3.2.2021 EOAK/8278/2020

Lakivaliokunnalle

Asia: Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2019 (K 15/2020)

Teams-kuuleminen pe 5.2.2021 klo 9.15

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntoa ja kuulemista oikeusasiamiehen kertomuksen johdosta. Lakivaliokunta ilmoittanut haluavansa kuulla erityisesti lakivaliokunnan toimialaan kuuluvista asiaryhmistä kuten tuomioistuimet, syyttäjät, rikosseuraamusala, ulosotto, edunvalvonta sekä lapsen oikeudet.

Esitän pyynnön johdosta kunnioittavasti seuraavan. Keskityn lakivaliokunnan pyynnön mukaisiin toimialoihin liittyviin havaintoihin ja aiheisiin, joilla on yhtymäkohtia vireillä oleviin lainvalmisteluhankkeisiin tai joihin muuten saattaa liittyä tarpeita lainmuutoksiin.

Oikeudenkäyntien kesto (kertomuksen jaksot 3.6.1, 3.10.1 ja 4.1.1)

Kuten kertomuksessa on todettu, oikeudenkäyntien kokonaiskesto on edelleen ongelma ja pandemia on entisestään heikentänyt tilannetta.

Yleisten tuomioistuinten osalta oikeudenkäyntejä pyritään osaltaan nopeuttamaan vireillä olevalla lainsäädäntöhankkeella, joka johtaisi siihen, että Ruotsin mallin mukaisesti todistajia ei enää kuultaisi uudelleen hovioikeudessa vaan hovioikeuden tuomarit katsoisivat käräjäoikeudessa todistajien ja muiden henkilöiden kuulemisista tehdyt videotallenteet. Annoin hankkeesta oikeusministeriölle 26.3.2019 lausunnon (sittemmin annettu videotallennustyöryhmän mietintö on parhaillaan lausunnoilla).

Edellä kerrottu hanke on oikeansuuntainen, mutta jää puolitiehen ja takertuu tarpeettomasti Ruotsin malliin. Lukeminen on nopeampaa ja tehokkaampaa kuin videoiden katsominen ja kuunteleminen. Lukemalla olennaiset kohdat löytyvät nopeammin ja ne ovat helposti merkittävissä. Niihin voidaan palata yhä uudelleen ja tarvittaessa litteroitujen lausumien keskeiset kohdat olisivat katsottavissa myös videolta.

Ajatus siitä, että kolme hovioikeudenneuvosta ja asiaa valmisteleva esittelijä kokoontuisivat rutiininomaisesti suurissakin jutuissa kuuntelemaan ja katsomaan todistajien kertomuksia alusta loppuun videolta, ei kuulosta oikeudenkäyntien tehostamiselta. Tehokkaampaa olisi, jos he voisivat tutustua kuulemisista tehtyihin kirjallisiin litterointeihin ja sen jälkeen tarpeen mukaan katsoa videoita olennaisilta osin.

Litterointien laatiminen suurissa ja pitkäkestoisissa jutuissa jo käräjäoikeuskäsittelyn kuluessa helpottaisi kaikkien asianosaisten ja tuomioistuimen työtä varsinkin loppulausuntoja ja tuomiota laadittaessa. Kukaan ei voi muistaa kymmenien tai jopa sadan todistajan kertomusten sisältöä. Ei ole tarkoituksenmukaista, että istuntosalissa kaikkien pöytien takana tehdään vaihtelevilla tavoilla kuulemisista omia muistiinpanoja. Litteroinnit voitaisiin laatia keskitetysti käräjäoikeuden toimesta. Tämä tehostaisi oikeudenkäyntiä enemmän kuin videointi.

Suurissa jutuissa tehtävät litteroinnit edistäisivät myös entistä täsmällisempien muutoksenhakemusten tekemistä, mikä helpottaisi niihin vastaamista ja jäntevöittäisi hovioikeusprosessia.

Litterointien laatimisessa olisi tarkoituksenmukaista hyödyntää kehittyviä automaattisia puheentunnistusmenetelmiä. Vaikka sihteerityövoimaakin jouduttaisiin lisäksi käyttämään, maksaisi panostus itsensä takaisin juristityövoiman käytön säästymisessä.

