaa ruotsinkielisessä koulussa työskentelevälle äidinkieleltään ruotsinkieliselle opettajalle palkan vuosilisäpäätös suomen kielellä. AOA piti asiaa tulkinnanvaraisena. Tällöin oli perusteltua valita tulkinta, joka parhaiten toteuttaa perusoikeuksia. Työntekijän kielellisiä ja oikeusturvaa koskevia oikeuksia voitiin parhaiten edistää tulkitsemalla hallintolakia ja kielilakia niin, että vuosilisän myöntämiseen sovelletaan kielilain säännöstä hallintoasian käsittelykielestä – ainakin työntekijän tulisi pyynnöstä saada päätöksestä ruotsinkielinen käännös.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta ruotsinkielistä henkilöstöä kohdeltiin kielen perusteella epäedullisemmin kuin suomenkielistä henkilöstöä vastaavanlaisessa tilanteessa, koska vain suomenkielinen henkilöstö sai vuosilisää koskevan päätöksen omalla äidinkielellään. Koska yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille, AOA ei arvioinut asiaa enemmälti tältä osin.

AOA saattoi käsityksensä kaupungin tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan toimenpiteistään asiassa. Lisäksi hän lähetti päätöksensä OM:lle ja VM:lle sen arvioimiseksi, voidaanko julkishallinnon henkilöstön kielellinen yhdenvertaisuus saavuttaa voimassa olevan lainsäädännön puitteissa vai vaatiiko se muutoksia (7198/2022\*).

### Kansaneläkelaitoksen korvaustaksojen ja toimenpidekoodien kieli

AOA arvioi Kelan menettelyä yksityisen hammashoidon korvaustaksojen ja toimenpidekoodien kieltä koskevassa asiassa. Aineisto oli saatavilla molemmilla kansalliskielillä, mutta vain suomenkielinen materiaali voitiin ladata Kelan verkkosivuilta. Ruotsinkielisellä hammashoidon henkilökunnalla oli pääsy ruotsinkieliseen käännökseen pdf-muodossa. Kelan palvelu helpotti suomenkielisten hammaslääkärien työtä. Ruotsinkielistä hammashoidon henkilökuntaa kohdeltiin kielen perusteella epäedullisemmin kuin suomenkielistä henkilökuntaa vertailukelpoisessa tilanteessa. Kela ilmoitti olevansa valmis kehittämään järjestelmiään. AOA piti tätä välttämättömänä ja kiinnitti Kelan huomiota päätöksessään lausumaansa (833/2023\*).

Kela ilmoitti aloittaneensa ruotsinkielisen taksatiedoston kehittämistyön ja on arvioinut ruotsinkielisen tiedoston olevan palveluntuottajien saatavilla aikaisintaan vuoden 2025 alusta.

### Viranomaisten nimistä käytetyt oheisnimet ja lyhenteet

OA on viime vuosina useasti arvioinut viranomaisten nimiin, opasteisiin ja logoihin liittyviä kielikysymyksiä (esim. 1102/2016\*, 2159/2016\*, 5513/2016\*, 6446/2018\*, 6513/2018\*, 1316/2020\*, 2431/2020\* ja 8275/2020\*). OA arvioi Verohallinnon yhteisötunnusta, jossa suomenkielinen teksti ”VERO” on lihavoitu ja suuremmalla tekstikoolta kuin ruotsinkielinen teksti ”SKATT”. Verohallinnon tunnuksessa suomenkielinen oheisnimi verrattuna ruotsinkieliseen oli olennaisesti erottuvampi kokonsa ja lihavoitinsa ansiosta, vaikka ruotsinkielistäkään tekstiä ei voitu pitää epäselvänä. Tekstien esitystavan ero ei mahtunut kielilain perusteluista ilmenevään – sinänsä tulkinnanvaraiseen – vaihteluväliin. Toisaalta yhteisötunnus oli jo ilmeisen vakiintunut, kun se oli nyky muodossaan otettu käyttöön 20 vuotta sitten ja ennen nykyistä kielilakia. OA tyytyi saattamaan käsityksensä Verohallinnon tietoon (4228/2022\*).

OA arvioi Varsinais-Suomen hyvinvointialueen Varha-oheisnimeä. Ruotsinkielisestä nimestä Egentliga Finlands välfärdsområde ei ollut käytössä vastaavaa lyhennettä. Varha ei tarkoita mitään kummallakaan kansalliskielellä. Vaikka oheisnimi koostui viranomaisen suomenkielisessä virallisessa nimessä esiintyvistä kirjaimista, sen yhteys viralliseen nimeen oli etäinen – toisin kuin OA:n aiemmin arvioimassa ELY-keskuksen ruotsinkielisessä lyhenteessä ELY-central (4925/4/12\*). OA viittasi myös suojelupoliisin Supo-lyhennettä koskeneeseen ratkaisuunsa (5513/2016\*) ja TE-palveluita (työ- ja elinkeinopalvelut) koskeneeseen ratkaisuun, jossa oli kyse ruotsinkielisen lyhenteen TE-tjänster käytöstä (7066/2022; ks. vuoden 2022 kertomus, s. 268). Näiden lyhenteiden yhteys viralliseen suomenkieliseen nimeen oli ilmeinen – toisin kuin Varha-nimen kohdalla. Kantelu ei johtanut toimenpiteisiin (1350/2023).

### Sähköisen palvelun, asiakaspalvelun ja asiakirjojen kieli

Kun ruotsinkielinen asiakas, jonka pysyvä osoite oli kaksikielisessä tai suomenkielisessä kunnassa, tunnistautui Suomi.fi-palveluun sen ruotsinkielisillä sivuilla, kirjautumisen jälkeisessä palvelunäkymässä hänen osoitteensa ja kotipaikkansa näkyivät suomeksi.

OA:n mukaan palvelun käyttäjien kielellinen yhdenvertaisuus ei täysin toteutunut asianmukaisella tavalla, vaikka Suomi.fi-palvelu sinänsä oli käytettävissä molemmilla kansalliskielillä. Suomi.fi-palvelun kehittäminen oli käynnissä ja Digi- ja väestötietovirasto pahoitteli puutteita ja ilmoitti tulevista toimenpiteistä. OA saattoi käsityksensä DVV:n tietoon ja pyysi sitä ilmoittamaan, milloin esillä oleva kielikysymys oli tarkoitus saada kuntoon (5475/2022).

Kielilain mukaan kaksikielisen viranomaisen on kaikessa toiminnassaan osoitettava käyttävänsä molempia kansalliskieliä, mikä koskee myös sitä, kun virkamies aloittaa keskustelun asiakkaan kanssa. Asiakkaan ensikontakti viranomaiseen on tärkeä, koska se vaikuttaa käsitykseen, jonka asiakas viranomaisesta muodostaa. Poliisia koskeneessa tapauksessa oli OA:n mukaan ilmeistä, ettei asiakaspalvelutilanne ollut kielellisten oikeuksien näkökulmasta onnistunut (7199/2022). Kantelijan kielelliset oikeudet eivät toteutuneet myöskään valtion viraston puhelinpalvelussa, kun tarjolla ei ollut ruotsinkielistä palvelua (5107/2022).

Kantelijalla olisi ollut kielilain ja Kelan menettelyohjeet huomioiden oikeus saada kuolinpesää koskevat asiakirjat ja kirjeet omalle äidinkielelleen tarpeellisilta osin käännettyinä. AOA:n mukaan Kelan tulisi täsmentää Kielilaki Kelassa -menettelyohjetta ja kirjata selkeämmin toimintatapa tilanteissa, joissa asianosainen kieltäytyy tulkauksesta ja/tai haluaa päätöksen kirjallisesti ruotsin tai suomen kielellä. Kelan on perusteltua myös oma-aloitteisesti tarjota asiakkaalle asiakirjojen käännöstä (3291/2023).

## ENGLANNIN KIELEN KÄYTTÖÄ KOSKEVIA RATKAISUJA

### Harrastustoiminnan ja turvatolpan nimi

AOA piti perustuslain, kielilain ja hallintolain vastaisena kaksikielisen kaupungin tapaa nimetä lapsille ja nuorille suunnatut harrastetoimintapalvelut englanninkielisillä nimillä ”EasySport” ja ”FunAction”. Kielilain mukaan kaksikielisen viranomaisen on kaikessa toiminnassaan osoitettava yleisölle käyttävänsä molempia kansalliskieliä. Tämä koskee OA:n mukaan myös viranomaisen toimialaan kuuluvan liikunta- tai harrastepalvelutoiminnan nimeämistä, vaikka palvelu itsessään toteutettaisiin kansalliskielillä. Palvelun nimeäminen ja nimen esillä pitäminen ovat osa tapahtumasta tiedottamista (386/2023\*).

Kaupunki ilmoitti päättävänsä harrastetoimintapalveluiden uusista suomen- ja ruotsinkielisistä nimistä ja ottavansa ne käyttöön seuraavalle kaudelle.

AOA arvioi kaupungin koulujen pihuille sijoitettujen turvatolppien nimeämisessä (”Safety Zone”) käytettyä kieltä. Turvatolpat rinnastuivat viranomaisen pystyttämiin kilpiin ja vastaaviin opasteisiin. Tolppien kieli liittyi myös lasten oikeusturvaan, kun niiden asentamisen taustalla oli pyrkimys estää kiusaamista ja vaaratilanteita. Kansalliskielten syrjäyttäminen oli ristiriidassa kansalliskieliä ja niiden käyttöä eri yhteyksissä koskevan lainsäädännön kanssa. Kaupunki ilmoitti, että teksti ”Safety Zone” oli päätetty korvata tekstillä ”TURVATOLPPA”. AOA piti tätä hyvänä ja välttämättömänä toimenpiteenä. AOA tyytyi kiinnittämään kaupungin huomioita päätöksessään esiin tuomiinsa kielellisiin näkökohtiin ja korostamaan kielellisten oikeuksien ottamista huomioon jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Asian yleisemmän merkityksen vuoksi AOA lähetti päätöksensä tiedoksi myös Opetushallitukselle kouluja koskevassa ohjeistuksessa ja tiedottamisessa mahdollisesti huomioon otettavaksi (3449/2023\*).

### Asiakirjoissa ja ilmoituksissa käytetty kieli

OA arvioi vuonna 2021 EU:n koronatodistuksessa käytettäviä kieliä (7210/2021\*). Todistuksen eräät tiedot olivat ensisijaisesti englanniksi ja toissijaisesti kansalliskielillä. OA piti lähtökohtana, että kansalliskieliset tekstit ovat ensisijaisia. Kyse oli myös siitä, että todistuksessa oleva pakollinen ohjeteksti oli vain englanniksi.

EU-lainsäädäntö ei tätä edellyttänyt, joten asiassa tuli noudattaa perustuslakia ja kielilakia. OA:n arvioidessa asiaa toistamiseen kertomusvuonna tilanne oli muuttunut ja todistuksen tosiasiallinen käyttöala oli vähentynyt ja lakkaamassa kokonaan. Tämä ei poistanut asian periaatteellista merkitystä. Kyse oli viime kädessä siitä, miten Suomessa kielilain edellyttämällä tavalla vaalitaan maan kielellistä kulttuuriperintöä, kehitetään kansalliskielten käyttöalaa sekä edistetään niiden käyttöä ja näkyvyyttä kansainvälisissä yhteyksissä ja EU:n tasolla vieraskielisten kielivaikutteiden alati lisääntyessä (6660/2022\*).

OA arvioi sähköisessä liikenneasioiden rekisterissä olevaa recall-ilmaisua, jota käytettiin kuvaamaan sanoja takaisinkutsu/återkallelse. Liikenteen palveluista annetussa laissa ei säädetä rekisterin kielestä. Rekisteritietoja kuitenkin ylläpidetään suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi. Kyse oli yksittäisen vierasperäisen sanan käytöstä rekisterissä, josta Oma asiointi -palvelun kautta henkilö pääsee tarkastelemaan oman ajoneuvonsa tietoja ja valitsemaan, näkyvätkö tiedot suomeksi vai ruotsiksi. Tiedot voitiin tilata myös paperitulosteena, jolloin vieraskielinen sana esiintyi asiakirjassa. Nyt ei ollut kyse tilanteesta, jossa kielilaki mahdollistaisi vain vieraan kielen käytön. Hyvään hallintoon ja asianmukaiseen kielenkäyttöön taas kuuluu muun muassa se, että asiakkaalle ei anneta sekakielisiä asiakirjoja. Asiaan oli tulossa korjaus. OA kiinnitti Liikenne- ja viestintäviraston huomiota kielellisistä oikeuksista ja hyvästä hallinnosta esittämiinsä näkökohtiin (5749/2022).

Ulkomaalainen henkilö oli saanut DVV:ltä englanninkielisen kuulemiskirjeen, vaikka hän oli tehnyt osoitteenmuutosilmoituksen ja kotikunnan rekisteröintihakemuksen suomenkielisellä lomakkeella. OA korosti, että oikeus käyttää kansalliskieliä ei riipu asiakkaan kansallisuudesta. Kun asiassa oli vain yksi asianosainen, käsittelykieleksi olisi asiakkaan käyttämän kielen perusteella ollut valittavissa suomi, jolla myös käsittelyaikainen kirjeenvaihto olisi laadittu. Asiassa ei kuitenkaan ollut aihetta epäillä, että asianosaisen oikeusturva olisi vaarantunut kielellisistä syistä, joten kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin (7875/2022).

OA piti valtion viraston valtiolle.fi-palvelussa vain englanniksi julkaisemia työpaikkailmoituksia lainvastaisina. Kun virasto ilmoitti muuttavansa käytäntöään kielilain mukaiseksi, OA piti riittävänä kiinnittää sen huomiota kielilain lähtökohtiin (6227/2022\*).

## MUITA RATKAISUJA

Moni asia ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä sen vuoksi, että kantelun kohde ilmoitti selvityksessään korjaavansa toimintaansa. Joissakin tapauksissa asian tutkimisen sijaan pidettiin riittävänä saattaa viranomaisen tietoon aiempia kannanottoja samankaltaisissa asioissa.

Kantelu tilapäisten liikennejärjestelyiden opasteista ei johtanut toimenpiteisiin, kun kaupunki ilmoitti tehostavansa urakoitsijoiden kanssa tekemiensä sopimusten noudattamisen valvontaa (4620/2022). Kantelu kaupungin nuoriso-ohjaajien työasun tekstistä ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä kaupungin ilmoitettua, että työasut uudistetaan ja ne ovat käytössä vuoden 2025 loppuun mennessä (6527/2022). Keskussairaalan menettely ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä, kun ruotsinkielinen käännös lääkärintilauksesta oli sittemmin toimitettu asiakkaalle ja prosessi käännösten hankkimisessa oli käyty läpi henkilökunnan kanssa (2678/2023). Kantelu lentokentän turvatarkastuksesta ei edellyttänyt jatkotoimenpiteitä, kun asiassa oli ryhdytty korjaaviin toimenpiteisiin (5777/2022).

AOA lähetti käräjäoikeuden ja Tuomioistuinviraston tietoon vastauksensa, jossa oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntöön viitaten yleisellä tasolla todettiin, että kaksikielisen viranomaisen käyttäessä sähköpostijärjestelmän automaattista poissaoloilmoitusta ilmoitus on kielellisten oikeuksien yhdenvertaiseksi toteutumiseksi tarpeen laatia sekä suomeksi että ruotsiksi (1577/2023). OA lähetti kaupungille tiedoksi kantelun, jonka mukaan urheilupuistossa käytetty kyltti oli ainoastaan suomeksi, ja pyysi kaupunkia ilmoittamaan toimenpiteistään. Kahdessa aiemmassa ratkaisussa (2801/2022 ja 3839/2022\*) oli jo katsottu, etteivät kaupungin uimarannoilla käytetyt kyltit olleet kielilain mukaisia (3322/2023).

## 4.20 Verotus

Verotusta koskevaan asiaryhmään luetaan sekä välillinen että välitön verotus. Tullin toimittama verotus ei kuulu tähän asiaryhmään, vaan sitä käsitellään jaksossa 4.5. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Pasi Pölönen 31.3.2023 saakka, jonka jälkeen ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi 1.4.2023 alkaen vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jyri Vesanto. Kertomusvuonna asiaryhmän asioita esittelivät myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jukka Anttila ja notaari Sanna-Kaisa Frantti.

### 4.20.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Verotusta koskevat asiat kuuluvat valtiovarainministeriön ohjaukseen. Ministeriö valmistelee hallituksen talous- ja finanssipolitiikkaa ja valtion talousarvion sekä toimii veropolitiikan asiantuntijana. Sen vero-osasto toimii hallituksen veropolitiikan asiantuntijana. Ministeriö ohjaa Verohallintoa vuosittaisten tulostavoitesopimusten kautta.

Verohallinnon tehtävänä on verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys sekä veronsaajien oikeudenvallonta.

Verohallinto kerää valtaosan Suomen veroista ja veronluonteisista maksuista. Verohallinnon lisäksi veroja ja maksuja keräävät Liikenne- ja viestintävirasto, joka toimittaa ajoneuvoverotuksen, ja Tulli, joka kerää tullit ja tullin luonteiset maksut sekä muut maahantuonnin verot ja maksut.

