Mikko Puumalainen
Apulaisoikeuskansleri

Perustuslakivaliokunta 4.6.2020

K 12/2020 vp, oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 2019

1. Korona

Koronaepidemia alkoi helmi-maaliskuussa 2020 ja siten se ei tarkkaan ottaen koske kertomusvuotta 2019. Asiaa on kuitenkin käsitelty kertomuksessa.

Korona muutti oikeusvalvontaa:

- kanteluiden määrä lisääntyi,
- valvontatyö vaikeutui merkittävästi: ei mahdollisuuksia tavanomaisiin, laillisuusvalvontatoimiin, kuten tarkastuskäynteihin,
- etäyhteyksin tehtyjä laillisuusvalvontakäyntejä kokeiltiin, mutta kokemus oli, että ne soveltuvat lähinnä tiedonsaantiin, ei aitoon ja vaativaan vuorovaikutukseen,
- korona toi esiin uudenlaisia ongelmia, mutta samalla se myös herätti huolen siitä, että vanhat ongelmat pahenevat, esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa,
- kanteluiden lisääntyminen sitoi merkittävästi laillisuusvalvonnan resursseja kiireellisiin ja aikasidonnaisiin toimiin, jolloin mahdollisuudet oma-aloitteiseen toimintaan vähenivät.

Oikeusvalvonnan reagointia koronaan:

- pyrittiin ripeästi ottamaan seurantaan tiettyjä pulmallisia aloja, joiden kohdalla oli oletettavaa, että korona tulee vaikeuttamaan niiden tilannetta,
- ensimmäisen vaiheen ripeillä selvityspyynnöillä pyrittiin varmistamaan, ettei epidemia aikaansaa mitään dramaattisia huononnuksia,
- saattamalla tähän liittyviä omia aloitteita vireille, pyrittiin myös kiinnittämään ao. hallinnonalan huomiota tarpeeseen seurata asian kehitystä,
- koronaepidemian pitkittyminen on siirtänyt mahdollisuutta tehdä johtopäätöksiä epidemian vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin, mutta tietoja on kuitenkin päivitetty epidemian kuluessa.

Koronaan liittyvät omat aloitteet:

- epidemian alussa avasimme muun muassa seuraavat omat aloitteet:
- Kotihoidon laatu: hoitajien määrä/asiakas kotiin annettavissa palveluissa, OKV/290/70/2020),

- Lastensuojelupalvelujen (OKV/293/70/2020) sekä lasten- ja nuorisopsykiatristen palvelujen järjestäminen ja saatavuus (OKV/294/70/2020) koronavirusepidemian aikana
- Kelan varautuminen asiamäärien kasvuun Covid-19 pandemian ja poikkeusolojen vuoksi (OKV/568/70/2020)
- Varautuminen asiamäärien kasvuun TE-toimistoissa Covid-19 pandemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi (OKV/570/70/2020)
- Työttömyyskassojen asiamäärien kasvu Covid-19 pandemian ja poikkeusolojen vaikutusten vuoksi (OKV/572/70/2020)
- Lähisuhdeväkivallan uhrien ja tekijöiden palvelujen tarve poikkeusoloissa (OKV/773/70/2020)
- koronan vaikutuksista esimerkiksi lastensuojelussa on vielä liian varhaista sanoa: alkuvaiheen kokemukset eivät olleet vielä erityisen huolestuttavia, mutta epidemian pitkittyessä tilanne on voinut muuttua. Tämän seuraamiseksi tietoja on päivitetty.

2. Lastensuojelu

Kertomuksen 2019 aok:n puheenvuoro käsitteli lastensuojelun arkea. Siinä nostettiin esille kootusti apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa esille nousseita lastensuojelun ongelmakohtia. Kiinnitimme huomiota muun muassa siihen, että

- lastensuojelutyöntekijöitä on liian vähän, vaihtuvuutta on liikaa, työ liian yksinäistä ja siitä saa liian vähän arvostusta,
- lastensuojelu ei ole päihde- eikä terveydenhoitoa, mutta näitä palveluita kuitenkin kipeästi tarvitaan,
- lastensuojelun palveluntarjoajien, palvelujen ja varsinkin ulkoistettujen palveluiden valvontaa pitää vahvistaa eikä se voi perustua vain omavalvontaan tai määräaikatilastoihin.

