

11.6.2010

Dnro 1579/5/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

LAUSUNTO YK:N TALOUDELLISIA, SOSIAALISIA JA SIVISTYKSELLISIÄ (TSS) OIKEUKSIA KOSKEVAN YLEISSOPIMUKSEN 6. MÄÄRÄAIKAISRAPORTIN LAATIMISTA VARTEN

Ulkoasiainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä (TSS) oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6. määräaikaisraportin laatimista varten uusien raportointiohjeiden pohjalta.

Lausuntonani esitän seuraavaa.

YLEISTÄ

Perustuslain mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät tehtävänsä. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusasiamies antaa eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön, julkisen hallinnon ja julkisten tehtävien hoidon tilasta samoin kuin lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Kertomukseen sisältyy erityinen jakso perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Oikeusasiamiehen kertomukset julkaistaan suomeksi ja ruotsiksi. Lisäksi kertomuksesta laaditaan englanninkielinen tiivistelmä. Kertomukset ja tiivistelmät on julkaistu myös oikeusasiamiehen kotisivuilla internetosoitteessa www.oikeusasiamies.fi. Edellä mainitun aineiston lisäksi verkkosivulta löytyvät oikeusasiamiehen merkittävämät ratkaisut kokonaisuudessaan. Verkossa julkaistujen ratkaisujen diaarinumero on jäljempänä alleiviivattu. Jäljempänä viitattava Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja on julkaistu myös kotisivulla suomen-, ruotsin ja englanninkielisenä.

Lausuntoni sisältää oikeusasiamiehen havaintoja ja kannanottoja Suomen edellisen, 5. määräaikaisraportin jälkeiseltä ajalta, toisin sanoen loppuvuodesta 2005 tähän päivään. Lausunnossa painotetaan kuitenkin uusimpia havaintoja ja kannanottoja. Ne on pyritty valitsemaan siten, että ne ilmentävät TSS-oikeuksien toteutumiseen liittyviä yleisiä ongelmia.

Lausunto on jäsennetty artikloittain ja siinä on pyritty vastaamaan TSS-raportointia koskevissa uusissa laadintaohjeissa oleviin kysymyksiin ja ottamaan huomioon Suomen 5. määräaikaisraportista esitetyt loppupäätelmät.

TSS-SOPIMUKSEN YKSITTÄISIIN ARTIKLOIHIN LIITTYVIÄ HAVAINTOJA JA KANNANOTTOJA

Oikeuksien täysimääräinen toteuttaminen (2 artikla)

Perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiskeinot

Entinen oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio korosti useassa puheenvuorossaan tarvetta luoda uusia keinoja perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseksi. Tällaisia keinoja ovat mm. perus- ja ihmisoikeusloukkausten kansallinen hyvittäminen ja kansallisen ihmisoikeusstrategian laatiminen.

Puheenvuorossaan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2005 oikeusasiamies totesi, että perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisveloitteeseen voidaan hyvin katsoa sopivan velvoite perusoikeusloukkauksien hyvittämiseen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tämä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen velvoittava säännös edellyttää julkiselta vallalta lainsäädäntötoimia, voimavarojen kohdentamista sekä perus- ja ihmisoikeusmyönteistä lain-tulkintaa, jotta perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat käytännössä. Myös riittävä valvonta on välttämätöntä. Oikeusasiamiehen mielestä tapahtuneiden loukkausten hyvittäminen kuuluisi luontevana jatkona tähän.

Puheenvuorossaan vuoden 2006 toimintakertomuksessa oikeusasiamies esitti, että perus- ja ihmisoikeusloukkausten estäminen otettaisiin hallituksen tavoitteeksi ja sen toteuttamiseksi laadittaisiin eri hallinnonalat kattava strategia. Hallinnoilla tunnetaan varsin hyvin keskeiset ja merkittävät rakenteelliset ongelmat, jotka estävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista meidän maassamme. Kansallisen strategian ihmisoikeuksien turvaamiseksi tulee lähteä siitä, että perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien loukkaukset estetään ennalta. Tähän liittyy luontevasti kansallisten ihmisoikeusrakenteiden arviointi.

Riitta-Leena Paunio on jatkanut näiden keinojen pohdintaa myös vuoden 2009 kertomuspuheenvuorossaan.

Ehdotus ihmisoikeuskeskuksen perustamiseksi

Oikeusministeriön asettama työryhmä on 7.6.2010 ehdottanut, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian yhteyteen perustettaisiin vuoden 2012 alusta toiminnallisesti itsenäinen ja riippumaton Ihmisoikeuskeskus. Keskuksen tehtävänä olisi edistää perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa tiedotusta, kasvatusta, koulutusta ja tutkimusta sekä näihin liittyvää yhteistyötä. Keskus laatisi selvityksiä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä tekisi aloitteita ja antaisi lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi (Kansallisen ihmisoikeusinstituution perustaminen. Ehdotus oikeusasiamiehestä ja oikeuskanslerista annettujen lakien muuttamiseksi. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 45/2010).

Oikeus nauttia oikeudenmukaisista ja suotuisista työoloista (7 artikla)

(23) Indicate what legal, administrative or other provisions have been taken to ensure safety and healthy conditions at the workplace and their enforcement in practice.