Työmäärällisesti pienet asiat eivät ole oikeudenhoidon kokonaisuuden kannalta olennaisia, olipa oikeudenkäyntimenettely niissä mikä tahansa. Pikkujutuissa videoiden katsominenkin vie enintään muutaman tunnin – joskin litteroidut kertomukset olisivat niissäkin luettavissa vartissa. Ongelmana ovat pitkäkestoiset isot jutut, jotka nykyisin vievät merkittävän osan tuomioistuinten kokonaisresursseista. Niissä noudatettavat menettelytavat vaikuttavat siksi muidenkin juttujen käsittelyn kestoon olennaisesti.

Todettakoon kertomusvuoden 2019 ulkopuolisena asiana, että olen vuonna 2020 ottanut omana aloitteenani selvitettäväksi hallintooikeuksissa lain mukaan kiireellisesti käsiteltävien asioiden keston (EOAK/8164/2020) samoin kuin kysymyksen hovioikeuksien käytännön mahdollisuuksista noudattaa ratkaisun antamiselle laissa asetettua 30 päivän määräaikaa (EOAK/2472/2020).

Poliisirikosten tutkinnanjohtajien valvonta (kertomus s. 165)

Syyttäjien rooli poliisirikosten tutkinnanjohtajina on korostunut. Järjestelmän uskottavuuden kannalta on olennaista, että syyttäjätutkinnanjohtajien tosiasialliset toimintamahdollisuudet ja riippumattomuus poliisista turvataan ja että myös heidän omaa toimintaansa valvotaan.

OA Jääskeläinen totesi kertomusvuoden ratkaisussaan, että syyttäjätutkinnanjohtajalla ei ole suoraan tutkinnanjohtajan tehtävän perusteella pääsyä esitutkinnassa käytettäviin poliisin sisäisiin tietojärjestelmiin. Syyttäjälaitoksella ei myöskään ole oikeutta käyttää poliisiasiain tietojärjestelmää syyttäjätutkinnanjohtajien tai poliisirikosasian esitutkintaan osallistuvan poliisin henkilöstön toiminnan valvontaan.

OA piti epätyydyttävänä, että syyttäjälaitoksella ei ole oikeutta käyttää poliisiasiain tietojärjestelmää syyttäjätutkinnanjohtajien tai muidenkaan syyttäjien taikka poliisirikosasian esitutkintaan osallistuvan poliisin henkilöstön toiminnan valvontaan. Tietojärjestelmiä tulisi OA:n mielestä voida hyödyntää järjestelmän uskottavuutta tukevan tehokkaan valvonnan edellyttämällä tavalla.

Vakavasti loukkaantuneen rikoksen uhrin teletietojen hankkiminen ilman uhrin suostumusta (kertomus s. 196)

Tilanteessa oli kysymys epäillystä tapon yrityksestä, jossa televalvontaa haettiin rikoksen asianomistajan teleosoitteeseen. Lain mukaan suostumusta televalvontaan ei edellytetä tilanteessa, jossa joku on saanut rikoksen johdosta surmansa. Kun kysymys on tapon yrityksestä, jonka asianomistaja on hengissä, laki ei kuitenkaan mahdollista tällaisen pakkokeinon käyttöä ilman asianomistajan suostumusta, vaikka hän olisi vammojensa vuoksi kykenemätön antamaan suostumustaan.

Kyseisessä asiassa kaikki selvitysten ja lausuntojen antajat katsoivat, että pakkokeinolakiin olisi syytä saada lisätoimivaltuus televalvontaan tilanteissa, joissa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltija on joutunut vakavan väkivaltarikoksen uhriksi ja on epäillyn rikoksen johdosta kykenemätön antamaan laissa tarkoitettua suostumusta, vaikka ei ole saanut rikoksen johdosta surmaansa.

OA katsoi asiassa menetellyn lainvastaisesti ja lähetti jäljennöksen päätöksestään oikeusministeriölle lainsäädännön mahdollisen tarkistamistarpeen arviointia varten.

