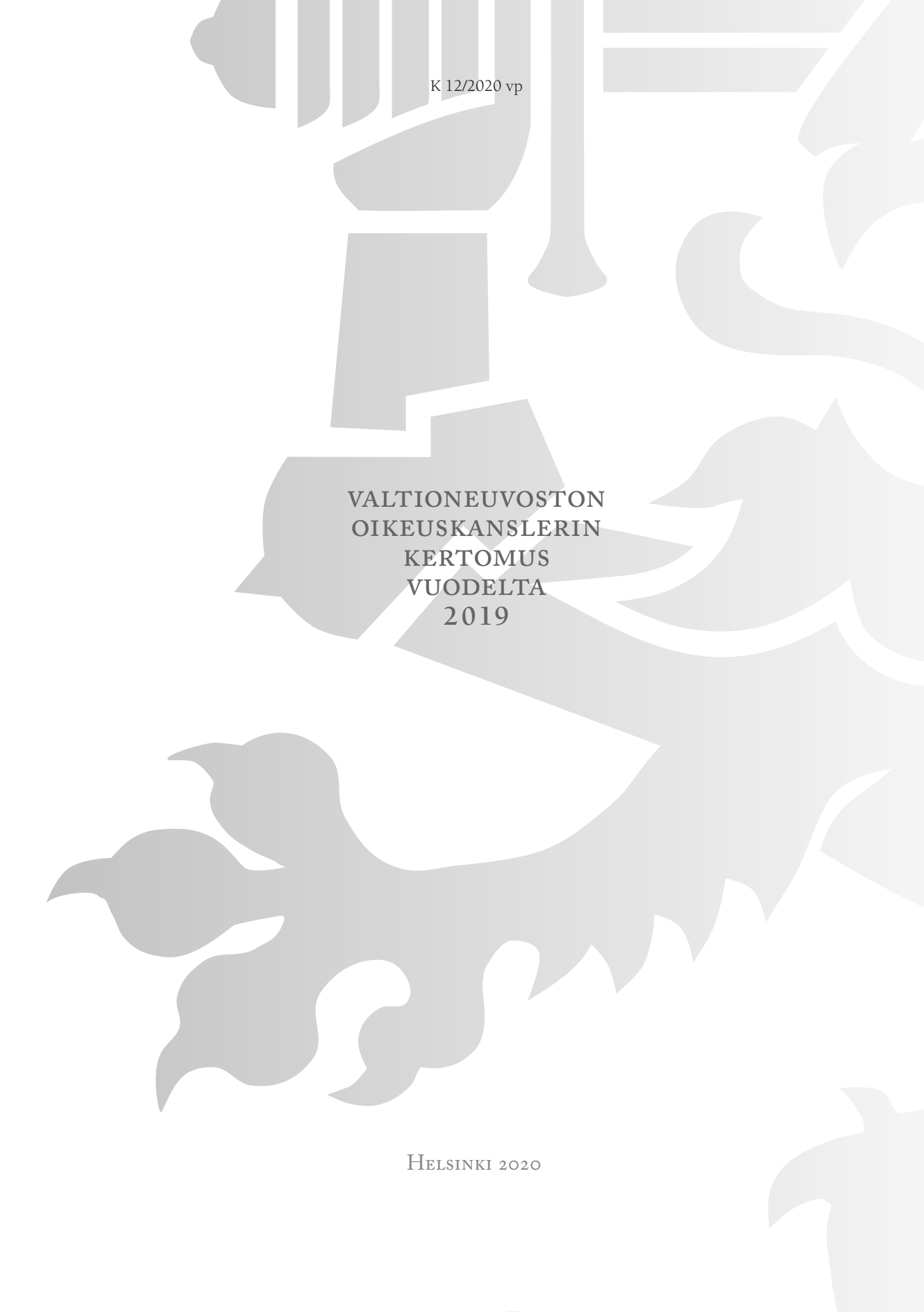


VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2019

HELSINKI 2020



K 12/2020 vp

VALTIONEUVOSTON
OIKEUSKANSLERIN
KERTOMUS
VUODELTA
2019

HELSINKI 2020

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Mainostoimisto Visuviestintä Oy, Taina Ståhl
Paino PunaMusta Oy, Helsinki 2020



EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2019.

Kertomuksen alussa ovat oikeuskanslerin ja apulais-oikeuskanslerin puheenvuorot, joissa he esittävät omia näkemyksiään laillisuusvalvontaan liittyvistä ajankohtaisista kysymyksistä.

Helsingissä 15. päivänä huhtikuuta 2020

Oikeuskansleri **Tuomas Pöysti**

Kansliapäällikkö **Tuula Majuri**

ESIPUHE: KANSANVALTAINEN OIKEUSVALTIO JA YLIN LAILLISUUSVALVONTA POIKKEUSOLOISSA

Oikeuskanslerin kertomus virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan vuodelta 2019 on valmisteltu ennen kuin Covid-19 -epidemian johdosta valtioneuvosto totesi 16.3.2020, oltuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, maassa vallitsevan valmiuslain 3 §:n 3 kohdan (erittäin vakava taloudellinen kriisi) ja 5 kohdan (pandemia) tarkoittamat poikkeusolot ja hyväksyi 17.3.2020 ensimmäiset valmiuslain 6 ja 7 §:ien mukaiset käyttöönottoasetukset hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin eli pandemian perusteella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta hyväksyi käyttöönottoasetuksesta antamassaan mietinnössään PeVM 2/2020 vp, että maassa vallitsivat valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot pandemian johdosta. Tilanne oli ennennäkemätön kaikille valtioelimille ja kansalaisille. Nykyistä tai aikaisempaakaan valmiuslakia ei oltu koskaan aikaisemmin sovellettu.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaisesti valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Tehtävään kuuluu ennakollinen säädösvalvonta. Siinä valvotaan, että valtioneuvoston hyväksymät hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset ovat sisällöltään ja valmistelultaan valtiosäännön ja muun lainsäädännön mukaisia ja että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus, otetaan

asianmukaisesti huomioon. Ennakollisessa säädösvalvonnassa valvotaan lisäksi hyvän lainvalmistelutavan noudattamista. Oikeuskansleri ei osallistu valtioneuvostossa tehtävään valmisteluun; oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n 2 momentin perusteella antamat oikeudelliset tiedot ja lausunnot valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille ja ministeriöille ovat laillisuusvalvonnan ennakollisia kannanottoja siitä, miten asiaa tullaan valtioneuvoston valvonnassa arvioimaan. Valtioneuvoston toiminnan laillisuuden perustana on perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu ja esittelijänvastuu. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Kunkin ministeriön 67 §:n mukainen valmisteluvelvollisuus, jonka mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä, valmistelussa tehtävä ministeriöiden välinen yhteistyö ja yleensä hyvän virkavalmistelun merkitys korostuvat poikkeusoloissa.

Oikeuskansleri turvaa valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusarvoja

Oikeuskanslerin valtiosääntöisenä ja yhteiskunnallisena tehtävänä on turvata Suomen valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusarvojen toteutuminen. Poikkeusolojen toteamisella on

oikeudelliset edellytykset, joiden täyttymistä oikeuskansleri valvoo ensimmäisessä vaiheessa. Toisessa vaiheessa eduskunnan perustuslakivaliokunta valvoo poikkeusolojen oikeudellisten edellytysten täyttymistä käyttöönottoasetusten ja eduskunnan jälkivalvontaan toimittamien asetusten tarkastuksen kautta eduskunnassa. Perustuslain 23 §:n ja valmiuslain sääntelemässä menettelyssä valtioneuvoston on perusteltava, että poikkeuksellinen tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (normaalisuusperiaate). Jokaisen poikkeuksellisen toimivaltuuden käyttöönoton ja soveltamisen osalta valtioneuvoston on oikeutettava eduskunnalle toimiensa välttämättömyys, oikeasuhtaisuus ja hyväksyttävyyys perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Perusoikeuspoikkeusten tulee olla tilapäisiä. Perusoikeuksien yleisiä ja perusoikeuskohtaisia, erityisiä rajoitusperusteita tulee mahdollisimman laajasti kunnioittaa.

Poikkeusolojen säädösheidotusten ja säädösten ennakollinen säädösvalvonta on ollut työläs ja hyvin nopeampainen tehtävä valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonassa. Siinä on ollut tarpeen erittäin kireällä aikataululla arvioida poikkeustoimien perusteluita oikeudellisesta näkökulmasta. Samoin siinä arvioidaan valtioneuvoston onnistumista eri perusoikeuksien välisessä punninnassa. Kriisin hoidossa valmistellaan nopealla tahdilla myös tavanomaisia lakiesityksiä ja valtioneuvoston asetuksia. Se on myös perustuslain 23 §:ään ja valmiuslakiin sisältyvän normaalisuusperiaatteen mukaisesti pääsääntöinen tapa toteuttaa kriisinhoidossa tarvittavat säädösmuutokset.

Tilanteen ennennäkemättömyys on tuottanut vaikeutensa. Poikkeusolojen säädösheidotusten ja säädösten perustelu edellyttää poikkeustoimien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä yhteiskunnallisten kokonaishyötyjen ja -kustannusten monialaista vaikutusarviointia. Perusoikeuk-

sien tilapäisten rajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden punninta ja perusoikeuksien keskinäistä punnintaa nopealla aikataululla ja osaksi epävarmojen, tulevaisuutta koskevien tietojen perustalta rakentuu tämän monialaisen ja moninäkökulmaisen valmistelun ja vaikutusarvioinnin varaan. Kun monialainen vaikutusarviointi ja sen yhdistäminen oikeudelliseen argumentaatioon onnistuvat normaalioloissakin epätasaisesti, on tehtävä ollut vaikea valtioneuvostolle. Valmiuslakia ei myöskään ole sen valmistelussa kovinkaan laajasti pohdittu yleisvaarallisen ja laajalle levinneen tartuntataudin aiheuttaman tilanteen hallinnan kannalta. Sama pätee useisiin muihinkin säädöksiin. Tämä on tuottanut lukuisan joukon hankaluuksia valtioneuvoston valmistelulle. Se on osaltaan lisännyt laillisuusvalvonnan nopeatahtisesti kohtaamia vaikeita arviointitilanteita. Poikkeustoimien perusteluissa ja yksilöinnissä sekä perustuslakivaliokunnan käytännön seurannassa on ollut valtioneuvostossa vaikeuksia. Valmiuslaista ja muista lainsäädännön valmistelun ja soveltamisen kokemuksista on tarpeen koota havainnot ja opit talteen. Tämän opin pohjalta osataan jatkossa toimia paremmin.

Poikkeusolot asettavat korotettuja vaatimuksia laillisuusvalvonalle. Poikkeusoloissa hallituksen valtaoikeudet ja tosiasiallinen rooli koko julkisen hallinnon ja yhteiskunnan ohjaajana vahvistuvat ja laajentuvat merkittävästi. Samoin ylimmän hallitusvallan vastuu siitä, että eduskunta ylimpänä valtioelimenä saa kaikki tehtävässään tarvittavat tiedot ja että tiedot ovat luotettavia, saa lisää painoarvoa. Eduskunta on suomalaisessa demokratiassa ylin valtioelin myös poikkeusoloissa. Näiden syiden johdosta ylimmän hallitusvallan käyttöön kohdistuvan ylimmän laillisuusvalvonnan rooli korostuu poikkeusoloissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on puolestaan perustuslain 74 §:n mu-

kaisesti erittäin keskeinen rooli oikeusvaltion ja demokratian turvaajana.

Perustuslaissa säädettyihin valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista niin ylimmän hallitusvallan käytössä kuin kaikessa viranomaistoiminnassa ja muussa julkisten tehtävien hoidossa. Poikkeusoloissa korostuukin ylimmän hallitusvallan yleisvastuu huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta yleisesti sekä haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Yhtäältä laillisuusvalvonnassa tulee ripeästi ja ennakoiden pyrkiä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja laillisuus ylipäätään, mutta samalla tulee ottaa huomioon hallinnon poikkeuksellinen kuormitustilanne. Valtioneuvostolle on keskittynyt poikkeusoloissa runsaasti asioita, joista suuri osa on merkitykseltään painavia. Päätöksenteon on oltava samalla ripeää. Työtahti on heijastunut oikeuskanslerin valvontatoimeen. Olemme luoneet nopeatahtisia menettelyitä, joiden tarkoituksena on ollut ripeiden korjausten aikaansaaminen.

Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ovat vahvasti esillä jatkossakin

Kriisin hoidossa on ensivaiheessa tavoitteena ollut terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn ylläpitäminen. Tällä torjutaan ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvaa vakavaa uhkaa. Terveydenhuollon toimintakyvyn ylläpitämisellä on välitön yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä velvoitteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiset riittävät terveyspalvelut sekä 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu välttämätön toimeentulo ja huolenpito.

Nämä perustuslain mukaiset perusoikeudet yhdistyvät myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten edellyttämään oikeuden elämään ja oikeuden terveyden suojeluun.

Covid-19 -epidemia on muuttunut sosiaaliseksi ja toimeentulon kriisiksi. Se on lisännyt nopeasti ja laajalti toimeentulon turvan tarvetta ja työttömyysturvan asiakasmääriä. Se on lisännyt yritysten konkurssseja. Valtioneuvoston oikeuskansleri käytti harvinaisen puheenvuoron valtioneuvoston yleisistunnon päätteeksi 26.3.2020 tarpeesta huolehtia toimeentulon turvaa koskevien asioiden viivytyksettömästä käsittelystä asiakkaiden ja käsiteltäväksi tulevien asioiden määrän nopeasti kasvaessa pandemian aiheuttamana yhteiskunnallisena seurauksena. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on muutenkin kiinnitetty huomiota haavoittuvassa asemassa olevien asemaan sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Laillisuusvalvonnassa on käynnistetty omana aloitteena useita poikkeusolotilanteeseen liittyviä selvityksiä. Yhtenä erityisenä kysymyksenä on teknologian ja erityisesti digitaaliseen teknologian hyödyntäminen pandemian hillitsemisessä ja torjuntatoimien seurannassa.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan suuntaamisessa on otettu huomioon kehittyvä tehtävänjako eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa ja kansainvälisesti saatava tieto, muun muassa yhteistyöverkostoistamme saatavat tiedot, Euroopan neuvoston monet aineistot ja Euroopan unionin perusoikeusviraston raportit. Näistä toimista ja muusta laillisuusvalvonnasta esitetään aikanaan vuoden 2020 kertomuksessa seikka-peräinen selostus.

Tätä kirjoitettaessa 15.4.2020 ovat useimmat poikkeusolojen rajoitustoimet edelleen voimassa. Nyt on jo selvää, että pandemiakriisillä on mittavia yhteiskunnallisia ja sosiaalisia seu-

rauksia. Niiden ratkomiseen on ryhdyttävä jo ennen kuin rajoitustoimia aletaan asteittain purkaa. Tässä päätöksenteossa tulee pyrkiä ottamaan tasapainoisella tavalla huomioon eri perusoikeudet ja taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen. Eri väestöryhmien ja kaikkien eri asemassa olevien ihmisten osallistumisoikeudet ja itsemääräämisoikeuden käytön edellytykset on tarpeen huomioida siten, että ihmisten yhteiskunnallinen osallisuus ja mahdollisuudet toimia yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä turvataan laajasti.

1990-luvun laman lapsista tehdystä poikkeuksellisen laajasta, rekistereihin perustuvasta tutkimuksesta käy ilmi, että joka neljännellä vuonna 1987 syntyneellä on tilillään rikoksia tai rikkomuksia, joka viidennellä on ollut mielen-terveysongelmia ja joka kuudes oli 21-vuotiaana vailla peruskoulun jälkeistä tutkintoa (ks. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen raportti 52/2012). Tutkimus kertoo tietoa siitä, mihin ehkäiseviä toimia ja voimavaroja on suunnattava. Lasten ja perheiden peruspalvelujen ylläpitäminen sekä ylipäänsä erilaisten ehkäisevien ja hyvinvointia tukevien palveluiden merkitys korostuu ylisukupolvisen ongelmaketjun katkaisemisessa ja syrjäytymisen ehkäisemisessä.

Pandemiakriisin rajoitustoimien päättyessä on pidettävä kaikin keinoin huolta taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta. Sosiaali-, terveys- ja koulutuspalvelujen saatavuus sekä toimeentuloturvan takaaminen että työllisyyden edistäminen ovat markkinoiden vakaan toiminnan ohella ratkaisevan tärkeitä asioita. Ylipäänsä kyse on osallisuuden toteuttamisesta kriisistä irtautumisesta ja sen jälkeen alkavassa Suomen ja Euroopan taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa jälleenrakennuksessa.

Covid-19 -epidemian aikana oikeusvalvonnassa tavoitteena on reagoida nopeasti perus- ja ihmisoikeuksien vaarantumiseen

Perustuslain 108 §:n 1 momentissa säädetään oikeuskanslerin tehtäväksi myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välisessä työnjaossa tämä valvonta on pääosin osoitettu apulaisoikeuskanslerin tehtäväksi. Sitä kutsutaan vakiintuneesti oikeusvalvonnaksi taikka jälkikäteiseksi laillisuusvalvonnaksi.

Poikkeusoloissa oikeusvaltio joutuu koetukselle uusin tavoin. Oikeusvalvonnan tulee seurata tätä valppaasti ja myös sopeuttaa toimintaansa uusiin olosuhteisiin. Tyypillisesti hallinnon ja tuomioistuinten laillisuusvalvonta eli oikeusvalvonta on jälkikäteistä. Usein selvitysten hankkiminen, viranomaisten kuuleminen ja ratkaisujen laatiminen ottavat oman aikansa. Käytännössä kyse on kuukausista. Poikkeusolot vaativat laillisuusvalvonnalta kuitenkin muuta. Yhtäältä tulee ripeästi ja ennakkoiden pyrkiä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja laillisuus ylipäänsä, mutta samalla tulee ottaa huomioon hallinnon poikkeuksellinen kuormitus. Laillisuusvalvonnessakin tulee siis poikkeusoloissa olla tilaa joustavuudelle.

Covid-19 -epidemia voi näyttäytyä sekä itse epidemian leviämisen estämiseen liittyvinä välittöminä kysymyksinä hallinnossa ja toisaalta välillisesti, esimerkiksi hallinnon kuormittumisesta johtuvina ongelmina käsittelyajoissa. On

myös otettava huomioon, että ne ihmisryhmät, jotka ovat normaalioloissa haavoittuvassa asemassa, ovat sitä mitä suurimmassa määrin myös poikkeusoloissa. Siten normaalioloissa tehty oikeusvalvonta, siinä karttuneet tiedot ja tehdyt ratkaisut ovat yhtenä perustana poikkeusolojenkin aikaisessa valvonnassa ja sen suuntaamisessa. Poikkeusolot voivat luoda vielä uusia, vakavia vaikeuksia haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perusoikeuksien toteutumiselle entisten lisäksi. Esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin esillä pitämät lastensuojelun rakenteelliset ongelmat, toimeentulotuki- tai työmarkkinatukipäätösten viivästykset voivat kertautua viranomaisten resurssien sitouduttua poikkeusolojen erityisiin ongelmiin. Lähikontaktien välttäminen voi tehdä sosiaalityöntekijän yhteydenpidon lapseen ja henkilökohtaisen asioinnin Kelassa taikka TE-toimistossa mahdottomaksi.

Poikkeusolojen vaikutus oikeusvalvonnassa otetaan huomioon siten, että prioriteetti annetaan asioille, joissa on kyse keskeisten perus- ja ihmisoikeuksista vaarantumisesta. Niitä selvittää oikeusvalvonnassa ripeästi erityisesti hankkimalla tietoja viranomaisilta, mutta myös selvityspyynnöin kiinnittämään viranomaisen huomiota syntyvään tilanteeseen. Pelkästään näistä yhteydenotoista välittyvällä tiedolla suunnataan viranomaisia puuttumaan syntyneisiin ongelmiin ja estämään tilanteen huonontuminen.

Moderni laillisuusvalvonta toimii laillisuuteen pyrkivän hallinnon tukena. Selvityspyynnöillä pyritään saamaan tietoa hallinnon tilanteesta, välittämään sitä päätöksentekijöille ja helpottamaan hallinnon työtä vaikeassa tilanteessa. Nämä tarpeet voivat koskea muun muassa resursointia, ohjeistusta ja viestintää. Selvä muutos aiempaan on kuitenkin ryhtymisen moniin omiin aloitteisiin. Nämä liittyvät

joko uusiin nimenomaan poikkeusolojen taphtumiin taikka normaaliaikojen ongelmien pahenemiseen poikkeusoloissa. Ensin mainittuihin kuuluvat esimerkiksi ulkomailta palaavien henkilöiden opastamiseen lentokentillä. Toisesta ryhmästä esimerkkejä ovat sosiaali- tai hoitotyön taikka viranomaisten palvelujen toimivuus työtömyys- ja lomautuskorvausasioiden käsittelyssä tai kotipalvelun toteuttaminen poikkeusoloissa.

Erityisen arvokasta on, että näissä poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan hyödyntää samassa virastossa tehtävää valtioneuvoston laillisuusvalvontaa. Kumpikin valvonnan muoto toimii ta- hoillaan itsenäisesti ja riippumattomasti. Tiedonkulkua näiden välillä on kuitenkin sujuvaa ja ripeää, jollei riippumaton ja objektiivinen valvonta vaadi poikkeuksellisesti palomuuria. Valtioneuvoston päätöksenteosta välittyvää ajantasaista tietoa käytetään hallinnon valvonnan suuntaamisessa; kanteluista, selvityksistä ja muista tietolähteistä saatavaa kuvaa hallinnon tilanteesta taas valtioneuvoston päätöksenteon valvonnassa.

Monet hallinnossa työskentelevät poikkeusoloissa kovan paineen alaisena eikä virheiltä silloin voi täysin välttyä. Laillisuusvalvonnassa pyritään ensi kädessä turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja keräämään tietoa jälkikäteistä arviointia varten. Toki selkeisiin yli- lyönteihin täytyy puuttua, mutta ylipäättään keskeisenä pohjavireenä on kokemuksista oppiminen. Valitettavasti emme voi olla varmoja siitä, ettemmekö voisi tulevaisuudessakin olla joskus vakavissa poikkeustilanteissa. Silloin nyt saadut opetukset ovat arvokkaita.

Helsingissä 15. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Pöysti Mikko Puumalainen

SISÄLLYSLUETTELO

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle	3
Esipuhe: Kansanvaltainen oikeusvaltio ja ylin laillisuusvalvonta poikkeusoloissa	5
1 PUHEENVUOROT	17
<i>Oikeuskansleri Tuomas Pöysti</i>	
Oikeuskansleri toimitusministeristön roolin valvojana	18
Oikeuskanslerin toimintamuodot parlamentarismin sovinnaisääntöjen tulkinnassa	19
Toimitusministeristön toimivaltaa ja roolia koskevat valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat	20
Toimitusministeristö lainsäädäntötyössä	21
Ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kansainvälisten asioiden hoitaminen	22
Virkanimitykset	24
Taloudelliset ja suunnittelupäätökset sekä hallintoasiat	27
Parlamentaaristen sovinnaisääntöjen noudattaminen vahvistaa luottamusta ja valtiovallan lujuutta	28
<i>Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen</i>	
Laillisuusvalvontakäynnit kertoivat karusta arjesta: rakenteelliset ongelmat lastensuojelun uhkana	30
Lastensuojelutyöntekijät: liian vähän, liikaa vaihtuvuutta, liian yksinäistä ja liian vähän arvostusta	30
Lastensuojelu ei ole päihde- eikä terveydenhoitoa	31
Omavalvonta ei korvaa valvontaa	31
Valvonta perustuu määräaikatilastoihin, mutta niihin ei voi luottaa ...	31
Lastensuojelun laatua ei valvota eikä ennakkolliseen ohjaukseen ole resursseja	32
Ulkoistukset johtavat valvonnan heikentymiseen	32
Lastensuojelun valvonta on turvattava tulevissa uudistuksissa	33

2	YLEISTÄ	35
	Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri	36
	Tehtävät ja toimivaltuudet	37
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen	
	lainmukaisuuden valvonta	37
	Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien	
	laillisuusvalvonta	38
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden	
	oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	40
	Oikeuskanslerinvirasto	41
	Organisaatio	41
	Henkilöstö	41
	Talous	42
	Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö	43
3	TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA	45
	<i>Lyhyesti: Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvonta</i>	46
	Valvonnan keinot	47
	<i>Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli merkittävässä yhteiskunnallisissa uudistuksissa</i>	48
	Lainvalmistelun laillisuusvalvonta	49
	<i>Lyhyesti: Laillisuusvalvonta parantaa lainvalmistelun laatua</i>	51
	Esittelylistojen tarkastus	52
	Esittelylistojen tarkastus vuonna 2019	54
	<i>Lyhyesti: Toimitusministeristö</i>	55
	Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2019	56
	Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2019	57
	Omat aloitteet	58
	Kanteluratkaisut	60
	Lausunnot	65
	Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta	65
	Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa	71

4	PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA	77
	Näkökulma: Perusoikeudet ja resurssit – ojasta allikkoon?	78
	Näkökulma: Sananvapaus ja poliittisen viestinnän säädylisyyden oikeudelliset rajat	83
	Näkökulma: Digitalisaatio ja palveluiden käytettävyys	86
	Lausuntoja	88
	Yhdenvertaisuus (6 §)	88
	Oikeus yksityisyyteen (10 §)	88
	Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	88
	Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)	88
	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)	88
	Ratkaisuja	89
	Yhdenvertaisuus (6 §)	89
	Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)	89
	Oikeus yksityisyyteen (10 §)	89
	Sananvapaus ja julkisuus (12 §)	89
	Sivistykselliset oikeudet (16 §)	89
	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)	89
	Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)	90
	Vastuu ympäristöstä (20 §)	90
	Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)	90
	Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)	92
5	OIKEUS OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN ...	93
	Yleistä	94
	<i>Lyhyesti: Valvonnan keinot</i>	95
	Tuomioistuimet	96
	Ratkaisuja	98
	Laillisuusvalvontakäynnit	112
	Syyttäjälaitos	113
	Ratkaisuja	114
	Laillisuusvalvontakäynnit	114
	Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat	115
	<i>Lyhyesti: Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta</i>	115
	Yleistä	116
	Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä	117
	Oikeuskanslerin rooli valvonnassa	118
	Ratkaisuja	119

6 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA	125
<i>Lyhyesti: Viranomaistoiminnan valvonta</i>	126
Ulkoasiainhallinto	128
Lausuntoja	128
Ratkaisuja	128
Oikeushallinto	129
Lausuntoja	129
Ratkaisuja	132
Ministeriö	132
Tuomioistuimet ja syyttäjälaitos	133
Ulosotto	133
Edunvalvontatoimisto	135
Rikosseuraamuslaitos (Rise)	136
Kuluttajariitalautakunta	136
Tietosuojavaltuutettu	137
Ahvenanmaan itsehallinto	137
Laillisuusvalvontakäynnit	138
Sisäasiainhallinto	139
Lausuntoja	139
Ratkaisuja	139
Ministeriö	139
Poliisi	141
<i>Lyhyesti: Istanbulin sopimuksen toimeenpanon valvonta</i>	142
Maahanmuuttovirasto (Migri)	149
Pelastustoimi	153
Kunnallinen ja muu itsehallinto	153
Laillisuusvalvontakäynnit	154
Puolustushallinto	155
Lausuntoja	155
Valtiovarainhallinto	156
Lausuntoja	156
Ratkaisuja	158
Maistraatit	158
Aluehallintovirastot (AVI)	158
Kunnallinen ja muu itsehallinto	160
Opetus- ja kulttuurihallinto	164
Lausuntoja	164
Ratkaisuja	165
Ministeriö	165
Yliopisto	165
Aluehallintovirastot (AVI)	166

Kunnallinen ja muu itsehallinto	167
Suomenlinnan hoitokunta	168
Kirkollishallinto	168
Maa- ja metsätaloushallinto	169
Ratkaisuja	169
Ministeriö	169
Ruokavirasto	169
Maanmittaus	169
Liikenne- ja viestintähallinto	171
Ratkaisuja	171
Yleisradio (Yle)	171
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom)	171
Työ- ja elinkeinohallinto	173
Lausuntoja	174
Ratkaisuja	174
Ministeriö	174
Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot)	176
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus)	183
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH)	183
Laillisuusvalvontakäynnit	184
Sosiaali- ja terveyshallinto	185
Menettelysäännösten noudattaminen turvaa muita	
perus- ja ihmisoikeuksia	185
Pitkät käsittelyajat saattavat vaarantaa oikeuksien toteutumisen	186
Perusoikeuksien toteutuminen sukupuolisensitiivisissä	
avustamistilanteissa	189
Laillisuusvalvontakäynneillä keskityttiin lastensuojeluun sekä	
lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin	191
Lausuntoja	192
Ratkaisuja	192
Ministeriö	192
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)	195
Kansaneläkelaitos (Kela)	195
Keva	200
Vakuutusyhtiö	201
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)	201
Aluehallintovirastot (AVI)	202
Kunnallinen ja muu itsehallinto	205
Laillisuusvalvontakäynnit	213
Ympäristöhallinto	217
Ratkaisuja	217
Kunnallinen ja muu itsehallinto	217

7	TILASTOT	225
	Tehtävät ja toimenpiteet	226
	Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta	226
	Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta	228
	Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta	234
	Työtilanne	235
8	LIITTEET	237
	Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset	238
	Annetut lausunnot	239
	Laillisuusvalvontakäynnit	242
	Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2019	243
9	HAKEMISTOT	245
	Viranomaishakemisto	246
	Asiahakemisto	247



1

PUHEENVUOROT

Tuomas Pöysti

OIKEUSKANSLERI TOIMITUSMINISTERISTÖN ROOLIN VALVOJANA

Parlamentaarinen hallitustapa on Suomen valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusteita ja perusarvoja.¹ Valtioneuvoston jäseniin kohdistuvan eduskunnan luottamusta koskevan vaatimuksen (perustuslain 3 § 2 momentti) lisäksi nykyisessä suomalaisessa parlamentarismissa olennaisia piirteitä ovat hallituksen muodostaminen eduskunnan johtamana prosessina ja pääministerin valinta eduskunnassa (perustuslain 61 §) sekä hallituksen ohjelman antaminen tiedonantona eduskunnalle (perustuslain 62 §).² Valtioneuvoston luottamus perustuu nykyisen perustuslain mukaan eduskunnan aktiivisiin päätöksiin. Lisäksi hallituksella oletetaan olevan luottamus, kunnes eduskunta tekee erityisesti päätöksen luottamuksen puuttumisesta.³ Valtioneuvostolla

on eduskunnan enemmistön hyväksyntä ja siitä johtuva kansanvaltainen hyväksyttävyys.