Terveyskeskuksen kosteus- ja homevaurioitunutta kuntoutuskotia oli osittain korjattu vuosien varrella ja eniten oireilevaa henkilökuntaa ja potilaita oli ensi vaiheessa siirretty muihin tiloihin tai toisiin toimipisteisiin, mutta lopulta rakennus oli päätetty peruskorjata ja etsiä potilaille sopivat väistötilat. Kaupungin määrätietoisempi toiminta sisäilmaongelmien kokonaisvaltaiseksi poistamiseksi ja korjaamiseksi jo alkuvaiheessa olisi paremmin vastannut julkiselle vallalle

asetettua velvoitetta huolehtia työvoiman suojelusta ja edistää väestön terveyttä (päättös 30.11.2009, dnro 2788/4/07).

Apulaisoikeusasiamies arvosteli Helsingin kaupunkia riittämättömistä toimista eräiden koulujen sisäilmahaittojen selvittämiseksi ja poistamiseksi. Kaupungin opetusviraston ja kiinteistöviraston olisi tullut toimia määrätietoisemmin täyttääkseen työturvallisuuslain vaatimukset. Työnantajana sen olisi tullut selvittää ja arvioida työpaikan vaarat sekä huolehtia siitä, että työntekijät ja oppilaat eivät altistu terveydelle vaaraa aiheuttaville biologisille ja muille tekijöille (päättös 24.5.2010, dnro 3058/4/08).

Oikeus sosiaaliturvaan (9 artikla)

Sosiaaliturvaa koskeva laillisuusvalvonta

Sosiaalihuoltoa koskevia kanteluita saapui 511 vuonna 2009. Aikaisempien vuosien tapaan suurin osa sosiaalihuollon kanteluista koski toimeentulotukea ja lastensuojelua. Vammaispalvelukanteluita ratkaistiin kertomusvuonna noin 20 eli suunnilleen saman verran kuin edellisvuonna. Muuta sosiaalihuoltoa, kuten päivähoitoa, päihdehuoltoa ja koti-, asumis- ja laitospalveluja koskevia kanteluita oli kutakin vain muutamia. Elatustukiasioiden siirto Kelalle huhtikuun 2009 alusta aiheutti muutaman elatusavun ja elatustuen takautumissaatavan perintää koskevan kantelun.

Sosiaalivakuutuksen kantelut koskivat vuonna 2009 pääosin sairausvakuutuskorvauksia, asumistukia, vanhempien etuuksia, lääkekulukorvauksia, työkyvyttömyyseläkkeitä, tapaturmakorvauksia, kuntoutusta ja rikosvahinkoja. Samoin kanneltiin myös opintotuesta ja sotilasavustusasioista sekä ulkomailla oleskelevan ja Suomeen muuttavan sosiaaliturvan määräytymiseen liittyvistä kysymyksistä.

Aikaisempien vuosien tapaan arvostelun kohteena oli usein se, että päätöksentekijät olivat kantelijan mielestä menettelleet virheellisesti hylätessään etuushakemuksen tai valituksen. Kanteluissa tuli ilmi myös tyytymättömyys siihen, että hoitava lääkäri oli arvioinut etuuden hakijan työkyvyttömäksi, mutta vakuutuslaitoksessa tai muutoksenhakuasteessa asiantuntijalääkäri oli katsonut, ettei hakija ollutkaan oikeutettu etuuteen. Oikeusasiamies ei voi yleensä puuttua etuusratkaisun sisältöön. Tämän vuoksi hän joutui vastauksissaan toteamaan, että viranomaisen oli ratkaissut asian sille kuuluvan harkintavallan rajoissa, ja ohjaamaan kantelijoita käyttämään muutoksenhakukeinoja.

Kanteluissa oli kysymys kuitenkin myös viranomaisten menettelystä. Niissä arvosteltiin etenkin käsittelyn hitautta, palveluperiaatteen noudattamatta jättämistä sekä neuvonta- ja tiedottamisvelvollisuuden laiminlyöntejä. Pitkät käsittelyajat ovat edelleen ongelma. Asiaa käsitellään lähemmin jäljempänä.

Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat

(29) Indicate whether the social security system also guarantees non-contributory social assistance allowance for disadvantaged and marginalized individuals and families who are not covered by the contributory schemes.

Toimeentulotukikanteluissa yleisin kantelun aihe on viime vuosina ollut hakemuksen pitkä käsittelyaika. Toimeentulotukikanteluita ratkaistiin vuonna 2009 noin 140, ja niistä käsittelyn viipymistä koski noin 60.

Vuoden 2008 alusta toimeentulotukihakemusten käsittelylle säädettiin määräajat. Kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotukiasiassa on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Silloisen Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskuksen (Stakes, nykyisin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos THL) tietojen mukaan alkuvuonna 2008 noin 94 % kunnista kykenikin käsittelemään toimeentulotukihakemukset säädetyllä tavalla. Tähän lienee vaikuttanut kuntien ponnistelujen lisäksi myös se, että toimeentulotukiasiakkaiden määrä oli ollut jo useamman vuoden laskussa. Vuoden 2008 loppupuolella alkoi kanteluita pitkistä käsittelyajoista tulla uudestaan hakijoiden määrän alettua nousta kunnissa taantuman seurauksena.

Myös lääninhallitukseen tuli vuonna 2009 kanteluja ja muita yhteydenottoja toimeentulotuen pitkistä käsittelyajoista. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) lähettikin lääninhallituksille 7.9.2009 kirjeen, jossa se pyysi lääninhallituksia varmistamaan toimeentulotukiasioiden käsittelyyn liittyvien määräaikojen lainmukaisen toteutumisen. Lääninhallituksilla (1.1.2010 lukien aluehallintovirastoilla) on mahdollisuus asettaa kunnalle uhkasakko, ellei hakemusten käsittelyä muutoin saada lainmukaiseksi.