### 4.20.2 LAILLISUUSVALVONTA

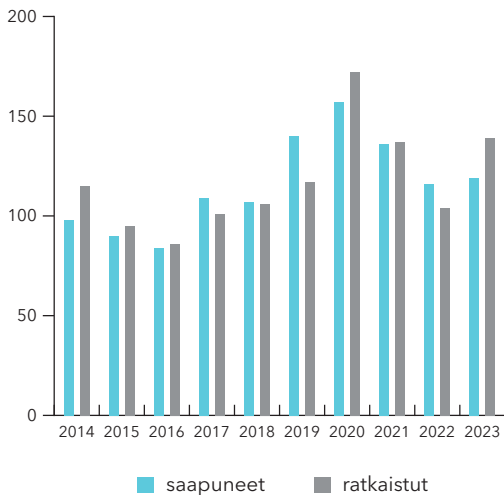
Verotusta koskevia uusia kanteluita saapui kertomusvuonna tavanomaisena pidettävä määrä, 119 uutta asiaa. Asioita ratkaistiin 139, mikä on selvästi enemmän kuin edellisenä vuonna (107). Toimenpideratkaisujen määrä oli 21, mikä on myös enemmän kuin edellisenä vuonna (15). Suuri osa toimenpideratkaisuista koski hyvän hallinnon vaatimusten toteutumista (10 kpl) ja verotusta koskevien oikaisuvaatimusten pitkiä käsittelyaikoja (5 kpl).

### 4.20.3 RATKAISUJA

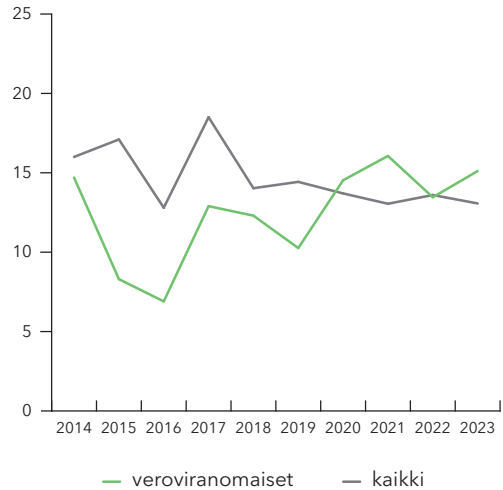
#### KANSALLISKIELTEN YHDENVERTAISUUS VEROHALLINNON LOGOSSA

OA arvioi Verohallinnon logoa, jossa suomenkielinen teksti ”VERO” on lihavoitu ja suuremmalla tekstikoolla kuin ruotsinkielinen teksti ”SKATT”.

OA ja AOA ovat viime vuosina useissa ratkaisuissaan arvioineet viranomaisten nimiin, opasteisiin ja logoihin liittyviä kielikysymyksiä (esim. 2159/2016\*, 5513/2016\*, 6446/2018\*, 6513/2018\*, 1316/2020\*, 2431/2020\* ja 8275/2020\*). Laillisuusvalvontakäytännössä ei ole sinänsä suhtauduttu kielteisesti esimerkiksi oheis- ja lisänimien käyttöön. Sen sijaan on korostettu kansalliskielten tasapuolisen kohtelun vaatimusta myös näissä yhteyksissä.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Jos suomenkielinen lyhenne muodostetaan viranomaisen virallisesta nimestä, on ruotsinkielinen nimi muodostettava vastaavasti ruotsinkielisestä nimestä. Lisäksi tällä tavoin muodostettujen oheisnimien ilmiässä on otettava huomioon kansalliskielten yhdenvertainen kohtelu.

Verohallinnon yhteisötunnuksessa suomenkielinen oheisnimi verrattuna ruotsinkieliseen oli olennaisesti erottuvampi kokonsa ja lihavoitinsa ansiosta, jos kohta ruotsinkielistä tekstiä ei sinänsä voitu pitää epäselvänä. Teknisillä tai esteettisillä seikoilla ei voida hyväksyttävästi perustella poikkeamista lakiin perustuvasta kansalliskielten tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta. Suomen- ja ruotsinkielisen tekstin esitystavan ero ei mahtunut kielilain perusteluista ilmenevään sinänsä tulkinnanvaraiseen vaihteluväliin. OA otti kuitenkin huomioon sen, että nykyinen yhteisötunnus oli jo ilmeisen vakiintunut, kun se oli nykymuodossaan otettu käyttöön 20 vuotta sitten ja jo ennen nykyisen kielilain voimaantuloa. Kantelu ei antanut aihetta enempään kuin, että OA saattoi käsitöksensä Verohallinnon tietoon (4228/2022\*).

## HYVÄ HALLINTO EI TOTEUTUNUT VEROHALLINNOSSA

Kantelijan ennakkoperinnän hakemuksen käsittely oli kestänyt Verohallinnossa noin 12 viikkoa, kun normaali käsittelyaika OmaVero-palvelussa oli 1–3 päivää. Verohallinnon asiakaspalvelu ja menettely kantelijan hakemuksen käsittelyssä ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvia palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksia eikä hakemusta käsitelty hyvän hallinnon ja lain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Ennakkoperinnän hakemukset olivat ruuhkautuneet Verohallinnossa kantelijan jättäessä hakemuksensa ja hakemusten käsittelyaika oli tuolloin ollut keskimäärin kaksi viikkoa. Tästä huolimatta ja vaikka kantelijan hakemus oli osin virheellisesti täytetty ja sen vuoksi vaatinut lisäselvityksen pyytämistä kantelijalta, olisi hakemus kuitenkin ollut ratkaistavissa jo noin 10 viikkoa tehtyä aiemmin. Tämä olisi ruuhkautuneessa tilanteessa ja lisäselvityksen pyytämisen tarve huomioon ottaen vastannut yhdenmukaista käsittelyaikaa muiden samaan aikaan vireille tulleiden ennakkoperinnän hakemusten kanssa.



Sen lisäksi, että hakemuksen käsittely viivästy Verohallinnossa kohtuuttomasti, joutui kantelija olemaan oma-aloitteisesti useamman kerran yhteydessä Verohallintoon ennen kuin sai hakemuksensa käsitellyksi. AOA:n sijainen kiinnitti Verohallinnon huomiota hallintolain mukaisiin ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluviin palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksiin ja erityisesti siihen, että Verohallinnossa asioivan tulee saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä (5141/2022).

Kantelija oli joutunut olemaan yhteydessä Verohallintoon kolmesti tukiperhetoiminnan verotukseen liittyen ennen kuin oli saanut vastaukset tiedusteluihinsa. Kantelijan ensimmäisen tiedustelun ja toiseen viestiin saadun vastauksen välillä kului aikaa lähes kolme viikkoa. Kantelijan Verohallinnolta tiedusteluunsa ensimmäisellä kerralla yhdeksän päivän jälkeen saama osin virheellinen ja puutteellinen vastaus ei täyttänyt hyvän hallinnon perusteiden mukaisia palvelun asianmukaisuuden ja neuvontavelvollisuuden vaatimuksia. Kantelija ei muutoinkaan saanut tiedusteluihinsa riittäviä ja oikeansisältöisiä vastauksia kohtuullisena pidettävässä ajassa. AOA kiinnitti Verohallinnon huomiota hyvän hallinnon perusteisiin kuuluviin palvelun asianmukaisuuden ja neuvontavelvollisuuden vaatimukseen sekä asioiden viivytyksettömään käsittelyyn (2898/2023).

Verohallinto oli kadottanut kantelijan sille toimittaman täydennyspyyntöön antaman vastauksen. Verohallinto ei ollut menetellyt hyvän hallinnon mukaisen asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen ja siihen sisältyvän yleisen huolellisuusvelvollisuuden edellyttämällä tavalla. Huolellisuusvelvollisuus edellyttää, että viranomaisen huolehtii sille saapuneista asiakirjoista asianmukaisesti. Verohallinnon olisi myös tullut varata kantelijalle tilaisuus tulla kuulluksi verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla ennen verotuspäätöksen tekemistä, kun se oli poikennut kantelijan antamasta veroilmoituksesta olennaisesti (7892/2022).

Kantelija oli edunvalvojana hoitanut päämiehensä veroasioita ja jättänyt tähän liittyen OmaVero-palvelussa Verohallinnolle viestin, johon oli vastattu vasta lähes kolmen viikon kuluttua. Vastaus oli myös ollut osin virheellinen. Verohallinnon asiakaspalvelu ei täyttänyt kantelijan viestiin vastaamisen osalta hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvia palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden tai neuvontavelvollisuuden vaatimuksia. AOA totesi myös yleisesti, että liian pitkä jonotusaika Verohallinnon asiakaspalvelussa voi muodostaa tosiasiallisen esteen palvelun saatavuudelle, mitä ei voida pitää hyvän hallinnon palveluperiaatteen vaatimuksen mukaisena. AOA kiinnitti Verohallinnon huomiota hallintolain mukaisiin ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluviin palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden sekä neuvontavelvollisuuden vaatimukseen ja erityisesti siihen, että Verohallinnossa asioivan tulee saada asianmukaista palvelua ja tarpeellista neuvontaa ilman aiheetonta viivytystä (4683/2022).

Kertomusvuonna puutteita hyvän hallinnon toteutumisessa Verohallinnossa tuli esille kuudessa muussakin asiassa. Kun laillisuusvalvonta-asian tutkimisen yhteydessä on ilmennyt puutteita hyvän hallinnon toteutumisessa Verohallinnossa tai muita virheellisyyksiä Verohallinnon menettelyssä, on se usein johtanut siihen, että Verohallinto on jo oma-aloitteisesti ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin niiden suhteen.

## **PITKIÄ KÄSITTELYAIKOJA VEROTUKSEN OIKAISUVAATIMUKSISSA**

Kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittely kesti Verohallinnossa noin kaksi vuotta. Kantelija oli hakenut muutosta kolmen verovuoden tuloverotukseensa ja asialla oli tärkeä taloudellinen merkitys kantelijalle. Verohallinnon menettely ei täyttänyt perustuslain 21 §:ssä jokaiselle turvattuun oikeusturvaan kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Verohallinto ilmoitti tehneensä toimenpiteitä käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja ohjanneensa lisää henkilöstöä vireillä olevien oikaisuvaatimusten käsittelyyn sekä käsittelevänsä oikaisuvaatimuksia tehostetusti, jotta käsittelyajat saadaan edelleen lyhenemään (1361/2022\*).

Kantelijan ajoneuvoveron lisäveroon liittyvän oikaisuvaatimuksen ja huojennushakemuksen käsittely kesti Liikenne- ja viestintävirastossa noin 21 kuukautta. Käsittelyaika ylitti merkittävästi ilmoitetun 12 kuukauden käsittelyaika-arvion. Liikenne- ja viestintäviraston menettely ei täyttänyt perustuslaissa jokaiselle turvattuun oikeusturvaan kuuluvaa oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Liikenne- ja viestintävirasto ilmoitti, että sen tavoitteena on saavuttaa määritelty kuuden kuukauden käsittelyaika vuoden 2023 aikana ja että se tulee tarvittaessa lyhentämään käsittelyaikatavoitetta tästäkin ajasta (3651/2022\*).

Kertomusvuonna oikaisuvaatimusten liian pitkiä käsittelyaikoja tuli esille toisessakin tuloverotusasiassa (2 vuotta 4 kuukautta) sekä perintöverotusta ja kansainvälistä verotusta koskevassa asiassa (molemmissa noin 2 vuotta).

## 4.21

### Ympäristöasiat

Ympäristöasioiksi tilastoidaan lähinnä kaavoitus- ja rakentamisasiat, luonnon- ja ympäristönsuojelu-, ympäristölupa-, ympäristöterveydenhuolto- ja jätehuoltoasiat sekä ympäristöministeriön hallinnonalalle kuuluvat vesiasiat. Näitä asioita käsitellään monissa eri viranomaisissa, kuten kunnissa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja aluehallintovirastoissa. Ympäristöasioihin liittyvät kantelut kuuluivat AOA Maija Saksinlin ratkaistaviin asioihin. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Susanna Wähä. Ympäristöasioita esittelivät myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jukka Anttila sekä notaari Sanna-Kaisa Frantti.



#### 4.21.1

#### LAINSÄÄDÄNTÖHANKKEITA JA TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSHANKKEITA

Ympäristöministeriön hallinnonalalla jatkui useiden eri ympäristölakien muutos- ja uudistamishankkeet. Maankäyttö- ja rakentamista koskevan lainsäädännön uudistamiseen liittyen rakentamislaki (751/2023) hyväksyttiin ja lain voimaantuloajankohdaksi säädettiin 1.1.2025. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain, viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annettua lain ja maankäyttö- ja rakennuslain muutoksilla (913/2022) Suomen ympäristökeskukselle siirrettiin ympäristöministeriöltä valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia koskevat viranomaistehtävät 1.1.2023 alkaen. Uudistettu luonnonsuojelulaki (9/2023) tuli voimaan 1.6.2023 ja osana vihreän siirtymän lainsäädäntömuutoksia annettiin eräille vihreän siirtymän hankkeille väliaikainen etusija aluehallintovirastojen lupakäsittelyssä vuosina 2023–2026 ja hallintotuomioistuimissa vuosina 2023–2028.

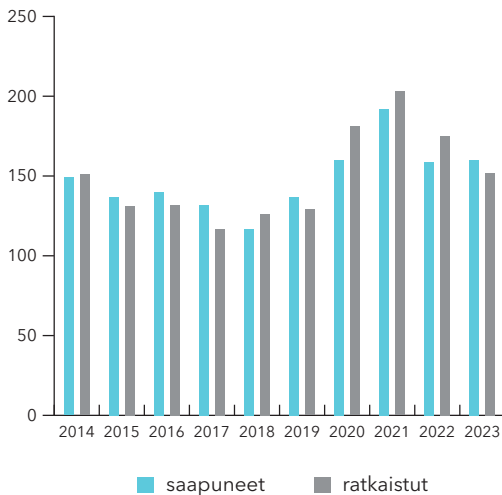
Ympäristöministeriölle antamassaan lausunnossa ympäristöministeriön asetukseksi yhteentoimivassa tietomallimuodossa laadittujen kaavojen kaavamääräysten ja kaavakohteiden esitystavasta AOA kiinnitti ministeriön huomiota muun muassa asetuksenantovaltuuden voimassaoloon ja laajuuteen sekä siihen, että perustelumuiutiosta ei ilmennyt, millä tavalla kaavatietomallin mukaisesti laadittava kaava suhteutuu kaavoituksen vuorovaikutusta ja nähtävillä pitoa koskeviin maankäyttö- ja rakennuslain säännöksiin. (6772/2023)

#### 4.21.2

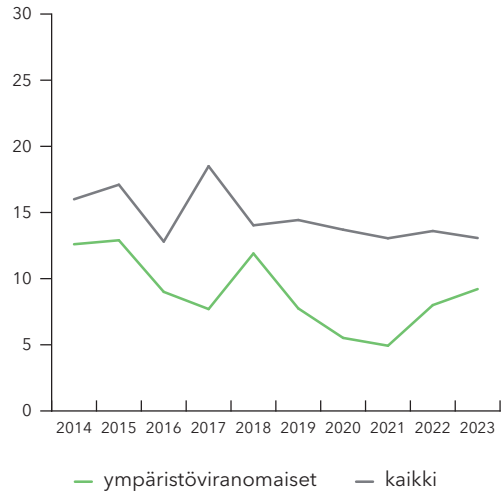
#### LAILLISUUSVALVONTA

Kantelut koskivat pääosin kunnallisia ympäristöviranomaisia, mutta myös ELY-keskuksia, aluehallintovirastoja, ympäristöministeriötä ja muita yksittäisiä ympäristöviranomaisia. Käsiteltävänä oli myös useampia kunnan teknistä toimialaa koskevia kanteluita.

Vuonna 2023 saapui uusia kanteluita 160 (159 vuonna 2022) kpl. Ratkaistuja kanteluita oli 152 (175 vuonna 2022). Yli kolmannes kaikista ratkaistuista kanteluista koski maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asioita.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Yksityishenkilöt kirjoittivat aiempien vuosien tapaan heitä itseään koskevista lupa-, valvonta-, kaava- tms. asioista. Laajemmista ympäristökysymyksistä, kuten ilmastonmuutoksesta, ei kanneltu. Useassa kantelussa OA:ta pyydettiin puuttumaan asiaan, jonka käsittely oli vielä kesken ja lain tarjoamat muistutuksenteko- ja valitusmahdollisuudet olivat vielä käytettävissä. OA ei yleensä puutu tällaiseen vireillä olevaan asiaan, joita ratkaistuista ympäristökanteluista oli lähes joka viides. OA:n tehtävänä ei ole ottaa kantaa tai vaikuttaa siihen, miten toimivaltaisen viranomaisen tulee ratkaista sen päättävältäan kuuluva asia. Toisaalta OA:lta haettiin usein apua sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaiset muutoksenhakukeinot oli jo käytetty. Monissa kanteluissa OA:ta pyydettiin muuttamaan viranomaispäätöstä. Päätöksen muuttaminen ei kuitenkaan kuulu OA:n toimivaltaan.