Toimitusministeristö on valtioneuvoston kokoonpano, jolla ei ole tukenaan eduskunnan enemmistön luottamusta. Toimitusministeristö ei toteuta eduskunnan hyväksymää hallitusohjelmaa. Eduskuntavaalien jälkeen, ennen uuden valtioneuvoston muodostamista, hallituksen luottamus pohjautuu eduskuntavaaleja edeltäneen eduskunnan luottamukseen. Luottamusta ei ole vaalikaudenkaan aikana, jos eduskunta antaa hallitukselle epäluottamuslauseen. Eduskunnan antama luottamus katkeaa samalla, kun pääministeri jättää oman ja samalla koko hallituksensa eronpyynnön. Hallitus- ja hallintovallan käytössä ei voi syntyä tilannetta, jossa toimivaltaista hallitusta ei olisi. Eronpyynnön jättänyt valtioneuvosto jatkaa toimitusministeristönä siihen asti kunnes uusi pääministeri ja valtioneuvoston muut jäsenet on nimitetty.⁴

Parlamentarismin periaatteen ja taustalla olevien demokratian kantavien ajatusten toteuttamiseksi toimitusministeristön poliittinen ja toiminnallinen rooli on rajoitettu. Rajoituksia koskevat

¹ Valtiosäännön perusteista ja perusarvoista, ks. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi HE 1/1998 vp, s.71.

² Parlamentaarisessa valtiojärjestelmässä parlamenttien kansaa edustavasta roolista johtuvia ja kansakuntaa koskevista perusratkaisuista vastaavalle valtioelimelle kuuluvia yleistehtäviä ovat valtakunnan poliittisen agendan asettaminen ja huolehtiminen siitä, että maassa on toimintakykyinen hallitus. Perustuslain uudistusten jälkeen näillä eduskunnan yleisillä tehtävillä on selkeä perusta perustuslaissa. Ks. Jaakko Husa - Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet, 4. uudistettu painos, Talentum 2014, jakso II 2.1.3.

³ Valtioneuvostolle oletetaan luottamusteorian mukaan luottamus, kunnes eduskunta on antanut epäluottamuslauseen, ks. Ilkka Saraviita, Perustuslaki, Talentum 2011, luku 3.6.

⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 5.3.2019 toimitusministeristön asema, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/110> (sivulla käyty 6.3.2020).

valtiokäytännössä kiteytyneet sovinnaisäännöt.⁵ Toimitusministeristö ei tee poliittisesti merkittäviä päätöksiä. Sen ei ole soveliasta ilman eduskunnan myötävaikutusta tai lakiin perustuvaa velvoitetta tehdä toimia, jotka rajoittavat seuraavan, eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen toimintamahdollisuuksia.⁶ Toimitusministeristö hoitaa välttämättömät juoksevat asiat ja kiireelliset asiat, joiden ratkaisua ei voida siirtää seuraavalle hallitukselle.⁷ Toimitusministeristö hoitaa välttämättömät lakisäateiset asiat. Valtioneuvoston ja hallinnon toiminta palautuu perustuslain kansansuvereniteettiperiaatteen mukaisesti eduskunnan hyväksymään lakiin tai muissa kuin lainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa muuhun eduskunnan päätökseen sekä eduskunnan aktiiviseen luottamukseen valtioneuvostoa kohtaan.

Vuoden 2019 aikana valtioneuvosto toimi kolmessa eri kokoonpanossa. Vuoden aikana oli kaksi ajanjaksoa, jolloin hallitus oli toimitusministeristö. Pääministeri Juha Sipilän hallitus jätti tasavallan presidentille eronpyynnön 8.3.2019, selvästi ennen 14.4.2019 pidettyjä eduskuntavaaleja. Tasavallan presidentti nimitti pääministeri Antti Rinteen hallituksen 6.6.2019. Pääministeri Antti Rinne jätti eronpyynnön 3.12.2019 ja pääministeri Sanna Marinin hallitus nimitettiin 10.12.2019. Pääministeri Sipilän hallituksen ero ennen eduskuntavaaleja keskeytti useiden, pitkällekin valmisteltujen asioiden hoitamisen.

Suomen politiikan käänteistä huolimatta suomalainen yhteiskunta, EU ja kansainväliset tilanteet jatkavat nopeatempoista toimintaansa. Toimitusministeristön roolia koskevat sovinnaisäännöt ja niiden tulkinta oli tarpeen päivittää vastaamaan valtiosääntömme nykyisiä parlamentaarisia piirteitä.

Oikeuskanslerin toimintamuodot parlamentarismis sovinnaisääntöjen tulkinassa

Valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta ylimpänä laillisuusvalvojana oli keskeisessä asemassa sovinnaisääntöjen kokoamisessa ja tulkinassa. Perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille säädetty erityistehtävä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuutta. Siihen liittyy ennakkollinen ja ohjaava ulottuvuus: perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädetään oikeuskanslerin tehtäväksi antaa laillisuusvalvontaan liittyviä oikeudellisia tietoja ja lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriölle sekä tasavallan presidentille (riippumaton oikeudellisten tietojen antaminen).⁸

Toimitusministeristön roolia koskevat kysymykset tulevat arvioitavaksi usein asianomaisen ministeriön aloitteesta, kun se pyytää perustuslain 108 §:n 2 momentin perusteella oikeuskanslerinvirastosta oikeuskanslerilta oikeudellisia tietoja tai lausuntoja. Kyseisiä pyyntöjä tuli

⁵ Nämä parlamentaariset sovinnaisäännöt ovat varsin tärkeässä asemassa parlamentarismis toiminnassa, koska parlamentarismis ideaan ei kuulu sen kovin yksityiskohtainen sääntely, ks. Saraviita 2011, luku 3.6. Yhdistyneen kuningaskunnan laajoin osin kirjoittamattomassa valtiosäännössä sovinnaisäännöt ovat hyvin keskeisessä asemassa ja niistä käytetään termiä valtiosääntöiset konventiot (constitutional conventions), jotka vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa Paavo Kastari rinnastaa sovinnaisääntöihin, ks. Paavo Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, WSOY 1969, s. 302.

⁶ Saraviita 2011, luku 3.6.

⁷ Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 5.3.2019 toimitusministeristön asema, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/110> (sivulla käyty 6.3.2020).

⁸ Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädettyä tehtävää oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antamisesta sanotaan oikeuskanslerin rooliksi toimia hallituksen neuvonantajana, ks. PeVM 9/2005 vp s. 8-9). Tämä periaatteellisesti merkittävä tehtävä liittyy perustuslain esitöiden mukaan laillisuusvalvontaan, sillä oikeuskanslerin neuvonantaja -tehtävän tarkoituksena on varmistaa lainmukaisuus jo ennakkollisesti. Muu oikeudellinen neuvonta kuin perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen valtioneuvostolle ja sen ministeriölle sekä tasavallan presidentille laillisuuden varmistamista varten ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin. Ks. HE 1/1998 vp, s. 165-166.

ministeriöiden virkamiehiltä runsaasti vuonna 2019. Perustuslain esitöiden mukaisesti oikeudellisten tietojen antaminen on pääsääntöisesti vapaamuotoista valtioneuvoston sisäistä toimintaa, joka on vakiintuneesti asioiden valmistelukierrosten lausuntopyynnöistä erillistä toimintaa. Valtioneuvoston sisäiset konsultaatiot eivät suoraan näy oikeuskanslerinviraston tilastoissa.⁹

Valtioneuvoston yleisistuntoon tulevien esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitettiin oikeuskanslerinvirastossa huomiota toimitusministeristön roolia koskevien periaatteiden asianmukaiseen soveltamiseen. Tarvittaessa esittelijää pyydettiin poistamaan valtioneuvoston esittelylistoilta asiat, jotka eivät soveltuneet toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston ratkaistavaksi. Kun kysymys on enemmän parlamentarismin sovinnaisäännöistä ja yleisten periaatteiden punninnasta, vaaditaan aina tilanteen kontekstiin ja asiasisältöön riittävää perehtymistä ja tilannesidonnaista harkintaa.

Lakisääteiset ministerivaliokunnat voivat toimitusministeristössäkin kokoontua ja hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. Ministerivaliokuntatyössä on oltu pidätyväisiä toimitusministeristön aikana. Talouspoliittinen ministerivaliokunta sekä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous eivät ole juuri kokoontuneet valtioneuvoston toimiessa toimitusministeristönä. Tämä ohentaa ministeriöiden välisen valtioneuvoston sisäisen valmistelun koordinaation ja yhteensovituksen menettelyitä. Tähän yhteensovitukseen liittyviä pohdintoja tuli oikeuskanslerin arvioitavaksi. Lakisäateisistä ministerivaliokunnista EU-ministerivaliokunta kokoontui toimitusministeristön kaudella tar-

vittaessa. Käytännössä se kokoontui suhteellisen säännöllisesti, mutta tavanomaista harvemmin. Valtioneuvoston raha-asiaain valiokunta kokoontui säännöllisesti ennen valtioneuvoston yleisistuntoja käsittelemään raha-asianvaliokunnalle kuuluvat asiat, mutta toimitusministeristön aikana asioita oli luonnollisesti vähemmän.

Oikeuskansleri antoi kaksi oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla julkaistua yleistä kirjallista kannanottoa toimitusministeristön roolista.¹⁰ Ensimmäinen laadittiin jo ennen pääministeri Sipilän hallitukseneroa. Ministeriöiden kansliapäälliköiltä tuli viestiä, että asiassa oli tarve saada oikeudellista opastusta eduskunta-vaalien jälkeistä aikaa silmällä pitäen. Toimitusministeristön roolista kerrottiin myös valtioneuvoston verkkosivuilla muun muassa usein kysytyt kysymykset -listalla.¹¹

Toimitusministeristön toimivaltaa ja roolia koskevat valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Toimitusministeristön asemasta ei ole perustuslaissa tai muussakaan laissa säännöksiä. Oikeuskirjallisuudessa toimitusministeristöstä on kirjoitettu niukasti.¹²

Suvereenissa valtiossa täytyy aina olla toimivaltainen hallitus. Tämä on tarpeen perustuslain

⁹ Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisten tietojen ja lausuntojen antaminen on eri asia kuin oikeuskanslerin harkinnassa oleva lausuntojen antaminen mm. säädöshankkeita koskevien lausuntopyyntöjen johdosta, ks. HE 1/1998 vp, s.165-166.

¹⁰ Oikeuskanslerin lausunto 15.3. 2019, toimitusministeristön toimivalta, täsmennyksiä, <https://www.okv.fi/fi/lausunnot/id/111/> (sivulla käyty 6.3.2020); Oikeuskanslerin lausunto 5.3.2019 toimitusministeristön asema.

¹¹ Ks. valtioneuvoston verkkosivut: Kysymyksiä ja vastauksia toimitusministeristön asemasta, <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/toiminta/toimitusministeriston-toiminta> (sivulla käyty 2.3.2020).

¹² Vanhemmasta toimitusministeristöä koskevasta oikeuskirjallisuudesta ks. Paavo Kastari, Suomen valtiosääntö, Suomalainen lakimiesyhdistys, julkaisuja B-sarja N:o 179, 1977, s. 143-144; Uudemmasta oikeuskirjallisuudesta ks. Ilkka Saraviidan hakusana-artikkeli toimitusministeristö Tieteen termipankissa, ks. Tieteen termipankki 5.3.2020: Oikeustiede: toimitusministeristö, <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:toimitusministeristö>; Saraviita 2011, luku 3.6.

1 §:ssä todetun valtion täysivaltaisuuden eli ulkoisen ja sisäisen suvereniteetin käyttämiseksi. Samoin se on tarpeen oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti oikeuksien toteutumisen ja hallinnon jatkuvuuden turvaamiseksi. Kansallinen turvallisuuskin vaatii, että suvereenissa valtiossa on jatkuvasti toimintakykyinen ja erilaisiin tilanteisiin reagoimaan kykenevä hallitus. Muodollisesti valtioneuvoston jäsenet saavat eron siinä tasavallan presidentin esittelyssä, jossa perustuslain 61 §:n mukaan muodostettu uusi valtioneuvosto nimitetään. Toimitusministeristöllä on kaikki perustuslain ja muun lain mukaiset valtioneuvostolle kuuluvat toimivaltuudet, kun valtioneuvoston jäsenet ovat virassaan.

Se miten toimitusministeristön on soveliaista käyttää valtioneuvoston toimivaltaa, juontuu perustuslain kansansuvereniteetin ja parlamentarismien periaatteista. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kaikki muu valtiollinen valta on viime kädessä eduskunnan asemasta johdettua valtaa.¹³ Valtioneuvosto toimii perustuslain 3 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan luottamuksen varassa. Parlamentaarisen luottamuksen ja eduskunnan vaikutusvallan turvaamiseksi toimitusministeristön on syytä pidättäytyä uusien laajakantoisten yhteiskuntapoliittisten aloitteiden esittämisestä sekä laajaa yhteiskuntapoliittista harkintaa sisältävien asioiden ratkaisemisesta. Toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston ei ole suotavaa ilman eduskunnan nimenomaista osallistumista tehdä toimia, jotka rajoittavat eduskunnan luottamusta nauttivan uuden hallituksen oikeudellisia tai tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia. Toimitusministeristön on sen sijaan ilman viivytystä hoidettava eduskunnan päätösten toimeenpano, eduskunnan hyväksymien kanto-

jen edustaminen Euroopan unionissa ja eduskunnan myötävaikutuksella tehtävät toimenpiteet, lakisäätöiset asiat, joita ei voida lykätä sekä muut välttämättä kiireellisesti hoidettavaksi tulevat asiat. Toimitusministeristön tulee huolehtia perustuslain mukaisesti eduskunnan tiedonsaannista EU-asioissa ja vastattava kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin. Toimitusministeristönäkin valtioneuvosto toimii tasavallan presidentin tärkeimpänä päätöksentekoforumina, valmistelee ja toimeenpanee presidentin päätökset sekä antaa parlamentaarista vastuukatetta tasavallan presidentin päätöksenteolle.

Toimitusministeristö lainsäädäntötyössä

Valtioneuvoston tärkeimpiä tehtäviä on valmistella hallituksen esitykset ja osallistua näin lainsäädäntövallan käyttämiseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useissa valtiosääntöoikeudellisissa tulkintakannanotoissa, myös esityksen säätämisyjärjestyskysymyksenä, korostanut lainvalmistelua ja lakiesityksen perusratkaisujen valmistelua valtioneuvostossa.¹⁴ Valtioneuvosto tekee lisäksi tasavallan presidentille ratkaisuehdotukset eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisesta sekä antaa perustuslaissa tai muussa laissa olevan valtuutuksen nojalla valtioneuvoston asetuksia.

Toimitusministeristö ei yleensä voi antaa eduskunnalle hallituksen esitystä tai täydentävää hallituksen esitystä. Poikkeuksena voivat olla kiireisiä kansainvälisiä asioita koskevat esitykset, koska valtion ulkoisen suvereniteetin käyttämiseen ja kansainvälisten velvoitteiden

¹³ Kaiken vallan palautumisesta valtiopäiville kokoontuneeseen eduskuntaan, ks. perustuslain 2 § ja HE 1/1998 vp, s. 73.

¹⁴ Lainsäädäntöehdotusten perusratkaisujen valmistelusta valtioneuvoston tehtävänä ks. esimerkiksi PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 65/2018 vp., s. 68 ja 73, PeVL 15/2018 vp, s. 60-61, PeVL 75/2014 vp, s. 8.

hoitamiseen ei voi tulla katkoksia. Lisäksi poikkeuksena voivat olla hallituksen esitykset, jotka ovat yksilöiden oikeuksien ja oikeusvarmuuden sekä oikeusturvan kannalta välttämättömiä ja kiireellisiä. Ne voivat olla esimerkiksi lainsäädäntöön lainsäätämisessä tulleen virheen korjauksia, joita ei voida viivyttää. Kyseeseen voivat tulla myös hallituksen esitykset tilanteissa, jossa yksilön oikeudet ja eduskunnan tahto eivät toteudu lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla ja joissa asian korjaaminen voidaan arvioida oikeusturvan kannalta kiireelliseksi. Pääministeri Sipilän johtaman toimitusministeristön olikin tarpeen antaa eduskuntavaalien jälkeen kolme hallituksen esitystä 2019 valtiopäiville elinkeinotulojen verottamiseen, julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin ja niissä työnhakijan omaehtoisen opiskelun tuen muutoksenhakuoikeuteen sekä opintotukeen liittyen.¹⁵ Kaikkien näiden antamisen välttämättömyydestä käytiin etukäteen keskustelu kanssani. Poikkeustarpeita voi jossain tilanteessa ilmetä, eduskunnan valtioonloudellisen vallan turvaamiseksi ja lakisääteisten valtion menojen ja muiden valtion velvoitteiden asianmukaisen hoitamisen turvaamiseksi, myös talousarvioesityksen tai lisätalousarvioesityksen antamiseen.

Toimitusministeristö ei voi peruuttaa eronpyynnön jättäneen hallituksen hallitusohjelmaan perustuvia tai muuten poliittisesti keskeisiä lakehdotuksia. Hallituksen esityksen peruuttaminen perustuslain 71 §:n mukaisesti perustuu valtioneuvoston yhteiskuntapoliittiseen harkintaan ja asemaan yhteiskuntapoliitiikan valmistelun johtajana.

¹⁵ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja eräiden muiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta annettujen lakien voimaantulosäännösten muuttamisesta HE 1/2019 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 7 §:n ja 14 luvun 1 §:n muuttamisesta HE 2/2019 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta HE 3/2019 vp.

Toimitusministeristö ei voi antaa valtioneuvoston asetuksia laajaa yhteiskuntapoliittista harkintavaltaa sisältävissä asioissa. Tällaisia eivät ole teknisluonteiset, esimerkiksi eduskunnan hyväksymän lain tai talousarvion toimeenpanoon liittyvät asetukset, joissa ei ole merkittävää yhteiskuntapoliittista harkintaa. Samoin voidaan antaa asetuksia, jotka liittyvät kansainvälisen velvoitteen toimeenpanoon. Perustuslain 80 §:n perusteella ministeriön asetukset ovat lähtökohtaisesti vähämerkityksellisempiä ja teknisempiä kuin valtioneuvoston asetukset. Teknisluonteisina ne soveltuvat useammin toimitusministeristön ministerin päätettäväksi.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kansainvälisten asioiden hoitaminen

Ulkopoliitikkaa johtaa perustuslain 93 §:n mukaan tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Perustuslain 58 § tasavallan presidentin päätöksenteosta nykyisessä muodossaan osaltaan korostaa perustuslain 2 §:n 1 momentin sisältämää kansansuvereniteettia. Eduskunnalla on perustuslain 58 §:n 2 momentin perusteella viime kädessä ylin päätösvalta myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioissa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut valtioelinten yhteistoiminnan merkitystä.¹⁶ Valtioneuvostolla on huomattavan keskeinen rooli tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvien asioiden valmistelijana sekä tasavallan presidentin päätöksenteon foorumina. Tämä tuo perustuslain mukaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken jaettuun ylimmän halli-

¹⁶ Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tiivistä vuorovaikutusta ja yhteisen linjan hakemista korostetaan muun muassa uutta perustuslakia ja sen 58 §:n tasavallan presidentin päätöksenteosta koskeneissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVM 10/1998 vp, s. 18 ja PeVM 9/2010 vp, s. 5-7.

tusvallan käyttöön yhtenäisyyttä. Valtioneuvosto tuo tasavallan presidentin päätösten valmiste- luun ja presidentin päätöksentekoon parlamen- taarisen vastuukatteen, jota pidettiin tärkeänä jo vuoden 1919 hallitusmuodossa ja jota 2000-lu- vulla voimaan tullessa uudessa perustuslaissa ja siihen tehdyissä muutoksissa on edelleen vah- vasti painotettu. Päätöksenteon ja toiminnan jatkuvuuden ja keskeytymättömyyden ja val- tion ulkoisen suvereniteetin käyttämisen vaati- mus koskee korostetusti ulko- ja turvallisuus- politiikkaa ja yleensä kansainvälisiä suhteita. Valtioneuvoston muuttuminen toimitusminis- teristöksi ei luonnollisestikaan rajoita tasavallan presidentin toimivaltaa johtaa ulkopoliitiikkaa. Tilanne pikemminkin korostaa tasavallan pre- sidentin roolia jatkuvuuden luojana. Toimitus- ministeristönäkin valtioneuvosto tuo parlamen- taarista vastuukatetta tasavallan presidentin päätöksentekoon. Lisäksi valtioneuvosto huo- lehtii eduskunnan informoinnista sekä eduskun- nan suostumuksen hankkimisesta ja hallituksen esityksen tekemisestä eduskunnalle, silloin kun se kansainvälisissä asioissa on perustuslain mu- kaan tarpeen. Toimitusministeristön rooli par- lamentaarisen vastuukatteen antajana on luon- nollisesti rajoitettu ja riippuu myös siitä, onko kyseessä uusien eduskuntavaalien toimittamisen vai pääministerin eron tai eduskunnan antaman epäluottamuslauseen perusteella syntynyt toimi- tusministeristön tilanne.

Toimitusministeristönä toimivan valtioneu- voston ja sen jäsenten on perusteltu pidättäytyä uusista poliittisista aloitteista sekä EU- ja kansainvälisissä että kotimaisissa asioissa. Perustus- lain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettun selonteon antaminen eduskunnalle merkittävästä ulko- poliittisesta kysymyksestä tulee kysymykseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa kannanmuo- dostusta tarvitaan aivan välttämättä ja kiireelli- sesti. Toimitusministeristö ei ole perustuslain tar-

koittamalla tavalla eduskunnan parlamentaariseen luottamukseen nojautuva valtioneuvosto, eikä myöskään siinä asemassa neuvottele tasavallan presidentin kanssa.

Ulkopolitiikan hoitaminen on paljon muuta kuin muodollisia päätöksiä. Tapaamiset ja pu- heenvuorot jatkuvat valtioneuvoston toimiessa toimitusministeristönä. Toimitusministeristön ministereiden sopiva rooli on lähinnä turvata val- tion toiminnan jatkuvuutta aikaisemmin tehty- jen sitoumusten ja linjausten mukaisesti, mutta ei tehdä uusia poliittisia aloitteita puheenpuoroin tai uusien tapaamisin. Suomen kaltaisen pienen maan johtamisjärjestelyissä on oltava jatkuvasti valmiita lähes kaikkiin mahdollisiin tilanteisiin.

Euroopan unionin asiat kuuluvat perustus- lain 93 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvos- ton toimivaltaan. Eduskunta osallistuu perustus- lain 96 ja 97 §:ien perusteella systemaattisesti ja kattavasti Euroopan unionissa päätettävien asioi- den kansalliseen valmisteluun. Tämä tuo kan- sansuvereniteettiin kiinnittyvän eduskunnan osallistumisen ja kannanmuodostuksen sekä eduskunnan tuen valtioneuvoston toiminnalle. Suomen osallistuminen Euroopan unionin neu- vostossa ja Eurooppa-neuvostossa jatkuu tämän ansiosta eduskunnassa käsitellyn poliittisen man- daatin mukaisesti ilman katkoksia toimitusminis- teristön aikana. Valtioneuvostolla on velvollisuus saattaa unionin säädösehdotukset eduskunnan tietoon ja käsiteltäväksi tavanomaiseen tapaan. Eduskunnan osallistuminen turvaa näin EU-poli- tiikan katkeamatonta hoitoa. Toimitusministeris- tönä toimivan valtioneuvoston pääministeri osal- listuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Samoin ministerit Euroopan unionin neuvoston eri ko- koonpanojen kokouksiin. Toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston ministerit osallistu- vat muiden monenkeskisten kansainvälisten jär- jestöjen toimintaan ja tarvittaessa myös puheen- johtajistoon.

Virkanimitykset

Nimitykset valtion virkaan perustuvat oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Oikeusharkintaa ovat virkaan säädettyjen erityisten kelpoisuusehtojen sekä perustuslain 125 §:ssä julkisiin virkoihin säädettyjen yleisten nimitysperusteiden (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto) tulkinta. Viran menestyksellisessä hoitamisessa vaadittavien edellytysten määrittely ja soveltaminen hakijoiden arviointiin sekä hakijoiden arviointi on pitkälti tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Harkintaa sitovat yleiset hallinto-oikeudelliset oikeusperiaatteet ja viran täyden tarkoitus saada käsillä olevassa tilanteessa ja viranhoidon tarpeissa paras mahdollinen hakija nimitetyksi virkaan tai virkasuhteeseen. Mitä korkeammasta virasta on kysymys, sitä enemmän kelpoisuusvaimusten ja viran menestyksellisen hoidon edellytysten tulkinnaa on yhteiskunnallista harkintaa. Hallinnon häiriöttömän toimivuuden kannalta virkanimitysten tekeminen on usein hyvinkin tarpeellista. Toisaalta on otettava huomioon, että erityisesti ylimmälle virkamiesjohdolle on aina määrätty useita sijaisia viran tehtävien sujuvan hoidon varmistamiseksi. Lisäksi avoimen viran hoito on valtion virkamieslain mukaan mahdollista järjestää nimittämällä virkamies määräaikaiseen virkasuhteeseen.

Valtion virkamieslain 26 §:ssä säädetään valtion ylimmän virkamiesjohdon viroista, joissa vaaditaan viran aseman ja tehtävien sekä virkaan liittyvien erityisten valtuuksien johdosta erityistä luottamusta sekä vastuuta tuloksista.¹⁷ Valtion

virkamieslain 26 §:n systemaattinen merkitys on laajentunut alkuperäisestä, sillä virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdat määrittelevät lain 8 §:n 2 momentissa ja useissa muissa säännöksissä tarkoitettut valtion ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän piiriin kuuluvat virat (ministeriön kansliapäällikkö, alivaltiosihteeri ja osastopäällikkö sekä osastopäällikköön rinnastuvat virkamiehet, samoin kuin valtioneuvoston asetuksella säädettyjen virastojen päälliköt).¹⁸

Valtion virkamieslain 26 §:n 1 kohdassa tarkoitettuja virkoja ovat valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin virat, joihin perustuslain nojalla nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Valtion virkamieslain 26 §:n 2 kohdassa mainitaan Puolustusvoimain komentajan virka. Puolustusvoimista annetun lain 38 §:n perusteella puolustusvoimain komentajan virkaan nimittämistä koskevan päätöksen tekee tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Puolustusvoimat on hallinnollisissa ja taloudellisissa asioissa puolustusministeriön alainen. Suomalaisessa maanpuolustuksessa on tärkeää, että Puolustusvoimilla on laaja luottamus yhteiskunnassa. Laaja-alaisen yhteiskunnallisen luottamuksen ja perustuslain esitöissä korostetun mahdollisimman laajan parlamentaarisen vastuukatteen turvaamiseksi tasavallan presidentin päätöksenteossa on perusteltua, että ratkaisuehdotuksen oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä puolustusvoimain komentajan viroissa tasavallan presidentille tekee eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto. Tämä ei muuta sitä, että tasavallan presidentillä on itsenäinen ja lopullinen

¹⁷ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 270/2002 vp, s. 50 ja aikaisempi Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta HE 291/1993 vp, s. 37-38, PeVM 6 vp, jossa perustuslakivaliokunta muotoili lainkohdan nykyisin voimassa olevaan muotoonsa perustuslain asettamien riittävän täsmällisen virkamiehestä johtuvan irtisanomisen perusteiden määrittelyn vaatimusta vastaavaksi. Lainkohdassa säädetään niistä viroista, joissa muista valtion viroista poiketen on irtisanomisperusteena viran luonne huomioon ottaen hyväksyttävä ja perusteltu syy.

¹⁸ Valtion virkamiesasetuksen 28 §:ssä ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän piiriin kuuluviksi virastopäälliköiksi säädetään välittömästi ministeriön alaisten virastojen päälliköt eräin poikkeuksin. Poikkeuksia ovat esimerkiksi oikeusministeriön hallinnonalan organisaatioon kuuluvat erityisvaltuutetut. Syyttäjälaitos on oikeusministeriön alainen virasto mutta valtakunnansyyttäjä ei ole valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohdassa tarkoitettu virkamies.

harkintavalta nimitettävästä henkilöstä.¹⁹ Samoin on perusteltua, että eduskunnan luottamusta nauttiva valtioneuvosto nimittää valtion ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän piirissä oleviin virkoihin. Kiireellisyys ja välttämättömyys järjestää viran hoitaminen voivat yksittäisessä tilanteessa perustella, että toimitusministeristö tekee ratkaisuehdotuksen tai nimityksen virkamieslain 26 §:ssä säädettyissä viroissa. Tätä voidaan harkita varsinkin toimitusministeristön toimikauden pitkeytyessä tavanomaista pidemmäksi.

Valtioneuvoston nimitettäväksi tulevissa muissa valtion virkamieslain mukaisissa viroissa oikeudellisesti sidotun aineksen osuus harkinnassa on selvästi suurempi. Niitä koskevia nimityspäätöksiä toimitusministeristö voi tehdä. Näin tehty toimitusministeristön roolin rajausta perustuu lainsäädännössä viran tehtävien sisältämien valtuuksien ja yhteiskunnallisen vallan perusteella tehtyihin rajauksiin. Valtion virkamieslain 59 §:n säännös valitusoikeudesta valtion virkaan nimitämistä koskevasta päätöksestä myös samalla tavoin rajaa tasavallan presidentin nimitettäviin kuuluvat virat sekä valtion virkamieslain 26 §:n 3 ja 4 kohdissa säädetty valtion ylimmän virkamiesjohdon virat valitusoikeuden ulkopuolelle. Erityistilanteita ovat myös virat, joissa eduskunta itse osallistuu hallitusvallan puolella olevaan nimitysprosessiin. Eduskunnan valiokunnan tai toimielimen kannan mukaisen esityksen tai nimityksen tekemisen voi katsoa sopivan toimitusministeristön rooliin. Toimitusministeristönä toimiva valtioneuvosto nimitti tiedusteluvalvontavaltuutetun eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti. Tiedusteluvalvontavaltuutettu ei ole valtion virkamiesasetuksen 28 §:n nimenomaisen säännöksen perusteella ylimmän virkamiesjohdon järjestelmän piiriin kuuluva virastopäällikön virka.