Toimeentulotukihakemusten viivästyksistä tuli kanteluita eri puolilta maata. Turun ja Kuopion kaupungin toimeentulotukihakemusten pitkistä käsittelyajoista tuli vuoden 2009 alkupuolella ja keväällä kummastakin yli kymmenen kantelua. Koska toimeentulotukihakemusten käsittelyn lainmukaisuus näissä kaupungeissa oli jo käsiteltävänä valvonta-asiana Länsi-Suomen ja Itä-Suomen lääninhallituksissa, oikeusasiamies ei ryhtynyt tutkimaan kanteluita, vaan lähetti jäljennökset niistä tiedoksi lääninhallituksille toimenpiteitä varten.

Länsi-Suomen lääninhallitus ilmoitti lokakuussa 2009, että käsittelyajat Turun sosiaalitoimessa oli saatu kuntoon. Lääninhallitus kuitenkin varoitti Turun kaupunkia siitä, että mikäli käsittelyajat venyvät uudelleen, lääninhallituksella on mahdollisuus ryhtyä uhkasakkomenettelyyn. Itä-Suomen lääninhallitus velvoitti Kuopion kaupungin huolehtimaan siitä, että toimeentulotukihakemusten käsittely tapahtuu 15.10.2009 mennessä lain edellyttämässä määräajassa uhalla, että lääninhallitus voi tämän jälkeen määrätä uhkasakon. Koska Kuopion kaupunki ei saanut hakemusten käsittelyä määräaikaan mennessä lainmukaiseksi, on Itä-Suomen aluehallintovirasto käynnistänyt uhkasakon asettamisen varaamalla Kuopion kaupungille tilaisuuden selityksen antamiseen 1.2.2010 mennessä.

Oikeusasiamiehen toimeentulotukea koskevista kannanotoista katso myös *Aila Linnakangas, Sosiaalisten oikeuksien valvonta - esimerkinä toimeentulotuki*, Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja (2010), ss. 235–251 (luettavissa myös verkossa: www.oikeusasiamies.fi).

Sosiaalivakuutusasioiden käsittelyajat

Oikeusasiamies on useana vuonna kiinnittänyt huomiota sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosikeuden pitkiin käsittelyaikoihin ja todennut, että asian tilaa on pidettävä suurena oikeusturvaongelmana.

Keskimääräinen käsittelyaika sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa vuonna 2009 oli 17 kuukautta, mikä on oikeusasiamiehen mielestä ehdottomasti liian pitkä. Oikeusasiamiehen ja apulaisoikeuskanslerin välillä tehdyn sopimuksen mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikojen seuranta ja valvonta on keskitetty tässä vaiheessa apulaisoikeus-

kanslerille. Apulaisoikeuskansleri antoi asiassa päätöksen 20.4.2010.

Ulkomaan kansalaisten oikeus hoitoon

(33) Indicate to what extent non-nationals benefit from non-contributory schemes for income support, access to health care and family support

Ruotsin kansalainen hakeutui Suomessa perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon päivystykseen Oulussa. Kantelun mukaan hänelle ilmoitettiin ensin, että päivystyksessä ei hoideta ulkomaalaisia, mutta keskustelun jälkeen hänet otettiin kuitenkin hoitoon. Oikeusasiamies totesi, että Suomessa oleskeleva EU/ETA-maan kansalainen, joka kuuluu jonkin mainitun maan sairausvakuutuksen piiriin, on oikeutettu saamaan tilapäisen Suomessa oleskelunsa aikana välittömästi tarvitsemansa hoidon. Oikeus perustuu Neuvoston asetukseen (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä, sekä kansalliseen lainsäädäntöön. Näiden säännösten perusteella potilaalla oli oikeus tarvitsemaansa kiireelliseen hoitoon. Yhteispäivystyksen tulee huolehtia siitä, että päivystyksessä työskentelevä henkilökunta on tietoinen ulkomaalaisten hoitoa koskevien säännösten ja ohjeiden sisällöstä (päätös 18.12.2008, dnro 1583/4/07).

Eräässä kanteluasiassa oli kyse Islannin kansalaisen oikeudesta saada toimeentulotukea. Hän oli tullut Suomeen työnhakuun maaliskuussa 2007 ja saanut toimeentulotukea Espoossa asumismenoihin retkeilymajassa ja muuhun toimeentuloon touko–marraskuun ajan. Tämän jälkeen hänelle myönnettiin toimeentulotukena vain matkalippu Islantiin. Oikeusasiamies katsoi, että Espoon sosiaaliviranomaiset menettelivät toimeentulotukilain vastaisesti myöntäessään kantelijalle marraskuun 2007 jälkeen toimeentulotukea vain matkalippuun kotimaahansa. Asiassa olisi tullut ottaa huomioon myös ulkomaalaislaissa pohjoismaiden kansalaisille turvattu muutto-oikeus (päätös 17.6.2009, dnro 3711/4/07).

Perheiden oikeus suojeluun (10 artikla)

Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu

(40) Indicate (c) public awareness-raising measures and training for law enforcement officials and other involved professionals on the criminal nature of acts of domestic violence.

Vuonna 2006 oikeusasiamies antoi eduskunnalle erilliskertomuksen ”Lapsi, perheväkivalta ja viranomaisen vastuu” (K1/2006 vp).