Ympäristöasioille on tyypillistä, että asiaa on käsitelty usea eri viranomaisen, joiden sovellettavana on samanaikaisesti lukuisia eri lakeja. Usein kantelun kohteena olevat tapahtumat ulottuvat pitkälle aikavälille. Kanteluiden tutkintaa koskeva kahden vuoden sääntö kuitenkin voi rajoittaa tutkintaa, jollei erityistä syytä sitä vanhempien asioiden tutkimiseksi ole. Vakavaa lainvastaista menettelyä tai perusoikeuksien loukkauksia todetaan OA:lle tehdyissä ympäristökanteluissa vain harvoin. Vakavimmat tapaukset ovat jo päätyneet esitutkintaan ja sitä kautta mahdollisesti tuomioistuinkäsittelyyn.

Ympäristöasioissa vain 9,8 % kanteluista antoi aiheutta toimenpiteisiin, mikä on vähemmän kuin kanteluissa keskimäärin (13,4 %). Ratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tai perusoikeuksien toteutumista edistäviin yleisiin näkökohtiin.

Muille viranomaisille siirrettiin käsiteltäväksi kaksi kantelua.

### 4.21.3 RATKAISUJA

#### YKSITYISEN LUONNONSUOJELUALUEEN PERUSTAMINEN

Kantelussa oli kysymys METSO-ohjelmaan kuuluvan, luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisen yksityisen luonnonsuojelualan perustamiseen liittyen mm. kuulemisesta ja päätöksen perustelemisesta. ELY-keskus oli katsonut, että suojelualan perustaminen ei tässä tapauksessa koskenut naapurien oikeuksia eikä etuja, eikä heillä ole valitusoikeutta, ja tästä syystä jättänyt naapurien kuulemisen toimittamatta. Päätöksentekijänä ELY-keskuksen huomiota kiinnitettiin siihen, että hallintolain 41 § turvaa vaikuttamismahdollisuuksien varaamisen myös muille kuin asianosaisille vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laaja-alaisessa asiassa. Perustuslain 20 §:ään kytkeytyvä vaikutusmahdollisuuksien laajentamistavoitteen näkökulmasta kuulemisen tarpeettomuuden arviointia ei voi laajentaa tulkinnalla niistä poikkeuksista, joita laissa kuulemisvelvollisuudesta on säädetty.

ELY-keskus ei ollut päätöksessään todennut suojelualan sijoittamista osaksi kaavoitetulle alueelle, eikä ELY-keskus lausunnossakaan tuonut esiin, miten se on ottanut huomioon suojelualan sopeutumisen kaavaratkaisuihin. Suojeluarvojen täyttymisen osalta päätöksestä ei ilmennyt, miten suojeluarvot on selvitetty ja tarkastettu, eikä suojelualan perustamisedellytysten täyttymistä koskevaa oikeudellista arviota. ELY-keskuksen katsottiin toimineen hallintolain vastaisesti mm. suojelualuepäätökseen liittyvässä asian selvittämisessä sekä laiminlyöneen päätöksen perustelemisvelvollisuuden.

ELY-keskuksen katsottiin toimineen hallintolain vastaisesti myös siinä, että se oli antanut oikeusasiamiehelle lausunnon, jonka valmisteluun oli osallistunut kantelun kohteena oleva virkamies. (7729/2022)

#### MAA-ALUEEN VUOKRASOPIMUKSEN HYVÄKSYMINEN

Kantelussa oli kysymys kunnan omistaman asemakaavan venevalkama-alueella sijaitsevan maa-alueen vuokraamisesta yritykselle kesäravintolaksi ja -terassiksi, ja siitä olisiko vuokraamisesta tullut tehdä nähtävillä asetettava muutoksenhakukelpoinen päätös.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että velvollisuus tehdä hallinnollinen päätös on vain sellaisen vaatimuksen tai hakemuksen johdosta, joka koskee asianosaisen etua, oikeutta tai velvollisuutta. AOA käsityksen mukaan muutoksenhakukelpoinen päätös tulee aina myös tehdä sellaisissa asioissa, jotka katsotaan julkisen vallan käyttämiseksi. Kunta ei ollut tehnyt päätöstä alueen vuokraamisesta yritykselle, vaan ainoastaan vuokrasopimuksen yrityksen kanssa.

Rakennusvalvonnan huomiota siihen kiinnitettiin siihen, että asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta kantelun kohteena olevalle, jolla sijaitsi myös kulttuurihistoriallisia ja kulttuurimaisemallisia arvoja sekä rakennuskantaa. Alueen asemakaavassa oli nimenomaisesti osoitettu ne LV-1 -alueen osat, joille oli mahdollista rakentaa venelaitureita tai venekatoksia. Kunnan katsottiin tekemällä maa-alueen vuokrasopimuksella tosiasiallisesti tulleen sitoutuneeksi venevalkama-alueen käyttötarkoituksen muutokseen ravintola- ja terassialueeksi ilman, että alueen käyttöä olisi suunniteltu maankäyttö- ja rakennuslain yleisen alueen suunnitteluun tarkoitettuihin vuorovaikutteisiin menettelyihin.

Rakennusvalvontaviranomaisen katsottiin toimineen vastoin maankäyttö- ja rakennuslaissa ja -asetuksessa säädettyjä velvollisuuksia ratkaistessaan haetun toimenpiteen rakentamisen kaavanmukaisuutta valvomatta. (3961/2022)

## YMPÄRISTÖTERVEYSPÄÄLLIKÖN MENETTELY

Asiassa oli kyse mm. ympäristöterveyspäällikön menettelystä majoitustoimintaa koskevassa ilmoitusasiassa ja asian vireilletulosta. Ympäristöterveyspäällikkö ei ollut sähköposti-ilmoituksen perusteella ottanut kantelijan ilmoitusta majoitustoiminnasta vastaan, vaan on todennut sekä rakennusvalvontaviranomaiselle että oikeusasiamiehelle antamassaan selvityksessä, että muutosilmoitusta kantelijan harjoittamasta toiminnasta ei ole tehty.

Viranhaltijan huomiota kiinnitettiin siihen, että terveydensuojelulaki ei edellytä ilmoitukselta määrämuotoa eikä tietyn lomakkeen täyttämistä. Kirjallisen vireillepanon vaatimus kantelun kohteena olevassa asiassa oli täytynyt sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain edellyttämällä tavalla kantelijan lähetettyä ympäristöterveyspäällikölle tämän pyytämät tiedot toiminnasta sähköpostilla ja näin ollen ilmoitusasia on tullut vireille saapumishetkellä. Viranhaltijan katsottiin menetelleen hallintolain vastaisesti siinä, että hän ei ollut ottanut käsiteltäväksi vireille tullutta asiaa ja tehnyt siinä päätöstä. (6229/2022)

## 4.22 Maa- ja metsätalous

Asiaryhmään kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön (MMM) toimialan asiat. Niitä ovat maatalouden, metsätalouden ja maaseudun kehittämisen asioiden ohella muun muassa kala-, riista- ja porotalousasiat, maanmittausasiat ja kiinteistöjen kirjaamisasiat sekä vesihuoltolain asiat. Ryhmään kuuluvat myös elintarvikkeita, eläinlääkintähuoltoa sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevat asiat. Asiaryhmään luetaan MMM:n toimialan ulkopuolelta lisäksi tieasiat ja maa- ja metsätalouden menettelyä koskevat asiat.

Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin ja pääesittelijänä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jukka Anttila. Esittelijänä toimi myös esittelijäneuvos Susanna Wähä.



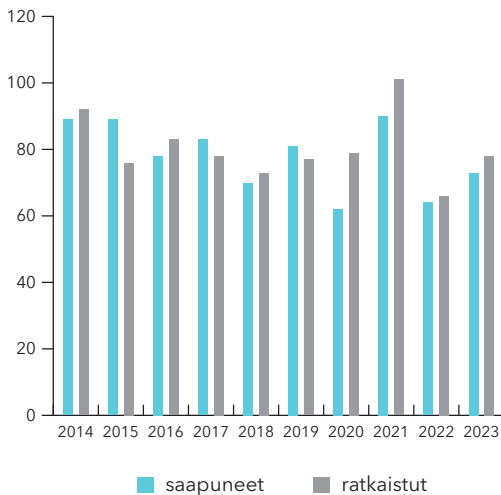
### 4.22.1 MUUTOKSIA TOIMINTAYMPÄRISTÖSSÄ

Vuosi 2023 oli alkaneen maaseutuohjelmakauden ensimmäinen vuosi. Uutta ohjelmakautta 2023–2027 varten on annettu uusia säädöksiä, kuten Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2021/2115–2117. Lisäksi maaseutuelinkeinojen tukimuotoja ja eri markkinajärjestelyjä koskee suuri määrä muitakin EU-säädöksiä ja kansallisia säädöksiä mm. elintarvikeoikeudesta, eläinten terveydestä ja ammattikalastuksesta. Uuden kauden toimenpiteet korostavat aktiivista ruuantuotantoa sekä ilmastoa ja ympäristöä painottavaa maataloutta.

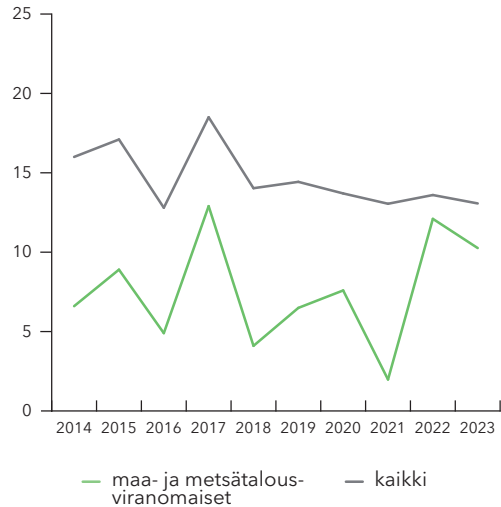
Kertomusvuonna hyväksyttiin laki eläinten hyvinvoinnista (693/2023), joka tuli voimaan 1.1.2024. Uusi laki on tarkoitettu parantamaan eläinten hyvinvointia ja se sisältää säännökset valvonnan yleisistä periaatteista. Eläinten hyvinvoinnin valvonnasta säädetään myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2017/625 (valvonta-asetus). Uuden lain mukaan Ruokavirasto voi tehdä kameravalvontaa mm. teurastamoissa. Aiempien eläinsuojeluvirastojen itse tekemä valvonta päättyy ja he voivat toimia vain asiantuntijana tai avustajana valvontaviranomaisen tekemän valvonnan yhteydessä. Laissa säädetään myös muiden viranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta toimenpiteitä edellyttävistä eläinsuojeluhavainnoista salassapitovelvollisuuden estämättä. Uudessa laissa on myös säännös rikkomuksesta ilmoittavan henkilön henkilöllisyyden suojaamisesta. Laki sisältää myös nautojen ja sikojen pitopaikkaa koskevat poikkeus- ja siirtymäsäännökset.

### 4.22.2 LAILLISUUSVALVONTA

Vuonna 2023 maa- ja metsätalousasioita tuli vireille 73, mikä oli enemmän kuin edellisellä vuonna (64). Vuoden aikana ratkaistiin 78 asiaa. Ratkaisuista toimenpiteisiin, lähinnä ohjaavaan käsitykseen, johti 8 kantelua (10,3 %).



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

Asiaryhmään kuuluu useita eri viranomaisia ja muita alan julkisia tehtäviä hoitavia tahoja. Kertomusvuoden aikana ratkaistut kantelut koskivat muun muassa Ruokavirastoa, Maanmittauslaitosta, Metsähallitusta, ELY-keskuksia, Suomen riistakeskusta, aluehallintovirastoja ja eri kuntaviranomaisia.

Maaseutuelinkeinoin ja perusmaatalouteen liittyy runsaasti erityistä hallintomenettelyä mm. valvonnassa ja tukisanktioinnissa ja tukipäätösten määrä on suuri, mutta perusmaatalouden hallintoon kohdistuvien kanteluiden määrä on ollut pieni. Vuosittain maatalouden tukipäätöksistä tehtävien oikaisuvaatimusten ja hallintovalitusten määrä on niin ikään suhteellisen pieni alan tukiratkaisujen kokonaismäärään nähden.

Maanmittauslaitoksen kiinteistötoimituksista tehdyt kantelut koskivat eri toimituslajeja. Useissa kanteluissa oli kyse sellaisesta yksityistielain soveltamisalaan kuuluvasta menettelystä, joka ei kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan. Virkaeläinlääkäreiden osalta kanteluissa oli kyse lähinnä valvontaeläinlääkärien menettelystä eläinsuojelutarkastuksissa. Metsästyksen osalta kantelut koskivat eri poikkeuslupia ja Metsähallituksen myöntämiä metsästyslupia. Vesihuoltolain alaan kuuluvissa kanteluissa oli kyse vesihuoltolaitoksen hinnoittelusta. Ruokavirastoa koskeneissa kanteluissa kysymys oli mm. eläinlääkinnästä ja koirarekisteristä. Kanteluista osa on koskenut viranomaisen yleishallinto-oikeudellista menettelyä kuten asiakirja- ja tietopyyntöjen käsittelyä ja asian käsittelyaikaa; osassa näistä tapauksista oikeusasiamies on ratkaisullaan saattanut ohjaavan tai moittivan käsityksensä viranomaisen tietoon. Yhdessä tapauksessa viranomaiselle on annettu huomautus.

Osa kanteluista oli tehty siinä vaiheessa, kun asia oli vireillä viranomaisessa ja sen käsittely vielä kesken tai säännönmukainen muutoksenhakukeino oli vielä käytettävissä. Tällaisissa asioissa oikeusasiamies ei ryhdy toimenpiteisiin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 4 momentin nojalla. Oikeusasiamiehellä ei ole myöskään toimivaltaa kumota tai muuttaa viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksiä. Asiaryhmälle on ollut tyyppillistä, että kanteluissa on kyse hyvin vanhoista tapahtumista, joita oikeusasiamies ei käsittele, koska kyseessä oli yli 2 vuotta vanha asia eikä sen käsittelyyn ollut oikeusasiamiehen laissa tarkoitettua erityistä syytä.



### 4.22.3 RATKAISUJA

Asiassa 5290/2022 kantelun tehnyt viljelijä arvosteli oikaisuvaatimuksensa käsittelyaikaa ELY-keskuksessa. Hallinto-oikeus oli ratkaissut viljelijän valituksen vuosien 2015 ja 2017 kysymyksessä olevista maataloustuista ja vuoden 2016 tukien osalta asia oli palautettu ELY-keskukselle oikaisuvaatimusmenettelyssä uudelleen käsiteltäväksi. ELY-keskuksessa palautettu asia oli epähuomiossa arkistoitu ja ratkaistu vasta AOA:n selvityspyynnön jälkeen noin 25 kuukautta hallinto-oikeuden palautuspäätöksestä. AOA antoi ELY-keskukselle Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 § 1 momentissa tarkoitetun huomautuksen, koska asiaa ei oltu käsitelty viranomaisessa ilman aiheetonta viivästystä. Asiassa kyse myös siitä, ELY-keskuksen selvitys AOA:n pyyntöön oli annettu puutteellisena.

Asiassa 6991/2022 vapaa-ajan asunnon omistaja arvosteli kantelussaan ELY-keskuksen menettelyä. Hän oli pyytänyt ELY-keskukselta tarkastusta ja käytettyjen aineiden määritystä liittyen mökkikiinteistöään ympäröivien peltojen kasvinsuojeluruiskutuksiin. Laissa kasvinsuojeluaineista (1563/2011) ei ole menettelysäännöstä siitä, että tämän kaltaisessa erimielisyystilanteessa hakijalla olisi ehdoton oikeus ELY-keskuksen valvontaviranomaisena tekemään tarkastukseen. AOA kiinnitti kuitenkin ELY-keskuksen huomiota siihen, että asiassa oli myös kyse Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) 1107/2009 67 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta tietopyynnöstä, johon sen toimivaltaisena viranomaisena tuli vastata.

Asiassa 3126/2022 kantelun tehnyt eläinlääkäri arvosteli Ruokaviraston ohjeita rajoittaa eläinlääkärin mahdollisuutta määrätä lääkkeitä etäyhteydellä ilman eläimen aiempaa fyysistä tutkimusta, kun eläimen terveydentila on muutoin pystytty arvioimaan asianmukaisesti. Kantelijan arvostelema lääkkeen määräämiseen liittyvä rajoitus perustuu asetukseen, jonka maa- ja metsätalousministeriö on antanut lakiin perustuvan valtuutuksen nojalla ja sille kuuluvan harkintavallan puitteissa. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/6 johdanto-osan perustelukappaleessa 76 todetaan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten, että ihmisten terveyden ja hengen suojaaminen on perussopimuksessa suojelluista oikeushyvistä ja intresseistä tärkein. Jäsenvaltioiden asiana on päättää siitä tasosta, jolla ne aikovat suojella kansanterveyttä, sekä siitä tavasta, jolla kyseinen taso on saavutettava. AOA kiinnitti myös Ruokaviraston huomiota siihen, että toimivalta antaa eläinlääkemääräystä koskevia tarkempia säännöksiä kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle. Vaikka Ruokaviraston ohjeet eivät ole sitovia, vaan luonteeltaan suosituksia, voi niillä olla oikeudellista merkitystä muun muassa arvioitaessa toiminnan lainmukaisuutta, virkavastuuta tai vahingonkorvausvelvollisuutta.