Maksuhäiriömerkinnät (kertomus s. 218)

OA:n laillisuusvalvonnassa on käsitelty kanteluita, joissa riita-asiassa annettu tuomio on johtanut maksuhäiriömerkintään, vaikka kysymys on ollut aidosti maksuvelvollisuutta koskevan riidan ratkaisusta eikä siis maksukyvyttömyydestä. Oikeusministeriö on sittemmin lisännyt Tuomas-järjestelmään koodin, jota käyttämällä estetään käsittelyn aikana riitautettujen ratkaisujen siirtyminen luottotietoyritykselle. Tätä koodia koskevan ohjeen noudattamista tarkasteltiin kertomusvuonna Helsingin käräjäoikeuden tarkastuksella (EOAK/1406/2019). Koodin

käytön selvittämistä on jatkettu AOA Pölösen omana aloitteena (EOAK/5561/2019; vireillä).

Yksityisten luottotietoyhtiöiden valvonta ei kuulu OA:n toimivaltaan. Luottotietoyhtiöiden rekistereissä mahdollisesti vielä olleiden virheellisen maksuhäiriömerkintöjen johdosta OA on ottanut omana aloitteenaan selvitettäväksi tietosuojavaltuutetun menettelyt sen varmistamiseksi, ettei virheellisiä merkintöjä ole jäänyt luottotietorekistereihin (EOAK/3274/2018; vireillä). OA on vuonna 2020 (ei siis kertomusvuonna) OM:lle antamassaan lausunnossa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi luottotietolain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta todennut, että velallisen oikeussuojan toteutumisen valvonta tehostuisi, jos luototietoyhtiöiden valvonta kuuluisi ylimpien laillisuusvalvojien eli oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin toimivaltaan. Lausunnossaan OA esitti, että luottotietotoiminnan yhteiskunnallisen tehtävän ja tosiasiallisen rekisteröidyn oikeuksiin merkittävästi vaikuttavan luonteen vuoksi tehtävä olisi määriteltävä julkiseksi hallintotehtäväksi tai ainakin julkiseksi tehtäväksi.

Ylivelkaantuminen ja asiakasmaksut (kertomus s. 218–220)

Merkittävä kysymys ylivelkaantumisessa on perinnästä aiheutuvien kulujen kasaantuminen usein jo muutoinkin haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Kertomusvuonna tutkittiin useita erityisesti terveydenhuollon maksujen maksuunpanomenettelyä ja perintää koskevaa asiaa (s. 139, 141). Niissä korostui maksun huojentamista koskevan neuvonnan ja ohjeistuksen puutteellisuus ja eräiden ryhmien, kuten lasten ja turvakieltoasiakkaiden, laskutusmenettelyn epäkohdat.

Edunvalvonta (kertomus s. 291–295)

Edunvalvontaa koskevat asiat kuuluvat OA Jääskeläisen ratkaistaviin. Kertomusvuonna edunvalvonta-asioita saapui 92 ja ratkaistiin 73, määrät vastaavat viime vuosien tasoa. Ratkaisuista 7 (9,6 %) johti oikeusasiamiehen toimenpiteeseen.

Asiat koskivat päämiehelle annettavia käyttövaroja, laskujen maksamista, edunvalvonnan tarpeellisuutta tai tarpeettomuutta ja tämän kysymyksen selvittämistapaa, edunvalvojan yhteydenpitoa päämieheen tai läheisiin, päämiehen tai omaisten oikeutta saada tietoja asioiden hoitamisesta, päämiehen omaisuuden myymistä ja irtaimen käsittelyä, holhouslupa-asioiden käsittelyä ja hyvän hallinnon noudattamista kuten neuvontaa, kuulemista, käsittelyaikoja ja virkamiehen käytöstä.

Voidaan todeta, että valtiokonttorin korvausratkaisuista (s. 133–134) huomattava osa koski valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien edunvalvontatoimistoja. Korvauksia maksettiin muutamista kymmenistä useisiin tuhansiin euroihin. Asioissa oli kyse mm. erilaisista lai-

minlyönneistä (kanteen nostamatta jättäminen, perintätoimiin ryhtyminen, etuuksien hakematta jättäminen, tarpeettomien sopimusten irtisanomatta jättäminen ym.).