Erilliskertomuksen johtopäätöksinä oikeusasiamies esitti seuraavaa:

- 1) lastensuojeluilmoitusta koskevaa lainsäädäntöä tulee selkeyttää,
- 2) eri hallinnonaloja edustavien ilmoitusvelvollisten viranomaisten salassapitoa koskevat säännökset tulee saattaa yhdenmukaisiksi lastensuojeluilmoitusta koskevan velvoitteen kanssa,
- 3) sosiaaliviranomaisten oikeutta tehdä poliisille ilmoitus lapseen kohdistuneen väkivaltarikoksen tai seksuaalisen hyväksikäytön epäilystä tulee selkeyttää,
- 4) lapsella on oikeus saada kiireellisesti tarvitsemansa hyvä hoito ja huolenpito silloin, kun hän tarvitsee sitä kodin ulkopuolella perheväkivallan vuoksi,
- 5) lapsella on oikeus siihen, että epäily hänen seksuaalisesta hyväksikäytöstään selvitetään asiantuntevasti ja että tätä koskevat tutkimukset suoritetaan kiireellisesti ja tarvittaessa tuollaisille tutkimuksille tarkoitettussa erityisessä tutkimusyksikössä,

6) lapsella on oikeus päästä laissa säädettyssä määräajassa psykiatriseen tutkimukseen ja hoitoon ja

7) lasten koskemattomuutta ja turvallisuutta koskevia tietoja tulee kerätä ja tilastoida järjestelmällisesti, jotta lasten turvallisuuden tilasta saataisiin nykyistä luotettavampi kuva.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi erilliskertomuksesta syyskuussa 2006 antamassaan mietinnössä (7/2006 vp), että koska lastensuojeluilmoitusta koskevan sääntelyn tarkistamisen valmistelu oli tuolloin vireillä lastensuojelulain kokonaisuudistukseen tähtäävän hankkeen yhteydessä, oli valiokunnan mielestä siinä yhteydessä aiheellista arvioida myös sääntelyä sosiaalitoimen viranomaisien poliisille tehtävistä ilmoituksista. Perustuslakivaliokunta yhtyi myös oikeusasiamiehen huoleen lapsen hoitoon ja huolenpitoon liittyvien oikeuksien toteutumisesta perheväkivaltatilanteissa. Valiokunnan mielestä on aiheellista kehittää tilastointia ja tutkimusta nykyistä luotettavamman kokonaiskuvan saamiseksi lapsiin kohdistuvasta väkivallasta, kuten kertomuksessa samoin kuin sosiaali- ja terveysvaliokunnan (8/2006 vp) sekä lakivaliokunnan lausunnoissa (9/2006 vp) esitettiin.

Ympäri vuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen

(38) Provide information on the legislation and mechanisms in place to protect the economic, social and cultural rights of older persons, in particular on the implementation of laws and programmes against abuse, abandon, negligence and ill-treatment of older persons.

Oikeusasiamies pyysi maaliskuussa 2009 lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastoilta selvitystä lääninhallitusten tarkastustoiminnasta sekä lääninhallitusten havainnoista hoitopaikkojen henkilöstömitoituksesta ja mahdollisista vanhusten hoitoon ja kohteluun liittyvistä epäkohdista. Asia ratkaistiin 18.2.2010 (dnro 213/2/09). Päätöksessä todettiin muun muassa seuraavaa.

Laatusuosituksen henkilöstömitoitus ei toteutunut kaikissa kunnissa

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) ja Suomen Kuntaliitto laativat vuonna 2008 ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen. Lääninhallitusten selvityksistä ilmeni, että se oli käyttökelpoinen apuväline arvioitaessa hoidon laatua.

Yksityisissä hoitopaikoissa se näytti yleisesti ottaen riittäneen turvaamaan lupamenettelyssä vaadittavan henkilöstömitoituksen. Myös kunnallisissa hoitopaikoissa laatusuositus näytti hyväkseen. Laatusuosituksen henkilöstömitoitus ei kuitenkaan toteutunut kaikissa kunnissa.

Oikeusasiamies saattoi STM:n tietoon käsityksensä siitä, että ministeriön tulee arvioida, onko laatusuositus riittävä turvaamaan ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten perusoikeuksien toteutumista erityisesti suositellun henkilöstömitoituksen osalta vai tarvitaanko asiassa lainsäädäntöä. Ministeriön tulee ottaa kantaa myös siihen, onko lääninhallitusten selvityksissä todettujen puutteiden johdosta perusteita henkilöstömitoituksen muutoksiin. Tämä arviointi voisi hänen näkemyksensä mukaan tapahtua ministeriössä vireillä olevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä.

Pakotteiden ja rajoitteiden käytöstä vanhusten hoidossa ei ole lainsäädäntöä

Lääninhallitusten selvityksistä kävi ilmi myös, että vanhusten hoitopaikoissa käytetään yleisesti erilaisia pakotteita ja rajoitteita (korotetut sängynlaidat, sitominen, ulko-ovien lukitseminen).

Tällä hetkellä ei ole perustuslain edellyttämää lainsäädäntöä, joka oikeuttaisi vanhuksen itsemääräämisoikeuteen puuttumisen. Käytännön hoitotilanteissa henkilökunta kuitenkin joutuu turvautumaan toimenpiteisiin, joihin sillä ei ole lainsäädännön antamaa valtuutusta.