## 4.23

### Liikenne- ja viestintä

Liikennettä ja viestintää koskevat asiat kuuluivat AOA Maija Sakslinille. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja. Asiaryhmän asioiden esittelijöinä toimivat myös esittelijäneuvokset Juha Niemelä ja Susanna Wähä, neuvontalakimies Jaana Romakkaniemi ja notaari Sanna-Kaisa Frantti.

Asiaryhmässä käsiteltävät asiat koskevat useita eri viranomaisia ja muita oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvia valvottavia. Asiaryhmään kuuluvat myös yhteiskunnallisesti merkittäviä valtionyhtiötä, Yleisradio Oy:tä (Yle) ja Posti Group Oyj:tä (Posti) koskevat asiat.

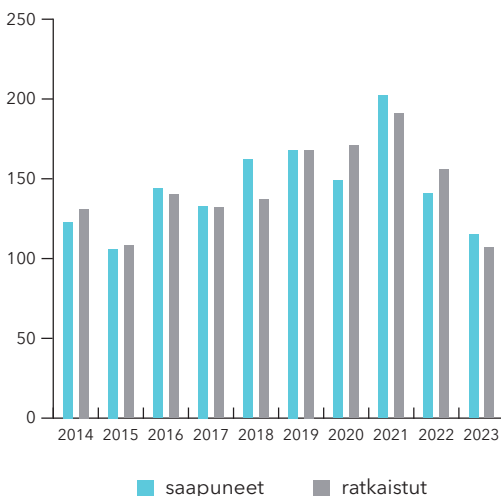
#### 4.23.1

#### KANTELUT JA OMA ALOITE

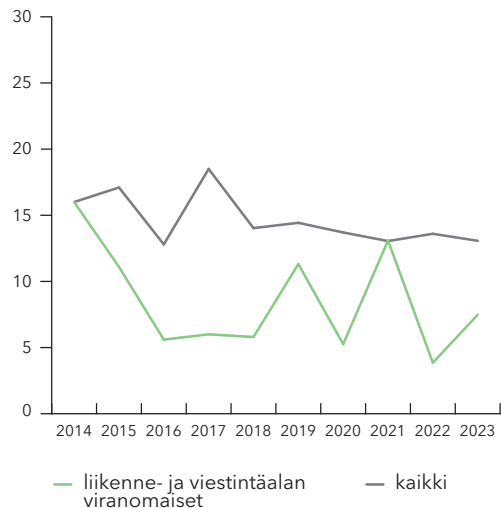
Asiaryhmän kanteluissa oli kysymys muun muassa joukkoliikenteestä, sen hinnoittelusta ja lipuntarkastuskäytännöistä, ajokorttia koskevista menettelyistä, katsastustoiminasta, taksiliikenteen koulutuksesta, liikenneasioiden rekisteristä, sähköisestä asiointipalvelusta, teiden kunnossapidosta ja ratahankkeisiin liittyneistä menettelyistä. Kysymys oli myös postinjakelusta ja postipalveluista sekä Yleisradio Oy:n ohjelmatarjonnasta ja yhtiön ohjelmien ja palvelujen tarjoamisesta eri viestintäverkoissa ja -välineissä.

Liikennettä ja viestintää koskevia asioita tuli vireille 115 (141 vuonna 2022) ja niitä ratkaistiin 108 (158). Toimenpiteisiin johti 11 asiaa eli 10,0 % (4,4 %).

Yleä ja Postia koski kaikista asiaryhmän ratkaisuista 34 % (42 %). Yleä koski 21 (34) ja Postia 16 (32) ratkaisua. Nämä asiat eivät pääsääntöisesti johtaneet toimenpiteisiin. Tämä johtui yleisimmin siitä, että OA:n toimivalta näihin valtionyhtiöihin on hyvin rajallinen, ja kantelut koskivat enimmäkseen toimivallan ulkopuolelle jääviä asioita. Yleä koskevilla kanteluilla oli usein kysymys jonkin yksittäisen ohjelman sisältöön tai toimittajan menettelyyn kohdistetusta arvostelusta.



Saapuneet ja ratkaistut kantelut vuosina 2014–2023.



Toimenpideprosentti vuosina 2014–2023.

OA ei kuitenkaan arvioi journalistista harkintaa koskevia asioita vaan sitä, miten Yle on hoitanut Yleisradio Oy:stä annetussa laissa säädetyn julkisen palvelun velvoitteensa. OA ei myöskään ota kantaa toimituksellisiin kysymyksiin. Postin toiminnasta tehdyissä kanteluissa oli puolestaan usein kysymys postilähetysten jakeluongelmista. Posti kuuluu postinjakelun osalta OA:n toimivaltaan, kun kyse on Postille postilain nojalla määrätyn yleispalveluvelvoitteen hoitamista. Kanteluissa oli usein kysymys yleispalveluun kuulumattomien postilähetysten jakeluongelmista. AOA ei pääsääntöisesti ota ensi vaiheessa tutkittavakseen myöskään yleispalveluun kuuluvien postilähetysten jakeluhäiriöitä koskeneita kanteluita. Näissä asioissa kantelijat ohjataan asian selvittämiseksi kääntymään ensin Postin puoleen ja tarvittaessa edelleen ottamaan yhteyttä yleispalvelua valvovaan Liikenne- ja viestintävirastoon.

Kertomusvuonna AOA otti omasta aloitteestaan tutkittavaksi Postin roolin tullauksessa. Oikeusasiamiehelle oli saapunut useampi kantelu, jossa oli kysymys Postin tai Postin ja Tullin menettelystä käsiteltäessä maahan saapunutta tullattavaa pakettia tai kirjettä. AOA katsoi aiheelliseksi selvittää asiaa laajemmin omana aloitteena ja samalla näiltä osin myös arvioida oikeusasiamiehen toimivaltaa suhteessa Postiin. Oman aloitteen käsittely oli kertomusvuoden päättyessä vireillä (3983/2023).

#### 4.23.2 LAUSUNNOT

Asiaryhmässä annettiin liikenne- ja viestintäministeriölle seuraavat lausunnot:

- Lausunto valtioneuvoston asetusluonnoksesta valtionavustukseksi tiedonvälityksen ja uutismedioiden tukemiseen vuonna 2023 (1073/2023).
- Lausunto työryhmän luonnoksesta selvitykseksi datanhallinta-asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta (1244/2023).
- Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kyberturvallisuudirektiivin (nis2-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi (6393/2023\*).

#### 4.23.3 TARKASTUKSET

AOA teki tarkastuksen Väylävirastoon. Tarkastuksen tarkoituksena oli saada tietoa viraston toiminnasta yleisesti ja erityisesti viraston roolista valvovana viranomaisena (754/2023\*). Lisäksi AOA teki tarkastuksen Helsinki–Vantaan lentoasemalle (7646/2023\*). Tarkastus liittyi jäljempänä selostettuun AOA:n ratkaisuun lentoaseman turvatarkastuksen jonotusajoista.

#### 4.23.4 RATKAISUJA

##### AJONEUVON ROMUTUSPALKKIESTA TIEDOTTAMINEN

AOA:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston menettely romutuspalkkiolaista tiedotettaessa ja neuvoja siitä annettaessa ei ollut täyttänyt viranomaismenettelyn asianmukaisuuden ja huolellisuuden vaatimusta. Lisäksi AOA totesi, että vilpittömässä mielessä olleet ja viraston viestinnän perusteella toimineet henkilöt nauttivat luottamuksensuojaa. AOA tutki asian omana aloitteenaan.

Liikenne- ja viestintäviraston romutuspalkkiolaista antamassa neuvonnassa ja viestinnässä oli kerrottu, että yhtä useamman romutuspalkkion myöntäminen yhden auton hankintaa varten olisi mahdollista.

Viestintä oli vastannut viraston tuon aikaista näkemystä lain oikeasta tulkinnasta. Kun viraston tulkinta oli muuttunut siinä, kuinka monta romutuspalkkiota oli mahdollista käyttää yhtä ajoneuvoa kohden, myös viraston viestintää oli muutettu. Viraston päätöksenteko oli vastannut muuttunutta laintulkintaa. Tämä tarkoitti, että yhden uuden henkilöauton hankintaan oli myönnetty yksi romutuspalkkio. Seurauksena oli, että henkilöt, jotka olivat viraston aiempaan viestintään perustuen romuttaneet useita autoja ja olivat olettaneet saavansa niiden määrän mukaisesti yhtä useamman romutuspalkkion yhden uuden henkilöauton hankintaan, olivat saaneetkin vain yhden romutuspalkkion. Sitten Valtiokonttori oli ratkaissut useita kyseisestä tilanteesta johtuneita korvasvaatimuksia ja maksanut huomattavan määrän korvauksia henkilöille, jotka olivat viraston viestintään luottaen romuttaneet useita autoja.

AOA:n mukaan viranomaisen oli tiedottaessaan ja neuvontaa antaessaan annettava oikeansisältöistä tietoa. Tässä asiassa Liikenne- ja viestintäviraston neuvonnassa ja muussa viestinnässä antama tieto oli aluksi ollut virheellistä viraston sitten muuttuneeseen laintulkintaan nähden. AOA korosti, että neuvonnassa ja muussa viestinnässä oli syytä noudattaa erityistä huolellisuutta, kun kysymys oli tiedon antamisesta asiasta, johon sisältyi tulkinnanvaraisuutta. (4992/2021\*)

## TULEVIA HANKINTOJA KOSKEVA ILMOITUS

AOA katsoi, että Liikenneviraston (nykyisin Väylävirasto) eräälle yhtiölle lähettämän, tulevia hankintoja koskeneen ilmoituskirjeen sisältö oli paikoin sellainen, että se oli mahdollista virheellisesti käsittää päätökseksi. Kirjeestä sai varsin vahvasti käsityksen, että harkinta yhtiön poissulkemiseksi olisi siinä jo tehty. Vastaavaa ilmoituskirjemenettelyä käytettiin Väylävirastossa ilmeisesti yleisemminkin niin, ettei kysymys ollut yksittäisestä tapauksesta. AOA tutki asian omana aloitteenaan.

AOA katsoi, ettei kirje täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia. Kirjeestä ei riittävän selvästi ilmennyt, että varsinainen poissulkemista koskeva muutoksenhakukelpoinen hankintapäätös tehdään vasta yksittäisen hankintamenettelyn yhteydessä, ja että harkintavalta tuota päätöstä tehtäessä on hankintayksiköllä. AOA:n mukaan hyvän hallinnon mukaista neuvontaa olisi myös, että tällaisessa ennakkolisessä ilmoituksessa kerrottaisiin hankintalain tarkoittamasta ehdokkaan tai tarjoajan mahdollisuudesta esittää näyttöä luotettavuudestaan. (4485/2020\*)

## JONOTUSAJAT LENTOASEMAN TURVATARKASTUKSESSA

AOA arvioi jonotusaikoja Helsinki-Vantaan lentoaseman turvatarkastuslinjoille kesällä 2022 yleisesti sekä jonotusaikojen eroa Priority-palvelun asiakkaiden ja muiden asiakkaiden kohdalla. Keskimääräinen jonotusaika turvatarkastukseen kesällä 2022 oli ollut Priority-matkustajilla 22 sekuntia ja muilla matkustajilla neljä minuuttia. AOA piti neljän minuutin keskimääräistä jonotusaikaa kohtuullisena. Se alitti myös selvästi Finavian asettaman tavoitteen (15 minuuttia). Turvatarkastuslinjojen jonotusajat olivat kuitenkin olleet ajoittain keskimäärin 21 minuuttia. Syynä jonotusaikojen pidentymiseen oli ollut matkustajien määrän voimakas kasvu. Turvatarkastuksen resurssit eivät olleet kehittyneet tarvetta vastaavasti. Lisäksi tilannetta olivat vaikeuttaneet sairauspoissaolot ja uuden järjestelmän haasteet.

AOA:n mukaan kesällä 2022 erot turvatarkastuslinjojen jonotusajoissa olivat ajoittain kasvaneet siten, että tilanteen voitiin katsoa olleen ongelmallinen matkustajien tasapuolisen kohtelun kannalta. Kesän viimeisellä tarkastelujaksolla ei kuitenkaan ollut jaksoja, jolloin jonotusaika olisi ylittänyt tavoiteajan.

AOA korosti turvatarkastuslinjojen jonotusaikojen aktiivista ennakointia ja seurantaa. Finavia oli maininnut tavoitteekseen turvatarkastuslinjojen mahdollisimman tehokkaan käytön matkustajien tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi. Seuratakseen tavoitteen toteutumista AOA pyysi Finaviaa toimittamaan turvatarkastuslinjojen jonotusaikatietoja ajalta 1.7.–31.12.2023. (3756/2022\*)

Finavia ilmoitti, että normaalien turvatarkastuslinjojen jonotusaikojen keskiarvo ajalla 1.7.–31.12.2024 oli ollut 3 minuuttia 5 sekuntia ja Priority-palvelussa 21 sekuntia. Jaksolla oli ollut kolmena päivänä erittäin merkittävää (yli 60 minuuttia) jonoutumista. Yhtenä päivänä synnä oli ollut poliittinen mielenilmaus (ulosmarssi) ja kahtena henkilöstön äkilliset merkittävät poissaolot. Loppuvuonna palvelutaso oli vakiintunut eikä joulukuussa ollut merkittävää jonoutumista.

### ELY-KESKUKSEN MENETTELY TIESUUNNITELMASTA POIKKEAMISESSA

AOA katsoi ELY-keskuksen menetelleen lainvastaisesti tehdessään liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain nojalla päätöksen tiesuunnitelmasta poikkeamisesta perustelematta, millä perustein kantelun kohteena oleva tien rakentamatta jättäminen oli vähäinen poikkeus. Poikkeuksen edellytyksenä on, että poikkeus on vaikutuksiltaan vähäinen ja että viranomainen harkitsee poikkeamisen suunnitelman toteuttamisen yhteydessä tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi. ELY-keskuksen esiintuomat näkökohdat, joita se esitti käyttäneensä päätösharkinnassa, kuten taloudelliset vaikutukset, yhden maanomistajan rakentamismahdollisuuksien mahdollistaminen ja liikenneturvallisuuteen liittyvät näkökohdat, eivät AOA:n käsityksen mukaan olleet verrattavissa lain ja sen esitöiden tarkoitamiin vähäisiin vaikutuksiin. (2227/2022, 2758/2022)

### TIEN KUNNOSSAPIDON VALVONTA

AOA antoi huomautuksen kahdelle ELY-keskukselle tien kunnossapidon valvontaa koskevassa asiassa. ELY-keskusten valvontamenettelyssä katsottiin olevan puutteita, koska konkreettisia tietoja tien kunnossapitourakan lähtökohdista ja valvontatoimenpiteistä ei ollut pystytty esittämään. Selvityksen perusteella ei ollut muun muassa arvioitavissa, mihin konkreettiseen tietoon kyseessä olevilta osin tien kunnostustarve oli ELY-keskuksessa perustettu, tai miten se olisi mahdollisesti valvonut turvalliseen tien käyttöön liittyen tien leveyttä ja leveyden mahdollista muuttumista kunnossapitotoimenpiteiden seurauksena. Selvityksen perusteella ei ollut myöskään arvioitavissa, millaiseen konkreettiseen valvonnan keinojen ja toimenpiteiden kokonaisuuteen kantelun kohteena olevan urakan toteuttamisen valvonta oli perustunut. AOA katsoi ELY-keskusten myös menetelleen virheellisesti, kun oikeusasiamiehelle kantelun tutkimiseksi tarpeellinen selvitys oli annettu olennaisilta osin puutteellisenä. (380/2022)

### MUITA RATKAISUJA

AOA katsoi, että Liikenne- ja viestintävirasto oli menettänyt julkisuuslain vastaisesti, kun kantelijan asiakirjapyynnön käsittely oli kestänyt kauemmin kuin julkisuuslaki olisi enimmillään sallinut. Asiakirjapyyntö olisi tullut käsitellä viivytyksettä ja tieto julkisesta asiakirjasta antaa viimeistään julkisuuslaissa säädettyssä ajassa. (6733/2022\*)

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle sijoittuvat kieliasiat on selostettu kieliasioita koskevassa jaksossa 4.19.

## 4.24 Uskonnolliset yhdyskunnat

Uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvonnasta vastasi AOA Maija Sakslin. Asiaryhmän pääesittelijänä toimi vanhempi oikeusasiamiehensihteeri (1.12.2023 alkaen esittelijäneuvos) Piatta Skottman-Kivelä. Esittelijänä toimi myös notaari Sanna-Kaisa Frantti.