Valtioneuvostossa on parhaillaan vireillä lastensuojelulain uudistamista koskeva uudistus (Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 22.4.2021, VN/463/2021, määräpäivä 20.5.2021).

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muun muassa

- lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän rajaamista,
- erityistä ja monialaista tukea kuten päihdeongelmissa tarvitsevien lasten sijaishuollon sisällöstä, tarkoituksesta ja järjestämisestä säätämistä.
- erityisen huolenpidon jaksoa (60 a §) pidennetään ja sen hoidollista ja kuntouttavaa sisältöä selkeytetään ja se keskitetään julkisten toimijoiden laitoksille.
- vähimmäishenkilömitoituksia vaativan sijaishuollon laitoksissa ja erityisen huolenpidon laitoksissa nostetaan.

Ministeriön lainvalmistelussa oikeuskanslerin kertomuksessa 2019 mainitut huolenaiheet on lähes kaikki otettu huomioon, lähinnä lukuun ottamatta omavalvontaa ja määräaikatilastojen luotettavuutta.

(Omavalvontaa yleisesti sosiaalihuollossa käsittelimme sitä koskevassa omassa aloitteessamme (Sosiaalihuollon omavalvonnan toimivuus, OKV/33/70/2020) Totesimme siinä muun muassa, että sosiaalihuollon omavalvonnassa on huolestuttava ero yhtäältä käytännön sekä toisaalta lainsäädännön ja viranomaisohjauksen tarkoituksen välillä.)

3. Lähisuhdeväkivalta

Käsitellessään valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomusta vuodelta 2018 perustuslakivaliokunta kiinnitti mietinnössään (PeVM 16/2020 vp - K 2/2019 vp) huomiota siihen, että Istanbulin sopimuksen toimeenpano ja poliisin ohjeistuksen kehittäminen ovat seurannassa oikeuskanslerinvirastossa. Valiokunta piti asiaa tärkeänä.

Valiokunnan tarkoittamassa asiassa oli kyse kahdesta tekemästämme lähisuhdeväkivaltaa ja sen torjuntaa koskevasta ratkaisusta. Jälkimmäinen koski Poliisihallituksen lähisuhdeväkivaltaa koskevia ohjeita (OKV/11/50/2019), jossa arvioitiin Poliisihallituksen antamia ja vuoden 2019 alusta voimaan tulleet lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua koskevia ohjeita.

Kirjoitimme jälkimmäisessä päätöksessä muun muassa, että ”Poliisin toiminnan lopputuloksena tulee parisuhdeväkivaltatapauksissa olla, että jo ensimmäisen yhteydenoton jälkeen asianosaiset saavat tarvitsemaansa ohjausta tukipalveluihin, asianomistajan suojelutarve arvioidaan asianmukaisesti ja samalla arvioidaan myös mahdollinen väliaikaisen lähestymiskiellon tarve. Tämän toteutuminen edellyttää, että Poliisihallituksen ohjeita kehitetään ja että ohjeista poliisiorganisaatiossa tiedotetaan riittävästi. Ohjeistuksella on suuri merkitys perusoikeuksien toteutumisen ja kansainvälisten ja eurooppalaisten velvoitteiden toimeenpanon sekä yhdenmukaisen ja jalkautetun soveltamiskäytännön kannalta. Se puuttuu vakavaan perusoikeusongelmaan ja toimiessaan voi myös antaa tukea käytännön poliisitoiminnalle.”

Päätösten jälkeen Poliisihallitus uusi ohjeistuksensa (Poliisihallituksen ohje Poliisin toiminnasta perhe- ja lähisuhdeväkivallan sekä naisiin kohdistuvan väkivallan tapauksissa; 05.06.2020 POL-2020-28566, Voimassaoloaika 1.7.2020 - 30.6.2025).

Uusissa ohjeissa on olennaisin osin huomioitu päätöksissämme esittämät huomiot. Poliisihallinnosta saamamme tiedon mukaan uusi ohjeistus on otettu myös osaksi poliisin perus-, täydennys- ja erikoistumiskoulutusta. PolAmk:n ja RIKUn mukaan poliisitoiminnassa on ollut nähtävissä ripeästi ja selkeästi tapahtunut lisääntynyt lähisuhdeväkivallan uhrien ohjaaminen tukipalveluiden piiriin.