Oikeusasiamies katsoi, että vanhuksen hoidon ja hänen turvallisuutensa takaaminen saattavat edellyttää hänen itsemääräämisoikeutensa rajoittamista, kuten sitomista vyöllä tai muilla siteillä tuoliin tai sänkyyn tai osaston tai jopa oman huoneenkin oven lukitsemista.

Olennaista menettelyn hyväksyttävyyden arvioinnissa on, missä tarkoituksessa pakotteisiin ja rajoitteisiin on turvauduttu, ja onko niihin turvauduttu vasta viimeisenä keinona. Jos tarkoituksena on korvata riittämätöntä henkilökuntaa tai toimenpiteestä on kokonaisuutena enemmän haittaa kuin hyötyä, ei toimenpidettä voida hyväksyä.

Lääninhallitusten selvitysten mukaan pakotteita ja rajoitteita oli pääosin käytetty vanhusten turvallisuuden takaamiseksi, vaikkakin eräät lääninhallitukset epäilivät pakotteita ja rajoitteita käytetyn myös tarpeettomasti. Pakotteista ja rajoituksista oli suureksi osaksi päätetty lääkärin tekemän arvion perusteella. Liikkumisrajoituksista oli useimmiten tehty merkintä potilasasiakirjoihin. Sen sijaan merkinnöissä oli puutteita mm. rajoitusten perusteluissa.

Oikeusasiamies saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon käsityksensä siitä, että ministeriössä vireillä olevan itsemääräämisoikeuksien vahvistamista ja rajoittamista koskevan lainsäädännön valmistelu on tärkeää ja kiireellistä vanhusten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi.

Valvonnan tarve ja voimavarat

Kaikki lääninhallitukset katsoivat selvityksissään, ettei niiden voimavaroilla ollut mahdollista tehdä riittävästi ehkäisevää ja ohjauksellista valvontatyötä, vaan huomattava osa resursseista kului yksityisen toiminnan lupamenettelyyn. Lääninhallitukset olivat myös huolissaan valvontaresursseista aluehallintouudistuksen jälkeen 1.1.2010.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valviran) tehtävien laajeneminen vuoden 2010 alusta vanhusten ympärivuorokautisen hoidon valtakunnalliseen ohjaukseen ja valvontaan auttaneen uusien aluehallintovirastojen valvontatehtävää. Lääninhallituksista siirtyi vuoden 2010 alussa Valviraan 11 sosiaalihuollon valvontatehtäviin liittyvää virkaa, jolloin käytännön valvontatyötä tekevien määrä uusissa aluehallintovirastoissa väheni vastaavasti. Lääninhallitukset epäilivät, korvaako Valviran tuoma panos valtakunnallisessa ohjauksessa ja valvonnassa tarkastustehtävistä Valviraan siirtyneiden työpanoksen.

Oikeusasiamies saattoi STM:n ja Valviran tietoon ja huomioon otettavaksi käsityksensä valvonnan tarpeen, toteuttamisen ja valvonnan resurssien arvioinnista valvonnan kehittämisessä.

Hän kiinnitti päätöksessään aluehallintovirastojen huomiota seuraaviin seikkoihin hoitopaikkojen valvonnassa:

- hoitopaikkojen henkilöstömitoitukseen, jotta STM:n suosittama vähimmäismitoitus toteutuu kaikkialla,
- vanhusten ravintoon ja ravitsemustilan seurantaan,
- riittävään hygieniaan,
- ulkoilumahdollisuuksiin,
- virhelääkitysten estämiseen ja lääkäreiden säännöllisiin käynteihin vanhainkodeissa ja palveluasumisessa sekä

– rajoitustoimenpiteiden käytön asianmukaisuuteen ja niiden huolelliseen kirjaamiseen potilasasiakirjoihin.

Omaishoidon tuen myöntämisperusteita koskeva selvitys

Erään kantelun tutkinnan yhteydessä ilmeni, että kunnan alaisilleen viranhaltijoille laatimat ohjeet omaishoidon tuen myöntämisperusteista eivät olleet omaishoidon tuesta annetun lain mukaiset. Kun oikeusasiamies piti lisäksi tarkastuksilla ja muissa yhteyksissä tekemiensä havaintojen perusteella mahdollisena, että kuntien ohjeet eivät yleisemminkään ole kaikilta osin omaishoitolain mukaiset, hän päätti selvittää omaishoidon tuen myöntämishojjeiden lainmukaisuutta omana aloitteena. Hän pyysi tammikuussa 2009 lääninhallituksia hankkimaan toimialueensa kuntien omaishoidon tuen myöntämishojjeet ja arvioimaan ohjeiden ja noudatetun käytännön lainmukaisuutta. Asiaa ei ole vielä ratkaistu.

Oikeus terveystalveluihin (12 artikla)

Hoidon saatavuus

(56) Provide information on the measures taken to ensure (a) that preventive, curative, and rehabilitative health facilities, goods and services are within safe reach and physically accessible for everyone, including older persons with disabilities.

Ns. hoitotakuuta koskevat lait (855 – 858/2004) tulivat voimaan 1.3.2005. Ne täsmentävät perustuslaissa turvattua oikeutta riittäviin terveystalveluihin, koska ne määrittelevät hoitoon pääsyn enimmäisajat. Valvira valvoo hoitoon pääsyn kokonaistilannetta ja se voi asettaa sairaanhoitopiireille uhkasakon lain noudattamisen tehosteeksi. Oikeusasiamiehelle on viime vuosina tullut 10–15 hoitotakuuta koskevaa kantelua vuosittain. Vuonna 2009 lainvastaista menettelyä todettiin kuudessa tapauksessa.