### 4.24.1 TOIMINTAYMPÄRISTÖ

Suomessa oikeusasiamies toimii myös uskonnollisten yhdyskuntien laillisuusvalvojana. Oikeusasiamiehen tehtävänä on muun muassa valvoa hallintolain ja yhdenvertaisuussäännösten noudattamista sekä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumista. Lisäksi oikeusasiamies arvioi kirkon, sen hallintoelinten ja virkamiesten toiminnassa mahdollisia perusoikeusloukkauksia ja toimivallan ylityksiä tai muuten selvästi laittomia menettelytapoja. Uskonnonharjoitus ja opilliset kysymykset on vakiintuneesti rajattu oikeusasiamiehen toimivallan ulkopuolelle.

Käytännössä oikeusasiamiehen valvonta kohdistuu lähinnä evankelis-luterilaisen ja ortodoksisen kirkon hallintomenettelyyn. Evankelis-luterilaisen kirkon valvonnan laajuus ja syvyys ovat Suomessa kansainvälisesti vertailtuna poikkeuksellista. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että evankelis-luterilaisen kirkon keskeinen henkilöstö, kuten papisto, on virkamiesasemassa toisin kuin muissa uskonnollisissa yhdyskunnissa. Rekisteröidyt uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat valvonnan piiriin silloin, kun ne hoitavat julkista tehtävää, esimerkiksi avioliittoon vihkiessään.

Vuonna 2023 vietettiin Suomessa ensimmäisen uskonnonvapauden taanseen lain 100-vuotisjuhlia. Evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolainsäädäntö uudistui, kun uusi kirkkolaki, siihen liittyvät erillislait sekä kirkolliskokouksen hyväksymä uusi kirkkojärjestys tulivat voimaan heinäkuussa. Viranhaltijoita koskeva sääntely siirrettiin erilliseen lakiin muutamin poikkeuksin ja kirkon vaalijärjestys kumottiin.

Evankelis-luterilaista kirkkoa koskevan lainsäädännön kokonaiskodifointi tavoitteena oli selkeyttää kirkkolainsäädännön rakennetta. Uudistus sisältää myös merkittäviä sisällöllisiä muutoksia. Kokonaisvaltainen alustusmenettelyistä luopuminen korostaa seurakuntien itsenäisyyttä ja toiminnanvapautta. Lakiin lisättiin seurakunnan jäsenten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia koskeva säännös. Seurakuntiin tuli käyttöön hallintosääntö. Uudet säännökset mahdollistavat myös sähköisen päätöksentekomenettelyn.

Seurakuntarakenteiden muutoksia ja henkilötietojen suojaa koskeva sääntely selkeytyi ja tarkentui. Kirkon viranomaisen toimintaan ryhdyttiin soveltamaan arkistolakia ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia. Kirkonkirjojen rekisterinpitäjinä toimivat jatkossa seurakuntien muodostamat yhteiset keskusrekisterit, jotka huolehtivat kirkollisiin väestökirjoihin liittyvistä viranomaistehtävistä. Vaatimus siitä, että työntekijän tulee olla kirkon jäsen, rajattiin tiettyihin tehtäviin, kun sitä on aiemmin vaadittu kaikilta viranhaltijoilta.

#### 4.24.2 KANTELOT

Toimintavuonna asiaryhmään kuuluvia kanteluja saapui 19 (42) ja ratkaistiin 26 (65) asiaa. Toimenpiteisiin johti 19,2 % ratkaistuista asioista. Kantelujen määrässä palattiin vakiintuneelle vuosittaiselle tasolle edellisenä vuonna ratkaistujen, virkatodistusten toimitusaikoja koskevien kantelujen suuren määrän jälkeen.

Ratkaisut asiat koskivat muun muassa pastorin järjestämää mielenosoitusta, hautasijan osoittamista ja seurakuntavaalien vaalikoneen kysymystä. Oikeusasiamiehen toimenpiteisiin johtaneissa asioissa oli pääosin kyse puutteista hyvässä hallinnossa sekä tiedusteluihin ja tietopyyntöihin vastaamisessa.

#### 4.24.3 RATKAISUJA

##### KIRJALLINEN HUOMAUTUS KIRKOLLISKOKOUKSESSA KÄYTETYN PUHEENVUORON JOHDOSTA

AOA Mikko Sarja katsoi kirkolliskokousedustajana toimineen kantelijan sananvapautta loukatun, kun tämä oli Suomen ortodoksisen kirkon kirkolliskokouksessa käyttämänsä puheenvuoron johdosta saanut kirkolliskokouksen puhemiesneuvostolta kirjallisen huomautuksen. Puhemiesneuvosto oli ylittänyt asiassa toimivaltansa sekä muutoinkin menetellyt hyvän hallinnon vastaisesti.

Puheenvuorossaan kantelija oli vastustanut apulaispiispan valintaa tarpeettomana ja kalliina. Puhemiesneuvosto katsoi kantelijan arvostelleen arkkipiispaa tavalla, joka oli vastoin kirkolliskokouksen työjärjestyksen säännöstä, jonka mukaan edustajan on esiinnyttävä arvokkaasti ja pysyttävä käsiteltävänä olevassa asiassa.

AOA totesi muun ohella, että harkittaessa sananvapauden rajoittamista on otettava huomioon se asiayhteys, jossa viesti tai lausuma on esitetty. Vaikka kantelijan puheenvuoron jotkin osat voitiin tulkita tietyiltä osin kärkeviksi, olivat ne olleet osa puheenvuoroa, jonka kantelija oli käyttänyt vaaleilla valittuna edustajana kirkolliskokouksen käsitellessä yleisesti kiinnostavaa ja kustannus- ja muilta vaikutuksiltaan merkittävää asiaa eli apulaispiispan toimen täyttämistä. Näin ollen hänellä oli tullut olla mahdollisuus esittää kriittisiäkin mielipiteitä ja voimakasta argumentointia. Julkisia tehtäviä hoitavien toiminnan valvominen ja sen kriittinen tarkastelu kuuluvat sananvapauden ydinalueeseen.

Kantelijan puheenvuoroa lähetekeskustelussa ei voitu hyväksyttävästi pitää kirjallisen huomautuksen perusteena.

Merkityksellisiä seikkoja arvioinnissa olivat erityisesti kantelijan asema vaaleilla valittuna kirkolliskokouksen luottamushenkilönä, kritiikin kohteena pidetyn arkkipiispan asema kirkon johdossa, kantelijan puheenvuorossa käsitellyn aiheen yleinen merkittävyys, se, ettei lausumien taustalla ollut aihetta epäillä olleen epäasiallisia vaikuttimia, sekä se, että kantelijan lausumat eivät selvästi asiayhteydessään ylittäneet sallitun kritiikin rajoja. Näin ollen kantelijan sananvapautta oli loukattu.

Menettelyn moitittavuutta koskevassa arvioinnissa AOA otti huomioon kantelijalle koituneen seuraamuksen lievän luonteen. AOA kuitenkin korosti, että lievälläkin seuraamuksella voi olla henkilöiden käytöstä muokkaava eli sananvapauden käyttöä vastaisuudessa tosiasiallisesti rajoittava vaikutus, joka ei välttämättä edistä tärkeistä asioista käytävään keskusteluun osallistumista (826/2022\*).

## TIETOPYYNTÖIHIN JA TIEDUSTELUIHIN VASTAAMINEN

AOA Saksin katsoi evankelis-luterilaisen seurakunnan menetelleen julkisuuslain vastaisesti kantelijan esittämän tietopyynnön käsittelyssä, kun kantelija ei ollut saanut laissa säädettyä muutoksenhakuohjausta tai valituskelpoista päätöstä siitä, ettei hänelle anneta pyytämäänsä asiakirjoja (1100/2022).

AOA:n sijainen Jari Råman saattoi käsityksensä virheistä kantelijan tietopyynnön käsittelyssä ortodoksisen seurakunnan tietoon (2698/2022).

AOA:n sijaisen mukaan ortodoksisen hiippakunnan piispa ei ollut toiminut hallintolaissa säädetyn hyvän hallinnon mukaisesti jättäessään kohtuullisessa ajassa vastaamatta kantelijoiden kirjeeseen. Kantelijat eivät ole myöskään saaneet vastausta asian käsittelyä koskeviin tiedusteluihin ja jääneet näin epätietoisuuteen siitä, aiotaanko heidän asiaansa ylipäänsä hiippakunnassa käsitellä. AOA:n sijainen kiinnitti huomiota hallintolain säännöksiin asioiden asianmukaisesta käsittelystä sekä velvollisuuteen vastata toimivaltaan kuuluviin tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa (3004/2022).



## 4.25 Ylimmät valtioelimet

Ylimpiä valtioelimiä koskevat asiat kuuluivat OA Petri Jääskeläisen vastuualueelle. Pääesittelijänä toimi esittelijäneuvos Mikko Sarja ja muina esittelijöinä vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto ja notaari Taru Koskiniemi.

### 4.25.1 YLEISTÄ

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla OA:n tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 1 §:n 2 momentin mukaan OA valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

Valtioneuvostolla (VN) tarkoitetaan paitsi pääministerin ja ministereiden muodostamaa yleistä hallintovaltaa käyttävää toimielintä myös VN:n yleisistunnon ja ministeriöiden muodostamaa hallitus- ja hallintoasioiden päätöksentekuelintä. VN:ssä on nykyisin 12 ministeriötä. Niitä koskevat asiat tilastoidaan ja käsitellään OA:n kansliassa asianomaisten hallinnonalojen asiaryhmissä, kun taas ylimmät valtioelimet -asiaryhmässä käsitellään ministereitä koskevat asiat.

OA:n ja oikeuskanslerin (OKA) toimivalta valvoa tasavallan presidentin (TP) ja VN:n virkatointen lainmukaisuutta on sinänsä yhtäläinen (ks. perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp), mutta perustuslain 108 §:ssä se on nimenomaisesti mainittu OKA:n tehtävänä antaa pyydettyä presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. OKA:lle kuuluu VN:n yleisistunnossa ja TP:n esittelyssä tehtäviin päätöksiin liittyvä ennakollinen valvonta, jota toteutetaan ennen muuta asioiden valmisteluvaiheessa antamalla ministereille ja ministeriöille lausuntoja tai ennakollisia kannanottoja sekä tarkastamalla VN:n yleisistuntojen ja TP:n esittelyjen esittelylistoja. Lisäksi OKA:lla on läsnäolovelvollisuus näissä päätöksentekotilaisuuksissa. OA:lla on sinänsä perustuslain 111 §:n 2 momentin nojalla läsnäolo-oikeus kyseisissä päätöksentekotilaisuuksissa, mutta tätä oikeutta ei ole käytännössä käytetty.



Asiaryhmässä käsitellään myös eduskuntaa ja sen virastoja (eduskunnan kanslia, valtionalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos) sekä kansanedustajia koskevat kantelut. OA:lla ei kuitenkaan ole toimivaltaa tutkia eduskunnan toimintaa lainsäädäntövallan käyttäjänä eikä OA puutu lainsäädäntövallan käytön taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. OA ei voi valvoa myöskään eduskuntaryhmien tai yksittäisten kansanedustajien toimintaa sen paremmin edustajantoimissaan kuin yksityishenkilönäkään, eikä yksinomaan kansanedustajista koostuvien eduskunnan toimielinten, kuten eduskunnan hallintoa varten asetetun kansliatoimikunnan menettelyä.

OA voi kuitenkin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin mukaan tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi, ja asiaryhmässä voidaan käsitellä asioita, jotka kohdistuvat eduskunnan hyväksymän lain sisältöön.

Asiaryhmässä käsitellään myös OKA:a koskevat kantelut. Ylimmän laillisuusvalvonnan rinnakkaisuudesta johtuen OA ja OKA eivät kuitenkaan tutki toistensa menettelyä (ks. HE 1/1998 vp). Tästä syystä oikeusasiamies ei kertomusvuonna muun muassa tutkinut kanteluita, jotka koskivat apulaisoikeuskanslerin menettelyä raja-asemien sulkemista koskevassa asiassa.

## 4.25.2 LAILLISUUSVALVONTA

Asiaryhmän laillisuusvalvonta perustuu pääsääntöisesti kanteluiden tutkintaan. Asioita tuli kertomusvuonna vireille 187 ja niitä ratkaistiin 184.

Kertomusvuonna toimenpiteisiin johtaneita asioita oli kaksi. Toimenpideprosentti asiaryhmässä on yleensä alhainen, mihin on useita syitä. Moni asiaryhmän asioista koskee vuosittain kansanedustajia ja eduskunnan lainsäädäntövallan käyttöä, jotka jäävät OA:n toimivallan ulkopuolelle. Näissä kanteluissa on pääsääntöisesti kyse julkisuudessa esillä olleesta ja keskustelua herättäneestä lainsäädännöstä tai yksittäisen kansanedustajan toiminnasta.

Usein kanteluissa on kyse pikemminkin hallitusohjelman mukaisen politiikan yleisestä arvostelusta kuin hallitusta koskevista laillisuuskyseistä. Kanteluita tehdään myös sellaisesta hallituksen lainvalmistelusta, jossa esityksen laadinta joko on ministeriössä vielä kesken tai se on jo annettu eduskunnalle taikka eduskunta on sen jo hyväksynyt. Tällaisia asioita ei yleensä ryhdytä tutkimaan, koska toimivaltaisessa viranomaisessa vireillä olevia asioita ei muutenkaan lähtökohtaisesti tutkita ja hallituksen esitysten arvioiminen kuuluu eduskunnalle.

Asiaryhmän toimenpiteiden vähäisyyttä selittää myös se, että moni kaikista asiaryhmän kanteluista jää vuosittain tutkimatta muun muodollisen perusteen kuin toimivaltaan kuulumattomuuden vuoksi. Asioita siirretään OKA:lle, koska sama asia on jo siellä vireillä tai siirto on muusta syystä tarkoituksenmukainen. Osa asioista on sellaisia, että OKA on jo aiemmin ratkaissut ne eikä asian uudelle käsittelylle ole perustetta. Osa asioista taas jää tutkimatta yksilöimättöminä tai vanhentuneina.

Edelleen toimenpiteiden vähäisyyttä selittää se, että ministeriöitä koskevat asiat tilastoidaan kanslian muissa asiaryhmissä. Vielä merkitystä on sillä, että kantelut tulevat pääsääntöisesti vireille julkisuudessa olleiden tietojen perusteella, eikä kantelijoilla useinkaan ole tiedossaan kaikkia asian oikeudellisessa arvioissa merkityksellisiä seikkoja.

Kertomusvuonna ratkaistut asiat koskivat muun muassa pääministerin ja muiden ministereiden lausumia julkisuudessa, asiakirjapyyntöjen ja tiedusteluiden käsittelyä, sähkötukien valmistelua, sosiaaliturvan leikkauksia, NATO-jäsenyyttä koskevaa päätöksentekoa ja hallituksen toimenpiteitä itärajan sulkemisessa.

## 4.26 Muut asiat

### 4.26.1 DIGI- JA VÄESTÖTIETOHALLINTOA KOSKEVIA ASIOITA

Tässä jaksossa käsitellään väestötietohallinnon ja eräiden valtiovarainministeriön (VM) hallinnonalaan kuuluvien digitalisaation edistämiseen liittyvien lähinnä Digi- ja väestötietovirastolle (DVV) uskottujen tehtävien valvontaa sekä niihin liittyvistä lainsäädäntöhankkeista annettuja lausuntoja. Asiaryhmän ratkaisijana toimi AOA Maija Sakslin. Asiaryhmään kuuluvia kanteluita ratkaistiin 33 kappaletta (53 vuonna 2022).

#### RATKAISUJA

AOA tutki omana aloitteena DVV:n käsittelyaikoja. Ratkaisussa omaan aloitteeseen AOA katsoi, että julkinen valta ei ollut DVV:n perustamisessa ja sen jälkeenkään täysin onnistunut toteuttamaan perustuslain asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksia kaikissa henkilöasiakkaiden palveluissa. AOA:n mukaan oli ilmeistä, että virastouudistuksen toimeenpanon ongelmat olivat vaarantaneet useiden DVV:n asiakkaiden oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen.

Eduskunnan oikeusasiamiehelle oli saapunut vuosina 2020–2023 lukuisia kanteluita, joissa oli kysymys DVV:n käsittelyajoista erilaisissa viraston henkilöasiakkaiden palveluissa. Valtaosassa kanteluista oli kysymys sukuselvitysten toimitusajoista, suuressa osassa myös muuttoilmoitusten käsittelyyn menneestä ajasta. Lisäksi käsittelyaikakantelut kohdistuivat muun muassa nimenmuutosasioihin ja ulkomailla solmitun avioliiton sekä ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröintiin.

Ratkaisussaan AOA totesi, että DVV:n tehtävänä on muun muassa eri elämäntapahtumien vahvistaminen ja väestötietojen ylläpito. Elämäntapahtumien vahvistamisella ja niiden väestötietojärjestelmään rekisteröimisellä on usein varsin keskeinen merkitys henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Siten viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen niin elämäntapahtuman vahvistamisen edellyttämän hallintopäätöksen tekemisessä kuin myös tiedon väestötietojärjestelmään tallentamisessa on yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta varsin merkittävässä asemassa. Asian viivytyksetön käsittely on tärkeää myös väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuuden ja luotettavuuden takaamiseksi.