Rikosseuraamusala (kertomuksen jaksot 4.7 ja 3.5.12)

Rikosseuraamusalaa koskevien asioiden osalta viittaan kertomuksen asiaryhmittäiseen jaksoon 4.7 (s. 204–216) sekä jaksossa 3.5.12 kerrottuun oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan kidutuksen vastaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT) rikosseuraamusalan osalta (s. 91–99).

Keskeisiä ja yleisiä ongelmia rikosseuraamusalalla ovat muun muassa seuraavat:

-oikeusturvan toteutumista varantavat menettelyvirheet. Tyypillisiä virheitä ovat asianosaisen kuulematta jättäminen, asian puutteellinen selvittäminen, päätöksen puutteellinen perusteleminen tai muutoksenhakuohjauksen antamatta jättäminen (s. 208–211)

- yksityiselämän suojaan ja henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen laajemmin kuin laissa sallitaan. Tyypillisesti virheitä tapahtuu erilaisten tarkastus- ja valvontatoimenpiteiden yhteydessä (s. 211–212)

- rangaistusajan suunnitteluun ja rangaistusajan suunnitelman seurantaan liittyvät ongelmat (s. 212–213)

- sellin ulkopuolinen aika (s. 213–214), johon liittyvistä ongelmista tarkemmin jäljempänä tarkastushavaintojen osalta

Vankeja ja tutkintavankeja koskevassa lainsäädännössä havaittiin vuonna 2019 useita täsmentämistarpeita, jotka AOA saattoi oikeusministeriön tietoon (s. 206–208). Kyse oli muun muassa seuraavista asioista:

- tupakoinnin rajoittaminen, josta sittemmin annettiinkin hallituksen esitys, joka on parhaillaan lakivaliokunnan käsiteltävänä

- avolaitossijoittelua koskeva sääntely on eräiltä osin aukollinen (määräaikainen sijoittaminen / toistaiseksi)

- vangin sähköisiä yhteyksiä, muun muassa älypuhelimen ja internetin käyttöä koskeva sääntely ei ole riittävän selvää (opinto- tai siviilityölupa, poistumislupa, avolaitostyö)

- vangin maksuvälineiden käyttöä koskevassa sääntelyssä on joitakin epäselvyyksiä (päätöskriteerit)

Tietojeni mukaan oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosaston on tarkoitus käynnistää laajempi vankeuslain ja tutkintavankeuslain muutostarpeiden tarkastelu.

Tarkastushavaintoina todettiin muun muassa kahden suuren vankilan, Turun ja Sukeva vankiloiden, ongelmat järjestäytyneiden rikollisryhmien sijoittelussa. Kummassakin vankilan rikollisryhmien jäsenet olivat painostaneet muuta vankiyhteisöä. Vankiloissa ryhdyttiin sittemmin korjaaviin toimiin osastosijoittelun keinoin.

Tyypillinen tarkastushavainto on, ja oli myös vuonna 2019, että vangit saavat viettää liian vähän aikaa sellinsä ulkopuolella. Kansainvälisten suositusten mukainen vähimmäisaika sellin ulkopuolella on kahdeksan tuntia päivässä. Lisäksi tämä aika tulisi olla mahdollista käyttää mielekkäällä, vankia ja hänen yhteiskuntaan sopeutumista tukevalla tavalla. Myös kotimainen lainsäädäntö edellyttää, että vangeilla tulee olla mahdollisuus osallistua toimintaan, kuten työhön, koulutukseen tai kuntoutukseen sekä lisäksi vapaa-ajantoimintaan. Silloin kun tämä ei toteudu, kyse on pitkälti siitä, että henkilöstövoimavarat ovat liian niukat.

Lapsen oikeudet (kertomuksen jakso 4.12)

Lapsen oikeuksia koskevat asiat kuuluvat AOA Maija Sakslinin ratkaistaviin.