Lisäksi oikeusasiamies otti vuonna 2009 omasta aloitteestaan tutkittavaksi HUS:n ja Espoon kaupungin menettelyn lasten psykoterapiatalveluiden järjestämisessä. Hän arvioi saamansa selvityksen perusteella, että HUS:n ja Espoon kaupungin välinen työnjako lasten psykoterapiatalveluiden järjestämisessä ei ollut selkeä. Tämän vuoksi terapiatalvelut eivät muodostaneet mielenterveyslaissa tarkoitettua toiminnallista kokonaisuutta. Lain mukaan kuntayhtymän ja sen alueen kuntien tuli sopia työnjaosta ja sen toteuttamisesta. Oikeusasiamies pyysi HUS:a ja Espoon kaupunkia ilmoittamaan 30.10.2009 mennessä niistä toimenpiteistä, joilla turvataan hoitotakuun toteutuminen lasten psykoterapiatalveluissa (päätos 15.5.2009, dnro 1437/2/09).

HUS antoi selvityksensä 27.10.2009. Sen mukaan mm. lasten psykoterapioiden indikaatioita ja hoitoonohjausta sekä kohdentamista on tarkennettu, ja Helsingin yliopistollisen keskussairaalan alueella lasten psykoterapeuttien hakeminen on keskitetty vuoden 2010 alusta alkaen.

Espoon kaupunki antoi vastaavan selvityksen 29.10.2009. Epäselvää työnjakoa Espoon kaupungin ja HUS:n välillä on korjattu mm. lisäämällä ja tiivistämällä yhteistyötä sekä kehittämällä läheteohjausta ja järjeistämällä hoidon porrastusta. Kummankin osapuolen omin sekä yhteisin toimenpitein on parannettu edellytyksiä turvata lasten psykoterapiatalveihin riittävät resurssit.

Hoitotarvikejakelun yhdenmukaisuus

Terveystalveluiden hoitotarvikejakelusta ei ole lainsäädäntöä. STM on laatimallaan suosituksella pyrkinyt varmistamaan jakelun toteutumisen ja yhdenmukaistamaan kuntien jakelukäytän-

töä. Suositus ei kuitenkaan sido kuntia. Koska jakelukäytäntö perustuu kuntien vapaaehtoisuuteen, hoitotarvikkeita tarvitsevat potilaat voivat joutua eriarvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella. Lääninhallitusten selvitysten mukaan terveyskeskusten käytännöissä esiintyy esimerkiksi seuraavia eroavaisuuksia: joissakin kunnissa annetaan tarvikkeita, jotka eivät yleensä kuulu jakelun piiriin; joissakin potilaan pitää hankkia tarvikkeita itse, vaikka se yleensä kuuluu jakelun piiriin; joissakin potilas joutuu maksamaan tarvikkeiden kotiinkuljetuksen ja joissakin kunnissa päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen johtavalle lääkärille tai lautakunnalle.

STM:n suositus ja kuntien omat ohjeet eivät kuitenkaan turvaa riittävästi kansalaisten yhdenvertaisuutta tässä asiassa. Oikeusasiamies esitti STM:lle lainsäädännön täsmentämistä, koska lainsäädäntö olisi omiaan turvaamaan hoitotarvikkeiden yhdenvertaista saatavuutta (päättös 20.5.2009, dnro 1860/2/07).

STM ilmoitti 13.1.2010, että se on päätenyt samaan käsitykseen kuin oikeusasiamies. Sen mukaan kuntien hoitotarvikkeiden ja -välineiden luovuttamisvelvoite ei ole yksiselitteisen selvä kansanterveyslain mukaan. STM totesi, että vaikka sen suositusta noudatetaan yleisesti, hoitotarvikkeiden jakelun turvaamiseksi tarvitaan informaatio-ohjauksen sijasta lainsäädäntöä. Se onkin uuden terveydenhuoltolain valmistelun yhteydessä päättänyt esittää kuntia velvoittavia säännöksiä terveydenhuoltolakiesitykseen myös hoitotarvikkeiden jakelusta.

Vankien terveydenhuollon ongelmat

Rikosseuraamusviraston vankien terveydenhuoltoa selvittävä työryhmä totesi jo vuonna 2002, että vankien terveydenhuolto oli kriisiytymässä. Vankiloihin oli vaikeaa saada muun muassa lääkäreitä ja niissä jouduttiin yhä useammin turvautumaan niin sanottuihin keikkalääkäreihin, joiden työskentely oli lyhytjänteistä ja kallista. Tilanne ei ole muuttunut.

Myös kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT) kiinnitti Suomeen vuonna 2008 tekemällään tarkastuskäynnillä huomiota eräiden vankiloiden terveydenhuoltoresurssien riittämättömyyteen. Komitean mielestä lääkäriresurssit – toisin kuin sairaanhoitajaresurssit – eivät olleet tyydyttävät missään sen tarkastamissa laitoksissa. Se myös suositti, että laitoksissa olisi aina, myös yöllä, paikalla joku ensiaputaitoinen henkilö, jolla mieluiten olisi laillistetun sairaanhoitajan pätevyys. Komitea kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että myöskään Vantaan vankilan 15-paikkaisella psykiatrisella osastolla ei ollut paikalla yöllä hoitohenkilökuntaa, vaikka tässä yksikössä säilytettävien potilaiden laatu edellytti psykiatrian erikoissairaanhoitajan jatkuvaa läsnäoloa.