AOA tarkasteli lähinnä niitä DVV:n tehtäviä ja tehtäväalueita, jotka olivat nousseet esiin kanteluissa. Päätöksessä esille tuodut näkökohdat oli kuitenkin otettava huomioon myös laajemmin erityisesti viraston henkilöasiakkaiden palveluissa.

Vaikka käsittelyajat oli joissakin asiaryhmissä saatu tavoitteiden mukaisiksi ja sen alikin, tuohon ajankohtaan asti monet eri elämäntapahtumien vahvistamista ja tuon vahvistamisen rekisteröimistä odottaneet henkilöt, samoin kuin sukuselvityksiä tilanneet henkilöt ovat joutuneet odottamaan asiassaan kohtuuttoman pitkän käsittelyajan. Joissakin asiaryhmissä tilanne näytti olevan edelleen vaikea. Erityisesti AOA:n huomio kiinnittyi tiettyjen nimenmuutosasioiden ja ulkomailla tapahtuneiden perhesuhteiden rekisteröintiin edelleen pitkään käsittelyaikaan.

AOA saattoi esittämänsä käsitykset DVV:n ja valtiovarainministeriön tietoon. Hän ilmoitti laillisuusvalvonnassaan seuraavansa DVV:n käsittelyaikojen kehitystä erityisesti omassa aloitteessa kysymyksessä olleissa asiaryhmissä. Lisäksi AOA pyysi VM:tä ilmoittamaan kehittämistoimien vaikutuksista DVV:n käsittelyaikoihin henkilöasiakkaiden palveluissa ja erityisesti päätöksessä lähemmin tarkastelluissa asioissa 30.6.2024 mennessä. (5001/2022\*)

Koska DVV:n käsittelyajat olivat jo AOA:n omana aloitteena tutkittavana, DVV:n käsittelyaikaa koskeneita yksittäisiä kanteluasioita ei pääsääntöisesti ryhdytty tutkimaan. AOA:n tutkimista asioista moitteeseen johti kaksi asiaa, joissa oli kysymys ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröimisestä. Kummassakin asiassa suomalaisen äidin ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröiminen oli kestänyt yli 18 viikkoa. AOA katsoi, ettei asioita ollut käsitelty ilman aiheetonta viivytystä. Kun lapsi on saanut syntyessään Suomen kansalaisuuden, hänellä on tähän kansalaisuuteensa perustuvien oikeuksiensa toteuttamiseksi ja turvaamiseksi oikeus saada kansalaisuutensa rekisteröidyksi Suomen väestötietojärjestelmään. AOA katsoi, että ulkomailla syntyneen lapsen rekisteröimisessä väestötietojärjestelmään on jo sellaisenaan kysymys asiasta, jossa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen on lapsen edun ja hänen oikeusturvansa toteutumisen kannalta keskeistä. Tähän nähden AOA piti yli 18 viikon käsittelyaikaa aivan liian pitkänä ja viivästystä asioiden käsittelyssä siten olennaisena. (3455/2022 ja 4065/2022\*)

DVV:n verkkosivuilla ollutta ohjeistusta koskevassa ratkaisussa AOA katsoi, että sivuilla olleesta ohjeistuksesta sai varsin helposti käsityksen, ettei käsittelyaikaa saa tiedustella sähköpostitse, ja ettei tällaisiin tiedusteluihin ”tällä hetkellä” vastata. AOA katsoi, että ohjeistus ei täyttänyt hyvään hallintoon kuuluvaa hyvän kielenkäytön vaatimusta.

DVV:n ulkomailla solmittujen avioliittojen rekisteröimistä koskevalta sivulta oli ollut ohjeistus, joka kuului seuraavasti: ”Älä tiedustele käsittelyaikaa sähköpostin välityksellä, sillä se ruuhkauttaa palveluamme. Käsittelemme hakemukset niiden saapumisjärjestyksessä. HUOM! Emme vastaa tällä hetkellä käsittelyaikatiedusteluihin...”. AOA totesi, että ohjeistus oli muodoltaan varsin jyrkkä ja siinä oli myös ilmoitettu, ettei tiedusteluihin vastata. DVV:n selvityksen perusteella ohje oli antanut asiasta virheellisen käsityksen ja se myönsi, ettei ohjeistus ollut tässä muodossa ollut perusteltu. Ohjeistus oli sittemmin poistettu. (4766/2022)

## LAUSUNNOT

AOA antoi valtiovarainministeriölle lausunnot ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (3856/2023) ja luonnoksesta hallituksen esitykseksi kotikuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (5496/2023).

### 4.26.2 ALKON TOIMINNAN VALVONTA

AOA Sakslin esitti sosiaali- ja terveysministeriölle (STM), että se harkitsisi tarpeellisia lainsäädäntötoimia alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi alkoholilaissa.

Alko Oy on valtion kokonaan omistama erillistehtäväyhtiö, jonka tehtävistä säädetään alkoholilaissa. Alkoholilain 1 §:n tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.

Alko Oy:n hallintoneuvosto vahvistaa alkoholiyhtiölle alkoholilain 1 §:ssä tarkoitettujen haittojen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman ja antaa vuosittain STM:lle kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään 1 §:ssä tarkoitettuja haittoja.

AOA totesi, että toimitetuista asiakirjoista syntyy vaikutelma, että Alko Oy:n lakisääteinen tehtävä ymmärretään vain yhdeksi elementiksi yhtiön toiminnan vastuullisuutta, mikä on omiaan hämärtämään tehtävän keskeistä merkitystä yhtiön oikeudelliselle asemalle sekä kansallisen että unionin oikeuden kannalta.

AOA piti puutteena myös sitä, että suppeasti esitetystä toimintasuunnitelmasta tai toimenpidekertomuksesta ei esimerkiksi selkeästi ilmene, perustuvatko toteutetut toimenpiteet tutkimukseen ja miten niiden vaikuttavuutta on seurattu tai tutkittu.

AOA arvioi STM:n toimintaa alkoholilain 1 §:n toteuttamisessa. Alkoholilain mukaan ministeriölle kuuluu alkoholilain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonnan suunnittelu. STM:lle ei ole alkoholilaissa tai osakeyhtiölaissa säädetty tai yhtiöjärjestyksessä määrätty oikeutta valvoa tai tehdä Alko Oy:n operatiiviseen toimintaan liittyviä päätöksiä. Ministeriö käyttää lakisääteisesti yhtiössä osakeyhtiölaissa ja valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetussa laissa tarkoitettuja osakkeenomistajille kuuluvia oikeuksia, jotka eivät sisällä liikkeenjohdollista päätöksentekoa. STM käyttää käytännössä omistajavaltaansa yhtiökokouksessa, jossa valtiolla on 100 % Alko Oy:n osakkeista ja äänivallasta. Yhtiökokouksessa on esitelty kertomus Alkon vastuullisuudesta, yhteiskuntavastuusta ja mitattavien tavoitteiden saavuttamisesta.

AOA totesi, että STM:llä on alkoholihaittojen vähentämisessä kolme eri roolia.

Ensinnäkin perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan.

Toiseksi alkoholilain 59 §:n 1 momentin mukaan lain mukaisen toiminnan yleinen ohjaus ja valvonnan suunnittelu kuuluvat STM:lle. Tässä roolissaan ministeriö vastaanottaa alkoholilain 24 §:ssä tarkoitetun kertomuksen alkoholiyhtiön vähittäismyynnistä ja niistä toimenpiteistä, joilla yhtiö on pyrkinyt vähentämään alkoholihaittoja.

Kolmanneksi STM käyttää omistajavaltaansa yhtiökokouksessa, jossa valtiolla on 100 % Alko Oy:n osakkeista ja äänivallasta. Vastuullisuustoimenpiteet sisältyvät yhtiön toimintakertomukseen, joka hyväksytään yhtiökokouksessa.

AOA totesi, että kaikissa näissä rooleissaan STM on lausuntonsa perusteella arvioiden ollut varsin passiivinen. Se toteaa lausunnossaan, ettei sillä ole ollut huomautettavaa.

Ministeriölle kuuluu laaja harkintavalta siinä, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy alkoholilain 1 §:n toteuttamiseksi. Sen vuoksi AOA ei ole voinut todeta, että STM olisi laiminlyönyt perustuslaissa tai alkoholilaissa tarkoitetun yleisen ohjaus- ja valvontatehtävänsä taikka muutoin menetellyt lainvastaisesti Alko Oy:n ohjauksessa ja valvonnassa alkoholihaittojen vähentämiseksi. AOA kiinnitti kuitenkin ministeriön huomiota siihen, että alkoholihaittojen vähentäminen on lakisääteinen tehtävä, jolla on keskeinen merkitys yhtiön oikeudelliselle asemalle sekä kansallisen että unionin oikeuden kannalta.

AOA saattoi ministeriön tietoon käsityksensä sekä esitti ministeriölle, että se harkitsisi tarpeellisia lainsäädäntötoimia alkoholiyhtiön julkisia hallintotehtäviä koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi. AOA pyysi ministeriötä ilmoittamaan 30.6.2024 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on antanut aihetta (7461/2022\*).

# 5 LIITTEET



# Liite 1

## Suomen perustuslain oikeusasiamiestä koskevat säännökset (11.6.1999/731)

### 27 § VAALIKELPOISUUS JA KELPOISUUS EDUSTAJANTOIMEEN

Eduskuntavaaleissa on vaalikelpoinen jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Kansanedustajaksi ei kuitenkaan voida valita sotilasvirassa olevaa henkilöä.

Kansanedustajana eivät voi olla valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden jäsen eikä valtakunnansyyttäjä. Jos kansanedustaja valitaan tasavallan presidentiksi taikka nimitetään tai valitaan johonkin edellä tarkoitetuista tehtävistä, hänen edustajantoimensa lakkaa siitä päivästä, jolloin hänet on valittu tai nimitetty. Edustajantoimi lakkaa myös, jos kansanedustaja menettää vaalikelpoisuutensa.

### 38 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta valitsee neljän vuoden toimikaudeksi oikeusasiamiehen sekä kaksi apulaisoikeusasiamiestä, joiden tulee olla eteviä laintuntijoita. Apulaisoikeusasiamiehellä voi olla sijainen sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Apulaisoikeusasiamiehestä ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisesta on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeusasiamiehestä säädetään. (24.8.2007/802)

Eduskunta voi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton vapauttaa erityisen painavasta syystä oikeusasiamiehen tämän tehtävästä kesken toimikauden päätöksellä, jota vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä on kannattanut.

### 48 § MINISTERIN SEKÄ OIKEUSASIAMIEHEN JA OIKEUSKANSLERIN LÄSNÄOLO-OIKEUS

Ministerillä on oikeus olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa, vaikka hän ei olisikaan eduskunnan jäsen. Ministeri ei voi olla jäsenenä eduskunnan valiokunnassa. Hoitaessaan 59 §:n mukaisesti tasavallan presidentin tehtäviä ministeri ei voi osallistua eduskuntatyöhön.

Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat olla läsnä ja osallistua keskusteluun täysistunnossa käsiteltäessä heidän omia kertomuksiaan tai muutoin heidän omasta aloitteestaan vireille tullutta asiaa.

### 109 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN TEHTÄVÄT

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

## **110 § OIKEUSKANSLERIN JA OIKEUSASIAMIEHEN SYYTEOIKEUS JA TEHTÄVIEN JAKO**

Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai oikeusasiamies. Nämä voivat ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta voidaan säätää lailla, kaventamatta kuitenkaan kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

## **111 § OIKEUSKANSLERIN JA OIKEUSASIAMIEHEN TIETOJENSAANTIOIKEUS**

Oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

## **112 § VALTIONEUVOSTON JA TASAVALLAN PRESIDENTIN VIRKATOINTEN LAILLISUUDEN VALVONTA**

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyttä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista.

## **113 § TASAVALLAN PRESIDENTIN RIKOSOIKEUDELLINEN VASTUU**

Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettä.

## **114 § MINISTERISYYTTEEN NOSTAMINEN JA KÄSITTELY**

Syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa käsitellään valtakunnanoikeudessa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen.

Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä.



## **115 § MINISTERIVASTUUSIAN VIREILLEPANO**

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille:

- 1) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella;
- 2) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella; sekä
- 3) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöillä.

Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta.

## **117 § OIKEUSKANSLERIN JA OIKEUSASIAMIEHEN OIKEUDELLINEN VASTUU**

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuuden tutkimisesta, syytteen nostamisesta heitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä tällaisen syytteen käsittelystä on voimassa, mitä 114 ja 115 §:ssä valtioneuvoston jäsenestä säädetään.

# Liite 1

## Laki eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197)

### 1 LUKU LAILLISUUSVALVONTA

#### 1 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN VALVOTTAVAT

Valvottavilla tarkoitetaan tässä laissa perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaisesti tuomioistuimia ja muita viranomaisia sekä virkamiehiä, julkisyhteisön työntekijöitä ja muitakin julkista tehtävää hoitavia.

Oikeusasiamies valvoo myös valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenten sekä tasavallan presidentin päätösten ja toimenpiteiden laillisuutta sen mukaan kuin perustuslain 112 ja 113 §:ssä säädetään. Mitä jäljempänä säädetään valvottavista, koskee soveltuvin osin myös valtioneuvostoa, valtioneuvoston jäseniä ja tasavallan presidenttiä.

#### 2 § KANTELU

Oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtävänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa.

Kantelu tulee tehdä kirjallisesti. Siitä tulee ilmetä kantelijan nimi ja yhteystiedot sekä tarpeelliset tiedot kantelussa tarkoitettusta asiasta.

#### 3 § (20.5.2011/535) KANTELUN KÄSITTELY

Oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä.

Oikeusasiamiehen tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin 3 momentin johdosta tai sen takia, että asia ei kuulu oikeusasiamiehen toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeusasiamies voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta.

Oikeusasiamies voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeusasiamiehelle päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeusasiamiehen asettamassa määräajassa. Kantelun siirtämisestä eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin välillä säädetään erikseen.

#### **4 § OMA ALOITE**

Oikeusasiamies voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan.

#### **5 § (28.6.2013/495) TARKASTUKSET**

Oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin. Erityisesti hänen on toimitettava tarkastuksia vankiloissa ja muissa suljetuissa laitoksissa valvoakseen niihin sijoitettujen henkilöiden kohtelua sekä puolustusvoimien eri yksiköissä ja Suomen sotilaallisessa kriisinhallintaorganisaatiossa seuratakseen varusmiesten ja muiden asepalvelusta suorittavien sekä kriisinhallintahenkilöstön kohtelua.

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

#### **6 § VIRKA-APU**

Oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta maksutta tarpeelliseksi katsomaansa virka-apua sekä tarvitsemansa jäljennökset tai tulosteet viranomaisten sekä muiden valvottavien asiakirjoista ja tiedostoista.

#### **7 § OIKEUSASIAMIEHEN TIETOJENSAANTIOIKEUS**

Oikeusasiamiehen oikeudesta saada laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot säädetään perustuslain 111 §:n 1 momentissa.

#### **8 § (22.7.2011/811) POLIISI- TAI ESITUTKINNAN MÄÄRÄÄMINEN**

Oikeusasiamies voi määrätä suoritettavaksi poliisilain (872/2011) mukaisen poliisitutkinnan tai esitutkintalain (805/2011) mukaisen esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

#### **9 § VALVOTTAVAN KUULEMINEN**

Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeusasiamiehen on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

## 10 § HUOMAUTUS JA KÄSITYS

Jos oikeusasiamies laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa katsoo, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, mutta harkitsee, ettei syytteen nostaminen tai asian saattaminen kurinpitomenettelyyn ole kuitenkaan tarpeen, hän voi antaa valvottavalle huomautuksen vastaisen varalle.

Jos aihetta on, oikeusasiamies voi saattaa valvottavan tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä taikka kiinnittää valvottavan huomiota hyvän hallintotavan vaatimukseen tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin.

Jos 1 momentissa tarkoitettu oikeusasiamiehen ratkaisu sisältää rikoksen syyksilukemisen, huomautuksen saaneella on oikeus saada syyllisyyttä koskeva ratkaisu tuomioistuimen käsiteltäväksi. Vaatus tuomioistuinkäsittelystä on toimitettava oikeusasiamiehelle kirjallisesti 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jona huomautus on annettu tiedoksi. Jos huomautus on annettu tiedoksi postitse kirjeellä, tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Huomautuksen saaneelle on viivytyksettä annettava tieto oikeudenkäynnin ajasta ja paikasta sekä siitä, että asia voidaan ratkaista hänen poissaolostaan huolimatta. Asian käsittelyssä noudatetaan muutoin soveltuvin osin rikosasiain oikeudenkäynnistä voimassa olevia säännöksiä. (22.8.2014/674)

## 11 § ESITYS

Oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi.

Oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi.

## 1 a LUKU (28.6.2013/495) KIDUTUKSEN VASTAINEN KANSALLINEN VALVONTAELIN

### 11 a § (28.6.2013/495) KANSALLINEN VALVONTAELIN

Eduskunnan oikeusasiamies on kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.