Lapsen huolto – vaikeat huoltoriidat

Kertomusvuonna 2019 ratkaistiin 20 lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevaa kantelua. Kantelut koskivat vaikeita huoltoriitoja.

Usein kantelijat kertovat toisen vanhemman pyrkivän vieraannuttamaan lasta toisesta vanhemmasta ja arvostelevat viranomaisia siitä, ettei vieraannuttamista tunnisteta eikä siihen puututa riittävän määrätietoisesti. Lisäksi arvostellaan sosiaalityöntekijöitä, lastensuojeluviranomaisen menettelyä sekä tuomareita puolueellisuudesta, erityisesti olosuhdeselvityksen laatimisessa tai tuomarin menettelyä oikeudenkäynnissä muutoin.

Tyypillisesti huoltoriitoihin liittyvät kantelut koskevat lastensuojelua. Tämä johtunee siitä, että vanhempien erimielisyydet vaikean huoltoriidan aikana vaikuttavat lapsiin siinä määrin, että lapset alkavat oireilla ja perhe asioi myös lastensuojeluviranomaisen kanssa. Riitaisen tilanteen jatkuessa lapsi saattaa olla asiakkaana myös lastenpsykiatrian toimintayksiköissä.

> Vaikeiden huoltoriitojen käsittely jatkuu käräjäoikeuden jälkeen usein hovioikeudessa, mikäli hovioikeus myöntää jatkokäsittelyluvan. Sa-

maan aikaan voidaan käräjäoikeudessa panna vireille lapsen huoltoa tai tapaamisoikeutta koskeva täytäntöönpanomenettely, sillä käräjäoikeuden päätös on täytäntöönpanokelpoinen ilman lainvoimaakin, ellei päätöksessä toisin todeta. Hovioikeuden ratkaisun perusteella on mahdollista hakea valituslupaa korkeimmasta oikeudesta. Samaan aikaan toinen tai sama vanhempi voi tehdä käräjäoikeudelle uuden lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan hakemuksen sillä perusteella, että olosuhteet ovat muuttuneet. Turhien hakemusten käsittelyä on pyritty ehkäisemään 1.12.2019 voimaan tulleella lapsenhuoltolain 14 a §:n muutoksella.

Vaikeimmissa tilanteissa mielestään väärin kohdelluksi tullut vanhempi voi myös panna vireille erilaisia muitakin prosesseja, kuten vahingonkorvausvaatimuksia viranomaisia kohtaan, ja kantelee eri viranomaisten menettelyistä oikeusasiamiehelle.

Oikeusasiamiehen mahdollisuudet toimienpiteisiin huoltoriidoissa ovat kuitenkin hyvin rajallisia.
Vireilläolo. Viranomaisen puolueellisuutta tai epätasapuolista menettelyä tai vieraannuttamisen tunnistamatta jättämistä koskeva kantelu tehdään usein samaan aikaan, kun alkuperäinen huoltoriita, uusi huoltoriita tai täytäntöönpanoriita on vireillä jossain tuomioistuimessa. Oikeusasiamies ei puutu vireillä oleviin asioihin. Asianosaiset ohjataan osoittamaan väitteensä vireillä olevaan oikeudenkäyntiin. Kantelumenettely ei voi toimia toissijaisena forumina vanhemman huoltoriidassa.

Olosuhdeselvityksen yhteys oikeudenkäyntiin. Olosuhdeselvitys laaditaan käräjäoikeuden pyynnöstä ja sen tai hovioikeuden ratkaisutoimintaa varten. Olosuhdeselvitystä koskevat väitteet tulee osoittaa asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle.

Tuomioistuimen riippumaton asema. Huoltoriitojen tuomioistuinpäätöksiä koskeva arvostelu osuu useimmiten tuomioistuimen harkintavallan käytön rajoihin. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeuksia koskevissa asioissa tuomioistuimen harkintavalta on verrattain laaja. Oikeusasiamies kunnioittaa tuomioistuimien riippumatonta asemaa tuomiovallan käytössä. Kantelu ei tällöin voi johtaa tutkintaan. Oikeusasiamies ei luonnollisesti voi myöskään muuttaa tuomioistuimen ratkaisuja.