Myös eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on kiinnitetty huomiota samoihin asioihin. Esimerkiksi ratkaisussaan 29.2.2008 (dnro 1538/4/05) apulaisoikeusasiamies katsoi, että Vankisairaalan hoitohenkilökunnan vähäisyys vaaransi potilasturvallisuuden, ja että tämä koski erityisesti yövuoroja, joissa yksi sairaanhoitaja voi olla vastuussa 50 potilaasta.

Oikeusasiamiehen kannanotoista lähemmin, ks. *lisa Suhonen, Vankeinhoidon rajalliset resurssit haasteena terveydenhuollolle*. Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja (2010), ss. 283 - 296 (luettavissa myös verkossa: www.oikeusasiamies.fi).

Nuorten mielenterveyspalvelut

(57) Provide information on the measures taken: (g) to ensure adequate treatment and care in psychiatric facilities for mental health patients, as well as periodic review and effective judicial control of confinement.

Oikeusasiamiehen mielestä säännöksiä nuorten mielenterveyspalveluiden saatavuudesta on välttämätöntä täsmentää kiireellisesti, jotta nuoret eri puolilla Suomea pääsevät psykiatriseen hoitoon yhdenmukaisin perustein.

Tällä hetkellä nuoret ovat eriarvoisessa asemassa eri puolilla Suomea, sillä nuoruuden ikäraja on erilainen eri sairaanhoitopiireissä. Sairaanhoitopiirien ylilääkärit suosittavat, että alle 23-vuotiaiden tulisi päästä psykiatriseen erikoissairaanhoidon kolmen kuukauden kuluessa riippumatta asuinpaikastaan. Mm. vasta aikuistumassa olevat 18–22-vuotiaat nuoret saatetaan kuitenkin lukea aikuispsykiatrian piiriin, jolloin hoitoon on päästävä hoitotakuun mukaan kuudessa kuukaudessa (oikeusasiamiehen esitys STM:lle 14.5.2009, dnro 4008/4/07).

Esitys mielenterveyslain täsmentämiseksi

Erään kanteluasian käsittelyn yhteydessä kävi ilmi, että mielenterveyslaissa ei ole täsmällisiä säännöksiä potilaan noutamisesta hänen tahdostaan riippumatta terveyskeskukseen tutkittavaksi (ennen hänen mahdollista lähettämistään sairaalahoitoon).

Potilaan noutaminen terveyskeskukseen hänen tahdostaan riippumatta merkitsee voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa ja henkilökohtaiseen vapauteensa. Mielenterveyslain säännökset eivät tältä osin täytä niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, jotka perustuslaissa asetetaan henkilökohtaista vapautta rajoittavalle lainsäädännölle. Oikeusasiamies esitti STM:lle mielenterveyslain täsmentämistä (päättös 18.12.2008, dnro 4157/2/08).

Esitys itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevaksi lainsäädännöksi somaattisessa terveydenhuollossa

Somaattisen terveydenhuollon toimintayksikössä ovat yleisiä tilanteet, joissa rauhaton, sekava tai väkivaltainen potilas aiheuttaa häiriötä. Toimintayksikön henkilökunta on tällöin joutunut turvautumaan joko potilaan oman terveyden tai turvallisuuden taikka toisen henkilön terveyden tai turvallisuuden takaamiseksi esimerkiksi potilaan eristämiseen, hänen omaisuutensa haltuun ottamiseen, hänen sitomiseensa tai hänen lääkitsemiseensä vastoin hänen tahtoaan. Tällaisiin potilaan itsemääräämisoikeutta rajoittaviin toimenpiteisiin sillä ei ole lakiin perustuvaa oikeutta. Rajoitustoimenpiteiden oikeutusta perustellaan viittaamalla esimerkiksi pakkotilaa tai hätävarjelua koskeviin rikoslain säännöksiin.

On erittäin ongelmallista, että potilaan itsemääräämisoikeuden rajoittamiseen joudutaan tällaisissa tilanteissa asianmukaisen lainsäädännön puuttuessa soveltamaan rikoslain hätävarjelua ja pakkotilaa koskevia säännöksiä. Tämä on sekä potilaan että henkilökunnan oikeusturvan kannalta riittämätöntä. Rauhattomaan, sekavaan tai väkivaltaiseen potilaaseen kohdistettavat rajoitustoimenpiteet merkitsevät voimakasta puuttumista hänen itsemääräämisoikeuteensa. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännökset eivät täytä tältä osin niitä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, jotka perustuslaissa asetetaan henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta rajoittavalle lainsäädännölle. Oikeusasiamies esitti STM:lle tämän lainsäädännössä olevan puutteen poistamista (päättös 14.4.2009, dnro 1073/2/07).

Esitys itsemääräämisoikeuden rajoittamista koskevaksi lainsäädännöksi kehitysvammahuollossa

Tällä hetkellä kehitysvammahuollossa käytettävien rajoitusten olennainen sisältö, niiden laajuus ja täsmälliset edellytykset eivät käy ilmi laista sillä tavalla kuin perustuslaki edellyttää perusoikeuksia rajoitettaessa.