4. Tuomioistuimet

Apulaisoikeuskanslerin suorittamassa laillisuusvalvonnassa on yksittäisten tapahtumien ohella ollut tärkeää pyrkiä identifioimaan systemaattisia ja rakenteellisia ongelmia. Näitä voidaan havaita oma-aloitteisen toiminnan keinoin. Kertomusvuodelta 2019 voidaan nostaa esiin kaksi esimerkkiä.

Kertomuksen sivulla 95 on kuvattu oikeuskanslerin tuomioistuinvalvonnan keinoja. Yksi niistä on rangaistustuomioiden tarkastus. Vuonna 2019 oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin 6 332 rangaistustuomiota.

4.1 Rikosuhrimaksut (s. 102-103)

Rangaistustuomioiden tarkastuksessa pantiin merkille, että rikosuhrimaksuja koskevat virheet olivat lisääntyneet merkittävästi ja nousseet rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella vireille tulleiden asioiden suurimmaksi virheryhmäksi. Käräjätuomareiden antamien selvitysten mukaan selityksenä rikosuhrimaksun määräämättä jättämiselle oli usein se, ettei syyttäjä ole haastehakemuksessa vaatinut rikosuhrimaksun määräämistä vastaajalle tai että maksun määrääminen on huomaamattomuudesta unohtunut.

Yksittäisesti kyse ei ole merkittävästä virheestä. Rikosuhrimaksun määrä voi olla joko 40 tai 80 euroa. Tarkastustoiminnassa oli kuitenkin havaittu selvä systemaattinen ongelma, joka oli johtanut siihen, että rikosuhrimaksujen karttuminen yleisesti ei ollut ollut odotusten mukaista. Rikosuhrimaksun tarkoituksena on vahvistaa rikoksen uhreille suunnattujen tukipalveluiden valtionrahoitusta rikosuhrimaksun tuottoa vastaavalla määrällä. Oikeusministeriön huomiota kiinnitettiin asiaan ja nyt rikosuhrimaksujen määräämistä

koskevien virheiden määrä on vähentynyt olennaisesti. Yhtenä vaikuttavana toimenpiteenä on ollut tietojärjestelmiin tuomarin avuksi tehty muistutus asiasta.

4.2 Rikostuomioiden jakelu (s. 106-108)

Rangaistustuomioiden tarkastamisen yhteydessä ilmeni yhdessä rikosasiassa, että tuomion jakelu rikostuomiosovellus Ritussa oli jäänyt hovioikeudessa muodostamatta ajallaan. Tässä jakelussa on kysymys tuomioon sisältyvien tietojen välittämisestä kyseisessä sovelluksessa täytäntöönpano- ja rekisteriviranomaisille.

Hovioikeuksissa oli lukuisissa tapauksissa laiminlyöty muodostaa rikostuomioiden jakelut asianmukaisesti. Pisimmillään hovioikeuden tuomion jakelu oli ollut muodostamatta usean vuoden ajan. Ongelma oli vakava, koska rangaistusten täytäntöönpano on rangaistusvastuun toteuttamisen ja uskottavan rikosoikeudellisen järjestelmän olennainen osa. Ilman rikostuomioiden jakelua koko rikosprosessi on tarkoitukseton, koska jakelun asianmukainen muodostaminen Ritussa on edellytys tuomioiden täytäntöönpanolle.

Hovioikeuksien huomiota kiinnitettiin asiaan tammikuussa 2019 ja joulukuussa 2019 saatoimme todeta, että hovioikeuksien tekemien ilmoitusten perusteella näytti siltä, että hovioikeuksien rikostuomioiden jakelun muodostamisessa ei enää juurikaan ollut aiemmin todettuja puutteita. Oikeusrekisterikeskuksesta saadun tiedon mukaan Rituun oli joulukuussa 2019 myös tehty päivitys, joka mahdollistaa haun hovioikeuksien ratkaisuista, joissa ei ole muodostettu yhtään jakelua.