Valtion virkamieslain 26 § ei kata kaikkia yhteiskunnallisesti erityisen merkittäviä virkoja. Tuomarin virkaan nimittämisestä säädetään perustuslain 102 §:ssä ja tuomioistuinlaissa. Päällikkötuomarit eivät ole valtion virkamieslaissa tarkoitettuja ylimmän johdon virkamiehiä. Tuomioistuinten riippumattomuus on Suomessa perustuslain 3 §:n ja yleensäkin Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin jäsenvaltioissa kansainvälisten normien perusteella yksi perustavanlaatuisimmista ja erityisesti suojattavista oikeusvaltiota koskevista periaatteista. Tämä tuo tuomareiden nimitykseen omat erityispiirteensä.

Suurimman osan tuomarinimityksistä valmistelee tuomioistuinlain mukaisesti tuomarinvalintalautakunta, joka tuomioistuinlain 11 luvun 7 §:n mukaisesti tekee muissa kuin korkeimpien oikeuksien presidentin ja jäsenten nimityksissä perustellun esityksen nimityksestä. Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen yhtenä tarkoitukseksi on riittävän avoimuuden ja esityksen perusteltavuuden turvaaminen.²⁰ Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen rooli on turvata valmistelun monipuolisuutta ja virkojen arvovallalle sopivalla tavalla avoimuutta. Nähdäkseni näin toimimalla turvataan myös tuomioistuinten riippumattomuutta. Samoin kuin tuomareiden nimitysvallan uskomisella tasavallan presidentille suojataan tuomioistuinten riippumattomuutta. Usean valtiolimen osallistuminen tuomarinimityksiin yhdessä valtioneuvostoon kohdistuvan vastuukatteen ja eduskunnan valvonnan sekä valtioneuvoston päätöksentekoon liittyvän julkisuuden kanssa, myös suojaavat tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomareiden nimitysperusteiden avointa ja johdonmukaista soveltamista. Valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyssä valtioneuvostossa tehtäviin tasavallan presidentin päätöksiin kohdistuu perustuslain 108, 111 ja

¹⁹ Mahdollisimman laajan parlamentaarisen vastuukatteen antaminen tasavallan presidentin päätöksenteolle on yksi perustuslain 58 §:n tarkoituksista, ks. PeVM 10/1998 vp, s. 17-18.

²⁰ Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tuomareiden nimitämisessä, ks. PeVM 10/1998 vp, s. 18-19 ja s. 30; PeVL 13/1999; Ks. myös Saraviita 2011, s. 894-897.

112 §:ien mukaisesti valtioneuvoston oikeuskanslerin järjestelmällinen laillisuusvalvonta. Sen keskeisenä funktiona tuomarinimityksissä on turvata tuomioistuinten riippumattomuutta ja nimitysperusteiden oikeudellista asianmukaisuutta. Tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen, toimitusministeristö voi tehdä tasavallan presidentille ratkaisuehdotuksen tuomarinvalintalautakunnan tai korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten osalta kyseisen ylimmän tuomioistuimen ehdotuksen mukaisena tuomari- tai päällikkötuomarinimityksestä.

Korkeimpien oikeuksien presidenttien ja jäsenten nimityksiin ei tuomioistuinlain 11 luvun 7 §:n mukaan tuomarinvalintalautakunta osallistu, mutta niissä on vakiintuneet menettelytavat. Korkeimman oikeuden presidentin nimityksen valmistelussa oikeusministeri on yhdessä oikeusministeriön kansliapäällikön kanssa keskustellut korkeimman oikeuden jäsenten kokouksen kanssa ja oikeusministeri on informoinut tasavallan presidenttiä. Korkeimman oikeuden jäsenet ovat haastatelleet presidentin virkaan ilmoittautuneet. Oikeusministeriö on valmistellut valtioneuvostolle yleisistuntoon 11.4.2019 ehdotuksen korkeimman oikeuden jäsenten keskuudessa eniten kannatusta omanneen ehdokkaan nimittämiseksi korkeimman oikeuden presidentin virkaan.²¹ Kun otetaan huomioon oikeusvaltioperiaatteen ja tuomioistuinten riippumattomuuteen perustuslain 3 §:n mukaisesti liittyvät näkökohdat, arvioin vuoden 2019 tilanteessa ja nimitysmenettelyn kokonaisuuden huomioon ottaen, että toimitusministeristönä toimiva valtioneuvosto voi esitellä tasavallan presidentille korkeimman oikeuden presidentin nimityksen korkeimman oikeuden jäsenten enemmistön

kannan mukaisena. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin nimitysprosessi on vakiintuneen käytännön mukaisesti analoginen korkeimman oikeuden presidentin nimityksen kanssa. Siihen soveltuvat siten samat näkökohdat toimitusministeristön roolista.²²

Virkaan nimittämisestä on erotettava lain säännöksiin tai työnantajan direktio-oikeuteen perustuva virkaan nimitetyn virkamiehen tehtävään määrääminen. Tehtävään määräämistä käytetään nimenomaisiin ulkoasianhallintolain ja puolustusvoimista annetun lain säännöksiin perustuen ulkoministeriössä ja muussa ulkoasiainhallinnossa ja puolustusvoimissa. Puolustusvoimista annetun lain 38 §:n mukaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta nimitettäviä virkoja ovat muun muassa kenraalin ja amiraalin virat. Näissä viroissa toimiville annetaan tehtävämääräys hoitaa merkittävää sotilaallista johtotehtävää, esimerkiksi toimia puolustushaaran komentajana. Vastaavasti ulkoministeriössä yleisvirkojen tehtäviin kuuluvat valtiosihteerin kansliapäällikkönä, alivaltiosihteerin ja osastopäällikön sekä Suomen ulkomaanedustustojen päälliköiden tehtävät täytetään määräaikaaisesti ulkoasiainneuvoksen virassa toimivalle ulkoministeriön yleisuran virkamiehelle annettavalla tehtävämääräyksellä. Tehtävämääräykset liittyvät myös diplomaattien uraan kuuluvaan järjestelmälliseen tehtäväkiertoon. Puolustusvoimien sotilaallisen johtamisen ja ulkoasiainhoidon jatkuvuuden turvaamiseksi rajasin parlamentaarisen sovinnaisäännön ulkopuolelle tehtävämääräysmenettelyn.

²¹ Valtioneuvoston yleisistunnon 11.4.2019 päätöksentekoaikaneisto, oikeusministeriön kansliapäällikkö Pekka Timosen esittelymuistio 10.4.2019.

²² Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin virka täytettiin viimeksi 18.5.2018. Nimityksen valmistelussa oikeusministeri keskusteli virkaan ilmoittautuneista korkeimman hallinto-oikeuden vakinaisten oikeusneuvosten kanssa ja oikeusministeriö esitti virkaan ilmoittautunutta, jota korkeimman hallinto-oikeuden vakinaisten jäsenten enemmistö kannatti, ks. tasavallan presidentin esittelyn 18.5.2018 ja valtioneuvoston yleisistunnon 17.5.2018 päätöksentekoaikaneisto, oikeusministeriön kansliapäällikkö Sami Mannisen esittelymuistio 17.5.2018.

Taloudelliset ja suunnittelu- päätökset sekä hallintoasiat

Julkisen talouden suunnitelma on koko julkista taloutta koskeva lakisääteinen suunnitelma. Siitä säädetään Euroopan unionin finanssipoliittisissa säädöksissä ja kansallisessa finanssipoliittisessa laissa ja valtion talousarviosta annetussa asetuksessa. EU-oikeuden asettamat aikataulut määrittelevät puitteet julkisen talouden suunnitelman valmistelulle. Julkisen talouden suunnitelmasta päättäminen on nimittäin osa finanssipoliittikan eurooppalaista ohjausjaksoa. Vakiintuneen käytännön mukaan julkisen talouden suunnitelmasta ja sen sisältämästä niin sanotusta teknisestä valtiontalouden kehiksestä on päätetty vaalikauden lopussa ennen eduskuntavaaleja. Teknisellä kehiksellä tarkoitetaan laskelmaa, jossa arvioidaan jo tehtyjen päätösten ja voimassa olevan lain-säädännön vaikutukset. Siinä ei tehdä uusia poliittisia päätöksiä. Se ei sido seuraavaa hallitusta eikä perustuslain 3 §:stä johtuen voikaan sitoa eduskuntaa. Teknisen julkisen talouden suunnitelman antaminen takaa kansalaisille ja kaikille puolueille ja valitsijayhdistyksille ajantasaisen tiedon julkisen talouden tilasta ja rahoitusasemasta kokonaisuutena ja osa-alueittain sekä kehitysnäkymistä. Tämä antaa yhdenvertaisia tiedollisia mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen ja päätöksentekoon perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 14 §:n 4 momentissa tarkoitulla tavalla.

Toimitusministeristönäkin toimivan valtioneuvoston on vakiintuneiden aikataulujen mukaan päätettävä teknisestä julkisen talouden suunnitelmasta. Toimitusministeristönä toimivan valtioneuvoston on perusteltua pidättäytyä uusien talous- ja finanssipoliittisten taikka yhteiskunnallisten aloitteiden esittämisestä julkisen talouden suunnitelmassa, koska siltä puuttuu parlamentaarinen luottamus.

Vastaavalla tavalla toimitusministeristönä toimiva valtioneuvosto voi antaa lakisääteisiä suunnitelmapäätöksiä. Jos lakisääteisestä suunnitelmasta päättäminen sisältää merkittävää yhteiskunnallista harkintavaltaa, on toimitusministeristön perusteltua kuitenkin olla päättämättä suunnitelmasta. Toimitusministeristön on kuitenkin tehtävä päätös, jos laista johtuva määräaika sitä vaatii.

Harkinnanvaraisten valtion yhtiöomistusta koskevien päätösten tekeminen ei yleensä sovi toimitusministeristön rooliin. Poikkeuksena voi olla esimerkiksi eduskunnan hyväksymien valtuuksien yhtiö- ja omistusjärjestelyihin toimeenpano, kun siihen on perusteltu ja välttämätön kiireellinen syy tai eduskunta on edellyttänyt nopeaa toteuttamista. Valtion edun turvaamisen välttämättömyys ja tehtävän toimen riittävä yksiselitteisyys valtion omaisuuden turvallisen ja tuottavan hoidon kannalta puoltavat toimitusministeristön päätöksiin tehtäviä ratkaisuja. Esimerkiksi Euroopan unionin rahoituksen hakeminen voi perustella toimitusministeristön toimia. Olennaista on huolehtia, ettei eduskunnan luottamusta nauttivan seuraavan hallituksen toimintamahdollisuuksia rajoiteta. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymien yhtiön toimiohjeiden linjaus siitä, että asiat on käsiteltävä talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa ennen ratkaisua, ei sen sijaan ohjaa toimitusministeristöä eikä voi laajentaa toimitusministeristön roolia valtion yhtiöomaisuuden hoidossa. Valtion omistajaohjauksen on huolehdittava omistajaohjaukseen kuuluvista lakisääteisistä asioista, kuten yhtiökokouksiin liittyvistä toimenpiteistä.

Periaatepäätökset ovat väline, joilla valtioneuvosto ohjaa ja antaa ohjeita ja suuntaviivoja asioiden valmistelulle ja valtionhallinnolle. Periaatepäätös sitoo valmistelua koskevana poliittisena kannanottona vain sen antanutta hallitusta ja sille tehtävää valmistelua. Toimitusministeristö

ei näin anna periaatepäätöksiä. Valtioneuvoston ei tulisi yleisistunnossa asettaa muita kuin lakisääteisiä valmisteluelimiä. Valtioneuvoston toiminta toimitusministeristönä ei vaikuta ministeriöiden virkamiesten lainmukaisiin toimivaltuuksiin hoitaa ministeriölle kuuluvia tehtäviä. Siten virkamiespäätöksellä valtioneuvostosta annetun lain mukaisten virkamiesten päätöksentekovaltuuksien puitteissa voidaan asettaa työryhmiä ja valmisteluelimiä.

Parlamentaaristen sovinnais-sääntöjen noudattaminen vahvistaa luottamusta ja valtiiovallan lujuutta

Päätöksentekokyvyn ja poliittisen järjestelmän vakauden ja luottamuksen yhteiskunnan instituutioihin kannalta on olennaista, että parlamentarismilla on selkeät pelisäännöt. Ne muodostuvat valtiosäännöstä ja parlamentarismista ja demokratian oikeudellisista ja poliittisista sekä eettisistä sovinnaisäännöistä. Tärkeää myös on, että kaikki parlamentaariset toimijat ja valti elimet kunnioittavat yhteisiä pelisääntöjä. Ne ovat erityisen tärkeitä parlamentarismista poikkeustilanteissa. Demokratia on enemmän kuin tiettyyn hetkeen tai aikaan sidotun enemmistön ja sen antaman hallitusvallan maksimaalista hetkellistä hyödyntämistä.

Valtiosäännön kestävyys ja valtiiovallan lujuus, demokraattisuus ja oikeusvaltiollisuus punnitaan parlamentarismista katkoksissa ja varsinaisissa poikkeustilanteissa. Tämä puheenvuoro kirjoitettiin ennen kuin valtioneuvosto toimittuaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa totesi 16.3.2020 maassa vallitsevan poikkeusolot ja 17.3.2020 antoi eduskunnan hyväksyttäväksi valmiuslain mukaisten valtuuksien käyttöönottoa

koskevia käyttöönottoasetuksia. Eduskunta hyväksyi käyttöönottoasetuksesta antamassaan päätöksessä PeVM 2/2020 vp, että maassa oli valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot (pandemia). Vuoden 2020 työssä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa nousivat hyvin näkyvään asemaan demokratiaan ja oikeusvaltioon poikkeusoloissa liittyvät kysymykset. Niistä raportoidaan seuraavassa kertomuksessa laillisuusvalvonnan kannalta. Mitä poikkeuksellisemmat olot, sitä merkityksellisempiä ovat oikeusvaltion ja demokratian pelisääntöjen noudattaminen. Modernissa oikeusvaltiossa ja parlamentarisessa demokratiassa valtiiovallan lujuus ei yksin synny vahvoista hallitusvallan toimivaltuuksista, vaan laajasta ihmisten ja eri ryhmien osallisuudesta, luottamuksesta ja yhteistyöstä sekä laajasta sitoutumisesta oikeusvaltion ja parlamentaarisen demokratian periaatteiden käytännön toteuttamiseen.²³

Parlamentarismista yleisiin sovinnaisääntöihin kuuluvat toimitusministeristön roolia koskevat sovinnaisäännöt. Ne turvaavat valtion asioiden hoidon jatkuvuutta ja parlamentaarisen demokratian toteutumista vallan vaihtuessa. Tässä nähdäkseni vuoden 2019 tilanteissa onnistuttiin hyvin. Suomalainen parlamentarismi toimii.

Oikeuskanslerin rooli laillisuusvalvojana ja riippumattomana neuvonantajana korostuu usein toimitusministeristön toimikauden kaltaisissa tavallisesta poikkeavissa tilanteissa.

²³ Olen toisessa asiayhteydessä pohtinut Suomen 1919 säädetyn hallitusmuodon merkitystä ja valtiosäännön kestävyyttä sekä tavoitetta valtiiovallan lujuudesta kansallisen turvallisuuden yhteydessä, ks. UKK-luentoni 3.9.2019 Paasikivi-seurassa, saatavilla <https://www.okv.fi/tiedotteet-ja-puheenvuorot/516/kansallinen-turvallisuus-ja-kestava-valtiosaanto/> (sivulla käyty 7.3.2020). Vuoden 1919 hallitusmuoto oli kompromissi, jossa valtiiovallan lujuutta haettiin vahvalla legalismilla ja tasavallan presidentin vahvoilla, myös eduskunnan toimivaltaa rajoittaneilla valtuuksilla. Kuitenkin jo 1906 eduskuntaudistukseen kuului laajan, eri väestö- ja poliittiset ryhmittymät valtiolliseen toimintaan mukaan ottavan osallisuuden idea keskeisenä osana suomalaista kansanvaltaa. Ajatus jyrkästä enemmistöparlamentarismista hylättiin jo tuolloin tietoisesti pohdinnan ja punninnan tuloksena.

Parlamentaarisen demokratian oikeudellisen perustan ja sitä koskevien ajantasaisten tulkintojen ylläpitäminen hallitusvallan käytössä laillisuusvalvonnalla ja siihen kuuluvien neuvon ja ohjein on yksi valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslakiin nojaavista yhteiskunnallisista funktioista. Tämä funktio ja siten viime kädessä demokraattisen oikeusvaltion jatkuvuuden ylläpitäminen korostuvat valtiollisen elämän poikkeustilanteissa ja siirtymävaiheissa. Oikeuskanslerin uskottavuus ja hyväksyttävyys tässä perustuu perustuslaissa

säädettyyn ja vakiintuneeseen valtiosääntökulttuurissa sisäistettyyn tehtävään sekä erityisesti riippumattomaan ja itsenäiseen asemaan suhteessa kulloiseenkin hallitusvaltaan. Tehtävä edellyttää oikeuskanslerinvirastolta jatkuvaa käytännön valtiosääntöoikeuden ja ylimmän valtiollisen päätöksenteon käytäntöjen sekä parlamentaarisen järjestelmän tuntemusta ja seuraamista sekä niihin perustuvaa arviointikykyä samoin kuin luotettavuutta johdonmukaisena ja asiantuntevana valtiosäännön tuntijana ja soveltajana.

Mikko Puumalainen

LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT KERTOIVAT KARUSTA ARJESTA: RAKENTEELLISET ONGELMAT LASTENSUOJELUN UHKANA

Lastensuojelun asiakkaat ovat yksi haavoittuvimmista ihmisryhmistä. Heidän asemansa ja pääsynsä palveluihin pyritään turvaamaan lain-saadännöllä. Laillisuusvalvojien tehtävänä on osaltaan varmistaa, että lastensuojelun hallinto ja palveluntuottajat onnistuvat lastensuojelutyös-sään ja laki myös toteutuu. Toisin sanoen lapset pääsevät heille kuuluviin oikeuksiinsa.

Lastensuojelun järjestämisestä vastuullisten kuntien yleinen valvonta kuuluu aluehallinto-virastoille. Olen vuosina 2018–2019 tarkastus-toiminnassani selvittänyt kuntien ja aluehallinto-virastojen suoriutumista tästä tehtävästään. Tein kaikkien aluehallintovirastojen lisäksi lail-lisuusvalvontakäynnit Turun, Vaasan ja Oulun lastensuojeluun ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (Valvira). Valvira on sosiaali-huollon valtakunnallinen ohjaus-, lupa- ja val-vontaviranomainen, joka yhdessä aluehallinto-virastojen kanssa toimeenpanee sosiaalihuollon valtakunnallista valvontaohjelmaa. Yhtenä tee-mana ohjelmassa oli vuosina 2016–2019 lasten-suojelun määräaikojen toteutumisen valvonta.

Tässä kirjoituksessa esitetyt näkemykset pe-rustuvat aluehallintovirastoihin, Valviraan ja edellä mainittuihin kaupunkeihin tekemilläni laillisuusvalvontakäynneillä käytyihin keskus-te-luihin ja siellä saamiini sekä käytössäni muutoin olevaan aineistoon, kuten kanteluihin.

Lastensuojelutyöntekijät: liian vähän, liikaa vaihtuvuutta, liian yksinäistä ja liian vähän arvostusta

Pätevistä sosiaalityöntekijöistä on kuntien lasten-suojelussa pulaa. Palkkausjärjestelmä ei kannusta pysymään alalla, kun vähemmän kuormittavasta (sosiaali)työstä muissa sosiaalipalveluissa saa sam-an korvauksen. Sosiaalityötä ei ylipäätään aina arvosteta, ja työntekijöiden määrällistä tarvetta ja pätevyysvaatimuksia voidaan kunnissa vähä-tellä. Työntekijöiden suuri vaihtuvuus myös hor-juttaa lastensuojelun luonteeltaan pitkäjänteisiä prosesseja. Käynneillä saatujen tietojen mukaan

työntekijöiden viihtyvyyteen ja pysyvyyteen työpaikassa vaikuttaa se, kuinka hyvin työ on mahdollista tehdä.

Sosiaalityöntekijän koulutus ei välttämättä anna riittäviä valmiuksia työhön: hallintotoiminnan perusjuridiikkaa opetetaan sosiaalityöntekijöille liian vähän, vaikka he joutuvat soveltamaan hallintomenettelyä sääteleviä säännöksiä ja tekemään hallintopäätöksiä. Tuen ja ohjauksen tarvetta lisää myös monimutkaiseksi ja tulokinnanvaraiseksi koettu sosiaalihuollon lainsäädäntö. Työskentely pienemmissä kunnissa on myös yksinäistä, eikä työyhteisön taikka kollegoiden tukea ole. Etenkin nuoret ja kokemattomat sosiaalityöntekijät tarvitsevat paljon tukea työssään.

Lastensuojelu ei ole päihde- eikä terveydenhoitoa

Päihde- ja terveystalvetu luja kuitenkin tarvitaan, ja sijaishuollossa työntekijöiden tarvetta on pyritty tyydyttämään muiden ammattiryhmien edustajilla, kuten sairaanhoitajilla. Tarkastuskäynneillä ilmeni huoli sosiaalihuollon medikalisoitumisesta. Sosiaalityö ei kuitenkaan ole terveydenhoitoa, eikä sosiaalisia ongelmia hoideta lääkkeillä. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö lastensuojelun asiakkuuden taustalla voisi olla terveysongelmia. Joko lasten itsensä taikka vanhempien päihdeongelmat ovat monin paikoin yleisin ja nopeimmin lisääntyvä huostaanottojen syy. Sosiaalityöntekijät korostavat kuitenkin, että lastensuojelu ei ole päihdehuoltoa tai psykiatrista hoitoa, vaan niitä varten on oltava muut palvelut. Kun nuorille ei ole tarjolla heidän tarvitsemiaan matalan kynnyksen palveluja päihdehuollossa ja psykiatriassa, heidät ohjataan lastensuojelun asiakkaaksi. Tähän hoidon tarpeeseen lastensuojelu taas ei ole oikea taho vastaamaan. Sekä lastensuojelu- että mielen-

terveys- ja päihdepalveluja tarvitseville lapsille tulisi olla paikka, jossa nämä palvelut olisivat yhtä aikaa saatavilla.

Omavalvonta ei korvaa valvontaa

Lastensuojelupalvelujen tarjonta on laajentunut ja moninaistunut. Kun yksistään viranomaiset eivät voi valvoa palvelujen asianmukaisuutta, ratkaisuksi on tarjottu palvelutarjoajien itsensä tekemää omavalvontaa. Aluehallintovirastoissa ja kaupungeissa sosiaalityöntekijät ja virkamiehet suhtautuivat siihen kuitenkin hyvin epäilevästi, koska omavalvonta jää muodolliseksi ja suunnitelmat tehdään esimerkiksi suurissa konserneissa pro forma -periaatteella ilman tietoa yksittäisten palveluyksiköiden olosuhteista taikka tarpeista.

Omavalvontasuunnitelmien ja niissä määriteltyjen riskien samoin kuin riskien toteutumisen ehkäisykeinojen tulisi kuitenkin perustua kunkin yksikön arvioituihin riskeihin ja tarpeisiin. Aluehallintovirastojen kokemuksen mukaan omavalvontasuunnitelmat ovat toimintayksiköille liian usein hallinnollinen välttämättömyys ilman syvempää merkitystä. Ongelmana pidettiin sitä, ettei lastensuojelun omavalvonnasta ole säännöksiä ja katsottiin, että suunnitelman sisällöstä tulisi säätää tarkemmin, esimerkiksi asetuksessa.

Valvonta perustuu määräraika-tilastoihin, mutta niihin ei voi luottaa

Lastensuojeluasioiden käsittelylle laissa säädetyt määräajat ja niiden toteutumisen valvonta ovat lastensuojelussa keskeistä. Lastensuojelulain mukaan mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve on arvioitava välittömästi ja palvelutarpeen

arviointi on aloitettava viipymättä ja viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä asian vireille tulosta. Arvioinnin on valmistuttava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kerää kaksi kertaa vuodessa kunnilta tiedot mainittujen määräaikojen toteutumisesta valvonnan suorittamiseksi. Säädetty käsittelyajat ylittyvät monissa kunnissa, ja aluehallintovirastot ovat joutuneet velvoittamaan kuntia sakon uhalla saattamaan käsittelyajat lainmukaisiksi. Haasteena on kuitenkin käsitteilyaikojen saaminen pysyvästi eikä vain hetkellisesti lainmukaisiksi.

Kuntien tekemät tilastot käsittelyajoista voivat olla epäluotettavia. Tämä on ilmennyt esimerkiksi aluehallintovirastojen valvonnassaan tekemistä havainnoista sekä THL:n ja kuntien tilastojen välisistä ristiriitaisuuksista. Erään aluehallintoviraston käsityksen mukaan kaikki kunnat eivät ilmoita THL:lle käsitteilyaikojaan sellaisina kuin ne ovat toteutuneet, vaan lain säännösten mukaisina. Sen vuoksi THL:n määräaikakyselyistä ilmenevä tilanne on erilainen kuin aluehallintovirastojen omassa toiminnassaan saama tieto. Aluehallintovirastoissa katsottiin myös, että THL:n keräämät tiedot ovat jo vanhentuneita siinä vaiheessa, kun niiden perusteella tehdään valvontaa.

Käsittelyaikojen valossa aluehallintovirastot selviävät omasta lastensuojelua koskevasta valvontatehtävästään kohtuullisesti. Yhdessä tarkastuksen kohteena olleessa aluehallintovirastossa lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyajat olivat olleet jo pitkän aikaa kohtuuttoman pitkiä, minkä vuoksi otin asian omana aloitteena lähemmin tutkittavaksi. Annoin asiassa kertomusvuonna ratkaisun (OKV/8/50/2018), jossa käsiteltiin yleisemminkin aluehallintovirastojen resurssitilannetta. Ratkaisua on selostettu tämän kertomuksen sosiaali- ja terveyshallintoa koskevassa osassa.

Lastensuojelun laatua ei valvota eikä ennakkolliseen ohjaukseen ole resursseja

Määräaikojen noudattaminen ei sinänsä vielä turvaa hyviä lastensuojelun palveluita. Keskeinen laadun tae on hyvä ja ajantasainen asiakassuunnitelma, joka on palvelujen toteuttamisen perusta ja jota myös noudatetaan. Suunnitelmien laatua tai ajantasaisuutta ei kuitenkaan juurikaan valvota.

Palvelutarpeen arvioinnin usein myös katsotaan riittävän. Tavoitteellinen ja suunnitelmallinen lastensuojelutyö kuitenkin edellyttää palvelutarpeen arviointiin pohjautuvaa ja ajantasaista asiakassuunnitelmaa.

Tavoitteena on, että valvontaa ja ohjausta voitaisiin tehdä ennakkollisesti ja ennaltaehkäisevästi. Aluehallintovirastoihin tehtyjen laillisuusvalvontakäyntien perusteella lastensuojelun valvonnassa ei lastensuojelun sijaishuoltopaikkoihin kyetä tekemään valvontakäyntejä riittävästi. Syynä toiminnan jälkikäteisyteen pidettiin aluehallintovirastojen resurssien vähäisyyttä.

Ulkoistukset johtavat valvonnan heikentymiseen

Lastensuojelun toimenpiteillä puututaan usein perusoikeuksiin, minkä vuoksi ainoastaan viranomaiset voivat niistä päättää, vaikka pääteetyt toimenpiteet toteuttaisikin yksityinen palveluntuottaja. Palvelukentän moninaistuminen ja viranomaisresurssien niukkuus ovat kuitenkin johtaneet epäterveisiin ilmiöihin. Palvelujen tuottaminen ja viranomaistoiminta erkaantuvat: yksityiset palveluntuottajat käyttävät viranomaisia päätösten tuottajina, eivätkä kunnat ulkoistaessaan sosiaalihuollon palveluja ota riittävästi huomioon kunnan vastuulle jääviä valvontaan ja julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviään ja re-

sursoi näiden tehtävien hoitamista. Lastensuojelua koskevien hallintopäätösten teko voi silloin viivästyä ja tapahtua vasta kuukausia sen jälkeen, kun palvelun antaminen on jo aloitettu.

Lastensuojelun valvonta on turvattava tulevissa uudistuksissa

Lastensuojelu on vaativaa työtä ja sitä on paljon. Tarkastuksen kohteena olevissa kunnissa lastensuojeluilmoitusten määrät olivat lisääntyneet vuodessa kymmeniä prosentteja ja tapaukset myös vaikeutuneet. Silloin sellaisten rakenteiden, jotka tukevat työtä, pitää olla kunnossa. Keskusteluissa ilmeni, että henkilökunnan riittävyyteen, pätevytyteen, asemaan, jaksamiseen sekä lastensuojelun valvontaan liittyy vakavia huolenaiheita. Yhtenä merkittävimpänä henkilökunnan riittävyyteen liittyvänä ongelmana nousi esille se, ettei lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ääni kuulu, koska kuntien sosiaalityöntekijät eivät ehdi heitä tavata eivätkä kuulla, kuten eivät myöskään valvovat aluehallintovirastot ohjaus- ja valvontakäynneillään. Tällöin lapset eivät pääse osallistumaan asioidensa hoitoon eivätkä arkipäivän ongelmat nouse valvonnassa esille.

Haavoittuvassa asemassa olevien lasten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää nyt kokonaisvaltaista ja kriittistä tarkastelua sekä päättävistä puuttumista lastensuojelun rakenteellisiin ongelmiin. Lastensuojeluasioiden määrän kasvassa ja asioiden vaikeutuessa lastensuojelua jatkuvasti vaivanneet resurssiongelmat on ratkaistava. Parhaiten valvonnan ongelmiin voitaisiin luonnollisesti vastata poistamalla valvonnan tarve vähentämällä lastensuojelun tarvetta puuttumalla lasten ja nuorten elämäntilanteisiin ja ongelmiin niin varhain, etteivät he joudu lastensuojelun asiakkaiksi.