Rajoitusten määrittely laintasolla on ollut puutteellista siitä asti, kun perustuslakiuudistus tuli voimaan 1995. Oikeusasiamies ilmoitti jo vuonna 1996 valtioneuvostolle ja sosiaali- ja terveysministeriölle käsityksensä, että lainsäädäntöä kehitysvammaisten erityishuollosta on täsmennettävä. Hänen mukaansa säännöksen valmistelun aloittaminen on kestänyt kohtuuttoman kauan.

Oikeusasiamies on tarkastuksillaan havainnut, että lainsäädännön puutteet vaikeuttavat kehitysvammahuollossa tehtävää vaativaa työtä. Puutteet tekevät mahdolliseksi myös sen, että kehitysvammaisten itsemääräämisoikeutta rajoitetaan epäasianmukaisesti. Lisäksi rajoittamiskäytännöt saattavat eri laitoksissa poiketa merkittävästikin toisistaan, vaikka monissa laitoksissa toiminta onkin kehittynyt myönteiseen suuntaan.

Oikeusasiamies esitti uudelleen STM:lle, että kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuksien rajoituksista säädetään lailla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (päätös 20.10.2009 dnro 3381/2/09).

Psykiatrisille potilaille ja heidän omaisilleen jaettava informaatio

Viime vuosina oikeusasiamies on psykiatriin sairaaloihin tekemillään tarkastuksilla kiinnittänyt sairaaloiden huomiota Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean (CPT) potilasinformaatiota koskevaan suositukseen. Suosituksen mukaan kaikille uusille sairaalaan otetuille potilaille ja heidän omaisilleen tulee antaa esite, jossa on ymmärrettävällä tavalla esitetty kaikki potilaiden oikeudet mukaan lukien oikeus valittaa asianmukaisille ulkopuolisille elimille. Vuonna 2008 Suomeen tekemillään tarkastuksella komitea totesi, että sen suositusta ei ollut toimeenpantu. Oikeusasiamies on suosittanut CPT:n tarkoittaman esitteen valmistamista potilaille ja heidän omaisilleen. Sairaalat ovat suhtautuneet ehdotukseen myönteisesti.

Muita terveydenhuoltoon liittyviä kannanottoja

Ks. *Kaija Tanttinen-Laakkonen, Laillisuusvalvonta terveydenhuollossa*, Oikeusasiamies 90 vuotta -juhlakirja (2010), ss. 283–296 (luettavissa myös verkossa: www.oikeusasiamies.fi).

Oikeus koulutukseen (13 artikla)

(65) Indicate measures taken to reduce drop-out rates, at the primary and secondary levels, for children and young persons, in particular girls, children from ethnic minorities, indigenous communities and poorer households, as well as migrant, refugee and internally displaced children.

Sivistyksellisiä oikeuksia koskeva perustuslain säännös turvaa myös oppilaan oikeutta turvalliseen kouluympäristöön. Asiasta säädetään tarkemmin perusopetuslaissa. Julkisen vallan tehtävänä on huolehtia siitä, että tämä oikeus toteutuu myös käytännössä. Apulaisoikeusasiamies teki koulukiusaamista koskevan aloitteen opetushallitukselle. Aloitteessa esitettiin, että opetussuunnitelmien perusteita tarkistettaessa otettaisiin huomioon, että kiusaajana saattaa olla muukin henkilö kuin toinen oppilas (päätös 16.10.2006, dnro 3317/2/05).

Sivistykselliset oikeudet (15 artikla)

(67) Provide information in the institutional infrastructure to promote popular participation in, and access to cultural life, especially on the community level, including rural and deprived urban areas. In this regard, indicate the measures taken to promote broad participation in, and access to cultural goods, institutions and activities, including measures taken (a) to ensure that access to concerts, theatre, cinema and sport events and other cultural activities is affordable for all segments of the population.

Kirjastot toteuttavat julkiselle vallalle asetettua velvoitetta turvata sivistyksellisiä perusoikeuksia. Tämän vuoksi käytösääntöjen tulee olla riittävän täsmällisesti muotoiltuja, jotta asiakas voi niiden perusteella arvioida omaa toimintaansa hänelle asetettuihin odotuksiin nähden. Helsingin kaupunginkirjaston käytösäännöissä kirjaston käyttöoikeuden menettämistä ei ollut määritelty asiakkaan oikeusturvan kannalta riittävän ennakoitavalla tavalla (päättös 21.3.2007, dnro 4063/4/06).

(68) Indicate the measures taken to protect cultural diversity, promote awareness of the cultural heritage of ethnic, religious or linguistic minorities and of indigenous communities, and create favourable conditions for the to preserve, develop, express and disseminate their identity, history, culture, language, traditions and customs.

Kielelliset perusoikeudet ja niiden julkiselle vallalle, tässä tapauksessa kunnalle, asettamat velvoitteet on otettava huomioon tulkittaessa sosiaalipalvelujen järjestämisvelvollisuutta. Kunnan tulee sosiaalihuoltolain ja päivähoitolain mukaan järjestää kaksikielisessä kunnassa päivähoitopaikka äidinkieleltään suomen- tai ruotsinkielisille lapsille heidän omalla kielellään samoin perustein päivähoitoasetuksessa säädetyssä määrääjässä (päättös 4.6.2009, dnro 2525/4/07).

Lisätietoja

Tässä lausunnossa mainitut ratkaisut, joita ei ole julkaistu verkossa, ovat tilattavissa eduskunnan oikeusasiamiehen kirjaamosta puh.(09) 4321. Lisätietoja antaa tarvittaessa myös vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor, hakan.stoor@eduskunta.fi tai puh. (09) 432 3366.