### 11 b § (28.6.2013/495) TARKASTUSTEHTÄVÄ

Kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeusasiamies tarkastaa sellaisia paikkoja, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä joko viranomaisen antaman määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella (toimipaikka).

Tarkastuksen toimittamiseksi oikeusasiamiehellä ja hänen määräämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on oikeus päästä toimipaikan kaikkiin tiloihin ja tietojärjestelmiin sekä oikeus keskustella luottamuksellisesti vapautensa menettäneiden henkilöiden ja toimipaikan henkilökunnan sekä muiden sellaisten henkilöiden kanssa, jotka voivat antaa tarkastuksen kannalta merkityksellisiä tietoja.

### **11 c § (28.6.2013/495)** **TIEDONSAANTIOIKEUS**

Oikeusasiamiehellä ja hänen määrämällään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehellä on kansallisen valvontaelimen tehtäviä hoitaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaisilta ja toimipaikkojen ylläpitäjiltä tiedot toimipaikoissa pidettävien vapautensa menettäneiden henkilöiden määrästä, toimipaikkojen määrästä ja sijainnista sekä vapautensa menettäneiden kohtelusta ja oloista samoin kuin muut valvontaelimen tehtävän hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.

### **11 d § (28.6.2013/495)** **TIETOJEN LUOVUTTAMINEN**

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, oikeusasiamies voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja vapautensa menettäneistä sekä näiden kohtelusta ja oloista kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 2 artiklassa tarkoitetulle alakomitealle.

### **11 e § (28.6.2013/495)** **SUOSITUSTEN ANTAMINEN**

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan antaa valvottaville suosituksia, joiden tarkoituksena on parantaa vapautensa menettäneiden henkilöiden kohtelua ja oloja sekä ehkäistä kidutusta ja muuta julmaa, epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta.

### **11 f § (28.6.2013/495)** **MUUT SOVELLETTAVAT SÄÄNNÖKSET**

Oikeusasiamiehen toimintaan kansallisen valvontaelimen tehtävässä sovelletaan lisäksi, mitä 6 ja 8–11 §:ssä säädetään toiminnasta laillisuusvalvonnassa.

### **11 g § (28.6.2013/495)** **ASiantuntijat**

Oikeusasiamies voi kansallisen valvontaelimen tehtävää hoitaessaan käyttää apunaan asiantuntijoita. Oikeusasiamies voi nimetä asiantuntijaksi suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on kansallisen valvontaelimen tarkastustehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Asiantuntija voi osallistua 11 b §:ssä tarkoitetun tarkastuksen suorittamiseen, jolloin hänen toimivaltaansa sovelletaan, mitä mainitussa pykälässä ja 11 c §:ssä säädetään.

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitaessaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

### **11 h § (28.6.2013/495)** **KIELTO MÄÄRÄTÄ SEURAAMUKSIA**

Kansalliselle valvontaelimelle tietoja antaneelle ei saa määrätä rangaistusta tai muuta seuraamusta tietojen antamisen perusteella.

## **2 LUKU EDUSKUNNALLE ANNETTAVA KERTOMUS JA SELVITYS SIDONNAISUUKSISTA**

### **12 § KERTOMUS**

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

Oikeusasiamies voi antaa eduskunnalle tärkeäksi katsomastaan asiasta myös erillisen kertomuksen.

Kertomustensa yhteydessä oikeusasiamies voi tehdä eduskunnalle ehdotuksia lainsäädännössä havaitsemiensa puutteiden poistamiseksi. Jos havaittu puute liittyy eduskunnan käsiteltävänä olevaan asiaan, oikeusasiamies voi myös muuten saattaa havaintonsa eduskunnan asianomaisen toimielimen tietoon.

### **13 § (24.8.2007/804) SIDONNAISUUDET**

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen tehtävään valitun on viivytyksettä annettava eduskuntaa varten selvitys sellaisesta elinkeinotoiminnastaan ja varallisuudestaan sekä sellaisista tehtävistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toimintaansa oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai apulaisoikeusasiamiehen sijaisena.

Oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen sijaisen on toimikautensa kestäessä viivytyksettä ilmoitettava 1 momentissa tarkoitetuissa tiedoissa tapahtuneet muutokset.

## **3 LUKU OIKEUSASIAMIEHÄ, APULAIKESIASIAMIEHIÄ JA IHMISOIKEUSKESKUKSEN JOHTAJAA KOSKEVAT YLEISET SÄÄNNÖKSET (20.5.2011/535)**

### **14 § OIKEUSASIAMIEHEN JA APULAIKESIASIAMIEHISTEN PÄÄTÖSVALTA**

Oikeusasiamiehellä on yksinään päätösvalta kaikissa oikeusasiamiehelle lain mukaan kuuluvissa asioissa. Oikeusasiamies päättää apulaisoikeusasiamiehiä kuultuaan myös tehtävien jaosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken.

Apulaisoikeusasiamiehet käsittelevät ja ratkaisevat samoin valtuuksin kuin oikeusasiamies ne laillisuusvalvontaan kuuluvat asiat, jotka oikeusasiamies on määrännyt heidän ratkaistavakseen tai jotka he omasta aloitteestaan ottavat tutkittavakseen.

Jos apulaisoikeusasiamies harkitsee, että hänen käsiteltävänä olevassa asiassa on aihetta esittää huomautus valtioneuvoston tai valtioneuvoston jäsenen taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen johdosta taikka nostaa syyte korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden presidenttiä tai jäsentä vastaan, hänen tulee siirtää asia oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

## 15 § OIKEUSASIAMIEHEN PÄÄTÖKSENTEKO

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ratkaisevat asiat esittelystä, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päättä.

## 16 § (24.8.2007/804) SIJAISUUDET

Jos oikeusasiamies toimikautensa kestäessä kuolee tai eroaa toimestaan eikä eduskunta ole valinnut uutta oikeusasiamiestä, oikeusasiamiehen tehtäviä hoitaa se apulaisoikeusasiamies, joka on virassa vanhempi.

Virassa vanhempi apulaisoikeusasiamies hoitaa niin ikään oikeusasiamiehen tehtäviä tämän ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt tehtäväänsä hoitamasta siten kuin siitä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään.

Eduskunnan oikeusasiamies valitsee saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton apulaisoikeusasiamiehen sijaisen enintään neljän vuoden toimikaudeksi.

Apulaisoikeusasiamiehen ollessa esteellinen tai muusta syystä estynyt hoitamasta tehtäviään niitä hoitaa oikeusasiamies tai toinen apulaisoikeusasiamies siten kuin siitä kanslian työjärjestyksessä tarkemmin määrätään, jollei oikeusasiamies 19 a §:n 1 momentin nojalla kutsu apulaisoikeusasiamiehen sijaista hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. Apulaisoikeusasiamiehen sijaisen hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä häneen ei sovelleta, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä.

## 17 § MUUT TEHTÄVÄT JA VIRKAVAPAUUS

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet eivät saa toimikautensa kestäessä hoitaa muuta julkista virkaa. Heillä ei saa myöskään olla sellaista julkista tai yksityistä tehtävää, joka voi vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen tai muutoin haitata oikeusasiamiehen tai apulaisoikeusasiamiehen tehtävän asianmukaista hoitamista.

Jos oikeusasiamieheksi, apulaisoikeusasiamieheksi tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajaksi valitulla on valtion virka, hän vapautuu sen hoitamisesta siksi ajaksi, jona hän on oikeusasiamiehenä, apulaisoikeusasiamiehenä tai Ihmisoikeuskeskuksen johtajana. (20.5.2011/535)

## 18 § PALKKIOT

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat toimestaan palkkion. Oikeusasiamiehen palkkio määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin valtioneuvoston oikeuskanslerin palkkaus ja apulaisoikeusasiamiehen palkkio samojen perusteiden mukaan kuin apulaisoikeuskanslerin palkkaus.

Jos oikeusasiamieheksi tai apulaisoikeusasiamieheksi valittu on julkisessa tai yksityisessä palvelussuhteessa, hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua tähän palvelussuhteeseen kuuluvista palkkaeduista. Hänen tulee toimikautensa ajaksi luopua myös sellaisista palvelussuhteeseen tai luottamustehtävään liittyvistä muista etuuksista, jotka voivat vaarantaa luottamusta laillisuusvalvonnan tasapuolisuuteen.

## 19 § VUOSILOMA

Oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet saavat kukin puolentoista kuukauden vuosiloman.

### **19 a § (24.8.2007/804)** **APULAIKKEUSASIAMIEHEN SIJAINEN**

Apulaisoikeusasiamiehen sijainen voi hoitaa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jos tämä on estynyt niitä hoitamasta tai jos apulaisoikeusasiamiehen tehtävä on täyttämättä. Oikeusasiamies päättää sijaisen kutsumisesta hoitamaan apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä. (20.5.2011/535)

Mitä tässä tai muussa laissa säädetään apulaisoikeusasiamiehestä, koskee soveltuvin osin myös apulaisoikeusasiamiehen sijaista tämän hoitaessa apulaisoikeusasiamiehen tehtäviä, jollei erikseen toisin säädetä.

### **3 a LUKU (20.5.2011/535)** **IHMISOIKEUSKESKUS**

#### **19 b § (20.5.2011/535)** **IHMISOIKEUSKESKUKSEN TARKOITUS**

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämistä varten eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteydessä on Ihmisoikeuskeskus.

#### **19 c § (20.5.2011/535)** **IHMISOIKEUSKESKUKSEN JOHTAJA**

Ihmisoikeuskeskuksella on johtaja, jolla tulee olla hyvä perehtyneisyys perus- ja ihmisoikeuksiin. Eduskunnan oikeusasiamies nimittää johtajan neljän vuoden toimikaudeksi saatuaan asiasta perustuslakivaliokunnan kannanoton.

Johtajan tehtävänä on johtaa ja edustaa Ihmisoikeuskeskusta sekä ratkaista ne Ihmisoikeuskeskukselle kuuluvat asiat, jotka eivät tämän lain mukaan kuulu ihmisoikeusvaltuuskunnalle.

#### **19 d § (20.5.2011/535)** **IHMISOIKEUSKESKUKSEN TEHTÄVÄT**

Ihmisoikeuskeskuksen tehtävänä on:

- 1) edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä;
- 2) laatia selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta;
- 3) tehdä aloitteita sekä antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi;
- 4) osallistua perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen liittyvään eurooppalaiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön;
- 5) huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä.

Ihmisoikeuskeskus ei käsittele kanteluita.

Tehtäviensä hoitamiseksi Ihmisoikeuskeskuksella on oikeus saada tarpeelliset tiedot ja selvitykset viranomaisilta maksutta.



### **19 e § (20.5.2011/535)** **IHMISOIKEUSVALTUUSKUNTA**

Ihmisoikeuskeskuksella on ihmisoikeusvaltuuskunta, jonka eduskunnan oikeusasiamies keskuksen johtajaa kuultuaan asettaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii Ihmisoikeuskeskuksen johtaja. Valtuuskunnassa on lisäksi vähintään 20 ja enintään 40 jäsentä. Valtuuskunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeustutkimuksen sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja turvaamiseen osallistuvien toimijoiden edustajista. Valtuuskunta valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan. Jos valtuuskunnan jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, oikeusasiamies nimeää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden jäsenen.

Eduskunnan kansliatoimikunta vahvistaa valtuuskunnan jäsenten palkkion.

Valtuuskunnan tehtävänä on:

- 1) käsitellä laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä perus- ja ihmisoikeusasioita;
- 2) hyväksyä vuosittain Ihmisoikeuskeskuksen toimintasuunnitelma ja keskuksen vuotuinen toimintakertomus;
- 3) toimia perus- ja ihmisoikeusalan toimijoiden kansallisena yhteistyöelimenä.

Valtuuskunta on päätösvaltainen, kun puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään puolet jäsenistä ovat läsnä. Valtuuskunnan päätökseksi tulee se mielipide, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan puheenjohtajan ääni ratkaisee.

Toimintansa järjestämistä varten valtuuskunnalla voi olla työvaliokunta ja jaostoja. Valtuuskunta voi hyväksyä työjärjestyksen.

### **3 b LUKU (10.4.2015/374)** **MUUT TEHTÄVÄT**

### **19 f § (10.4.2015/374)** **VAMMAISTEN HENKILÖIDEN OIKEUKSISTA TEHDYN YLEISSOPIMUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANON EDISTÄMINEN, SUOJELU JA SEURANTA**

Vammaisten henkilöiden oikeuksista New Yorkissa 13 päivänä joulukuuta 2006 tehdyn yleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaisista tehtävistä huolehtivat eduskunnan oikeusasiamies, Ihmisoikeuskeskus ja sen ihmisoikeusvaltuuskunta.

### **4 LUKU** **EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA JA TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET**

### **20 § (20.5.2011/535)** **EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIA**

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

### **21 § (20.5.2011/535)** **EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN JOHTOSÄÄNTÖ JA KANSLIAN TYÖJÄRJESTYS**

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian viroista ja virkojen erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädetään eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännössä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian työjärjestyksessä annetaan tarkempia määräyksiä tehtävien jakamisesta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten kesken. Työjärjestyksessä määrätään myös oikeusasiamiehen, apulaisoikeusasiamiesten ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajan sijaisuusjärjestelyistä sekä kanslian henkilöstön tehtävistä samoin kuin kansliassa noudatettavasta yhteistoimintamenettelystä.

Oikeusasiamies vahvistaa kanslian työjärjestyksen apulaisoikeusasiamiehiä ja Ihmisoikeuskeskuksen johtajaa kuultuaan.

## **5 LUKU** **VOIMAANTULO- JA SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET**

### **22 §** **VOIMAANTULO**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

### **23 §** **SIIRTYMÄSÄÄNNÖS**

Kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäviä hoitavien henkilöiden on annettava 13 §:ssä tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan.

### **MUUTOSÄÄDÖSTEN VOIMAANTULO JA SOVELTAMINEN:**

24.8.2007/804:

Tämä laki tuli voimaan 1.10.2007.

20.5.2011/535:

Tämä laki tuli voimaan 1.1.2012. (3 ja 19 a §:n 1 momentti 1.6.2011).

22.7.2011/811:

Tämä laki tuli voimaan 1.1.2014.

28.6.2013/495:

Tämä laki tuli voimaan 7.11.2014 (5 § 1.7.2013).

22.8.2014/674:

Tämä laki tuli voimaan 1.1.2015.

10.4.2015/374:

Tämä laki tuli voimaan 10.6.2016.

# Liite 1

## Laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (13.5.2022/330)

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

### 1 § LAIN TARKOITUS

Tässä laissa säädetään valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen välisestä tehtävien jaosta kaventamatta kummankaan laillisuusvalvontaa koskevaa toimivaltaa.

### 2 § VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERILLE KESKITETTÄVÄT TEHTÄVÄT

Eduskunnan oikeusasiamies vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita;
- 2) korruption vastaisen toiminnan järjestämistä;
- 3) julkisia hankintoja, kilpailua ja valtiontukiasioita.

### 3 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHELLE KESKITETTÄVÄT TEHTÄVÄT

Valtioneuvoston oikeuskansleri vapautetaan velvollisuudesta huolehtia ylimmän laillisuusvalvojan tehtävistä sellaisissa eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka koskevat:

- 1) Puolustusvoimia, Rajavartiolaitosta, sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006) tarkoitettua kriisinhallintahenkilöstöä, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain (556/2007) 3 luvussa tarkoitettua Maanpuolustuskoulutusyhdistystä sekä sotilasoikeudenkäyntiä;
- 2) poliisitutkintaa ja poliisi- tai tulliviranomaiselle säädettyä toimivaltuutta sekä rikosprosessuaalisia pakkokeinoja ja esitutkintaa, ei kuitenkaan esitutkinnan toimittamista jättämistä, keskeyttämistä ja rajoittamista;
- 3) salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa;
- 4) vankiloita ja muita sellaisia laitoksia, joihin henkilö on otettu tahdostaan riippumatta sekä muita toimenpiteitä, joilla rajoitetaan henkilön itsemääräämisoikeutta;
- 5) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan (SopS 93/2014) 3 artiklassa tarkoitettulle kansalliselle valvontaelimelle kuuluvia tehtäviä;
- 6) vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa ja sen valinnaisessa pöytäkirjassa (SopS 27/2016) tarkoitettujen kansallisen riippumattoman valvontarakenteen tehtäviä;
- 7) lasten, vanhusten ja vammaisten henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista;
- 8) yksilön oikeuksien toteutumista sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä sosiaalivakuutuksessa;
- 9) yleistä edunvalvontaa;
- 10) saamelaisille alkuperäiskansana turvattujen oikeuksien toteutumista;
- 11) romaneille ja muille ryhmille turvattujen oman kielen ja kulttuurin ylläpitämis- ja kehittämisoikeuksien toteutumista.