Ylimmän laillisuusvalvojan näkökulmasta lastensuojelun valvontajärjestelmien pitää joka tapauksessa olla uskottavampia ja tehokkaampia. Omavalvonta nykyisellään ei ole siihen ratkaisu. Myös lastensuojelun ulkoistuksiin liittyy piirteitä, joihin on puututtava. Valvonnan rakenteelliset ja resursoinnin ongelmat on ratkaistava sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Uudistus antaa parhaimmillaan mahdollisuuden tehostaa lastensuojelusta vastuullisten valvontaa ja varmistaa turvattomassa asemassa olevien lasten perusoikeudet.

Uudistuksia voidaan tehdä kuitenkin myös kohdennetusti. Valtiovarainministeriö asetti 24.6.2019 aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän (VM057:00/2019). Asettamispäätöksessä todettiin mm. seuraavaa:

”Aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjauksen ja valvonnan tehtäviin on kohdistettu vuoden 2019 täydentävässä talousarviossa 480.000 euron ja kuutta henkilötyövuotta vastaava pysyvä lisäresursointi. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen (13.3.2019, Dnro OKV/8/50/2018) johdosta valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö pitävät kuitenkin lisäresurssien kohdistamisen ohella lisäksi tarpeellisenä kiinnittää erityistä huomiota lastensuojelun valvonnan johtamiseen, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen aluehallintovirastoissa.”

Seurantaryhmän tavoitteena on muun muassa varmistaa, että lastensuojelun valvonta tukee lasten osallisuuden, itsemääräämisoikeuden ja asiakasturvallisuuden toteutumista; lastensuojelun valvonnan käsittelyaikatavoitteet sekä tavoite valvonnan painopisteen siirtämisestä ennaltaehkäisevään ja vaikuttavampaan valvontaan toteutuvat kaikissa aluehallintovirastoissa; lastensuojelun valvonnan menettelyt yhdenmukaistuvat ja tehostuvat kaikissa aluehallintovirastoissa parhaiden käytäntöjen mukaisiksi; ja edellä kuvatut muutokset ja vaikutukset muodostuvat

pysyväksi osaksi virastojen toimintaa. Seurantar ryhmän toimikausi päättyy 31.12.2020.

Kirjoitus on julkaistu alun perin apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen puheenvuorona

15.10.2018 oikeuskanslerin verkkosivuilla ja sitä on päivitetty vuoden 2019 aikana tehtyjen laillisuusvalvontakäyntien ja muiden tapahtumien perusteella, esittelijänä esittelijäneuvos Marjo Mustonen.



2

YLEISTÄ

OIKEUSKANSLERI JA APULAIKSOIKEUSKANSLERI

Valtioneuvoston yhteydessä on tasavallan presidentin nimittämä oikeuskansleri sekä oikeuskanslerin tehtäviä oikeuskanslerin ohella hoitavat presidentin nimittämä apulaisoikeuskansleri ja presidentin määräämä apulaisoikeuskanslerin sijainen. Oikeuskanslerin ollessa estyneenä oikeuskanslerin tehtäviä hoitaa apulaisoikeuskansleri ja apulaisoikeuskanslerin ollessa estyneenä apulaisoikeuskanslerin tehtäviä hoitaa apulaisoikeuskanslerin sijainen.

Oikeuskanslerilla on yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee samalla vallalla kuin oikeuskansleri hänen käsiteltävikseen kuuluvat asiat. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen hoitaessa apulaisoikeuskanslerin tehtäviä sijaisesta on voimassa, mitä apulaisoikeuskanslerista säädetään.

Oikeuskansleri ratkaisee erityisesti valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat sekä periaatteelliset ja laajakantoiset asiat. Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat eduskuntaa,

tasavallan presidenttiä, valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä, ylimpiä virkamiehiä, oikeuskanslerinvirastoa, kansainvälistä yhteistointa ja kansainvälisiä asioita, EU:n asioiden kansallista valmistelua, asianajajien valvontaa, oikeuskanslerin lausuntoja sekä periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä. Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille. Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Vuonna 2019 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen tohtori, varatuomari Mikko Puumalainen. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty kansliapäällikkö Kimmo Hakonen on hoitanut vuoden 2019 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 32 päivää ja esittelijäneuvos, osastopäällikkönä Petri Martikainen 62 päivää.

TEHTÄVÄT JA TOIMIVALTUUDET

Oikeuskanslerin perustehtävänä on turvata valtiojärjestyksen ja valtiosäännön perusperiaatteiden sekä erityisesti kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeuskansleri valvoo tehtäväänsä hoitaessaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Yhdenvertaisuus- ja osallistumisoikeudet perus- ja ihmisoikeuksina ovat keskeisessä asemassa edistettäessä valtiosäännön turvaamaa oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Oikeuskanslerin strategiana on, että oikeuskanslerin harjoittamassa laillisuusvalvonnassa oikeuskanslerin eri toimintamuotoja (valtioneuvostovalvonta, kanteluiden käsittely, tarkastustoiminta, omat aloitteet ja asianajajavalvonta) käytetään ja yhdistellään tarkoituksenmukaisella tavalla. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisiin esteisiin ja mahdollisuuksiin, perus- ja ihmisoikeuksien keskinäiseen tasapainoon, yhdenvertaisuuteen, osallistumisoikeuksiin, henkilötietojen suojaan ja julkisuuteen, vastuuseen ympäristöstä sekä digitaalisen hallinnon oikeusperiaatteisiin.

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien lainmukaisuuden valvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein.

Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston, ministerin tai tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aihetta, hän voi merkittyä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille oikeuskanslerin tekemällä ilmoituksella. Jos oikeuskansleri katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle.

Oikeuskanslerin on pyydettyäessä annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Edellä kuvattu pääosin ennakollinen virkatoimien lainmukaisuuden valvonta kohdistuu valtioneuvoston osalta lähinnä valtioneuvoston yleisistuntoon ja ministerivaliokuntiin (valtioneuvoston jäsenten virkatoimien laillisuuden valvonta) sekä ministeriöihin valtioneuvoston osina. Ministeriöihin hallinnonalojensa esimiesvirastoina kohdistettavaa laillisuusvalvontaa käsitellään jäljempänä osana muuta viranomaisten laillisuusvalvontaa.

Perustuslain mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta. Eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraa, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta tai kansanedustajien toiminnan valvonta edustajantoimissaan. Myös eduskunnan yhteydessä toimivien virastojen toimintaan ja eduskunnan valitsemien toimielinten valvomaan toimintaan voi liittyä eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraavia rajoitteita oikeuskanslerin valvontavallalle. Vakiintuneen käytännön mukaan ylimmät laillisuusvalvojat, valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, eivät valvo toistensa toimintaa. Myös tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtioelinasemasta voi seurata rajoitteita oikeuskanslerin valvontavallalle.

Oikeuskanslerin roolia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien valvonnassa käsitellään tarkemmin jaksossa 3.

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

Oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Oikeuskansleri voi myös ottaa asian käsiteltäväksi omasta aloitteestaan. Oikeuskanslerilla on oikeus suorittaa tarkastuksia valvontavaltaansa kuuluvissa viranomaisissa, laitoksissa ja muissa toimintayksiköissä. Oikeuskansleri tarkastaa satunnaisella otannalla rangaistustuomioita, joita käräjäoikeudet ovat antaneet. Oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot. Oikeuskanslerilla on tehtäviään suorittaessaan oikeus saada kaikilta viranomaisilta sellaista virkapuuta, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Oikeuskansleri voi määrätä suoritettavaksi poliisitutkinnan tai esitutkinnan tutkittavanaan olevan asian selvittämiseksi.

Tuomioistuimen, joka on tuominnut valtion virkamiehen tai kunnallisen viranhaltijan rikoksesta taikka hylännyt virkamiestä tai viranhaltijaa koskevan syytteen, on lähetettävä ratkaisutaan jäljennös oikeuskanslerille. Hovioikeuden on toimitettava alioikeuden valvonnassa havaitsemistaan asioista laatimansa kertomus tiedoksi oikeuskanslerille sekä ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa tuomioistuinlaitoksen virkamieheen tai syyttäjään kohdistuvan virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Esitutkintaviranomaisten ja syyttäjien on ilmoitettava tuomareiden epäiltyjä virkarikoksia koskevista asioista oikeuskanslerin virastoon. Vuonna 2019 oikeuskanslerin virastoon saapui 20 hovioikeuksien ilmoitusta, yksi valtakunnansyyt-

täjänviraston ja 34 poliisin ilmoitusta tuomarien virkarikosasioista. Oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerille kuukausittain otoksen tuomioistuinten rangaistustuomioita koskevista päätös-ilmoitusjäljennöksistä.

Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Oikeuskanslerin tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelijalle, mikäli asiassa ei ryhdytä toimenpiteisiin tästä syystä tai sen takia, että asia ei kuulu oikeuskanslerin toimivaltaan, sen käsittely on vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa, siinä voidaan hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai muusta syystä. Oikeuskansleri voi samalla ilmoittaa kantelijalle asiassa käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja antaa muuta tarpeellista ohjausta. Oikeuskansleri voi siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Siirrosta on ilmoitettava kantelijalle. Viranomaisen on ilmoitettava oikeuskanslerille päätöksestään tai muista toimenpiteistään asiassa oikeuskanslerin asettamassa määräajassa. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon mukaan oikeuskansleri on vapautettu velvollisuudesta valvoa lain noudattamista sellaisissa asioissa, jotka koskevat puolustushallintoa, vapauden riis-toa tai laitoksia, joihin henkilö on otettu vastoin tahtoaan. Oikeuskanslerin on tällaisissa tapauksissa siirrettävä asia oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, jollei hän katso erityisistä syistä tarkoituksenmukaiseksi ratkaista asiaa itse. Vuonna 2019 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 55 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 27 kanteluasiaa.

Oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys. Jos on syytä olettaa, että asia saattaa antaa aihetta arvostella valvottavan menettelyä, oikeuskanslerin on ennen asian ratkaisemista varattava valvottavalle tilaisuus tulla asian johdosta kuulluksi.

Oikeuskansleri voi ajaa syytettä tai määrätä syytteen nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa. Syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa päättää oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Valtakunnansyyttäjää ja apulaishallintokunnansyyttäjää virkarikoksesta syytetessä syyttäjänä on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Jos virkamies, julkisyhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aihetta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle. Jos asian laatu niin vaatii, oikeuskansleri voi kiinnittää asianomaisen huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn (käsitys lainmukaisesta menettelystä taikka huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin). Jos yleinen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikeus-saamiseksi lainvastaiseen tai virheelliseen päätökseen tai menettelyyn. Tähän liittyen oikeuskansleri voi tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. On myös mahdollista, että oikeuskansleri tekee toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen erimielisyyden sopimiseksi tai

suosittelee viranomaista hyvittämään aiheutuneen vahingon. Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Perustuslaissa säädetystä tuomioistuinten riippumattomuudesta johtuen tuomioistuimille laissa säädetyn harkintavallan käyttämiseen puuttuminen ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan.

Viranomaisten lisäksi myös muut julkista tehtävää hoitavat luonnolliset tai oikeushenkilöt kuuluvat oikeuskanslerin valvontavallan piiriin. Oikeuskanslerin valvontavallan piiriin kuulumisen ratkaisee henkilön tehtävien luonne, ei oikeushenkilön omistuspohja. Esimerkiksi valtion kokonaan omistamat yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt eivät kuulu oikeuskanslerin valvontavallan piiriin, jos niille ei ole annettu julkisia hallintotehtäviä. Perustuslain 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.

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

Oikeuskansleri valvoo asianajajien toimintaa. Asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseksi asianajajien toiminnan valvonta kuuluu ensisijaisesti asianajajien itsensä muodostamalle yleiselle asianajajayhdistykselle

(Suomen Asianajajaliitolle). Oikeuskansleri valvoo lähinnä, että Suomen Asianajajaliiton oma valvontajärjestelmä toimii asianmukaisesti.

Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa antamista päätöksistä ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta-asioissa antamista päätöksistä Helsingin hovioikeuteen. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Julkiset oikeusavustajat ovat asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia.

Oikeuskansleri valvoo luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toimintaa. Oikeuskanslerilla on oikeus panna Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa oikeudenkäyntiavustajalautakunnan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan luvan peruuttamista koskevasta päätöksestä sekä valvonta-asiaa annetusta valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätöksestä Helsingin hovioikeuteen. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta sekä tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Oikeuskanslerin roolia asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonnassa käsitellään tarkemmin jaksossa 5 s. 115.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Oikeuskanslerin ratkaistaviksi kuuluvien asioiden valmistelua ja muiden oikeuskanslerin toimialaan kuuluvien tehtävien suorittamista varten on valtioneuvoston yhteydessä oikeuskanslerinvirasto.

Organisaatio

Oikeuskanslerinvirastoa johtaa oikeuskansleri. Kansliapäällikkö johtaa viraston sisäistä toimintaa sekä huolehtii sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä.

Oikeuskanslerinvirastossa on valtioneuvostoasiain osasto, oikeusvalvontaosasto ja hallintoyksikkö. Valtioneuvostoasiain osastolla käsitellään valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat, valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa koskevat asiat. Oikeusvalvontaosastolla käsitellään oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin. Lisäksi oikeusvalvontaosastolla käsitellään tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasytasiat, rangaistus-tuomioiden tarkastaminen sekä ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat. Hallintoyksikössä käsitellään viraston sisäistä hallintoa ja taloutta, henkilöstökoulutusta ja tiedotusta koskevat asiat ja toimitetaan oikeuskanslerin kertomus.

Osastopäällikön tehtävänä on johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan

tuloksellisuudesta. Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä.

Henkilöstö

Vuonna 2019 oikeuskanslerinvirastossa oli 34 vakinaista virkaa, joista kolme oli täyttämättä vuoden lopussa (informaatikko, ylivirastomestari, vahtimestari). Lisäksi kertomusvuoden aikana oli kolme opiskelijaa määräaikaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui kertomusvuoden lopussa henkilöstöryhmittäin seuraavasti:

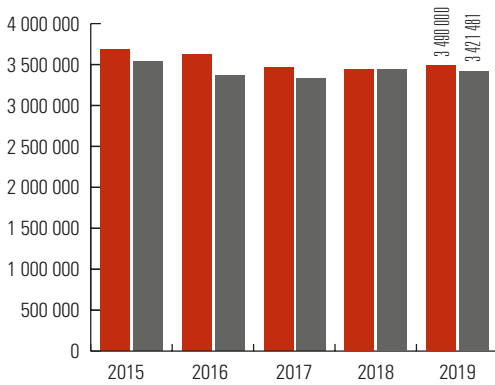
- johto 3 (oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- muut esimiehet 2 (2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- esittelijät 19 (4 esittelijäneuvosta, 10 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 2 oikeuskanslerinsihteeriä, 1 esittelijä, 2 notaaria)
- muut asiantuntijat 3 (resurssihallinta-asiantuntija, tiedottaja, johdon assistentti)
- virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö 4 (kirjaaja, 2 toimistos sihteeriä, virastomestari)

Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

- johto 3
- valtioneuvostoasiain osasto 6
- oikeusvalvontaosasto 16
- hallintoyksikkö 6

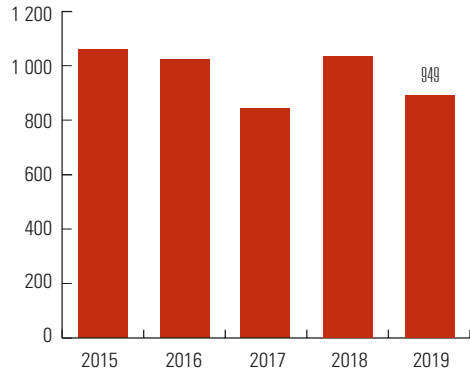
Talous

Vuodelle 2019 oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa 3 490 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 1 306 742 euroa.



■ = oikeuskanslerinvirastolle myönnetty määrärahat
■ = oikeuskanslerinviraston käyttämät määrärahat

Vuonna 2019 virasto käytti 3 421 481 euroa. Palkkausmenot muodostivat 80,9 % ja muut toimintamenot 19,1 % viraston kokonaismenoista.



■ = ratkaistujen kanteluasioiden ja vireille tulleiden omien aloitteiden keskimääräiset käsittelykustannukset

(euroa/asia; keskimääräisiä käsittelykustannuksia laskettaessa on ratkaistujen kanteluasioiden ja vireille tulleiden omien aloitteiden käsittelykustannusten arvioitu muodostavan 60 % viraston kokonaiskustannuksista)



ARVOT

Tuloksellisuus, avoimuus, laatu ja vahva asiantuntemus, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo sekä vastuullisuus.

MISSIO

Vahvistaa luottamusta perustuslaissa säädettyjen Suomen valtiosäännön tavoitteiden, kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen.

STRATEGIA

Laillisuusvalvonnassa oikeuskanslerin eri toimintamutoja käytetään ja yhdistellään tarkoituksenmukaisella tavalla.

VISIO

Laillisuusvalvonta on vaikuttavaa, asiantuntevaa, riippumatonta ja joutuisaa.

Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö

Oikeuskanslerin viestintä tukee oikeuskanslerin strategian toimeenpanoa ja tavoitteiden saavuttamista. Ratkaisuista tiedottamisella ja muulla viestinnällä tuetaan laillisuusvalvontaa ja edistetään hyvän hallintotavan sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Viestinnällä tehdään oikeuskanslerin toimintaa tunnetuksi kansallisesti ja kansainvälisesti.

Viestinnässä tärkeimmät kanavat ovat viraston verkkosivut ja oikeuskanslerin kertomus. Verkkosivuilla tiedotetaan ratkaisuista ja annetaan ohjeita kantelun tekemistä suunnitteleville. Sosiaalisen median palveluita käytetään täydentävänä kanavana ohjaamaan kävijöitä verkkosivuille.

Perus- ja ihmisoikeuksien edistämisessä oikeuskanslerin keskeiset yhteistyökumppanit ovat kansallisesti Ihmisoikeuskeskus, erityisvaltuutetut ja kansalaisjärjestöt sekä Euroopan unionin tasolla Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA. Oikeuskanslerinvirasto on edustettuna Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnassa sekä valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhteyshenkilöiden verkostossa.

Keskeisiä laillisuusvalvonta-alan kansainvälisiä verkostoja ovat Eurooppalainen oikeusasiamiesten verkosto (ENO) ja Kansainvälinen oikeusasiamiesinstituutti (IOI). Lisäksi oikeuskansleri tekee kahdenvälisiä yhteistyötä erityisesti sellaisten ulkomaisten elinten kanssa, joilla on samankaltaisia lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontatehtäviä kuin oikeuskanslerilla.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin kansainvälisessä yhteistyössä erityisenä teemana on ollut tekoäly ja digitaalisten teknologioiden sääntelyyn liittyvät kysymykset sekä perusoikeuksien toteuttamisen rakenteelliset kysymykset. Oikeuskansleri vieraili Ranskan perustuslakineuvostossa 28.–29.1.2019. Vierailun aiheena oli perustuslainmukaisuuden valvonta Ranskassa ja

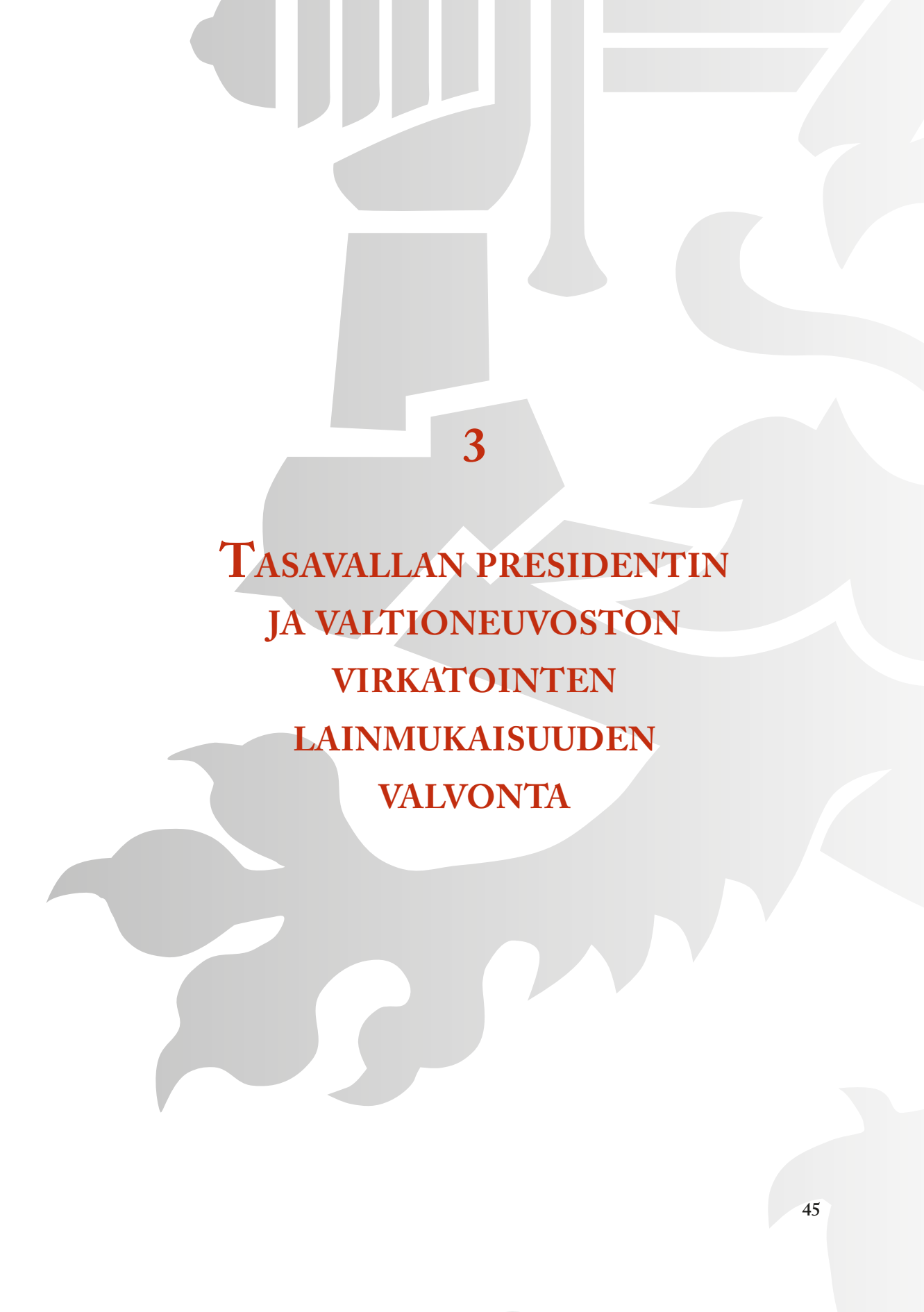
Suomessa sekä keskustelu neuvoston presidentin Laurent Fabiuksen kanssa. Oikeuskansleri osallistui puhujana 26.–27.2.2019 Euroopan neuvoston Suomen puheenjohtajuuskaudella järjestämän tekoälykonferenssin paneeliin ja tapasi yhdessä apulaisoikeuskanslerin kanssa Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu Dunja Mijatovićin. Oikeuskansleri oli yksi pääpuhujista Romanian EU:n neuvoston puheenjohtajakaudella Romanian pääministerin johdolla pidetyssä tasa-arvon toteutumisesta ja unionin tasa-arvopolitiikkaa käsitelleessä korkean tason kokouksessa 29.–30.5.2019. Euroopan oikeusasiamies Emily O'Reilly vieraili oikeuskanslerinvirastossa 3.6.2019. Tapaamisessa keskusteltiin yhteistyön syventämisestä ja mahdollisista yhteisistä aloitteista ja valvontateemoista EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusasiamiesten kesken. Suomen puheenjohtajuuteen Euroopan unionin neuvostossa liittyen oikeuskansleri oli pääpuhujana 27.6.2019 EU:n Directors for Better Regulation -ryhmässä. Tilaisuudessa pohdittiin hyvän lainvalmistelun ja paremman sääntelyn periaatteiden soveltamista tekoälyn sääntelyyn sekä EU:n paremman sääntelyn työn tulevaisuutta uusien teknologioiden käytön näkökulmasta. Oikeuskansleri alusti ja keskusteli palveluintegraation toteuttamisesta ja digitalisaation hyödyntämisestä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön näkökulmasta EU:n lääkintäpäälliköiden kokouksessa 26.9.2019. Euroopan unionin ulkosuhdehallintojen (ulkoasiainministeriöt) oikeuspäälliköistä koostuvassa EU:n neuvoston kansainvälisen oikeuden työryhmän lounaalla 28.11.2019 oikeuskansleri keskusteli tekoälyyn liittyvistä vastuukysymyksistä kansainvälisessä oikeudessa. Euroopan unionin ja pohjoismaiden ulkopuolelle esimerkiksi Kanadan kanssa on ollut ajatustenvaihtoa digitalisaation hyödyntämisestä sekä hyvän lainvalmistelun ja paremman sääntelyn toteuttamisesta. Näitä keskusteluja on käyty muun muassa Kanadan Treasury Boardin kanssa.

Oikeuskansleri osallistui myös 24.10.2019 sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen hyödyntämistä koskevan lainsäädännön keskusteluun Kanadan Québecin ranskankielisillä lääkäripäivillä.

Oikeuskansleri osallistui 20.11.2019 Lapset valtaavat valtioneuvoston -tapahtumaan, joka järjestettiin eri toimijoiden yhteistyönä lapsen oikeuksien sopimuksen 30-vuotisjuhlavuoden kunniaksi. Oikeuskansleri valvoi lasten istuntoa valtioneuvoston istuntosalissa, johon osallistuivat lasten edustajia eri puolilta Suomea, pääministeri ja useita ministereitä sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Lasten istunnossa lapset hyväksyivät heille tärkeitä lasten oikeuksien ulottuvuuksia esille tuoneen lasten tahto -julistuksen. Lasten istunnon terveisiä olivat, että lapsia ja nuoria on kuunneltava oikeasti ja vuorovai- kutteisesti ja heillä on sanottavaa aikamme isoihin kysymyksiin. Oikeuskansleri osallistui myös lasten työpajoihin. Oikeuskanslerinvirasto järjesti yhdessä ympäristöministeriön kanssa työ-

pajan, jossa käsiteltiin tulevien sukupolvien oikeuksia ja lasten oikeuksia terveelliseen ilmastoon ja ympäristöön. Lasten ja nuorten kuuleminen moderneilla tavoilla sekä kouluissa tehtävä työ voidaan tarvittaessa myös yhdistää yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja sen valmisteluun. Oikeuskansleri avasi 13.9.2019 hallitusmuodon 100-vuotisjuhlan kunniaksi Säätytalolla ja valtioneuvoston linnassa pidetyn yhdeksäsluokkalaisten perustuslaki-iltapäivän, joka oli osa eduskunnan ja valtioneuvoston järjestämää perustuslakipäivää. Iltapäivässä eri puolilta maata tulleet yhdeksäsluokkalaiset osallistuivat työpajoihin, joissa käsiteltiin perustuslakia ja demokratiaa. Näissä tapahtumissa oikeuskansleri korosti osallistumisoikeuksien toteutumista sekä lasten ja nuorten kuuntelun ja aidon dialogin merkitystä yhteiskunnassa ja laillisuusvalvonassa.

Oikeuskanslerinvirastolla on ollut edustaja ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jakoa selvittävässä ja arvioivassa työryhmässä, jonka työ päättyi vuoden 2019 toukokuussa.



3

**TASAVALLAN PRESIDENTIN
JA VALTIONEUVOSTON
VIRKATOINTEN
LAINMUKAISUUDEN
VALVONTA**

VALTIONEUVOSTON JA TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEON VALVONTA

- Oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätösten lainmukaisuutta. Valvonta on pääasiassa ennakollista ja sillä pyritään selvittämään päätöksiin ja päätöksentekomenettelyyn liittyvät oikeudelliset kysymykset jo ennen päätösten esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä.
- Päätösten valmisteluvaiheessa oikeuskansleri antaa ministeriöiden pyynnöstä lausuntoja ja kannanottoja päätöksentekomenettelystä ja päätöksiin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä.
- Kaikki valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsiteltävät asiakirjat tarkastetaan etukäteen oikeuskanslerinvirastossa.
- Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä sekä hallituksen neuvotteluissa ja strategiaistunnoissa.
- Oikeuskansleri käsittelee päätöksentekoa koskevia kanteluita.
- Jos päätöksen jälkeen ilmenee syytä epäillä virheellistä menettelyä, oikeuskansleri voi ryhtyä tutkimaan asiaa myös jälkikäteen.
- Oikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn pöytäkirjat.

VALVONNAN KEINOT

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen valvonta kohdistuu valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä tehtäviin päätöksiin. Päätöksentekoa valvotaan päätöksen valmisteluvaiheessa, päätöksentekotilaisuudessa ja päätöksenteon jälkeen.

Päätöksenteon valmisteluvaiheessa valvontaan kuuluvat ministereille ja ministeriöille annettavat lausunnot ja kannanotot, ministeriöiden virkamiesten neuvonta sekä valtioneuvoston yleisistuntojen ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistojen tarkastus. Lisäksi oikeuskansleri tutkii esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä kantelut, jotka kohdistuvat esiteltäviin päätöksiin. Valmisteluvaiheen valvonnan tarkoituksena on selvittää päätöksiin liittyvät kysymykset etukäteen siten, että päätöksenteolle ei olisi oikeudellisia esteitä siinä vaiheessa, kun päätös esitellään valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä. Tavoitteena on myös valvonnan joutuisuus siten, että päätöksenteon aikataulu ei valvonnan vuoksi tarpeettomasti viivästyisi. Valmisteluvaiheen valvonnassa ei useimmiten synny

asiakirjoja, joihin sovellettaisiin julkisuuslakia. Tämän vuoksi oikeuskanslerinvirasto ei yleensä anna valmisteluvaiheen valvonnasta yksittäistapauksia koskevaa tietoa ulkopuolisille.

Päätöksentekotilaisuudessa valvonta tarkoittaa laillisuusvalvojan konkreettista paikallaoloa. Oikeuskansleri taikka hänen sijaisenaan apulaisoikeuskansleri tai apulaisoikeuskanslerin sijainen on aina läsnä valtioneuvoston yleisistunnoissa ja tasavallan presidentin esittelyissä sekä hallituksen neuvotteluissa ja iltakouluissa. Oikeuskanslerin tulee tarpeen vaatiessa esittää huomautus päätöksenteon laillisuudesta, mutta hänellä ei ole oikeudellisia keinoja estää päätöksentekoa. Valmisteluvaiheen valvonnassa annettuja kannanottoja noudatetaan kuitenkin niin, että päätöksentekotilanteessa ei käytännössä ole enää aihetta huomautuksiin.