Viranomaisen puolueettomuus. Väitetty puolueellinen tai muulla tavoin virheellinen menettely on hyvin harvoin niin ilmeistä, että se voidaan todeta kirjallisen kantelun ja selvityksen perusteella.

Yhteenveto. Oikeusasiamies saa kanteluita vanhemmilta, jotka kokevat tulleensa kohdelluiksi väärin lastaan koskevassa huoltoriidassa. Näitä yhteydenottoja tulee runsaasti myös puhelimitse, jolloin kysytään neuvoa kantelun tekemiseksi. Edellä esitettyjen syiden vuoksi

huoltoriitoja koskevat johtavat kuitenkin vain hyvin harvoin toimenpiteisiin.

Suurin ongelma on kuitenkin se, että vaikea ja pitkään jatkuva huoltoriita on ilmeinen vaara lapsen hyvinvoinnille. Huoltoriitoihin liittyviä viranomaismenettelyjä tulisi arvioida tarkemmin lasten perus- ja ihmisoikeuksia koskevien epäkohtien ja kehittämistarpeiden tunnistamiseksi.

Lastenvalvojat

Kanteluissa arvostellaan säännöllisesti myös lastenvalvojien menettelyä. Joidenkin kuntien lastenvalvojille on pitkät jonotusajat tai asioiden käsittely kestää pitkään. Kertomusvuonna ratkaistiin pitkää käsittelyaikaa koskeva kantelu. Tilanteeseen oli kuitenkin myöhemmin puututtu, ja asian tila oli yleisellä tasolla korjaantunut. Kantelijan tilanteeseen korjaus ei kuitenkaan ollut ehtinyt vaikuttaa (1855/2019).
Myönteisenä voitaneen pitää sitä, että huolto- ja tapaamisoikeusriitojen sovittelumenettelyyn tuomioistuimissa (niin sanottu Follo-sovittelu) ei ole juurikaan kohdistunut kanteluita.

Lapsen elatusta koskevan lainsäädännön uudistaminen

Lapsen oikeutta elatukseen ja elatusavun määräytymistä koskee laki lapsen elatuksesta, joka on annettu vuonna 1975 ja tullut voimaan 1.1.1976. Käytännössä keskeisessä asemassa lain tulkinnassa on ollut oikeusministeriössä laadittu ohje lapsen elatusavun suuruuden arvioimiseksi vuodelta 2007 (oikeusministeriön julkaisu 2007:2).

Ohjeen laatimista valmistellut työryhmä asetettiin helmikuun alussa vuonna 2005, eikä ohjetta ole tämän jälkeen tarkistettu muuten kuin ohjeellisten euromäärien osalta. Ohjeessa ei ole siten otettu huomioon 1.12.2019 voimaan tullutta vuoroasumista koskenutta lainsäädäntöuudistusta. Ohje ei vastaa muutoinkaan kaikilta osin tämän päivän vaatimuksiin.

Kertomusvuonna (2019) ratkaistiin yhteensä seitsemän lapsen elatusta koskenutta kantelua. Näihin sisältyi yksi lastenvalvojan menettelyä koskenut moittiva ratkaisu. Lastenvalvoja oli korjannut kantelijan lasten elatussopimuksia asianosaisia kuulematta ja muuttanut samalla elatuksen määrää. Lastenvalvojien yksikössä oli menetelty lainvastaisesti. Asian käsittely oli myös viipynyt eikä kantelijan tiedusteluihin ollut vastattu asianmukaisesti (212/2018).

Vuonna 2020 Isät lasten asialla ry, Miesten tasa-arvo ry sekä kolme yksityishenkilöä arvostelivat THL:n menettelyä kansallisen asiantuntijaryhmän asettamisessa valmistelemaan ohjeistusta ns. olosuhdeselvitysten laatimisen tueksi. Arvostelu kohdistuu työryhmän kokoonpa-

noon (kaikki naisia). Asia on vireillä ja siinä on pyydetty selvityksiä tasa-arvolain 4 a §:n 1 momenttiin viitaten.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.