#### **4 § ASIOIDEN KESKINÄINEN SIIRTÄMINEN**

Oikeuskansleri siirtää 3 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asian oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Oikeuskansleri valvoo 3 §:ssä säädetyn estämättä perus- ja ihmisoikeuksien ja muiden oikeuksien toteutumisen yleisiä edellytyksiä hallitusvallan käytössä ja hallitusvallan vastuulle kuuluvissa asioissa.

Oikeusasiamies siirtää 2 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asian oikeuskanslerin käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse.

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies voivat keskinäisesti siirtää muunkin molempien toimivaltaan kuuluvan asian, kun siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on tiettyyn asiakokonaisuuteen liittyvien asioiden yhdessä käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaista taikka kun se on muusta syystä perusteltua.

Kantelun siirtämisestä on ilmoitettava kantelijalle.

#### **5 § KESKINÄINEN TIETOJENVAIHTO**

Oikeuskansleri ja oikeusasiamies vaihtavat keskinäisesti tietoja ylimmän laillisuusvalvonnan tehokkuuden ja ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden edistämiseksi.

#### **6 § VOIMAANTULO**

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2022.

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annettu laki (1224/1990).

# Liite 1

## Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäntö (5.3.2002/209)

Eduskunta on perustuslain 52 §:n 2 momentin nojalla hyväksynyt eduskunnan oikeusasiamiehelle seuraavan johtosäännön:

### 1 § EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KANSLIAN HENKILÖSTÖ

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa voi olla kansliapäällikön, esittelijäneuvoksen, vanhemman oikeusasiamiehensihteerin, oikeusasiamiehensihteerin, neuvontalakimiehen, tarkastajan, tiedottajan, notaarin, osastosihteerin, kirjaajan, arkistonhoitajan, apulaiskirjaajan ja toimistosihteerin virkoja. Kansliaan voidaan nimittää myös muita virkamiehiä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan voidaan talousarvion puitteissa ottaa virkamiehiä määräaikaisiin virkasuhteisiin.

### 2 § HENKILÖSTÖN KELPOISUUSVAATIMUKSET

Kelpoisuusvaatimuksena on:

- 1) kansliapäälliköllä, esittelijäneuvoksella, vanhemmalla oikeusasiamiehensihteerillä ja oikeusasiamiehensihteerillä oikeustieteen kandidaatin tutkinto tai virkaan soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto sekä tehtävässä vaadittava kokemus julkisesta hallinnosta tai tuomarin tehtävistä; sekä
- 2) muissa tehtävissä toimivilla niihin soveltuva korkeakoulututkinto tai muu tehtävien edellyttämä koulutus ja kokemus.

### 3 § VIRKAMIESTEN NIMITTÄMINEN

Oikeusasiamies nimittää kansliansa virkamiehet.

### 4 § VIRKAVAPAAUS

Virkavapautta eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehille myöntää oikeusasiamies.

### 5 § VOIMAANTULO

Tämä johtosäntö tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2002.

Tällä johtosäännöllä kumotaan 22 päivänä helmikuuta 2000 annettu eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäntö (251/2000).

## Liite 2

# Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 1.1.–18.6.2023

**Oikeusasiamies PETRI JÄÄSKELÄINEN** ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- sotilasasioita, puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta
- poliisia, hätäkeskuslaitosta ja pelastustointia
- Tullia
- syyttäjälaitosta
- edunvalvontaa
- kielikysymyksiä
- ulkomaalaisia
- salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinoimista ja raportointia
- oikeusministeriön hallinnonalan lausuntoasioita
- sananvapautta

**Apulaisoikeusasiamies MAIJA SAKSLIN** ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- sosiaalihuoltoa
- lapsen oikeuksia
- vanhusten oikeuksia
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- terveydenhuoltoa
- alue- ja paikallishallintoa
- Ahvenanmaan itsehallintoa
- liikennettä ja viestintää
- rekisterihallintoa
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- saamelaisasioita
- kirkkoa

**Apulaisoikeusasiamies PASI PÖLÖNEN (31.3. asti) ja apulaisoikeusasiamiehen sijainen MIKKO SARJA (1.4. alkaen)** ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- rikosseuraamusalaa
- taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa
- verotusta
- tulliverotusta
- sosiaalivakuutusta
- toimeentulotukea
- varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- työvoimaa ja työttömyysturvaa
- tietosuojaa, tietohallintoa ja tietoliikennettä

# Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten välinen työnjako 19.6.–31.12.2023

**Oikeusasiamies PETRI JÄÄSKELÄINEN** ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- ylimpiä valtioelimiä
- periaatteellisesti merkittäviä kysymyksiä
- tuomioistuimia, oikeushallintoa ja oikeusapua
- syyttäjälaitosta
- poliisia, hätäkeskuslaitosta ja pelastustointia
- sotilasasioita, puolustushallintoa ja Rajavartiolaitosta (ml. varusmiesten terveydenhuolto)
- Tullia (pl. tulliverotus)
- salaista tiedonhankintaa ja tiedustelua
- kansallisen valvontaelimen tehtävien koordinointia ja raportointia

**Apulaisoikeusasiamies MAIJA SAKSLIN** ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- taloudellista toimintaa, maksuhäiriöitä ja ulosottoa
- sosiaalihuoltoa
- terveydenhuoltoa
- vanhusten oikeuksia
- vammaisten henkilöiden oikeuksia
- alue- ja paikallishallintoa
- Ahvenanmaan itsehallintoa
- verotusta
- tulliverotusta
- ympäristöä
- maa- ja metsätaloutta
- liikennettä ja viestintää
- rekisterihallintoa
- uskonnollisia yhdyskuntia
- saamelaisasioita

**Apulaisoikeusasiamies MIKKO SARJA** ratkaisee asiat, jotka koskevat:

- rikosseuraamusalaa (ml. vankiterveydenhuolto)
- ulkomaalaisia
- lapsen oikeuksia
- yleistä edunvalvontaa
- sosiaalivakuutusta
- toimeentulotukea
- työvoimaa ja työttömyysturvaa
- varhaiskasvatusta, opetusta, tiedettä ja kulttuuria
- kieliasioita

## Liite 3

# Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunta

### EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Jääskeläinen Petri OTT, VT

### EDUSKUNNAN APULAIKOIKEUSASIAMIES

Sakslin Maija OTL  
Pölonen Pasi, OTT, VT (31.3. saakka)  
Sarja Mikko, OTL, VT (1.6. alkaen)

### KANSLIAPÄÄLLIKKÖ

Råman Jari, OTT

### HALLINTOASESSORI

Geisor-Goman Astrid, OTM

### ESITTELIJÄNEUVOKSET

Arjola-Sarja Terhi, OTK, VT (1.2. alkaen,  
ma. 31.1. saakka)  
Eteläpää Mikko, OTK, VT  
Haapamäki Juha, OTK, VT  
Hirvonen Jarmo, OTK, VT (ma.)  
Holman Kristian, OTM, HTM  
Hämeen-Anttila Lotta, VTM, OTM  
Kurki-Suonio Kirsti, OTT  
Laurila Heidi, OTK, VT (1.1. alkaen)  
Niemelä Juha, OTK, VT  
Pirjola Jari, OTT, FM  
Rita Anu, OTK, VT  
Räty Tapio, OTK  
Sarja Mikko, OTL, VT (31.5. saakka)  
Skottman-Kivelä Piatta, OTK, VT (1.12. alkaen)  
Suhonen Iisa, OTK, VT  
Verronen Minna, OTK, VT  
Wähä Susanna, HTM

### VANHEMMAT OIKEUSASIAMIEHENSIHTTEERIT

Anttila Jukka, OTK, VT  
Burrell Riitta, OTT  
Castrén Elina, OTM, VT  
Fagerholm Peter, HTM

Harakka Katja, OTL, KTM, VT (1.4. alkaen)  
Hyttinen Sanna, OTM (1.5. alkaen)  
Ilkka Anne, OTK, VT  
Jackson Riikka, OTM  
Karjalainen-Michael Heli, OTM  
Koli Johanna, VTM  
Konttinen Juha-Pekka, OTK  
Lahtinen Päivi, OTK (16.1. alkaen)  
Lempiäinen Anu, OTM, FM, HTK  
Pihlajisto Päivi, OTK, VT  
Pomell Johanna, OTM (1.4. alkaen,  
virkavapaalla 13.11. alkaen)  
Rantala Johanna, OTM (1.2. alkaen)  
Vartia Matti, OTK, VT  
Vesanto Jyri, OTK, LL.M. (1.4. alkaen)  
Vitie Leena-Maija, OTK, VT  
Wirta Pia, OTK, VT

### OIKEUSASIAMIEHENSIHTTEERIT

Harakka Katja, OTL, KTM, VT (ma. 31.3. saakka)  
Hyttinen Sanna, OTM (ma. 30.4. saakka)  
Kainulainen Pirjo, OTM (ma. 1.3. alkaen)  
Kohvakka Anne, OTK (ma. 13.11. alkaen)  
Rantala Johanna, OTM (ma. 31.1. saakka)  
Tuominen Eeva-Maria, VN, HM (ma.)

### NEUVONTALAKIMIES

Romakkaniemi Jaana, OTK, VT

### TIEDOTTAJA

Dahl Citha, FM

### TIETOHALLINTOASIAANTUNTIJA

Kaikkonen Tapio, tradenomi YAMK (1.4. alkaen)

### TIEDONHALLINTA-ASIAANTUNTIJA

Madetoja Janne, HTM



### TARKASTAJAT

Laakso Reima  
Perälä Antti, HTK, poliisi AMK

### NOTAARIT

Frantti Sanna-Kaisa, tradenomi  
Koskiniemi Taru, HN  
Lehtikangas Kaisu, YTM  
Roininen Sofie, VTM, TM (ma. 1.4. alkaen)  
Tuominen Riina, HTM

### HALLINTOSIHTTEERI

Einola Eija

### KIRJAAJA

Forsell Anu (1.3. alkaen, ma. 29.2. saakka)

### APULAISKIRJAAJA

Forsell Anu (virkaavapaalla 29.2. saakka)  
Palmén Taneli, FM, HuK (1.6. alkaen)

### OSASTOSIHTTEERIT

Bergman Andrea, MA  
Laakkonen Annimari (20.3. alkaen)  
Mattila-Lempinen Anja (31.3. saakka)

### ASIANHALLINTASIHTEERIT

Leinonen Karoliina, tradenomi AMK (1.12.–31.12.)  
Nyberg Ira  
Palmén Taneli, FM, HuK (31.5. saakka)  
Paukku Katri (ma. 27.12. alkaen)

### KANSAINVÄLISTEN ASIOIDEN ASSISTENTTI

Mäkinen Tiina

### TOIMISTOSIHTTEERIT

Haapaniemi Minna (virkaavapaalla 31.8. saakka)  
Holappa Sari  
Hörkkö-Petroff Johanna  
Kaukolinna Mikko  
Keinänen Krissu  
Salminen Virpi  
Saulamaa Riikka, tradenomi (1.11. alkaen,  
ma. 30.10. saakka)

## Ihmisoikeuskeskuksen henkilökunta

### JOHTAJA

Rautio Sirpa, OTK, VT

### ASIAANTUNTIJAT

Ahola Sanna, OTK  
Hakala Elina, YTM (ma.)  
Joronen Mikko, VTM (virkaavapaalla)  
Leikas Leena, OTK, VT  
Sivonen Lauri, FM, VTK (15.6. alkaen)  
Sood Nitin VTM (ma. 1.6.–31.12.,  
virkaavapaalla 19.9. alkaen)  
Villa Susan, YTM

### VIESTINTÄASIAANTUNTIJA

Järnefelt Miro, FM, Ba (1.9. alkaen)

### NUOREMMAT ASIAANTUNTIJAT

Fält Klara, YTM (ma. 1.12. alkaen)  
Korkman Elsa, OTM, ON (ma. 31.7. saakka)  
Kupiainen Emmi, LL.M, LL.B (ma. 1.3. alkaen)  
Myllyaho Sanni, VTM (ma. 31.7. asti)  
Pursimo Mikko, OTM (ma. 1.12. alkaen)

### ASSISTENTTI

Orkokari Minna (1.9. alkaen, ma. 31.8. saakka)

## Liite 4

### Tilastotietoja oikeusasiamiehen toiminnasta

#### KÄSITELTÄVÄNÄ OLLEET LAILLISUUSVALVONTA-ASIAT

##### VUONNA 2023 VIREILLE TULLEET ASIAT 7 311

Kantelut oikeusasiamiehelle	6 843
Oikeuskanslerilta siirtyneet kantelut	281
Omat aloitteet	54
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	133

##### RATKAISTUT ASIAT 7 035

Kantelut	6 840
Oikeuskanslerille siirretyt kantelut	36
Omat aloitteet	39
Lausunto- ja kuulemispyynnöt	120

##### MUUT KÄSITELLYT ASIAT 1 045

Tarkastukset	84
Kanslian hallintoasiat	933
Kansainväliset asiat	28

#### RATKAISTUT ASIAT HALLINNONALOITTAIN

##### KANTELUASIAT 6 876

Sosiaalihuolto	1 124
Poliisi	881
Terveys	795
Rikosseuraamusala	591
Muut hallinnonalat	549
Sosiaalivakuutus	370
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	347
Lainkäyttö	277
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	266
Alue- ja paikallishallinto	226
Ylimmät valtioelimet	184
Ulosotto	184
Ympäristöministeriön hallinnonala	152
Oikeusministeriön hallinnonala	143

Verotus	139
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	107
Yleinen edunvalvonta	104
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	104
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	78
Puolustusministeriön hallinnonala	69
Valtiovarainministeriön hallinnonala	62
Syyttäjät	58
Tulli	30
Ulkoministeriön hallinnonala	16
Sisäministeriön hallinnonala	15
Yksityiset valvottavat	5

**OMAT ALOITTEET** **39**

Sosiaalihuolto	14
Terveys	9
Poliisi	4
Alue- ja paikallishallinto	3
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	2
Valtiovarainministeriön hallinnonala	2
Lainkäyttö	1
Oikeusministeriön hallinnonala	1
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	1
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	1
Ympäristöministeriön hallinnonala	1

**RATKAISTUT KANTELUASIAJAT JA OMAT ALOITTEET YHTEENSÄ** **6 915**

## TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

**KANTELUT 6 876**

**Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut 899**

– syyte	0
– esitutkinnan tarpeen arviointi	4
– huomautus	28
– käsitys	629
– moittiva	458
– ohjaava	171
– esitys	31
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	1
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	17
– loukkauksen hyvittämiseksi	13
– sovitteluksi	0
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	23
– muu toimenpide	184
– sovittelu	4

**Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä 3 099**

– virheellistä menettelyä ei todettu	133
– ei aihetta	2 966
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	1 411
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	1 555

**Kantelua ei tutkittu 2 876**

– ei kuulunut oikeusasiamiehen valvontavaltaan	210
– oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai muutoksenhakumahdollisuus käyttämättä	891
– ei yksilöity	545
– siirto oikeuskanslerille	38
– siirto valtakunnansyyttäjälle	3
– siirto aluehallintoviranomaiselle	78
– siirto ely-keskukselle	1
– siirto muulle viranomaiselle	209
– tapahtumasta oli kulunut yli 2 vuotta	130
– raukesi muulla perusteella	38
– ei vastausta	85
– vastaus ilman toimenpidettä	620

## TOIMENPITEET RATKAISTUISSA ASIOISSA

### OMAT ALOITTEET 39

#### Toimenpiteeseen johtaneet ratkaisut 25

– syyte	0
– esitutkinnan tarpeen arviointi	0
– huomautus	0
– käsitys	17
– moittiva	13
– ohjaava	4
– esitys	2
– virheen korjaamiseksi tai epäkohdan poistamiseksi	0
– säännösten tai määräysten kehittämiseksi	2
– loukkauksen hyvittämiseksi	0
– sovitteluksi	0
– käsittelyaikana tapahtunut korjaus	1
– muu toimenpide	5

#### Asiassa ei aiheutunut toimenpidettä 13

– virheellistä menettelyä ei todettu	0
– ei aihetta	13
– epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä	0
– oikeusasiamiehen toimenpiteisiin	13

#### Omaa aloitetta ei tutkittu 1

**SAAPUNEET KANTELUT HALLINNONALOITTAIN**

Sosiaalihuolto	1 167
Poliisi	888
Terveys	758
Rikosseuraamusala	712
Muut hallinnonalat	576
Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala	400
Sosiaalivakuutus	381
Lainkäyttö	294
Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala	275
Alue- ja paikallishallinto	222
Ylimmät valtioelimet	187
Ulosotto	184
Ympäristöministeriön hallinnonala	160
Oikeusministeriön hallinnonala	143
Verotus	119
Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala	115
Yleinen edunvalvonta	103
Puolustusministeriön hallinnonala	95
Ulkomaalais- ja kansalaisuusasiat	94
Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala	73
Valtiovarainministeriön hallinnonala	55
Syyttäjät	52
Tulli	28
Sisäministeriön hallinnonala	20
Ulkoministeriön hallinnonala	19
Yksityiset valvottavat	4





EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

00102 Eduskunta

PUHELIN 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

[oikeusasiamies@eduskunta.fi](mailto:oikeusasiamies@eduskunta.fi)

[www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)