Päätöksenteon jälkeen valvontaan kuuluu päätöksiä koskevien kantelujen käsittely ja ryhtyminen omasta aloitteesta tutkimaan asiaa, jossa jälkikäteen ilmenee syytä epäillä virheellistä menettelyä.

OIKEUSKANSLERIN ROOLI MERKITTÄVISSÄ YHTEISKUNNALLISISSA UUDISTUKSISSA

- Laillisuusvalvonta kohdistuu erityisesti perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen, osallistumisoikeuksien toteutumiseen, lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja EU:n oikeuden asianmukaiseen huomioon ottamiseen.
- Oikeuskansleri valvoo hallituksen suunnitelmia uudistushankkeista ja päätöksentekoa hankkeiden organisoinnista.
- Oikeuskansleri ei osallistu valmisteluun, mutta hän voi antaa ministeriön pyynnöstä kannanottoja ja neuvontaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta.
- Ministeriöt voivat pyytää lausuntokierrosten yhteydessä oikeuskanslerin lausuntoa. Oikeuskansleri voi antaa lausunnon myös omasta aloitteestaan.
- Valmistelun loppuvaiheessa oikeuskansleri voi tarkastaa hallituksen esityksen omasta aloitteestaan tai ministeriön pyynnöstä.
- Kaikki hallituksen esitykset tarkastetaan viimeistään silloin, kun ne tulevat käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa eduskunnalle antamista varten.
- Eduskunnan valiokunnat voivat kuulla oikeuskansleria asiantuntijana.

LAINVALMISTELUN LAILLISUUSVALVONTA

Oikeuskansleri on vakiintuneesti valvonut lakien ja asetusten laillisuutta valmisteluvaiheessa antamalla lausuntoja säädösesityksiä koskevien yleisten lausuntokierrosten yhteydessä sekä antamalla ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja yksittäisistä kysymyksistä. Hallituksen esityksiä ja asetuksia on tarkastettu myös ministeriöiden pyynnöstä ennakolta ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa. Pyydettyjen tarkastusten määrä on ollut vähäinen, esimerkiksi vuonna 2017 tarkastettiin ennakolta 5 % kaikista hallituksen esityksistä.

Oikeuskansleri ryhtyi vuoden 2018 alussa tehostamaan säädösehdotusten ennakkollista valvontaa pyytämällä hallituksen esitysten luonnoksia tarkastettavaksi lainvalmistelun loppuvaiheessa, ja tätä valvontaa jatkettiin vuonna 2019. Tavoitteena on huolehtia aikaisempaa kattavammin siitä, että valtioneuvoston päätettäväksi tulevissa hallituksen esityksissä ei olisi huomautettavaa laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Kun hallituksen esityksiä tarkastetaan jo aikaisemmassa vaiheessa ennen valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastusta, tarkastuksessa voidaan laajemmin ja syvällisemmin perehtyä laillisuuskysymysten arviointiin. Tässä vaiheessa myös ministeriöillä on paremmat mahdollisuudet tehdä tarvittavat korjaukset esityksiin. Ennakollisten tarkastusten vaikuttavuutta lisää vielä se, että esittelylistojen tarkastuksessa valvotaan ennakkollisessa tarkastuksessa annetun palaut-

teen huomioimista lopullisessa esityksessä. Hallituksen esitysten ennakkollinen tarkastus edistää siten valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksen-
teon sujuvuutta ja luo luottamusta ylimmän valtiollisen päätöksenteon oikeudelliseen asianmukaisuuteen.

Hallituksen esitysten ennakkollinen tarkastus toteutettiin vuonna 2019 aikaisempaan tapaan suunnitelmallisesti siten, että hallituksen lain-säädäntösuunnitelmasta valittiin tarkastettavat esitykset ja tarkastuksesta ilmoitettiin etukäteen kunkin esityksen valmistelijalle. Esitykset valittiin arvioimalla saatavissa olevien tietojen perusteella esitysten sisällön merkittävyyttä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Merkittävyyden arvioinnissa otettiin huomioon perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon toteutuminen, oikeusvaltion toimivuus, perustuslain soveltaminen ja tulkinta sekä merkittävät yhteiskunnalliset vaikutukset. Lisäksi pyrittiin tunnistamaan poikkeuksellisen laajoja esityksiä, joiden tarkastaminen vasta valtioneuvoston esittelyn yhteydessä olisi ollut vaikeaa. Ennakollisesta tarkastuksesta annettiin esityksen valmistelijalle palaute, jossa tarvittaessa yksilöitiin korjattavat tai täydennettävät asiat.

Ennakollisen tarkastuksen keskeisenä tavoitteena oli huolehtia erityisesti siitä, että esityksissä tunnistetaan perustuslain kannalta merkitykselliset kysymykset, selostetaan perustuslakivaliokunnan keskeinen lausuntokäytäntö ja tuodaan avoimesti esille myös mahdolliset perustuslakia

koskevat uudet tai tulkinnanvaraiset kysymykset. Osana perustuslakiin liittyviä kysymyksiä valvottiin perus- ja ihmisoikeuksien ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista. Lisäksi valvottiin valmisteluprosessin asianmukaisuutta sekä kuulemisen ja muiden osallistumisoikeuksien toteutumista. Tarkastuksessa kiinnitettiin myös mahdollisuuksien mukaan huomiota säädösten keskinäiseen yhteensopivuuteen ja ristiriidattomuuteen, yleislakien noudattamiseen sekä lainsäädännön kokonaisuuden ymmärrettävyyteen ja toimivuuteen soveltajien kannalta. Lainsäädännön kokonaisuuden tarkastelussa otettiin huomioon kansallisten säädösten lisäksi kansainvälisistä sopimuksista ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden täytntöönpano sekä kansallisen liikkumavaran arvioinnin ja käytön asianmukaisuus.

Ennakollinen tarkastus omasta aloitteesta otettiin käyttöön vuonna 2018 uutena valvontakeinona, josta saatuja kokemuksia hyödynnettiin vuonna 2019 valvontaa edelleen kehitteässä. Tavoitteena oli parantaa edelleen valvonnan vaikuttavuutta siirtämällä sen painopistettä vielä aikaisempaan vaiheeseen eli lausuntojen antamiseen. Tämän toteuttamiseksi ministeriöiden julkaisemia lausuntopyyntöjä seurattiin ja tutkittiin systemaattisesti koko vuoden ajan. Seurannan avulla lausuntoja voitiin antaa sellaisissakin tapauksissa, joissa oikeuskanslerinvirastoon ei tullut lausuntopyyntöä.

Hallituksen esityksiä ja asetusaluonnoksia koskevia lausuntopyyntöjä tutkittiin 84 ja lausuntoja annettiin 51 (vuonna 2018 93) lausuntoa (lausuntojen sisällöstä ks. s. 65-70). Vuonna

2019 tarkastettiin ennakolta 16 (58) hallituksen esitystä, joista kuusi (47) tarkastettiin oikeuskanslerin aloitteesta. Ennakolta tarkastettujen hallituksen esitysten osuus oli 14 % (18 %) kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Ennakolta tarkastetuista esityksistä puolet (kolmasosa) ei antanut aihetta huomautuksiin. Pääosa tarkastuksissa annetusta palautteesta koski esitysten suhdetta perustuslakiin ja henkilötietojen suojan asianmukaista huomioon ottamista.

Ennakollisten tarkastusten määrän väheneminen vuoteen 2018 verrattuna johtui ministeriöiden lainvalmistelun käynnistymisvaiheesta vaalikauden alussa. Hallituksen työskentelyssä lakiesitysten valmistuminen painottuu yleensä vaalikauden myöhempisiin vuosiin.

Oikeuskanslerinvirasto osallistui oikeusministeriön johdolla uudistettujen hallituksen esitysten laatimishojjeiden valmisteluun. Finlex-palvelussa vuonna 2019 julkaistuissa ohjeissa todetaan oikeuskanslerin valvovan hallituksen esityksiä kokonaisuudessaan ja kiinnittävän erityistä huomiota siihen, että esityksen suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin arvioidaan asianmukaisesti. Oikeuskanslerin todetaan valvovan myös perustuslakivaliokunnan lausunnon esittämistä silloin, kun lausunnon pyytminen on oikeudellisesti perusteltua.

Oikeuskanslerinvirasto osallistui vuonna 2019 myös valtioneuvoston kanslian asettamaan valmisteluryhmään, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotuksia säädösvalmistelun yhteensovittamisen, suunnitelmallisuuden ja laadun parantamiseksi (valtioneuvoston kanslian julkaisu 2019:17).

LAILLISUUSVALVONTA PARANTAA LAINVALMISTELUN LAATUA

Oikeuskansleri:

- Valvoo laillisuutta ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista lainvalmistelun kaikissa vaiheissa, mutta ei osallistu valmisteluun.
- Antaa ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja laillisuusvalvontaan kuuluvista kysymyksistä.
- Seuraa järjestelmällisesti hallituksen lainvalmistelua koskevia suunnitelmia ja ministeriöiden lausuntopyyntöjä.
- Antaa säädösluonnoksista lausuntoja sekä pyydettyä että omasta aloitteestaan.
- Tarkastaa hallituksen esityksiä omasta aloitteestaan ja ministeriöiden pyynnöstä.
- Tarkastaa kaikki hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset ennen niiden esittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.
- Valvoo lausunnoissa ja ennakollisissa tarkastuksissa annetun palautteen noudattamista yleisistunnon asiakirjoissa.
- Antaa asiantuntijalausuntoja eduskunnan valiokuntien pyynnöstä.

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUS

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien valvonnassa tarkastetaan viikoittain valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyjen esittelylistat. Tarkastus tehdään esittelylistojen jakamisen ja istuntojen välisenä aikana. Käytännössä tarkastusta varten on aikaa noin kaksi vuorokautta, jos esittelylistat jaetaan säännönmukaisena määräaikana.

Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota toimivaltaa, menettelyä ja päätöksen teon edellytyksiä koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin sekä päätöksille asetettuihin muodollisiin vaatimuksiin. Esittelylistoissa havaituista epäselvyyksistä, virheistä ja puutteista otetaan välittömästi yhteyttä ministeriöiden esittelijöihin. Suurimmassa osassa tapauksia esittelijä saa esittelylistan korjattua asianmukaiseksi ennen istuntoa. Joissakin tapauksissa virheet ja puutteet johtavat siihen, että esittelijä poistaa esittelylistan istunnosta ja esittelee sen korjattuna vasta myöhemmin. Esittelylista on aina poistettava silloin, jos asia ei milään osin kuulu valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin toimivaltaan.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsitellään toistuvasti noin 150 eri asiatyyppeä sekä lisäksi harvoin tai yksittäistapauksina esiintyviä asiatyyppejä. Yleisimmin esiintyviä asioita ovat muun muassa hallituksen esitykset, lakien vahvistaminen, valtioneuvoston asetukset, virkanimitykset, valtioneuvoston kir-

jelmät EU-asioissa ja erilaiset valtiosopimuksiin liittyvät päätökset.

Hallituksen esityksiä tarkastettaessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, asetusten- ja määräystenantovaltuuksiin sekä säätämisyjärjestyksen perusteluihin. Jos kysymys ehdotettavan lain perustuslainmukaisuudesta on perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön valossa uusi tai tulkinnanvarainen, hallituksen esityksessä tulee ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä. Hallituksen esityksiä tarkastettaessa pyritään lisäksi valvomaan, että esitykset täyttävät muutoinkin perustuslain 47 §:ssä säädettyyn eduskunnan tietojensaantioikeuteen liittyvät vaatimukset. Tarkastuksessa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, onko valmistelun aikana saadut sidosryhmien näkemykset ja erityisesti oikeudellisia kysymyksiä koskevat kannanotot asianmukaisesti selostettu. Jos hallituksen esityksestä on aiemmin annettu lausunto tai, jos esitys on tarkastettu etukäteen, esittelylistan tarkastuksessa valvotaan lausunnossa tai tarkastuksessa esitettyjen näkökohtien huomioon ottamista esityksessä.

Lakien vahvistamisen yhteydessä valvotaan, että perustuslain 77 §:ssä säädettyä kolmen kuukauden määräaikaa ei ylitetä eduskunnan hyväksymien lakien esittelyssä tasavallan presidentille. Erityistä huomiota kiinnitetään lakien voimaantulon ajankohtaa koskeviin tasavallan presidentin päätöksiin. Jos eduskunta on jo päättänyt

voimaantulosta, presidentille ei enää voi esitellä päätöstä voimaantuloajankohdan määraamisestä lain vahvistamisen yhteydessä.

Valtioneuvoston asetuksista tarkastetaan perustuslain 80 §:ssä säädetty asetuksen antamisen edellytykset. Asetuksen antamiseen tulee olla laissa säädetty valtuutus, jonka rajoissa asetuksen säännösten tulee pysyä. Asetuksella ei myöskään saa antaa säännöksiä asioista, joista on säädetty lailla.

Virkanimityksissä valvotaan virantäyttömenettelyn ja nimitysesityksen perustelujen asianmukaisuutta. Perusteluissa tulee esitellä tasapuolisesti nimityksen kannalta olennaiset hakijoiden ansiot. Hakijoiden arvioinnissa ja vertailussa tulee tukeutua kunkin viran säädettyihin kelpoisuusvaatimuksiin ja perustuslain 125 §:ssä säädettyihin yleisiin virkanimitysperusteisiin (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto). Nimitettävän henkilön valinta ansioituneimpien hakijoiden joukosta tulee perustella objektiivisilla ja viran kannalta merkityksellisillä seikoilla. Esittelylistojen tarkastuksessa ei oteta kantaa siihen, kuka oikeudelliset edellytykset täyttävistä hakijoista on ansioitunein tai ketä tulisi esittää nimitettäväksi virkaan.

Valtioneuvoston kirjelmät EU-asioissa koskevat säädöksiä, sopimuksia tai muita toimia, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Perustuslain 96 §:n mukaan tällaisia asioita koskevat ehdotukset on toimitettava kirjelmällä eduskunnalle

eduskunnan kannan määrittelyä varten. Esittelylistojen tarkastuksessa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, annetaanko kirjelmä perustuslaissa edellytetyllä tavalla viipymättä sen jälkeen, kun ehdotus on tullut hallituksen tietoon. Lisäksi tarkastetaan, että kirjelmässä ovat eduskunnan käsittelyn kannalta olennaiset tiedot. Kirjelmän tulee sisältää valtioneuvoston kanta ehdotukseen sekä selostus sidosryhmien kuulemisesta ja muusta kannan muodostamisesta noudatetusta menettelystä. Kirjelmässä tulee myös arvioida ehdotuksen EU-oikeudellinen oikeusperusta, suhde EU-oikeuden toissijaisuusperiaatteeseen ja se, kuuluuko ehdotus Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

Valtiosopimuksiin liittyvissä päätöksissä valvotaan, että sopimusten hyväksymisestä päätetään perustuslain 93 §:n mukaisesti. Sopimuksen hyväksyminen on esiteltävä valtioneuvoston tai tasavallan presidentin päätettäväksi ennen sopimukseen sitoutumista. Jos sopimus edellyttää eduskunnan hyväksymistä, hyväksyminen on saatava ennen valtioneuvoston tai presidentin päätöstä. Sopimuksen hyväksyminen saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksellä. Valtiosopimuksia koskevilla päätöksillä kiinnitetään huomiota myös siihen, että sopimukset saatetaan voimaan Suomessa samana ajankohtana kuin ne tulevat kansainvälisesti voimaan. Tällä pyritään välttämään epäselvyyksiä voimassaolevan oikeuden sisällössä.

ESITTELYLISTOJEN TARKASTUS VUONNA 2019

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat, jotka vuonna 2019 koskivat yhteensä 1 782 asiaa (vuonna 2018 1 953). Esittelylistoista 12 % (16 %) sisälsi yhden tai useamman virheen, jonka oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan. Virheistä 70 % (75 %) oli selkeästi oikeudellisia eli ne koskivat päätöksenteon toimivaltaa ja muita laillisia edellytyksiä sekä lakitekniikkaa. Lakitekniisiä virheitä oli lähinnä hallituksen esityksissä ja valtioneuvoston asetuksissa, joita ei ollut tarkastettu oikeusministeriön lain-tarkastusyksikössä. Oikeuskanslerinviraston korjauspyyntö johti 8 (10) tapauksessa siihen, että esittelijä poisti listan esittelystä. Näissä tapauksissa virhettä ei voitu välittömästi korjata tai asia ei kuulunut valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan. Muut kuin oikeudelliset virheet esittelylistoissa olivat luonteeltaan enemmän teknisiä ja liittyivät päätöksenteon oikeaan sisältöön, täsmällisyyteen ja ohjeiden mukaisten yhtenäisten käytäntöjen noudattamiseen.

Edellä mainituista korjauspyynnöistä 6 (35) koski hallituksen esityksiä, joista yhdessä (22) tapauksessa pyydettiin täydentämään arviota esityksen suhteesta perustuslakiin.

Esittelylistoihin liittyviä oikeudellisia ja menettelykysymyksiä käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa jo ennen varsinaista esittelylistojen tarkastusta. Oikeuskanslerilta pyydetyissä lausunnoissa ja kannanotoissa arvioitiin etukäteen useita merkittäviäkin kysymyksiä ja ministeriöiden virkamiehiä neuvottiin päätöksenteon käytännön kysymyksissä. Noin 8 % (9 %) esittelylistoista käsiteltiin ainakin osittain oikeuskanslerinvirastossa ennen esittelylistojen jakamista päätöksentekoa varten.

Päätettyjen asioiden määrän väheneminen esittelylistojen tarkastuksessa johtui eduskuntavaaleista ja kahdesta hallituksen vaihdoksesta, jotka aiheuttivat taukoja laajakantoisia asioita koskevaan päätöksentekoon.

TOIMITUSMINISTERISTÖ

Toimitusministeristö on hallitus, joka on pyytänyt eroa tehtävistään. Toimitusministeristö hoitaa hallituksen tehtäviä uuden hallituksen nimittämiseen asti.

Hallituksen tulee perustuslain mukaan nauttia eduskunnan luottamusta. Tämän vuoksi hallitus pyytää eduskuntavaalien jälkeen eroa tehtävästään ja jatkaa toimitusministeristönä hallitusneuvottelujen ajan. Toimitusministeristö toimii hallituksena myös hallituksen pyydettyä eroa eduskunnan epäluottamuslauseen johdosta tai siksi, että se ei itse tahdo jatkaa tehtävässään.

Toimitusministeristön asemasta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Toimitusministeristöllä on muodollisesti sama toimivalta kuin hallituksella ennen sen eronpyyntöä. Toimitusministeristön toimivaltaa rajoittaa kuitenkin se, että toimitusministeristön asema ei perustu perustuslain edellyttämällä tavalla eduskunnan luottamukseen. Toimitusministeristön toimivaltaa arvioidaan perustuslaissa säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismien periaatteiden perusteella. Toimitusministeristön katsotaan voivan hoitaa välttämättömät juoksevat rutiiniasiat ja sellaiset kiireelliset asiat, joiden ratkaisua ei voida siirtää uudelle hallitukselle. Toimitusministeristö ei voi enää toteuttaa hallitusohjelmaa ja sen edellytetään pidättäytyvän uusista tai laajakantoisista poliittisista aloitteista, jotka vaikuttaisivat uuden hallituksen toimintamahdollisuuksiin.

Toimitusministeristön toimivaltaan ei muun muassa kuulu:

- Hallituksen esitysten antaminen, ellei asia ole kiireellinen ja sisällöltään teknisluonteinen tai kansainvälinen.
- Asetusten antaminen, elleivät ne ole teknisluonteista lain, talousarvion tai kansainvälisen velvoitteen toimeenpanoa.
- Valtioneuvoston periaatepäätökset.
- Nimitykset valtionhallinnon ylimpiin virkoihin, esimerkiksi ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä virastojen päälliköt.
- Muut päätökset, joihin liittyy merkittävää yhteiskunnallisen tarkoituksenmukaisuuden harkintaa.

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2019

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2019 yhteensä 1 348 asiaa (edellisenä vuonna 1 563). Hallitus antoi eduskunnalle 113 (325) hallituksen esitystä ja 19 (94) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 56 (55).

Valtioneuvoston päätöksentekoon vaikuttivat eduskuntavaaleista ja pääministerin vaihtumisesta johtuneet hallituksen vaihdokset, joiden vuoksi vuoden 2019 aikana toimi kolme eri hallitusta. Pääministeri Juha Sipilän hallitus pyysi eroa jo 8.3.2019 ennen 14.4.2019 järjestettyjä eduskuntavaaleja ja toimi sen jälkeen toimitusministeristönä pääministeri Antti Rinteen hallituksen nimitämiseen 6.6.2019 asti. Rinteen hallitus pyysi eroa 3.12.2019 ja toimi sen jälkeen toimitusministeristönä 10.12.2019 asti, jolloin nimitettiin pääministeri Sanna Marinin hallitus. Hallituksen vaihdosten ja toimitusministeristön toimikausien vuoksi valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin edellistä vuotta vähemmän asioita.

Toimitusministeristön toimikaudella oikeuskanslerilla on käytännön päätöksentekotilanteissa keskeinen rooli hallituksen ja ministeriöiden toimivallan arvioinnissa. Oikeuskansleri valvoo toimitusministeristön toimivallan oikeudellisten rajojen noudattamista kaikissa valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävissä asioissa. Lisäksi oikeuskansleri antaa ministeriöiden pyynnöstä kannanottoja ministeriöiden toimivaltaan kuuluvista asioista, joiden ratkaisemista ministeriöissä harkitaan toimitusministeristön toimikaudella.

Hallitus toimii toimitusministeristönä tavallimmin eduskuntavaalien jälkeen hallitusneuvot-

telujen ajan. Oikeuskansleri pyrki ennakoimaan tulossa olevaa tilannetta ja siihen aikaisemman kokemuksen perusteella liittyvää tiedon tarvetta. Tämän vuoksi oikeuskansleri julkaisi kannanoton toimitusministeristön toimivaltaa koskevista periaatteista 5.3.2019 hyvissä ajoin ennen eduskuntavaaleja. Kannanotto perustui perustuslakiin ja sen esitöihin sekä oikeuskirjallisuuteen ja oikeuskanslerin aikaisempaan ratkaisukäytäntöön. Sipilän hallituksen pyydettyä yllättäen eroa 8.3.2019 oikeuskansleri joutui välittömästi ottamaan kantaa toimivaltakysymyksiin kymmenissä vireillä olleissa asioissa, koska hallituksen muuttumista toimitusministeristöksi ei voitu ennakoita asioiden valmistelussa. Oikeuskansleri julkaisi 15.3.2019 täydentävän kannanoton, jossa käsiteltiin toimivaltakysymyksiä eri asiaryhmissä.

Sipilän hallituksen toimiessa toimitusministeristönä useita merkittäviä asioita siirrettiin oikeuskanslerin kannanottojen johdosta seuraavan hallituksen käsiteltäviksi. Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltäviä asioita olivat puolustusvoimien Laivue2020-alushankinta ja useat nimitykset, kuten puolustusvoimien komentaja ja Business Finlandin pääjohtaja sekä sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö. Myös lukuisia ministeriöiden toimivaltaan kuuluvia asioita siirtyi seuraavan hallituksen toimikaudelle, esimerkiksi raideliikenteen hankeyhtiöiden perustaminen.

Oikeuskanslerinvirasto osallistui vuonna 2019 uudistetun Ministerin käsikirjan valmisteluun. Käsikirjaan lisättiin tietoa muun muassa lainvalmistelusta ja toimitusministeristön toimivallasta.

TASAVALLAN PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKO VUONNA 2019

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 434 päätöstä (edellisenä vuonna 390). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 28 (25). Päätöksenteon laillisuusvalvonnassa ei havaittu virheellistä menettelyä, joka olisi johtanut oikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Tasavallan presidentti teki kaikki päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Vuonna 2019 ei siten ollut perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuja päätöksentekotilanteita, joissa asia palautuu valtioneuvoston valmistavaksi, jos presidentti ei päättä siitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

OMAT ALOITTEET

Puutteellinen kuuleminen lainvalmistelussa

Oikeuskansleri kiinnitti valtiovarainministeriön huomiota hyvän lainvalmistelun ohjeisiin sekä hyvän lainvalmistelun vaatimuksista esittämiinsä näkökohtiin esityksen valmistelussa.

Ministeriö oli lähettänyt energiaverotusta koskevan hallituksen esityksen luonnoksen lausuntoa varten Ahvenanmaan maakunnalle. Maakunnan hallitus ei ilmoituksensa mukaan pystynyt antamaan lausuntoa sen vuoksi, että käytössä ei ollut kokonaan ruotsinkielistä käännöstä. Ministeriön oikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan kyse oli luonteeltaan teknisistä energiaverolainsäädännön muutoksista.

Oikeuskansleri totesi asiaa koskevien säännösten noudattamisen kannalta tässä tapauksessa riittäväksi, että ministeriö lähetti lausunnolle säädöshetimiten pääasiallisen sisällön sekä pykälät ruotsinkielellä. Ministeriö ei ollut ylittänyt harvintavaltaansa katsoessaan, että lakiehdotuksissa ei ollut kyse Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetulla tavalla maakunnan kannalta erityisen tärkeistä laeista tai kielilaissa tarkoitetulla tavalla asian erityisen suuresta merkityksestä ruotsinkieliselle väestölle.

Oikeuskanslerin mukaan ministeriön menettely ei kuitenkaan kuulemisen osalta täyttänyt hyvän lainvalmistelun vaatimuksia. Käytettävissä oleva aika kääntämiselle ja lausunnon antamiselle oli ollut niukka molemmilla kansalliskielillä.

Tähän oli vaikuttanut esitysluonnoksen muuttaminen budjettiriihessä tehtyjen päätösten mukaiseksi ja poliittisesta päätöksentekoprosessista johtuva jatkovalmistelun kireä aikataulu.

Oikeuskansleri totesi, että lainvalmistelun aikataulut tulee asettaa siten, että esitysten valmistelulle ja poliittisten linjausten yhteensovittamiselle virkamiesvalmistelun kanssa sekä esitysten kääntämiselle ja niistä kuulemiselle varataan riittävä aika. Tämä edellyttää oikeuskanslerin mukaan toimenpiteitä sekä poliittiselta että virkamiesjohdolta. Aikataulupaineissakin lainvalmistelun ja siihen olennaisena osana kuuluvan kuulemisen lähtökohtana tulee olla toimiminen hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti (OKV/16/50/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Valtioneuvoston kirjelmien viivästyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ulkoministeriön huomiota velvollisuuteen toimittaa valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle viivytyksettä.

Ulkoministeriö esitteli EU:n viisumisäänöksiä koskevan valtioneuvoston kirjelmän (U-kirjelmän) eduskunnalle vasta 27 viikon kuluttua komission ehdotuksen antamisesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslain mukaan valtioneuvoston tulee saattaa eduskunnan käsiteltäväksi sen toimivaltaan kuuluvat komission ehdotukset. Asia tulee viipymättä viedä

eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston kirjelmällä. Eduskunnan suuri valiokunta on edellyttänyt, että normaalitapauksessa U-kirjelmä tulisi toimittaa eduskunnalle muutamassa viikossa ehdotuksen saapumisen jälkeen. Viivästykselle ei tässä tapauksessa ollut esitetty hyväksyttävää syytä (OKV/17/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Oikeuskansleri kiinnitti työ- ja elinkeinoministeriön vakavaa huomiota velvollisuuteen toimittaa EU-lainsäädäntöä koskeva ehdotus viipymättä eduskunnalle. Apulaisoikeuskansleri oli jo vuonna 2017 kiinnittänyt ministeriön huomiota samaan asiaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö esitteli maakaasudirektiivin muuttamista koskevan U-kirjelmän 29 viikon kuluttua siitä, kun Euroopan komissio oli antanut asiasta ehdotuksensa. Ministeriö oli lähettänyt ehdotuksesta kirjeen (E-kirje) eduskunnalle kolmen viikon kuluessa ehdotuksen antamisesta.

Oikeuskansleri katsoi, että valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltävää U-kirjelmää ei toimitettu eduskunnalle viipymättä perustuslain mukaisesti. EU-säädösehdotuksen lähettäminen eduskunnalle ensin ministeriön E-kirjeellä soveltuu vain poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa asian käsittely etenee niin nopeasti, että valtioneuvoston kirjelmän toimittaminen ei ole mahdollista ennen asian ratkaisevaa käsittelyä EU:ssa. Tällöinkin U-kirjelmä on toimitettava mahdollisimman pian (OKV/9/50/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Saamelaiskäräjien kuulemisen laiminlyönti

Apulaisoikeuskanslerin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö laiminloi varata perustuslaissa turvatun mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon ja erityisesti asianmukaisten neuvottelujen järjestämisen saamelaiskäräjistä annetun lain mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei pyytänyt eduskunnalle annettua kaivoslain muutosesityksestä lainkaan lausuntoja. Ministeriön apulaisoikeuskanslerille antaman selvityksen mukaan esitys oli saman sisältöinen kuin aiempi lausunnolla ollut kaivoslain muutosesitys. Ministeriön käsityksen mukaan kaivoslakiin esitetyt muutokset eivät myöskään olleet sellainen merkittävä ja laajakantoinen asia, jota saamelaiskäräjistä annetussa laissa säädetty neuvotteluelvoite koskee. Saamelaiskäräjien lausunnon mukaan hallituksen esitystä olisi pitänyt muuttaa saamelaiskäräjien aiemmin esittämällä tavalla ja sen jälkeen käydä saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaivoslain muutosesityksessä ei ollut kyse vain teknisluontoisista seikoista, vaan merkittävästä muutoksesta, jolla on ollut vaikutusta muun muassa kansalaisten osallistumisoikeuksiin sekä erityisen suuri merkitys saamelaisten elinympäristön ja alkuperäiskansan oikeuksien toteutumisen kannalta (OKV/8/50/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

KANTELURATKAISUT

Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikan valmistelu

Oikeuskansleri katsoi sisäministeri Kai Mykkäsen ja sisäministeriön menetelleen hyvän hallinnon periaatteiden vastaisesti Kriisinhallintakeskuksen sijaintipaikkaa koskevan päätöksen valmistelussa. Ministeri Mykkänen ilmoitti valmistelun lähtökohdaksi vain yhden vaihtoehdon, vaikka valmistelua koskevien säännösten mukaan on yleensä vertailtava useampia paikkakuntia. Sisäministeriön tiedotteessa annettiin myös ristiriitaisia tietoja päätöksenteon vaiheesta ja etenemisestä. Oikeuskansleri ei kuitenkaan pitänyt menettelyä lainvastaisena.

Kantelija arvosteli sisäministeriön päätöstä siirtää Kriisinhallintakeskus Kuopiosta Helsinkiin. Kantelijan mukaan sisäministeriö tiedotti päättäneensä asiasta ennen asianmukaisia selvityksiä, kuulemismenettelyä ja käsittelyä alueellistamisen koordinaatioryhmässä (OKV/1213/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Ministerin epäasiallinen kielenkäyttö

Oikeuskansleri moitti puolustusministeriä tämän epäasiallisesta kielenkäytöstä. Hän katsoi ministerin ylittäneen sanavalinnoillaan sen, mitä ministerin tehtävässä toimivalta voidaan edellyttää.

Ministerin ei kuitenkaan ollut syytä epäillä syylistyneen sellaiseen rikokseen, josta häntä ministerinä voitaisiin syyttää.

Ministeri oli kutsunut blogikirjoituksensa valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita muun muassa ”perustuslakitalebaneiksi”, jotka ”verhoavat omat ideologiset tavoitteensa asiantuntijuuden valekaapuun”. Lisäksi hän oli käsitellyt kriittisesti erään professorin motiiveja sekä tämän poliittista henkilöhistoriaa.

Oikeuskanslerin mukaan ministerin selvityksestä ja blogikirjoituksen asiayhteydestä ilmeni, että ministerin tarkoituksena oli arvostella perustuslakiasiantuntijoiden julkista toimintaa tiedustelulakien käsittelyyn liittyen. Arvostelussa käytettiin kuitenkin osin henkilöön meneviä ilmaisuja. Oikeuskanslerin arvion mukaan ministerin sanavalinnat olivat epäasiallisia ja osin loukkaavia, mutta niiden ei voitu katsoa ylittäneen hyväksyttävyyden rajoja lain tarkoittamalla tavalla selvästi. Sen vuoksi asiassa ei ollut edellytyksiä esitutkinnan käynnistämiseksi. Lisäksi perustuslaissa ministerisyyteelle on asetettu korotettu syyttämiskynnys. Esitutkintaa ei sen vuoksi ole tarkoituksenmukaista käynnistää, jos näyttää ilmeiseltä, että tämä kynnys ei ylity. Oikeuskanslerin arvion mukaan esitutkinnan keinoin ei olisi ollut saatavissa olennaista lisänäyttöä jo käytettävissä olleen aineiston lisäksi (OKV/363/1/2019 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Viestintä raideliikenteen hankeyhtiöistä

Oikeuskansleri kiinnitti liikenne- ja viestintäministeriön huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen raideliikenteen hankeyhtiöitä koskevassa viestinnässä. Ministeriö tiedotti valtion sitoutumisesta hankeyhtiöiden pääomittamiseen, vaikka eduskunta ei vielä ollut päättänyt määrärahoista tähän tarkoitukseen. Oikeuskansleri saattoi myös ministeriön tietoon näkemyksensä hankeyhtiöiden valmistelua koskevista säännöksistä sekä eduskunnan budjetti- ja valvontavallan huomioon ottamisesta valmistelussa.

Oikeuskansleri tutki kantelun, jossa arvosteltiin liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin ja liikenne- ja viestintäministeriön menettelyä Suomirata-hankeyhtiön ja Turun tunnin juna -hankeyhtiön valmistelussa. Ministeri Bernerin ja ministeriön ei havaittu toimineen lainvastaisesti (OKV/336/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Ministerin karenssin säätely

Oikeuskansleri piti perusteltuna, että lailla säädettäisiin valtion intressit turvaavista menettelytavoista ministerin siirtyessä muihin tehtäviin. Ministerin karenssia koskevan lakiesityksen valmistelu oli vireillä vuonna 2018, mutta sitä ei enää ollut hallituksen syksyn 2019 ja kevään 2020 lainsäädäntösuunnitelmassa.

Oikeuskansleri pyysi valtioneuvoston kansliaa ilmoittamaan toimenpiteistään esityksen johdosta. Valtioneuvoston kanslia ilmoitti pääministeri Sanna Marinin hallituksen tehneen periaatepäätöksen ministerien toimenpiteistä heidän siirtyessään toisiin tehtäviin. Lisäksi hallitus oli hyväksynyt lainsäädäntösuunnitelman, jonka mukaan ministerin karenssia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2020.

Oikeuskansleri otti kantaa lainvalmistelun tarpeellisuuteen tutkiessaan liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin menettelystä tehtyjä kanteluita, jotka koskivat Bernerin siirtymistä pankin hallituksen jäseneksi. Kanteluissa epäiltiin Bernerin toimineen pankin eduksi puolustusvoimien hävittäjä- ja alushankintojen sekä rautatiealan yhtiöiden valmistelussa. Oikeuskanslerin mukaan Berner ei toiminut lainvastaisesti ollessaan ministerikaudellaan ehdokkaana pankin hallituksen jäseneksi ja aloittaessaan hallituksen jäsenenä välittömästi ministerikautensa päätyttyä (OKV/327/1/2019, OKV/329/1/2019, OKV/349/1/2019 ja OKV/352/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Selvityksen tilaaminen asianajotoimistolta

Oikeuskansleri piti työ- ja elinkeinoministeriön menettelyä hankkia kaivosyhtiöitä edustaneelta asianajotoimistolta selvitys kaivoslainsäädännön muutostarpeista ongelmallisena. Oikeuskanslerin mukaan ministeriön menettely oli omiaan synnyttämään ulkopuolisissa epäilyksen virkatoiminnan puolueettomuutta kohtaan.

Hallitus oli antanut eduskunnalle esityksen Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA-sopimus) hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi. Vastauksessaan hallitukselle eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää välittömästi kaivoslain uudistamisen arvioinnin. Eduskuntakäsittelyssä oli noussut esiin huoli kanadalaisten kaivosyhtiöiden mahdollisesta aktiivisuudesta CETA-sopimuksen sijoittajansuojajärjestelmän käyttämisessä.

Työ- ja elinkeinoministeriö hankki selvityksen CETA-sopimuksen aiheuttamista lainsäädännön kehittämistarpeista suoraan hankintana asianajotoi-

mistolta, jonka se tiesi avustavan tai avustaneen Suomessa toimivia kanadalaisia kaivosyhtiötä sekä kaivannaisteollisuuden vaikuttamis- ja yhteistyöjärjestöä. Ministeriö toimitti eduskunnalle vastauksen, joka sisälsi vain asianajotoimiston laatiman selvityksen.

Oikeuskanslerin mukaan ministeriöt voivat hankkia selvityksiä ulkopuoliselta asiantuntevalta taholta. Eduskunnalle annettavia tietoja olisi kuitenkin ollut perusteltua täydentää esimerkiksi tutkijoilta hankitulla selvityksellä tai ministeriön virkavastuulla tekemällä, vähintäänkin asianajotoimiston selvitystä koskevalla arviolla (OKV/536/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Suomalaisten kotiuttaminen Syyrian leiriltä

Oikeuskansleri katsoi valtioneuvoston ja ministerien toimineen lainmukaisesti asiakokonaisuudessa, joka koski Syyriassa leirillä olevien suomalaisten tai heihin rinnastuvien naisten ja lasten kotiuttamista. Asiakokonaisuus oli oikeudellisesti monitahoinen ja tilanne Syyriassa jatkuvasti muuttuva. Oikeuskansleri pohti ratkaisussaan, onko hallituksella tai viranomaisilla velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin naisten ja lasten kotiuttamiseksi. Ratkaisussa todettiin pääpiirteissään seuraavaa:

Syyrian tilanteen takia Suomen ulkomaanedustusto ei voinut tarjota alueella konsulipalveluja tavanomaiseen tapaan. Ulkoministeriö oli useita vuosia aikaisemmin ohjeistanut poistumaan alueelta ja ilmoittanut, että konsulipalveluja ei ollut saatavissa. Tästä oli kerrottu myös matkustustiedotteissa. Ulkoasianhallinnolle ei voitu katsoa syntyneen yleistä velvoitetta pyrkiä kotiuttamaan kaikki suomalaiset tai oleskeluluvan perusteella Suomessa asuneet leirillä olijat.

Viranomaisten velvollisuuksiin kuuluu toimia niin, että Suomessa asuvien ja oleskelevien turvallisuus ei vaarannu. Oikeuskanslerin saamien tietojen valossa leirillä olevien aikuisten kotiuttamiseen liittyi turvallisuusuuhkia. Sen vuoksi asiaan liittyvässä perus- ja ihmisoikeuksien punninnassa oli harkittava, missä määrin palaaajista aiheutuva turvallisuusuuhka oli hallittavissa kohtuullisin toimenpitein. Tällaista kysymystä ei voitu laillisuusvalvonnan keinoin selvittää. Laillisuusvalvonnan ei voitu myöskään arvioida esimerkiksi sitä, mitkä olivat tosiasialliset mahdollisuudet kotiuttaa leirillä olijat vaarantamatta kotiuttamiseen osallistuvien viranomaisten turvallisuutta tai selvittää kotiutettavien henkilöiden henkilöllisyys.

Leirillä olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeudet olivat vakavasti vaarantuneet leirin huonojen olojen vuoksi. Tämä koski erityisesti lapsia, jotka ovat joutuneet leirille ilman omaa syytään ja joiden oikeudesta elämään oli ennen kaikkea kysymys. Pelkästään lasten kotiuttamiseen liittyi kuitenkin oikeudellisesti vaikeita näkökohtia. Näitä näkökohtia olivat mahdollisuudet noudattaa lastensuojelulakia ja lapsen oikeuksia koskevaa yleissopimusta vieraan valtion maaperällä, leiriolosuhteissa huostaanottoon mahdollisesti annettavan suostumuksen painoarvo sekä huoltajan oikeudet ja niiden rajat. Leirillä olevat aikuiset olivat menneet alueelle tietoisina vallitsevista olosuhteista ja suurista riskeistä erityisesti lasten perus- ja ihmisoikeuksille. Lapsen ja hänen huoltajansa oikeuksia yhteen sovitettaessa lapsen oikeudet ovat ensisijaisia, mikä voi syrjäyttää vanhemman intressit. Tästä näkökulmasta oli mahdollista, että Suomen viranomaiset pyrkisivät tapauskohtaisen arvion perusteella kotiuttamaan lapsen hänen elämänsä turvaamiseksi myös ilman huoltajan suostumusta.

Oikeuskanslerin mukaan perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti perustuslaissa ja lapsen oikeuksien yleissopimuksessa turvattu oikeus elä-

mään, lapsen edun ensisijaisuus häntä koskevilla toiminna sekä perustuslaissa säädetty velvoite julkiselle vallalle turvata perus- ja ihmisoikeudet puolsivat sitä, että valtioneuvosto pyrki kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja konsulipalvelulain mukaisten toimivaltuuksiensa nojalla ja puitteissa kotiuttamaan ainakin lapset. Oikeuskanslerin oikeudellisella arviolla oli kuitenkin vain rajallista merkitystä, koska viranomaisten tosiasialliset mahdollisuudet toimia Suomen rajojen ulkopuolella ovat rajalliset. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan Suomen viranomaisten oli käytännössä mukauduttava Syyriassa leiriä hallinnoivien tahojen tai mahdollisten muiden toimijoiden asettamiin ehtoihin. Tällaisessa tilanteessa korostui toimivaltaisen viranomaisen laaja harkintavalta siitä, millaiset toimenpiteet olivat mahdollisia. Oikeuskanslerin toimivaltaan tai tehtäviin ei kuulu määrätä viranomaisia ryhtymään mihinkään tiettyihin toimenpiteisiin (OKV/998/1/2019, ratkaisija oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Luikku)

Alkoholijuomien etämyynti

Oikeuskanslerin mukaan perhe- ja peruspalveluministeri Annika Saarikko ei menetellyt lainvastaisesti esittäessään ministeriön käsityksen alkoholilain tulkinnasta ja korkeimman oikeuden ns. Visnapuu-ratkaisun merkityksestä tässä yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallitusneuvos ei myöskään menetellyt lainvastaisesti katsoessaan, että alkoholijuomien etämyynti EU:sta Suomeen on kiellettyä.

Kanteluissa epäiltiin ministerin antaneen eduskunnalle virheellistä tietoa vastauksessaan kansanedustajien kirjalliseen kysymykseen. Kanteluissa arvosteltiin myös ministerin kolumnia ministeriön verkkosivuilla sekä hallitusneuvoksen julkisuudessa antamia lausuntoja.

Oikeuskansleri viittasi aikaisempaan lausuntoonsa (dnro OKV/94/20/2018) ja katsoi, että etämyyntiin liittyvissä alkoholilain ja rikoslain säännöksissä oli aitoa tulkinnanvaraisuutta. Ministeri tai hallitusneuvos eivät menettelleet lain tai virkavelvollisuuksiensa vastaisesti esittäessään käsityksensä, vaikka myös toisenlaisia tulkintoja voitiin esittää.

Ministerin vastaus ja kolumni sisälsivät kuitenkin joitain korkeimman oikeuden ratkaisun sisältöön liittyviä epätarkkoja lausumia, jotka ainakin asiayhteydestään irrotettuna voitiin ymmärtää väärin. Oikeuskanslerin mukaan vastaus ja kolumni olivat näiltä osin varsin laveasti muotoiltuja, ja lausumien voitiin nähdä kattavan myös sellaiset tapahtumainkulut, joihin korkein oikeus ei tuomiossaan ottanut kantaa. Väärinymmärrysten välttämiseksi tämänkaltaisia luonnehdintoja olisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan syytä välttää. Tällaisten yksittäisten virkkeiden sisällyttäminen vastaukseen tai kolumniin ei kuitenkaan ollut sellaista huolimattontaa menettelyä, joka olisi antanut aiheita oikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/1605/1/2018, OKV/1954/1/2018 ja OKV/2030/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Kansliapäällikön virantäytön aikataulu

Oikeuskanslerin mukaan sosiaali- ja terveysministeriö ei menetellyt lainvastaisesti, kun se ilmoitti kansliapäällikön viran haettavaksi yli 11 kuukautta ennen viran täyttämistä.

Kantelussa katsottiin, että viran täytön aikaiseminen poikkesi normaalista käytännöstä ilman hyväksyttävää syytä. Lisäksi epäiltiin, että tarkoituksena oli tehdä poliittinen virkanimitys.

Hallintolain mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltansa vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Kansliapäällikön viran hakumenettelystä saaduissa selvityksissä ei il-

mennyt harkintavallan ylittämiseen tai väärinkäyttöön viittaavia seikkoja. Viranhaun käynnistämisen aikataulu ei myöskään ollut olennaisesti pitempi kuin muissa vastaavissa tapauksissa (OKV/1910/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Kansliapäällikön virkanimitys

Oikeuskansleri ei ryhtynyt toimenpiteisiin sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikön nimityksestä tehdyn kantelun johdosta. Asiassa ei ilmennyt, että valtioneuvosto olisi ylittänyt harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin.

Oikeuskansleri valvoo virkanimitysasioissa nimitysmenettelyn lainmukaisuutta, mutta ei voi ottaa kantaa siihen, kuka viran kelpoisuusvaatimukset parhaiten täyttävistä hakijoista tulisi nimittää virkaan. Nimityspäätöksen tekijän harkinnassa on, miten valintaa tehtäessä painotetaan viran tehtävien asettamia vaatimuksia ja hakijoiden ansioita. Valtion ylimpiä virkoja täytettäessä nimittäjän harkintavaltaan kuuluu muun muassa tulevien johtamishaasteiden ja niiden edellyttämien valmiuksien arviointi sekä valmiuksien painotusten valinta (OKV/1193/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Rehellisyys ministerin kelpoisuusvaatimuksena

Kantelussa pyydettiin tutkimaan, täyttikö kansanedustaja Antti Kaikkonen ministerille perus-

tuslaissa säädetyn kelpoisuusvaatimuksen, jonka mukaan ministerin tulee olla rehelliseksi ja taitavaksi tunnettu Suomen kansalainen. Oikeuskanslerin mukaan kansanedustaja Kaikkosen nimitykselle ministerin tehtävään ei ilmennyt tästä vaatimuksesta johtuvaa oikeudellista estettä.

Kantelussa viitattiin Kaikkosen tuomioon ns. Nuorisosäätiöasiassa. Kaikkonen oli syylistynyt vuosina 1998–2009 luottamusaseman väärinkäyttöön, josta hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu viiden kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Rikoksen luonne ja yhteys poliittiseen toimintaan sekä siitä tuomittu rangaistus olivat omiaan antamaan aiheutta kantelussa esitetylle kysymykselle. Toisaalta teko oli ollut kertaluontoinen ja sen päättymisestä oli kulunut noin kymmenen vuotta. Tiedossa ei ollut, että Kaikkonen olisi sen jälkeen syylistynyt rikoksiin. Hän on myös toiminut teon jälkeen julkisessa ja merkittävässä poliittisessa luottamustehtävässä. Lisäksi hänen toimintaansa oli arvioitu tuomion jälkeen eduskuntavaaleissa.

Jos eduskunnan pääministeriksi valitsema oman harkintansa mukaan ehdottaisi tällaisessa tilanteessa henkilöä ministeriksi, perustuslain rehellisyyttä koskevan kelpoisuusvaatimuksen täyttymättä jäämisen kynnys asettuisi varsin korkealle. Oikeuskanslerilla ei olisi ollut perustuslain näkökulmasta lähtökohtaisesti huomautettavaa tällaisen henkilön nimitykseen (OKV/882/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

LAUSUNNOT

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

Lausuntokierrosten yhteydessä hallituksen esityksistä ja asetuksista annettavat lausunnot ovat merkittävä osa lainvalmistelun laillisuusvalvontaa. Lausuntovaiheessa mahdollisuudet vaikuttaa säädösehdotuksiin ovat paremmat kuin valmistelun myöhemmissä vaiheissa. Tavoitteena onkin, että laillisuusvalvonnan painopiste olisi lausuntovaiheessa. Oikeuskanslerinvirastossa seurataan lausuntokierroksia järjestelmällisesti. Lausuntoja annetaan sekä pyydettyä että seurannan perusteella omasta aloitteesta.

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota oikeudellisiin näkökohtiin. Lausuntoja valmisteltaessa hyödynnetään myös tietoa, jota saadaan muussa laillisuusvalvonnassa, kuten kantelujen ja omien aloitteiden käsittelyssä sekä valvontakäynneillä. Tämän tiedon pohjalta voidaan arvioida myös säädösluonnosten toimivuutta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Säädösehdotuksista annetuissa lausunnoissa kiinnitettiin lähes kaikissa tapauksissa huomiota siihen, että ehdotettavia säännöksiä oli tarpeen tarkastella laajemmin ja monipuolisemmin perus- ja ihmisoikeuksien sekä EU-oikeuden näkökulmasta. Erityisenä teemana nousi edellisen vuoden tapaan esiin henkilötietojen suoja, jota koskeva EU:n lainsäädäntö, uusi kansallinen lainsäädäntö

ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan viimeisin käytäntö oli vaihtelevasti otettu huomioon säädösehdotuksissa. Lausuntojen noudattamista säädösehdotusten jatkovalmistelussa valvottiin säännönmukaisesti hallituksen esitysten ennakollisessa tarkastuksessa ja valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksessa.

Hallituksen esitysten laatimisohteet

Oikeuskansleri painotti lausunnossaan ohjeiden ymmärrettävyyttä lainvalmistelijoiden näkökulmasta. Ohjeissa oli tarpeen selvemmin tuoda esiin, milloin hallituksen esityksissä selostetaan vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin ja milloin on tarpeen laatia oikeudellinen arvio esityksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Lisäksi oikeuskansleri korosti lausuntopalautteen riittävää selostamista esityksissä (OKV/91/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Ulkoasiainhallinnon maksut

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuja koskevasta ulkoministeriön asetuksesta. Asetuksella oli tarkoitus määritellä maksut oikaisuvaatimuksen käsittelystä viisumiasioissa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota erityisesti oikaisuvaatimuksen luonteeseen hallin-

non sisäisenä selvien ja ilmeisten virheiden oikaisumenettelynä ja pohti, voisiko esitetyn maksun suuruus nostaa liikaa kynnystä oikaisuvaatimuksen tekemiseen. Korkeaa maksua perusteltiin muun muassa sillä, että hakija voisi aina jättää uuden viisumihakemuksen. Perustelu ei ollut oikeudellisesti kestävä, koska oikaisuvaatimus- ja valitusmenettely on oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten edellyttämällä tavalla viime vuosien lainmuutoksilla nimenomaan säädetty osaksi viisumimenettelyä, ja koska menettelyn tarkoituksena on saada selvät ja ilmeiset virheet hallinnon sisäisesti oikaistua ennen tuomioistuinkäsittelyä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan oikaisuvaatimuksen käsittelemisestä perittävän maksun määrää ja sen suhdetta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumiseen tuli vielä jatkovalmistelussa harkita (OKV/5/20/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Henkilötietojen käsittely maahanmuuttohallinnossa

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa.

Apulaisoikeuskansleri esitti mm. täsmennyksiä säännösten sanamuotoihin, jotka koskivat henkilötietojen käsittelyä toisen rekisterinpitäjän ja toisaalta tiedot alun perin keränneen rekisterinpitäjän välillä sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamista viranomaiselta toiselle. Lisäksi hän esitti harkittavaksi, tulisiko ns. huomiotiedon tai huomiotietoa koskevan luotettavuus- ja oikeellisuusarvion yhteyteen aina kirjata, mistä tieto on peräisin tai jos sen lähde ei ole tiedossa, tieto siitä (OKV/22/20/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain sekä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamista.

Esityksessä ehdotettiin, että palvelutarpeen arviointi ja työllistymissuunnitelmaehdotus voitaisiin tehdä digitaalisesti. Muutoksia esitettiin selvytyden vuoksi, koska EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa lähtökohtaisesti kielletään automatisoidut yksittäispäätökset. Oikeuskanslerin mukaan digitaalinen laatiminen ei itsessään sisällä vielä tietoa automatisoidusta toiminnasta. Lainsäädännön selkeyden vuoksi sääntelyssä tulee käyttää termejä, joista selvästi ilmenee sääntelyn tarkoitus. Oikeuskansleri piti tämän vuoksi perusteltuna ehdotusten muuttamista muotoon, josta selkeästi käy ilmi, että säännöksissä tarkoitetaan automatisoitua toimintaa.

Oikeuskansleri esitti tarkennuksia myös esityksen perusteluihin, joissa arvioitiin esityksen suhdetta tietosuoja-asetukseen. Asetuksessa säädetty rekisteröidyn oikeus olla joutumatta pelkästään automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn perustuvan päätöksen kohteeksi ei rajoitu pelkästään ratkaisuihin, joita vakiintuneesti pidetään viranomaisen päätöksinä. Asetuksen johdanto-osan mukaan huomioon on otettava automatisoidun päätöksen vaikutukset päätöksen kohteelle. Lisäksi terveystietojen käsittelyssä pelkkää tietoa siitä, vaikuttaako terveydentila asiakkaan hakemaan työhön tai koulutukseen, voidaan pitää asetuksessa tarkoitettuna terveyttä koskevana tietona riippumatta siitä, antaako asiakas terveydentilastaan tarkempaa selvitystä (OKV/50/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Ampuma-aselainsäädäntö

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski ampuma-aselain voimaantulosäännösten muuttamista. Säädosmuutosten taustalla on poliisin asetietojärjestelmän viivästyminen.

Oikeuskansleri piti hyvän hallinnon kannalta tärkeänä, että tietojärjestelmät saadaan riittävän valmiiksi ja että ne testataan ennen kuin niitä ja niihin liittyvää ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi.

Yleisenä havaintona ampuma-aselainsäädännöstä ja sen muutosesityksistä oikeuskansleri totesi, että teknisesti monimutkainen ja vaikeaselkoinen sääntely voi olla omiaan altistamaan tahattomalle sääntöjen vastaiselle menettelylle ja lisätä erilaisten oikeussuojakeinojen käyttöastetta. Säännöksiä joutuvat soveltamaan monet erilaiset tahot. Mitä monimuotoisempi säädos-ten soveltajajoukko on, sitä toivottavampaa olisi, että säädökset olisivat mahdollisimman selkeitä ja helposti omaksuttavia (OKV/63/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Vanhuspalvelulaki

Oikeuskansleri antoi lausunnon ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (vanhuspalvelulaki) muuttamisesta. Esitys sisälsi ehdotuksen iäkkäiden henkilöiden pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta sekä iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä yhtenäisestä arviointi- ja seurantamittaristosta.

Oikeuskansleri piti esityksen tavoitteita ja yleisiä lähtökohtia perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden ja iäkkäiden henkilöiden riittävien

sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumisen kannalta perusteltuina. Hoidon ja palveluiden tarpeen arvioinnista ja henkilöstömitoitukselle asetetuista vaatimuksista säätäminen parantaisi oikeusvarmuutta ja yhdenvertaisuutta aikaisempaan suosi- tuksiin nojautuvaan ohjausmalliin verrattuna.

Esityksen perusteella sen tavoitteiden saavuttaminen (laadukkaat palvelut palveluasumi- sen ja laitoshoidon asiakkaille, asiakas- ja potilas- turvallisuuden parantaminen) perustui riittävään henkilöstöön. Oikeuskansleri katsoi tavoitteiden toteutumisen olevan vaarassa, jos kunnilla ja kuntayhtymillä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa lainmukaista henkilöstömitoitusta esimerkiksi arvioitua suurempien kustannusten vuoksi tai siksi, ettei tarvittavaa henkilökuntaa ole saatavissa. Hän painotti huolehtimista siitä, että kunnilla ja kuntayhtymillä on käytettävissään tarvetta vastaavat resurssit lainmuutoksen käytän- nön täytäntöönpanoon ja että muutoksen edel- lyttämää henkilöstönlisäystä varten on riittävästi saatavissa ammattihenkilöitä.

Oikeuskansleri toi esille laillisuusvalvonnassa esille tulleet ongelmat sosiaalihuollon omaval- vonnassa ja totesi olevan epäselvää, voidaanko iäkkäiden henkilöiden palvelujen laatu ja oi- keudet asianmukaisesti turvata omavalvonnan keinoin. Vaikka valvonnan toimivuutta ja ke- hittämistarpeita oli tarkoitus arvioida osana jat- kotyötä, tulisi valvonnan riittävyys ja toimivuus varmistaa jo esitettyjen muutosten voimaan tul- lessa niin, että muutosten ja iäkkäiden henkilöi- den oikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa (OKV/57/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen)

Valmisteverotus ja autoerotus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esi- tyksestä, joka koski valmisteverotusmenettelyn ja autoerotusmenettelyn uudistamista.

Oikeuskansleri katsoi verotuksen automaattisten menettelyjen sisältävän hyviä mahdollisuuksia turvata asioiden joutuisa, virheetön ja palveluperiaatteen mukainen asioiden käsittely sekä asiakkaiden tarpeiden huomioon ottaminen. Automaattiselle päätöksenteolle ja automaattisille menettelyille tarvitaan kuitenkin riittävä ja selkeä oikeudellinen perusta. Menettelyssä tulee turvata hyvän hallinnon perusteiden ja virkavastuun toteutuminen. Jatkovalmistelussa oli syytä arvioida muun muassa se, antoiko esitys riittävän oikeudellisen perustan automaation hyödyntämiseen sekä tehdä selkoa siitä, minkä tyyppisestä automaatiosta oli tarkemmin kysymys. Perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu Verohallinnon automaatiosta (EOAK/3379/2018) oli myös tarpeen ottaa huomioon. Valmistelu tuli sovittaa yhteen oikeusministeriössä tehtävän yleislainsäädännön valmistelun kanssa.

Oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa oli arvioitava, missä määrin valmisteverotuksesta ja autoverotuksesta on perusteltua olla omia säännöksiään ja missä määrin säännökset automaattisesta menettelystä kootaan verotusmenettelyläkiin. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin oli tarpeen ottaa arviointi siitä, miten hyvän hallinnon ja julkisuusperiaatteen vaatimukset toteutuisivat automaattisissa menettelyissä sekä miten esitys täyttää EU:n tietosuoja-asetuksen asettamat vaatimukset. Samoin oli tarpeen arvioida, missä määrin kyse oli henkilötietojen käsittelystä ja oliko kyseessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu päätöksenteko tai profilointi (OKV/75/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Euroopan syyttäjänvirasto

Oikeuskansleri antoi lausunnon Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaa neu-

voston asetusta (EPPO-asetus) täydentävästä hallituksen esityksestä.

Oikeuskanslerin mukaan EPPO-asetus ja sitä täydentävä kansallinen lainsäädäntö olivat lähtökohdiltaan hyvin tarpeellisia ja perusteltuja. Asiakokonaisuus herätti kuitenkin laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta kysymyksiä, joita oli hyvä jatkovalmistelussa tarkentaa.

EPPO-asetuksessa tarkoitettut Euroopan syyttäjät toimivat riippumattomina kaikista kansallisista viranomaisista käsitellessään toimivaltaansa kuuluvia rikosasioita. Tämä riippumaton asema koskee lähtökohtaisesti myös suhdetta kansallisiin ylimpiin laillisuusvalvojoihin. Monitulkintaisia rajanvetotilanteita saattaa kuitenkin syntyä tilanteissa, joissa oikeuskansleri tai oikeusasiamies määrää esitutkinnan ja suorittaa syyteharkinnan esimerkiksi tuomarin virkarikosasiassa, jossa on suoria kytköksiä Euroopan syyttäjien toimivaltaan kuuluvien rikosasioiden käsittelyyn.

Oikeuskanslerin kannan mukaan esityksessä oli perusteltua kuvata kattavasti EPPO:n laillisuusvalvonnallinen kokonaisuus, kuten Euroopan unionin tuomioistuimien ja Euroopan oikeusasiamiehen sekä kansalliset ylimmät laillisuusvalvojat. Lisäksi tuli täydentää ehdotuksia, jotka koskivat toimivallan jakoa kansallisen syyttäjän ja EPPO:n välillä. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluva valtakunnansyyttäjä ei voi ratkaista toimivaltakysymystä asiassa, jossa osapuolena on oikeuskansleri tai oikeusasiamies (OKV/29/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Jäädättämis- ja konfiskaatiopäätösten vastavuoroinen tunnustaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon EU:n jäädättämis- ja konfiskaatioasetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä. EU:n asetus toteuttaa ja tehostaa jäädättämistä ja mene-

tettäväksi tuomitsemista koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista EU:n alueella. Päätöksen täytäntöönpanossa voidaan vain rajoitetusti tutkia toisessa valtiossa tehdyn päätöksen asiallisen sisällön lainmukaisuutta.

Oikeuskanslerin mukaan perustuslaissa säädetyn oikeusturvan toteutumista on tällaisessa sääntelyasetelmassa tarkasteltava siitä näkökulmasta, kuinka hyvin täytäntöönpanomenettely ja siihen sisältyvä valitusmenettely yhdessä EU:n lainsäädännön ja päätöksen antaneen tuomioistuimen tai viranomaisen menettelyn kanssa täyttää oikeusturvan vaatimukset. Oikeusturvaa on tarpeen tarkastella asianomistajien ja rikoksen uhrin kannalta sekä niiden osalta, joiden oikeuksiin ja velvoitteisiin jäädyttämis- ja konfiskaatiomenettelyt kohdistuvat.

Oikeuskansleri totesi, että esityksessä ei tarkasteltu mahdollisia käytännön ongelmia vastaavuuksissa tunnustamisessa ja nykyisen lainsäädännön soveltamisessa, eikä myöskään esitetty arvioita tehtävien määristä. Esityksessä ei myöskään selvitetty muutoksenhakuun liittyvän asian selvittämisen suhdetta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaiseen tavanomaiseen menettelyyn. Ehdotusta, jonka mukaan menettelyksi tuomittu omaisuus voitaisiin tuomita loukatulle vahingonkorvauksena tai edunpalautuksena, oli tarpeen arvioida tarkemmin sekä käytännön näkökulmasta että EU:n asetuksen kansallisen liikkumavaran kannalta. Jatkovalmistelussa esityksen sisällössä oli myös otettava huomioon uusi laki syyttäjälaitoksesta, jonka voimaan tullessa syyttäjän toimivalta laajeni valtakunnalliseksi.

Oikeuskansleri katsoi, että säätämismenettelyn perusteluista oli täydennettävä tarkastelemalla oikeusturvan käytännön toteutumista ja prosessien toimivuutta kokonaisuutena. Lisäksi tuli käsitellä edellä mainittua syyttäjien valtakunnallista toimivaltaa ja tarvetta keskittää asioita niihin perehtyneille syyttäjille (OKV/37/20/2019; ratkaisi-

jana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Asiakirjojen turvallisuusluokittelu

Oikeuskansleri antoi lausunnon asiakirjojen turvallisuusluokittelua koskevasta asetuksesta. Asetus oli tarkoitus antaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain nojalla. Oikeuskansleri piti asetusta pääosin perusteltuna ja kannatettavana.

Asetuksen mukaiselle turva-alueelle olisi ehdotuksen mukaan päässyt ilman saattajaa vain henkilö, jonka luotettavuus on varmistettu ja joilla on erityinen lupa tulla alueelle tiedonsaantitarpeensa perusteella. Tiedonsaantitarve pääsyn edellytyksenä siten estäisi esimerkiksi siivoojan tai muun kiinteistön huolto- ja ylläpitotehtäviä tekevän henkilön pääsyn turva-alueelle ilman saattajaa silloinkin, kun turva-alueella ei käsitellä turvallisuusluokiteltua tietoa. Oikeuskansleri piti perusteltuna, että tiedonsaantitarpeen sijasta asetuksessa säädettäisiin turva-alueelle pääsystä työtehtäviin liittyvän välttämättömän tarpeen perusteella (OKV/25/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Genomikeskus ja genomitiedon käsittely

Oikeuskansleri antoi lausunnon Genomikeskusta ja genomitiedon käsittelyä koskevasta hallituksen esityksestä. Hän piti ehdotettua sääntelyä eri perusoikeuksien tasapainoiseksi toteuttamiseksi tarpeellisenä. Hänen mukaansa esityksessä oli haettu eri perusoikeuksien tasapainoista toteuttamista ja tunnistettu hyvin itsemääräämisoikeuteen liittyvät ulottuvuudet Euroopan unionin oikeudessa, Euroopan neuvoston biolääketiedesopimuksessa ja ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä sekä Suomen perustuslaissa.

Oikeuskansleri katsoi, että oli vielä tarkemmin arvioitava Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän oletusarvoisen ja sisäänrakennetun tietosuojan vaatimuksen sekä riskiperusteisen lähestymistavan toteuttamista. Suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa edellytetään tarkkarajaista ja täsmällistä sääntelyä perusoikeuksien rajoituksiksi luettavilta säännöksiltä, mutta samanaikaisesti genomitiedon analyysin, käsittelyn ja hyödyntämisen menetelmät sekä yleensä tietojenkäsittelyn ja tietojen yhdistämisen menetelmät kehittyvät nopeasti.

Oikeuskansleri piti asianmukaisena lähtökohtaa, jonka mukaan kaikki genomeihin liittyvä tieto ei ole henkilötietoa. Tähän oikeudelliseen rajanvetoon liittyen esityksessä oli kuitenkin tarpeen enemmän analysoida tiedon, tiedon käsittelyn ja tietojen yhdistelyn menetelmien dynaamista kehitystä ja sen mukanaan tuomia mahdollisuuksille tunnistaa henkilö. Henkilötiedon käsitteeseen liittyvät riskit voivat kohota, millä puolestaan on merkitystä tietosuojavaatimusten toteuttamisessa. Tämän vuoksi ehdotettujen määritelmien ja dynaamisen kehityksen suhde yleisen tietosuoja-asetuksen määritelmiin oli syytä vielä tarkistaa.

Oikeuskanslerin mukaan esityksessä oli tarpeen tuoda enemmän esiin genomitietojen antamista ja luovuttamista koskevaa päätöksentekomenettelyä sekä siihen liittyvää oikeusturvaa. Esityksestä ei esimerkiksi täysin ilmennyt, mikä taho voi luovuttaa genomitietoa ja millä edellytyksillä (OKV/19/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Valitusoikeus lastensuojeluasioissa

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä lastensuojelulain muuttamiseksi. Esityksen mukaan lastensuojelulaissa olevat viittaukset hallintolainkäyttölakiin muutettaisiin viittauk-

siksi uuteen lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Esityksessä ei ehdotettu poikkeusta uudessa laissa säädettyyn valituslupajärjestelmään, jonka mukaan valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on luvanvaraista. Luvanvaraisuus koskisi siten myös hallinto-oikeuden ensi asteena ratkaisemia lastensuojeluasioita eli tahdonvastaista huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoon sijoittamista.

Esityksessä perusteltiin valituslupamenettelyyn siirtymistä oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentämisellä ja katsottiin, että hallinto-oikeuksien antama oikeussuoja turvaa lastensuojeluasioiden laadusta ja merkittävyydestä oikeusturvalle seuraavat vaatimukset. Oikeuskansleri katsoi voivansa yhtyä tähän näkemykseen sillä edellytyksellä, että hallinto-oikeuksien riittävästä resurssista ja muista toimintaedellytyksistä huolehditaan.

Oikeuskanslerin mukaan esityksessä oli tärkeemmin selvitettävä hallinto-oikeuksien tosiasiallisia mahdollisuuksia riittävän joutuisan ja kattavan oikeusturvan varmistamiseen. Apulaisoikeuskanslerin vuosina 2018-2019 hallinto-oikeuksiin tekemillä laillisuusvalvontakäynneillä oli ilmennyt, että hallinto-oikeuksien työskenteilyssä oli haasteellisuuksia.

Oikeuskansleri totesi perustuslain edellyttävän, että oikeusturvan riittävyys arvioidaan kussakin tapauksessa erikseen ottamalla huomioon kulloisenkin asiaryhmän laatu ja merkittävyys. Valituslupajärjestelmään siirtymisen myötä poistuisi mahdollisuus hakea muutosta kaikkien voimakkaimpia lastensuojelutoimenpiteitä koskeviin päätöksiin. Koska näitä asioita koskevan oikeusturvan riittävyys tuli esityksen myötä tosiasiallisesti arvioitavaksi, oikeuskansleri katsoi, että lakiehdotus oli tarpeellista saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (OKV/31/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kauppi).

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa

Eduskunnan valiokunnille annettiin 16 asiantuntijalausuntoa (vuonna 2018 29), joista viisi annettiin vuoden 2018 valtiopäivillä. Nämä viisi lausuntoa selostettiin vuoden 2018 kertomuksessa. Lausuntojen määrän vähenemiseen vuonna 2019 vaikuttivat eduskuntavaaleista ja hallituksen vaihdoksista johtuneet katkokset eduskunnan ja hallituksen työssä.

Lausunnoissa valiokunnille kiinnitettiin huomiota näkökohtiin, joita oli oikeudellisesti perusteltua ottaa huomioon hallituksen esitysten käsittelyssä eduskunnassa. Näitä näkökohtia oli esitetty jo oikeuskanslerin lausunnoissa esitysten valmisteluvaiheessa, mutta ne eivät olleet antaneet aihetta perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuun huomautukseen valtioneuvoston päätöksenteon laillisuusvalvonnassa.

Vapaaehtoinen maanpuolustus

Puolustusvaliokunta pyysi lausuntoa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 254/2018 vp). Oikeuskansleri piti perustuslain ja julkisen vallan roolin sekä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta perusteltuna varsin tarkkoja ja täsmällisiä säännöksiä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja siihen liittyvästä koulutuksesta (OKV/1/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Reservipoliisista

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi reservipoliisista (HE 137/2018 vp). Oikeuskanslerin lausunto perustui hänen vuonna 2018 eduskunnan puolustusvaliokunnalle samasta esityksestä antamaan lausuntoon.

Lausunnossa hän nosti esiin reservipoliisin riittävän koulutuksen merkityksen (OKV/2/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Raskaiden kuorma-autojen tienkäyttövero

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta (HE 314/2018 vp). Oikeuskansleri totesi, että hallituksen esitykseen sisältyi huomattavaa riskiä ilmeisestä ristiriidasta Euroopan unionin oikeuden kanssa. Asiassa oli kysymys siitä, missä määrin tällainen ristiriita voi merkitä ristiriitaa Suomen perustuslain kanssa (OKV/4/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Vaikutusten arvioinnin kehittäminen

Tarkastusvaliokunta pyysi lausuntoa tarkastusaiheestaan säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin kehittäminen (O 48/2019 vp). Oikeuskansleri katsoi lainvalmistelun tilan ja lainsäädännön laadun sekä yleiskuvan vaikutusten arvioinneista olevan varsin vaihteleva. Lainvalmistelun laatu on usein korkeatasoista tai ainakin hyvää. Laajojen yhteiskunnallisten uudistusten toteutus ja useiden säädöshankkeiden yhteensovitus on kuitenkin osoittautunut vaikeaksi. Hallinnonalarajat ylittävässä, hyvin erilaisia näkökulmia ja tavoitteita yhteen sovittavassa valmistelussa olisikin eniten kehittämistarpeita.

Oikeuskanslerin mukaan vaikutusten arviointia hallituksen esityksissä olisi yleisesti ottaen tarvetta parantaa. Laillisuusvalvonnassa erityisen huomion kohteena olevia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin arvioidaan melko harvoin. Lisäksi on havaittavissa, että näiden vaikutusten ja

säätämisyjärjestyksen perustelujen välistä eroa ei lainvalmistelussa aina hahmoteta.

Oikeuskansleri piti keskeisenä ongelmana lainvalmistelussa liian tiukkoja aikatauluja, joilla on väistämättä vaikutusta myös vaikutusten arvioinnin laatuun. Vaikutusten arviointi olisi otettava osaksi lainvalmisteluprosessin kokonaisuutta ja varattava siihen riittävästi aikaa ja moniammatillista osaamista. Lisäksi arvoinnissa olisi perehdyttävä uusiin näkökulmiin, joiden merkitys on kasvussa, kuten ympäristö ja tulevien sukupolvien oikeudet sekä digitalisaatio ja muu teknologian kehitys (OKV/16/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Kirkkolaki

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä kirkkolaiksi (HE 19/2019 vp). Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle uusi kirkkolaki.

Uusi kirkkolaki valmisteltiin valtioneuvostolle esittelyä varten opetus- ja kulttuuriministeriössä, mutta varsinaisen valmistelu lausuntokierroksineen tätä ennen tehtiin kirkkohallituksessa. Esityksestä ei pyydetty lausuntoa oikeuskanslerilta. Tarkastaessaan valtioneuvoston esittelylistan oikeuskansleri ei edellyttänyt esityksen korjaamista tai täydentämistä, koska kirkkolakia koskeva hallituksen esitys tuli voimassa olevan kirkkolain mukaan antaa eduskunnalle kirkolliskokouksen esityksen mukaisena. Jos kyse olisi ollut tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä, esityksen säätämisyjärjestysperusteluita olisi pyydetty täydentämään. Valtioneuvoston käsittelyn yhteydessä ei kuitenkaan ollut tarvetta esittää laillisuusvalvojan erityisiä huomautuksia esityksestä ja sen antamisesta eduskunnalle. Oikeuskanslerin mahdollisuus antaa lausunto olisi mahdollistanut valmisteluvaiheessa paremmin säätämisyjärjestys-

perusteluiden ja myös koko lakiesityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnin.

Uudessa laissa ehdotettiin säädettäväksi, että seurakunnat ja seurakuntayhtymät saisivat käyttää kirkonkirjojen tietoja niille laissa säädettyjen tehtävien ja velvoitteiden hoitamisessa. Oikeuskanslerin mukaan kirkonkirjojen tiedot voivat kuvata henkilön uskonnollista vakaumusta ja siten olla arkaluonteisia tietoja. Tällaisten tietojen sallituista käyttötarkoituksista ja tällaisten tietojen luovuttamisesta on säädettävä laissa riittävän yksityiskohteisesti. Esityksen perusteella tästä ei ollut täyttä varmuutta. Oikeuskansleri piti sen vuoksi parempana, että sääntely olisi täsmällisempää.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelut olivat oikeuskanslerin mukaan puutteelliset, koska niissä ei käsitelty lainkaan esityksen suhdetta EU:n yleiseen tietosuojasetukseen ja henkilötietojen suojaa perusoikeutena. Perusteluissa olisi ollut tarpeen käsitellä myös kielellisten oikeuksien sekä hyvän hallinnon takeiden ja oikeusturvan toteutumista (OKV/11/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta

Tiedusteluvalvontavaliokunta pyysi lausuntoa tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan ajankohtaisista asioista (O 40/2019 vp).

Oikeuskanslerin mukaan tiedustelutoiminnan ulkoisen ja sisäisen ennakollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan järjestelmän on oltava kattava. Tehokas valvonta pitää sisällään 1) uskottavan ja luotettavan tiedusteluviranomaisten sisäisen valvonnan, 2) uskottavan ja riittävillä tiedonsaanti- ja toimivaltuuksilla toimivan oikeudellisen valvonnan ja tuomioistuinvälön tiedusteluorganisaatioon nähden riippumattomien toimijoiden toimesta ja 3) tiedusteluelinten demokraattisen valvonnan.

Oikeuskansleri käsitteli lausunnossa rooliaan tiedustelutoiminnan valvonnassa. Oikeuskanslerin erityistehtävät ylimpien valtioelinten toiminnan valvonnassa ovat merkinneet oikeuskanslerin valvontatoiminnan suuntautumista erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen rakenteellisten kysymysten tarkasteluun. Tiedustelutoiminnan kannalta tämä tarkoittaa, että oikeuskansleri valvoo tiedustelua koskevien säädösten valmistelua ja ylimmän hallitusvallan vastuulle kuuluvia ratkaisuja tiedustelutoiminnan järjestämisessä sekä esimerkiksi tiedustelutoiminnan strategista tasoa.

Hallitusvallan toimilla on oikeuskanslerin näkemyksen mukaan huomattava merkitys tiedustelun ja sen tuottaman tiedon hyödyntämisen strategisella tasolla. Hallitusvalta antaa etenkin sotilastiedustelussa toimeksiannot. Myös salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuvaa säädösvalvontaa on pidettävä tärkeänä muun ohella turvallisuusviranomaisten tiedonhankinta- ja tiedustelutoimivaltuuksien tulevan kehittämisen näkökulmasta.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan painopistealueisiin ja vahvuuksiin kuuluu myös laajassa merkityksessä ymmärretyn oikeuslaitoksen ylin laillisuusvalvonta. Oikeuskanslerin mukaan tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan tuottamia näkökulmia on tarkoituksenmukaista hyödyntää salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelutoiminnan valvonnassa. Tuomioistuinten ja asianajajien valvonnan yhteydessä voi tulla esille näiden tahojen toimintaa tiedusteluasioissa koskevia seikkoja.

Oikeuskansleri katsoi toiminnassaan ainutlaatuiseksi koko oikeusjärjestyksen kattavan näkymän, joka ulottuu yksilöiden oikeuksien konkreettisesta toteutumisesta säädösten perustuslainmukaisuuden valvontaan ja siihen liittyvään oikeuksien toteutumisen edistämiseen yleisemmällä tasolla. Tämä heijastuu myös sii-

hen, että oikeuskanslerilla on edellä kerrottujen erityistehtävien myötä jatkossa rooli myös tiedustelutoiminnan valvonnassa (OKV/12/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Henkilötietojen käsittely maahanmuuttohallinnossa

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 18/2019 vp).

Apulaisoikeuskansleri oli antanut sisäministeriölle lausunnon (OKV/22/20/2019, ks. s. 66) samaa asiaa koskevasta hallituksen esityksestä. Oikeuskansleri oli lisäksi pyytänyt esityksen ennakolta tarkastettavaksi (lainvalmistelun laillisuusvalvonnasta ks. s. 49). Lausunnossa ja ennakkotarkastuksessa esitetyt näkökohdat oli olennaisilta osiltaan huomioitu lopullisessa hallituksen esityksessä. Valtioneuvoston päätöksenteon laillisuuden valvonnassa esitys täytti eduskunnalle antamista koskevat oikeudelliset ja muodolliset vaatimukset, eikä esityksen antamiselle ollut oikeudellista estettä.

Perustuslakivaliokunta oli antanut lausunnon samaa asiaa koskeneesta, aikaisemmin rauenneesta hallituksen esityksestä (PeVL 62/2018 vp). Perustuslakivaliokunta oli edellyttänyt automatisoiduista yksittäispäätöksistä ehdotetun sääntelyn täsmentämistä. Lisäksi perustuslakivaliokunta oli katsonut, että oikeusministeriön tuli laatia selvitys automatisoituun päätöksentekoon liittyvästä hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta.

Uuden hallituksen esityksen perusteluissa tuotiin esille seikkoja, joiden vuoksi erityisesti automaattista päätöksentekoa koskevia ehdotuksia pidettiin tärkeinä ilman, että jäätäisiin odottamaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarpeellisena pidetyn yleislainsäädännön valmis-

telua. Lisäksi yksittäisten säännösten perusteluja oli täydennetty. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan esityksen perusteella jäi vielä avoimia kysymyksiä hyvän hallinnon, virkavastuun ja vahingonkorvausvelvollisuuden toteutumisesta.

Oikeuskanslerin mukaan hyvän hallinnon riittävän turvaamisen näkökulmasta oli perusteltua, että automaattisen päätöksenteon sääntely perustuisi pääosin EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja yleislainsäädäntöön. Tässä tapauksessa olikin tarkasti vielä mietittävä, oliko nopealle automaattisen päätöksenteon käyttöönotolle riittävät perusteet, kun otettiin huomioon lainsäädännön yleispiirteisyys sekä se mahdollisuus, että erityislainsäädäntö hajautuu. Asiaa oli tarkasteltava maahanmuuttohallinnon tarpeita laajemmasta näkökulmasta. Toisaalta oikeuskansleri yhtyi hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon siitä, että automaattisella päätöksenteolla voidaan tehostaa toimintaa ja erityisesti nopeuttaa asioiden käsittelyä tavalla, joka on hyväksyttävää hyvän hallinnon vaatimuksiin kuuluvan joutuisan ja viivytyksettömän käsittelyn kannalta (OKV/18/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Rätty).

EU:n yhteinen kriisinratkaisurahasto

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koski EU:n yhteisen kriisinratkaisurahaston yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettua käyttöönottoa ja muutoksia valtiosopimukseen vakaumaksujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä (E 45/2019 vp). Selvityksessä annettiin eduskunnalle tietoja neuvoteltavina olevista muutoksista Euroopan pankkiunionin rahoitusvakauden turvaamiseen ja kriisinratkaisuun liittyviin järjestelyihin.

Selvityksen mukaan yhteisen kriisinratkaisurahaston rahasto-osuuksien yhdistämistä ja ra-

haston täysimääräistä käyttöönottoa aiottiin aikaistaa vuoden 2023 lopusta. Kyse oli jo sovitun järjestelyn voimaantulon aikaistamisesta ja siten vaiheittaisen siirtymän nopeuttamisesta. Tarkoitus oli nopeuttaa Euroopan vakausmekanismin yhteyteen perustetun yhteisen varautumisjärjestelyn käyttöönottoa. Varautumisjärjestely olisi kaikkein viimesijaisiin rahoituslähde yhteiselle kriisinratkaisulle. Varautumisjärjestelyä käytettäisiin, jos muut rahoituslähteet olisivat ehtyneet ja jos kriisinratkaisurahaston varat eivät riittäisi kriisinratkaisutilanteen tai kriisinratkaisutilanteiden selvittämiseksi.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan esillä olevat muutokset eivät rajoittaneet eduskunnan budjettivaltaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitettulla tavalla eikä niistä seuraisi Suomen valtiolle sellaisia vastuita, jotka voisivat vaarantaa mahdollisuuksia vastata perustuslain mukaisista velvoitteista. Yhteisen varautumisjärjestelyn aikaistettulle käyttöönotolle ja valtiosopimuksen muuttamiselle ei näytännyt olevan erityistä perustuslaillista estettä. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisista kriteereistä olennaisimmaksi näyttivät nousevan mahdollisimman kattavan ja ensisijaisen sijoittajansuojan toteutuminen sekä pankkien mahdollisimman yhdenvertainen kohtelu ja moraalikadon välttäminen siten, että pankit vähentävät ja yhdenmukaistavat riskitasojaan aidosti yhteisen pankkiunionin edellyttämälle tasolle (OKV/19/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Ahvenanmaan itsehallintolaki

Perustuslakivaliokunta varasi tilaisuuden antaa lausunto lepäämässä olleeseen lakiin Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (LJL 2/2019 vp). Asiassa oli kysymys siitä, voidaanko lepäämässä olleen lain vahvistamisen jälkeen antaa

eduskunnalle hallituksen esitys Ahvenanmaan tasotusperusteen muuttamisesta määräaikaista. Lepäämässä olleen lain voimaantulosäännösten mukaan tasotusperustetta tuli muuttaa, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat aikaisemmassa laissa säädetyllä tavalla tai jos on muita painavia syitä muutokseen ennen lain voimaantuloa.

Oikeuskanslerin mukaan määräaikaisen lain säätämiseksi ei ollut estettä, vaikka pysyväksi säädettävä tasotusperuste oli ilmeisesti tarkoitettu pääsäännöksi. Määräaikainen laki sisältyi harkintavaltaan, joka hallituksella on hallituksen esitystä antaessaan ja joka eduskunnalla ja maakunnalla on harkitessaan sen hyväksymistä. Pääsäännöstä poikkeava lain määräaikaisuus tuli kuitenkin perustella kattavasti (OKV/22/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Tiedustelulainsäädäntö

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp). Esityksen käsittelyssä oli arvioitavana, oliko perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto (PeVL 35/2018 vp) esityksestä otettu asianmukaisesti huomioon hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 30/2018 vp).

Oikeuskanslerin arvion mukaan lainsäädäntö oli varsin tasapainoinen kokonaisuus. Se antoi aihetta joihinkin huomautuksiin, mutta ei ollut perustuslain vastainen.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota erityisesti kohdentamattoman massavalvonnan kieltoon ja sen yhteydessä myös tietoliikennetiedustelun hakutermien määrittelyyn, syrjinnän kieltoon ja syrjivien menettelyiden estämiseen. Sääntely täytti vähimmäisvaatimukset, mutta tarkempi sääntely olisi ollut perusteltua perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Tärkeintä olisi ollut

hakuehtojen rajaaminen välttämättömyyteen ja se, ettei tietoliikennettä saataisi seurata laajemmin kuin tiedustelutehtävä välttämättä edellyttää tai muuhun tarkoitukseen kuin tiedustelutehtävän suorittamiseen.

Tiedustelutoimintaa koskevat yleiset periaatteet tietoliikennetiedustelua koskevassa laissa oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kirjoitettu suppeasti. Periaatteista ei ilmennyt yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ja syrjintäkielto. Syrjintäkiellon osalta olisi ollut tarpeen avoin luettelo kielletyistä syrjinnän perusteista.

Tietoliikennetiedustelua koskevan lain tallenteiden tutkimista koskeviin säännöksiin oli lisätty perustuslakivaliokunnan edellyttämä suojelupoliisin ohjaus. Säännöksistä ei sen sijaan selvästi ilmennyt asiantuntijan avustava rooli. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottaminen ei siten ollut oikeuskanslerin kannan mukaan riittävän kattavaa.

Hallintovaliokunnan mietinnössä ehdotettiin lausumaa, jossa eduskunta edellyttäisi hallituksen seuraavan siviilitiedustelulainsäädännön soveltamista muun muassa oikeusturvan toteutumisen kannalta ja raportois seurannasta eduskunnalle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yleisten kriteerien mukaisesti lainsäätäjän ja julkisen vallan on huolehdittava jatkuvasti siitä, että tiedusteluvaltuudet täyttävät perusoikeuksien rajoitusperusteet. Hallintovaliokunnan ehdottaman ponnien mukainen eduskunnan lausuma on tarpeellinen näin myös perusoikeuksien kannalta. Arvioinnin merkitystä osaltaan korostaa, että kyseessä on uusi lainsäädäntö. Arvioinnin perusteella on tarpeen myös arvioida suojelupoliisin asemaa yhtäältä poliisiviranomaisena ja sen mukaisia toimivaltuuksia sekä toisaalta nyt painottuvaa roolia tiedusteluviranomaisena (OKV/5/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti).

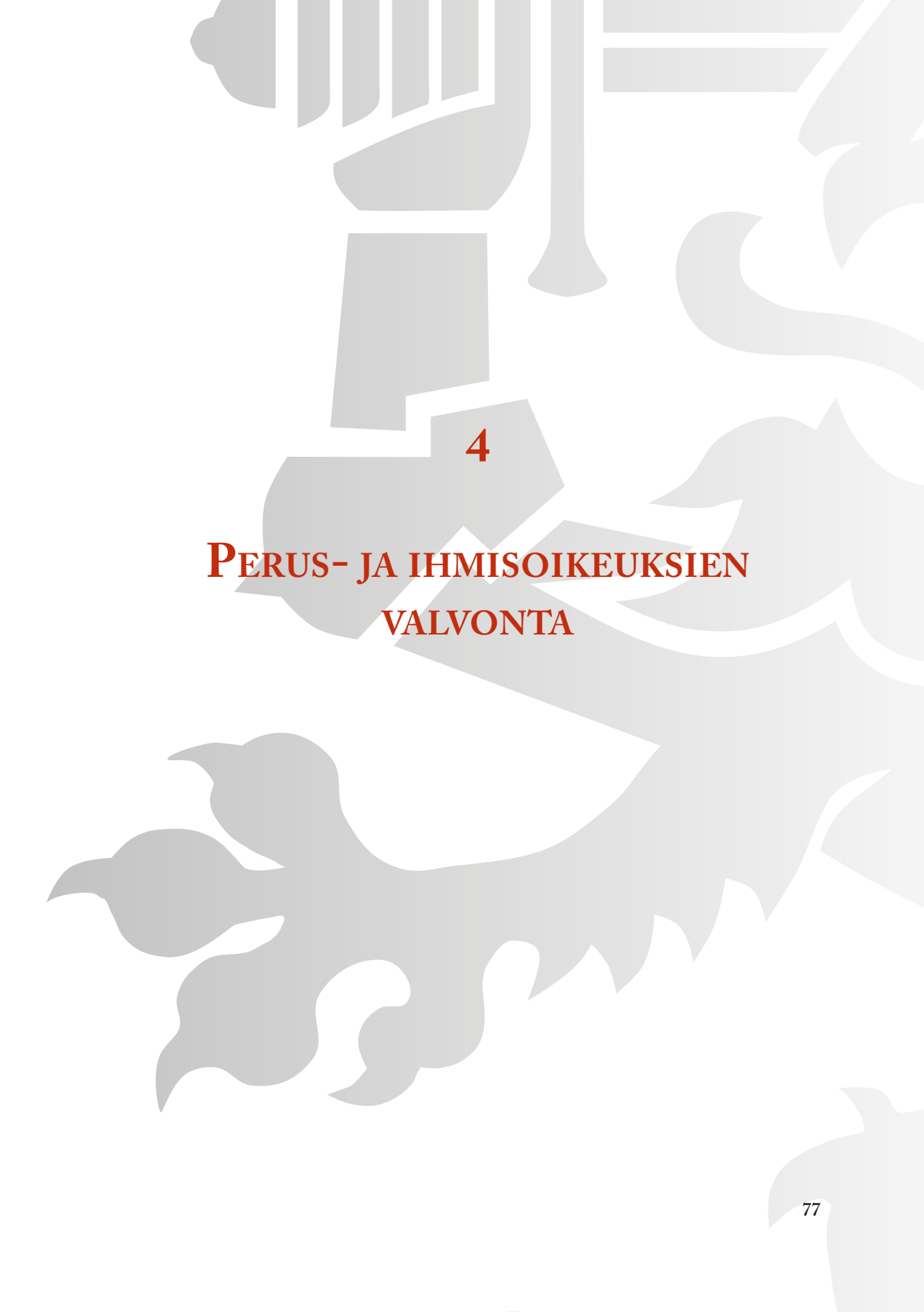
Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa myös hallituksen esityksestä sotilastiedustelua koskeksi lainsäädännöksi (HE 203/2017 vp). Esiityksen käsittelyssä oli arvioitavana, oliko perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto (PeVL 36/2018 vp) esityksestä otettu asianmukaisesti huomioon puolustusvaliokunnan mietinnössä (PuVM 4/2018 vp).

Oikeuskansleri arvioi sotilastiedustelulainsäädännön tasapainoiseksi ja perusoikeudet huomioivaksi kokonaisuudeksi. Hän katsoi sen olevan syrjinnän kieltoa koskevia säännöksiä lukuun ottamatta perustuslain mukainen. Syrjivän tiedustelutoiminnan kieltoa koskevasta säännöksestä ei oikeuskanslerin mukaan riittävästi ilmennyt yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ja toisaalta syrjintäkielto. Hän esitti sääntelyn täydentämistä tältä osin.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös tietoliikenteen valvonnassa käytettävien hakuehtojen kohdentamisen yleisiin perusteisiin ja hakuehtojen rajoittamiseen vain niihin, jotka ovat vält-

tämättömiä tiedustelutehtävän suorittamiseksi. Hän piti sääntelyä tältä osin vähimmäisvaatimukset täyttävänä. Tarkempi sääntely olisi kuitenkin paremmin perusteltua perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta. Olennaista oli myös kiinnittää sääntely kohdentamattoman massavalvonnan kieltoon sekä mielivaltaisen ja liian laajan tiedustelun ja syrjivien menettelyjen ehkäisemiseen.

Oikeuskansleri viittasi hallintovaliokunnan edellä mainitussa mietinnössä (HaVM 30/2018 vp) ehdottamaan lausumaan siviilitiedustelulainsäädännön toimivuuden seurannasta ja arvioinnista ja piti perusoikeusvelvoitteiden kannalta perusteltuna, että vastaava seurantavelvoite asetettaisiin myös puolustusvaliokunnan mietinnössä. Tällöin olisi hyvä tarkastella tiedustelulainsäädännön toimivuutta kokonaisuutena, perusoikeuksien toteutumista ja erityisesti sitä, onko tiedustelussa omaksuttavien käytäntöjen perusteella tarvetta muuttaa sääntelyä perusoikeuksien suojaamiseksi (OKV/6/21/2019; oikeuskansleri Tuomas Pöysti).



4

PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA

NÄKÖKULMA: PERUSOIKEUDET JA RESURSSIT – OJASTA ALLIKKOOKO?

Perusoikeuksia, erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia edistettäessä kysymys on usein resursseista – käytännössä siitä, kuinka paljon rahaa budjetista voidaan johonkin toimintaan osoittaa, mutta myös muunlaisista voimavaroista. Apulaisoikeuskansleri onkin todennut, että ”perusoikeudet toteutetaan lainsäädännöllä ja resurssien kohdentamisella; perusoikeuksien keskiössä on siis lainsäädäntö- ja budjettivalta. Perusoikeuksien toteutumisen kontrolli on siten riittämätöntä, jos siihen ei liity velvoitetta arvioida resurssipäätösten vaikutusta perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Tämä velvoite tulisi olla ensi vaiheessa talousarvioehdotuksen tekävällä ministeriöllä, sen jälkeen valtiovarainministeriöllä ja viimeiseksi eduskunnalla”¹. Jo perusoikeusuudistusta säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi, että perusoikeussäännökset on ”otettava huomioon” myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa (PeVM 25/1994 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on myöhemminkin kiinnittänyt huomiota talouspoliittisten päätösten yhteydessä tarvittavaan perusoikeusarviointiin ja finanssipolitiikan keskeisen lakisääteisen suunnittelu- ja ohjausvälineen, julkisen talouden suunnitelman toteuttamiseen liittyvien lainsä-

däntöhankkeiden perusoikeusvaikutusten riittävään arviointiin (PeVL19/2016 vp).

Perusoikeuksien ja resurssien yhteys näkyy laillisuusvalvonnassa usein siten, että laillisuusvalvojalle kannellaan esimerkiksi jonkin asian käsittelyn viivästymisestä ja kantelun kohteena oleva viranomais viittaa syynä käsittelyn kestolle puutteellisiin resursseihin. Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen vakiintuneessa ratkaisukäytännössä resurssien puutteella ei kuitenkaan voi perustella esimerkiksi viivästyä asian käsittelyssä (esim. OKV/2302/1/2017).

Resurssikysymys on kertomusvuonna ollut esillä oikeuskanslerinviraston toiminnassa monin tavoin. Oikeuskansleri antoi lausunnon sosiaali- ja terveysministeriölle ns. hoitajamitoitusta koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitysluonnoksen mukaan vanhuspalvelulaissa säädettäisiin velvoite vähintään 0,7 työntekijän toteutuneesta henkilöstömitoituksesta asiakasta kohti iäkkäiden henkilöiden pitkäaikaisen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä.

Lausunnossa todettiin, että esityksen perusteella sen tavoitteiden saavuttaminen (laadukkaat palvelut palveluasumisen ja laitoshoidon asiakkaille, asiakas- ja potilasturvallisuuden parantaminen) perustuu riittävään henkilöstöön. Tavoitteiden toteutuminen on vaarassa, mikäli kunnilla ja kuntayhtymillä ei ole taloudel-

¹ Puumalainen, Mikko: Mitä Euroopan unionin perusoikeudet merkitsevät laillisuusvalvonalle? Teoksessa Lavapuro, Juha & Heinonen, Tuuli (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Helsinki 2012, s. 276-277.

lisiä mahdollisuuksia toteuttaa edellä mainittua henkilöstömitoitusta esimerkiksi arvioitua suurempien kustannusten vuoksi tai siksi, ettei tarvittavaa henkilökuntaa ole saatavissa. Kuitenkin esityksessä ehdotetut vähimmäismitoitukset olisivat sitovia ja niiden noudattamatta jättäminen tarkoittaisi laissa asetetun velvoitteen laiminlyöntiä. Kuten esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, on perustuslakivaliokunta vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettyä on samalla huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan. Sen vuoksi oikeuskansleri kiinnitti painokkaasti huomiota siihen, että esityksen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi on huolehdittava siitä, että kunnilla ja kuntayhtymillä on käytettävissään tarvetta vastaavat resurssit lainmuutoksen käytännön täytäntöönpanoon ja että muutoksen edellyttämää henkilöstönlisäystä varten on riittävästi saatavissa ammattihenkilöitä (OKV/57/20/2019).

Ongelmat perusoikeuksien toteutumisessa eivät luonnollisestikaan johdu aina pelkästään resurssien puutteesta. Erään ikääntyneiden lääkehoitoa koskevan tutkimuksen mukaan ”suurin osa hoitajista toteutti lääkehoitoa turvallisesti. Kuitenkin kolmannes hoitajista arvioi, että he eivät aina saata lääkkeitä käyttökuntoon ohjeiden ja suositusten mukaisesti. Lähes puolet arvioi poikkeavansa ohjeista ja suosituksista koskien lääkkeiden antamista ja lääkehoidon vaikutusten seurantaa ja arviointia”². Asialla on ilmeinen merkitys perustuslain 7 §:n 1 ja 2 momentin ja 19 §:n 1 ja 3 momentin mukaisten perusoikeuksien toteutumisessa.

Mikä sitten johtuu esimerkiksi resurssien puutteeseen, kuten vähäiseen henkilöstöön, liit-

tyvästä kiireestä ja mikä esimerkiksi taidon tai tiedon puutteista? Mikä asenteista? Entä johtamisesta? Tai tietojärjestelmistä ja niiden puutteista? Tutkimuksessa katsotaan (s. 83) monen muun seikan ohella, että ”pelkkä osaamisen varmistaminen ei riitä. Osaamisen rinnalla tärkeimpänä asiana on kuitenkin hoitajan oma asenne ja halu toteuttaa lääkehoitoa turvallisesti kaikissa tilanteissa”. Entä mikä on hankintatoimen rooli; osataanko ja halutaanko hankkia riittävän laadukasta palvelua yksityiseltä tuottajalta? Valvotaanko palveluntuottajan toimintaa sen jälkeen, kun sopimus on tehty?

Apulaisoikeuskanslerin valvontakäynnillä Etelä-Suomen aluehallintovirastossa ilmeni vanhuspalvelujen osalta, että viraston käsityksen mukaan palvelutuotannossa on kahden viimeisen vuoden aikana siirrytty yhä enenevästi luottamus pohjaiseen toimintaan ja sen havaintojen mukaan palveluntuottajat käyttävät tätä luottamusta toisinaan väärin. Kunnilla on käytettävissään vähän resursseja valvontaan ja ne haluavat luottaa siihen, että palveluntuottajat hoitavat sopimussakkojen uhalla tehtävänsä sopimusten mukaan. On kuntia, jotka ottavat yhteyttä virastoon, mikäli sopimussakot eivät tehoa palveluntuottajiin, mutta on myös niitä kuntia, jotka eivät niin toimi. Todettiin, että kunnilla on epäselvyyksiä niille kuuluvista vastuista, minkä lisäksi kunnat ovat liian hyväuskoisia. Ongelma on myös se, että tieto ei kunnissa henkilöstön vaihtuessa siirry eteenpäin (OKV/5/51/2019).

Resurssipulan ja erilaisten muiden toimintaa vaikeuttavien tai hidastavien tekijöiden kietoutuminen toisiinsa välittyy apulaisoikeuskanslerin päätöksestä, joka koskee lastensuojelusta tehtyjen kanteluiden käsittelyjen viipymistä ja lastensuojelun ohjaus- ja valvontatoimintaa erityisesti Pohjois-Suomen aluehallintovirastossa. Lastensuojelua koskevien kanteluasioiden keskimääräiset käsittelyajat olivat olleet kohtuuttoman pit-

² Karttunen, Markus: Lääkehoidon turvallinen toteuttaminen ikääntyneiden pitkäaikaishoidossa hoitohenkilöstön arvioimana. Oulun yliopiston tutkijakoulu; Oulun yliopisto, Lääketieteellinen tiedekunta; Medical Research Center Oulu. Acta Univ. Oul. D 1527, 2019, ote tiivistelmästä.

kät aluehallintovirastossa vuodesta 2010 lähtien. Sama havainto koski myös lastensuojelun muuta valvontaa. Tilanteeseen olivat vaikuttaneet useat eri seikat, jotka olivat osin olleet viraston vaikutuspiirin ulkopuolella, kuten alueelliset erityispiirteet, resurssit, kanteluiden määrä ja laatu sekä tuottavuustavoitteet. Viraston mahdollisuuksiin toimintansa organisoimisessa ja resurssien kohdentamisessa olivat vaikuttaneet myös henkilötöyvuosikehykset ja virkojen täyttölupamenettely, jotka olivat heikentäneet viraston sisäistä joustavuutta ongelmiin puuttumiseksi.

Kyseisessä päätöksessä tarkasteltiin asiaa myös toiminnan johtamisen näkökulmasta ja todettiin, että vaikuttava johtaminen edellyttää riittävää ja ajantasaista tietoa toiminnasta mahdollisten ongelmien havaitsemiseksi. Selvityksen perusteella aluehallintovirastoilla ei niiden aloittaessa toimintansa vuonna 2010 ollut käytettävissään tietojärjestelmää, josta ne olisivat saaneet asioiden käsittelyn seuraamiseksi tarvittavaa tietoa. Apulaisoikeuskansleri piti tätä vakavana puutteena. Tilanne on selvityksen mukaan vuonna 2018 käyttöönotetun tietojärjestelmän myötä korjaantunut ja uusi järjestelmä on parantanut mahdollisuuksia seurata vastuualueiden toimintaa ja tulostavoitteiden toteutumista entistä paremmin. Aluehallintovirastot ovat kuitenkin saadun tiedon perusteella joutuneet useita vuosia toimimaan asioiden seurantaan puutteellisesti soveltuvan järjestelmän kanssa (OKV/8/50/2018).

Varsin ongelmallinen joka tapauksessa on tilanne, jossa perusoikeuksia edistävää – tavoitteiltaan varsin tarpeellista – lainsäädäntöä säädetään ilman, että sen täytäntöönpanoon on varattu realistisin arvioin riittävät resurssit ja vieläpä sellaiset resurssit, että ne ovat ylipäänsä olemassa, kuten kelpoisuusvaatimukset täyttävä ammattihenkilöstö. Tämä johtaa todennäköisesti myöhemmin moniin ongelmiin, mukaan lukien siihen, että kulloisetkin valvontaviranomaiset, mukaan lukien

ylimmät laillisuusvalvojat, joutuvat toteamaan lakia rikotun. Voidaan kysyä, missä vastuu tämänkaltaisessa tilanteessa oikeastaan on; ”ruohonjuuritasolla”, jossa varsinainen virhe tai laiminlyönti on tapahtunut vai jossain muualla. Mahdolliset ongelmat luonnollisesti muodostuvat sitä suuremmiksi, mitä laajempia aiotut uudistukset ovat. Realistiset arviot kustannuksista sekä siitä, mistä ja miten tarvittavat varat ja hoitajamitoituksen tapauksessa ammattihenkilöstö saadaan, ovat tässä kohden erityisen tärkeitä.

Resurssit olivat esillä myös apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynnillä Tampereen hyvinvointipalveluissa. Laillisuusvalvontakäynnin aiheena oli lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen järjestäminen Tampereella, palvelujen saatavuus sekä saavutettavuus, palvelujen tarpeen arviointi, kaupungin kokemukset erikoissairaanhoidon ja kiireelliseen hoitoon pääsystä, hoitoon pääsyn määräaikojen toimivuus psykiatrisessa erikoishoidossa, hoidon toteutuminen ja siihen kuluva aika sekä se, vastaako erikoissairaanhoidossa tarjottava hoito hoidon tarvetta. Lisäksi aiheena oli lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin ja psykiatriseen hoitoon pääsy ja hoidon saaminen, erityisesti sijaishuollossa olevien lasten kohdalla sekä päihdeongelmaisten nuorten psykiatriseen hoitoon pääsy. Tässä yhteydessä ilmeni muun ohella, että odotusajat perheneuvolaan ovat pidentyneet ja yhteydenotot ja lähetteet neuvolaan lisääntyneet vuodesta 2015 noin 35 %:lla. Työntekijäresurssi ei kuitenkaan ollut lisääntynyt. Samoin lastenpsykiatreja on julkiselle puolelle vaikea saada. Vaikeaa on myös sosiaalityöntekijöiden rekrytointi. Taloudellisten resurssien puute on suuri, vaikka poliittinen tuki sinänsä lasten ja nuorten mielenterveystyölle onkin (OKV/14/51/2019, s. 215).

Samoin apulaisoikeuskanslerin valvontakäynnillä Etelä-Suomen aluehallintovirastossa käsiteltiin kysymystä voimavaroista niin viraston itsensä

toiminnan kuin sen valvomien toimintojen osalta. Saatujen tietojen mukaan viraston alueen kunnilla on ollut suuria vaikeuksia rekrytoida päteviä tai edes sijaistamiskelpoisia sosiaalityöntekijöitä lastensuojeluun eikä sosiaalityöntekijöillä ole riittävästi aikaa tavata ja osallistaa lapsia. Myöskään aluehallintovirastolla ei ole valvontakäynneillä riittävästi aikaa ja henkilöstöä lasten kuulemiseen. Vanhustenhuollon ympärivuorokautisia palveluja koskevat kantelut olivat lisääntyneet alkuvuonna 2019 edellisen vuoden samaan ajankohtaan nähden 1800 % ja valvonnat 486 % (OKV/5/51/2019, s. 213).

Edellä esitetystä ilmenee, että kuormitusta ja ongelmia niin käytännön sosiaali- ja terveydenhuollon toteuttamisessa kuin sen valvonnassa on jo nyt. Onkin ennakoitavissa, että lainsäädäntö, jonka täytäntöönpanoon ei ole osoitettu riittäviä resursseja, johtaa niiden lisääntymiseen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valvonnassa korostuu palveluntuottajien oma vastuu toiminnan asianmukaisuudesta ja tuottamiensa palvelujen laadusta sekä asiakas- ja potilasturvallisuudesta. Omavalvonnasta säädetään laissa yksityisistä sosiaalipalveluista, ns. vanhuspalvelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa. Omavalvonnassa laajassa merkityksessä merkittävässä asemassa on myös kuntien harjoittama valvonta. Kuntien järjestämisvastuulla olevissa palveluissa kunnan velvollisuuksiin kuuluu jo palveluita hankittaessa ja hankintasopimuksia tehtäessä huolehtia siitä, että palvelut on resursoitu ja muutenkin toteutettu asianmukaisesti. Kunnalla on myös sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 4 §:n perusteella velvollisuus valvoa yksityistä palveluntuotantoa järjestämisvastuulleen kuuluvissa palveluissa. Valvonnassa tulee varmistua siitä, että yksityisiltä hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta tuottajalta. Myöskin tämä vastaava taso on tarpeen selkeillä päätöksillä

määritellä. Samoin kunta hyväksyy palvelusetelillä tuotettavien palveluiden tuottajat palvelusetelilain mukaisesti. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on muodostunut käsitys, jonka mukaan useiden kuntien olisi tarvetta terävöittää kunnan järjestämisvastuulla olevien palveluiden ohjausta ja valvontaa perusoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta.

Apulaisoikeuskanslerin valvontakäynnillä Valvirassa ilmeni, että viraston käsityksen mukaan sosiaalihuollon omavalvonta ei ole kovin hyvin jalkautunut toimijoiden keskuuteen eikä se toimi. Asiaa on Valviran käsityksen mukaan jatkuvasti pidettävä esillä ja sitä koskevaa ohjausta on annettu. Toimijoiden keskuudessa on huomattakin, ettei omavalvonta voi olla vain asiakirja, vaan sen tulee olla myös käytäntöä. Valvirassa oli tiin realistisen optimistisia omavalvonnan onnistumisesta ja katsottiin, että sen on pakko toimia. Omavalvonnan ohjaukseen käytettävissä olevien resurssien todettiin olevan liian vähäiset ja katsottiin, että ammattihenkilöille tulisi jo koulutuksessa opettaa omavalvontaa ja sen merkitystä. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan tulisi sen vuoksi olla Valviran käsityksen mukaan mukana omavalvonnan jalkauttamisessa.

Valviraan tulleiden tietojen mukaan palvelujen tuottajat ovat ryhtyneet vastatoimiin toiminnastaan epäkohtailmoituksia tekeviä työntekijöitä kohtaan. On nähtävissä, että sosiaalihuollon valvonnassa palvelun tuottajat eivät katso toimintaansa objektiivisesti, kun taas terveydenhuollossa asiakasturvallisuutta pidetään kilpailuvalttina. Laillisuusvalvontakäynnillä keskusteltiin siitä, estääkö esimerkiksi vanhustenhuollossa ansaintalogiikka omavalvonnan toteutumisen. Vaikka yksityinen terveydenhuoltokin toimii ansaintatarkoituksessa, suhtaudutaan siellä ohjaus- ja valvontatoimintaan Valviran käsityksen mukaan eri tavalla ja esimerkiksi valvovan viranomaisen antama huomautus otetaan vakavasti.

Sosiaalihuollossa näin ei viraston käsityksen mukaan tapahdu. Sosiaalihuollossa asiakasturvallisuus tulee jälkijunassa ja toiminnan korjaamisen on koettu olevan ”päättymätöntä neuvottelua” (OKV/6/51/2019, s. 214).

Kun vaatimustasoa esimerkiksi hoitajamitoituksesta halutaan nostaa, on myös huomioitava se, että valvonnankin olisi toimittava entistä paremmin. Mikäli ammattihenkilöstöä ei ole tosiasiassa saatavissa tai siihen ei ole taloudellisia resursseja, lienee ilmeistä, että ongelmat tulevat kasautumaan myös toiminnan valvontaan.

Oikeuskansleri onkin edellä mainitussa hoitajamitoitusta koskevassa lausunnossa todennut esitettyjen muutosten tulevan todennäköisesti myös lisäämään valvontaviranomaisten palveluntuottajille antaman neuvonnan ja ohjauksen tarvetta esimerkiksi siltä osin, kuinka henkilöstömitoitus lasketaan lain tarkoittamalla tavalla. Lisääntyvää ohjauksen tarvetta ei kuitenkaan ollut huomioitu esityksen vaikutusten arvioinnissa. Vaikka valvonnan toimivuutta ja kehittämistar-

peita on tarkoitus arvioida osana työryhmän jatkotyötä, tulisi valvonnan riittävyys ja toimivuus varmistaa jo esitettyjen muutosten voimaan tullessa niin, että muutosten toteutumisen ja pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa ja laitoshoidon toimintayksiköissä olevien iäkkäiden henkilöiden oikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa (OKV/57/20/2019, s. 67).

Olisikin erittäin tärkeätä, ettei pyrkimys edistää perusoikeuksia johda ”toivomuslain-säädäntöön”, jonka tavoitteet ovat erinomaiset ja kannatettavat, mutta toteuttamiskeinot tosiasiassa riittämättömät. Tämä johtaa ojasta allikkoon – ensinnäkään tavoiteltu edistys ei tapahdu ja toiseksi voidaan sivutuotteena ja vahingossa luoda uusiakin perusoikeusongelmia. Mitä on ajateltava niiden viranomaisten ja työntekijöiden oikeusturvasta, jotka joutuvat mahdollisesti vastaamaan siitä, että alun perin epärealistiselle pohjalle säädettyä lainsäädäntöä ei parhaistaan yrityksistä huolimatta pystytäkään noudattamaan?

NÄKÖKULMA: SANANVAPAAUS JA POLIITTISEN VIESTINNÄN SÄÄDYLLISYYDEN OIKEUDELLISET RAJAT

Sananvapaus on Suomen perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan demokraattisen yhteiskunnan perustava- laatuksimpia perusoikeuksia. Euroopan ihmis- oikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan sananvapaus koskee myös loukkaavien, järkyttävien ja häiritsevien ajatusten tai ideoiden esittämistä. Sananvapaus on laajimmillaan silloin, kun osallistutaan julkiseen ja yleistä mielenkiintoa herättävään keskusteluun (esim. von Hannover v. Saksa (no. 2), 7.12.2012, kohta 101; Cărlan v. Romania 20.4.2010 ja Haguenauer v. Ranska 22.4.2010; sananvapauden merkityksestä esim. Castells v. Espanja, 23.4.1992).

Jokseenkin kaikki perusoikeudet on tasapainotettava suhteessa toisiinsa. Sananvapaudenkin käyttöä voidaan jälkikäteen arvioida muiden perusoikeuksien ja oikeuksien suojaamiseksi (PeVM 14/2002 vp). Tasapainotuksessa tulee pyrkiä tällöin ratkaisuun, joka turvaa sekä sananvapauden että muut perusoikeudet mahdollisimman täysimääräisesti (PeVM 25/1994).

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on ollut esillä sananvapauden ja yksityisyyden suojan väliset rajanvedot sosiaalisessa mediassa tapahtuneessa viestinnässä. Ratkaisuissa on pohdittu sekä ministerin että kunnallista luottamustehtävää hoitavien virkaan ja luottamustehtävään liittyviä virka- ja käyttäytymisvelvoitteita. Ratkaisuissa on suojattu hyvää hallintoa ja mahdollisimman laajaa

mahdollisuutta osallistua julkiseen keskusteluun. Ratkaisuissa on punnittu sitä, missä määrin yksityisillä sosiaalisen median tileillä tapahtuva vuorovaikutus on ylipäättään sekä laillisuusvalvonnan että julkiseen tehtävään liittyvien käyttäytymis- ja toimintavelvoitteiden kohteena. Arvioitavaksi ovat tällöin tulleet poliittisen viestinnän säädyllisyyttä koskevat oikeudelliset ääriviivat.

Oikeuskansleri arvioi 27.5.2019 antamassaan ratkaisussaan silloisen puolustusministerin blogikirjoituksessaan esittämää kärkevää arvostelua, joka kohdistui perustuslakivaliokunnan tiedustelulainsäädännön eduskuntakäsittelyssä käyttämiin valtiosääntöasiantuntijoihin ja erityisesti nimeltä mainittuun professoriin (OKV/363/1/2019, s. 60). Ministeri käytti blogissaan muun muassa ilmaisua ”perustuslakitaleban”. Asianomistaja oli ennen kanteluaan oikeuskanslerille jättänyt kunnianloukkausta koskeneen tutkintapyyntön Helsingin poliisilaitokselle. Poliisi ei toimittanut esitutkintaa. Poliisi katsoi kirjoituksen liittyvän ministerin virkatehtäviin, minkä vuoksi asiassa tulisi soveltaa ministerivastuuta koskevia säännöksiä. Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että ylimpinä laillisuusvalvojina eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri voivat määrätä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 66/2010 vp s. 4–5 esitetyn näkemyksen mukaisesti esitutkinnan toimitettavaksi ministerin epäiltyä lainvastaista menette-

lyä virkatoimessa koskevassa asiassa. Puolustusministerin blogitekstiä koskevassa asiassa ei ollut perusteita esitutinnan määräämiseen eikä siinä oikeuskanslerin käsityksen mukaan ollut kyse rikoksesta. Tiedustelulainsäädäntö valmisteltiin ja esiteltiin eduskunnalle puolustusministerin johtaman ministeriön toimesta. Näin ollen ministerin blogikirjoitus on oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla liittynyt sisältönsä ja asiayhteytensä puolesta ministerin virkatoimiin.

Oikeuskanslerin ratkaisussa korostetaan, että ministerillä on oikeus sananvapauteen, joka antaa vahvaa suojaa erityisesti poliittiseen toimintaan kuuluvalla viestinnällä ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumiselle. Perustuslakivaliokunnan käyttämien valtiosääntöasiantuntijoiden rooli on yhteiskunnallisesti niin merkittävä, että heidän toimintaansa voidaan kohdistaa kärkevääkin arvostelua niin, että se mahtuu rikoslain 24 luvun 9 §:n kunnianloukkaussäännöksen 3 momentissa sallitun kritiikin piiriin. Sananvapaus mahdollistaa kärkevänkin arvostelun yhteiskunnallisesti merkittävässä asiayhteydessä käytävässä keskustelussa. Arvostelun täytyy kuitenkin liittyä työhön eikä henkilöön.

Oikeuskanslerin ratkaisussa tuodaan esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö, jonka mukaan valtion on luotava kaikille suotuisa ympäristö osallistua julkiseen keskusteluun, mielipiteiden ja ajatusten ilmaisemiselle (esim. Dink v. Turkki, 14.9.2010, kohta 137). Tämä velvollisuus koskee julkista valtaa yleisesti, kuten myös valtioneuvostoa ja sen jäseniä. Liian jyrkkä ja henkilöön käyvä arvostelu voi kuitenkin muodostua esteeksi julkiseen keskusteluun osallistumiselle. Perustuslain 31 § mukaan kansanedustajan puhevapauden vastapainona valtiopäivillä on vaatimus esiintyä vakaasti ja arvokkaasti, loukkaamatta toista henkilöä. Tätä säännöstä ei sovelleta valtioneuvoston jäsenen eli ministerin virkatoimiin.

Perustuslain 31 § säännös vakaasta ja arvokkaasta käyttäytymisestä ilmaisee oikeuskanslerin mukaan yleisen oikeusperiaatteen ja kiteyttää perus- ja ihmisoikeuksien julkisen vallan korkealle edustajalle asettamat vaatimukset sananvapauden käyttämiseksi virkatoimiinsa kuuluvassa yhteiskunnallisessa keskustelussa. Puolustusministeri oli käyttänyt liian kärkevää ja osin henkilöön käypää ilmaisua ja hän olisi voinut esittää kritiikkinsä turvautumatta tällaisiin ilmaisiin.

Kunnan luottamushenkilön tulee kuntalain 69 §:n 2 momentin mukaan edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla. Oikeuskanslerin arvioitavana oli säännöksen soveltuminen kunnan varavaltuutetun henkilökohtaiselta Twitter-tililtään tekemiin tviitteihin. Niissä varavaltuutettu arvosteli erästä kunnan virkaa hakenutta henkilöä fasistiksi. Oikeuskanslerin 21.11.2019 antaman ratkaisun mukaan sosiaalisessa mediassa voi olla vaikeaa erottaa toimintaa yksityishenkilönä ja julkiseen tehtävään, esimerkiksi kunnan luottamustoimeen, liittyvää viestintää (OKV/953/1/2019, s. 153). Kunnan luottamushenkilö mielletään helposti kunnan edustajaksi. Viestintä on kunnan luottamustehtävässä toimimista ja siten laillisuusvalvonnan piirissä, jos sillä on selvä asiallinen ja oikeudellisesti merkityksellinen yhteys luottamustehtävään. Varavaltuutettu ei kuulunut mihinkään sellaiseen kunnan toimielimeen, jossa käsiteltiin kyseistä virantäyttöä. Kunnan lausunnon mukaisesti oikeuskansleri päätyi siihen, ettei tviitti liittynyt riittävän selkeästi luottamustehtävän hoitoon eikä voinut tulla siten laillisuusvalvonnassa arvioitavaksi. Oikeuskansleri otti huomioon, että kuntalain 69 §:n liian laaja soveltaminen voisi rajoittaa sananvapautta.

Samalla yleisellä perusteella oikeuskansleri arvioi silloisen pääministerin menettelyä Twitter-

palvelun käytössä 16.10.2018 antamassaan ratkaisussa (OKV/1045/1/2018). Pääministeri oli estänyt joitain henkilöitä kommentoimasta Twitter-kanavansa päivityksiä. Oikeuskansleri arvioi asiaa laillisuusvalvonnallisesti perustuslakiin perustuvien tiedonsaantioikeuksien toteutumi-

sen kannalta. Pääministerin oma henkilökohtainen Twitter-tili ei ollut virallinen tiedotuskanava. Tiedonsaantioikeus toteutui valtioneuvoston virallisten tilien ja kanavien kautta, ei pääministerin henkilökohtaisella tilillään asettamassa estossa ollut laillisuusvalvonnallisesti moitittava.

NÄKÖKULMA: DIGITALISAATIO JA PALVELUIDEN KÄYTETTÄVYYS

Sähköisten palveluiden käytettävyys ja saatavuus, jotka olivat esillä jo edellisen vuoden kertomuksessa, ovat edelleen esillä viraston laillisuusvalvontatyössä. Sähköisten palveluiden käytettävyyttä, joka oli tuotu ongelmana esiin vuonna 2018 Varsinais-Suomen ELY-keskukseen tehdyllä apulaisoikeuskanslerin tarkastuskäynnillä, on edelleen käsitelty tarkastuskäynneillä KEHA-keskukseen (OKV/16/51/2019, s. 184) ja Kaakkois-Suomen TE-toimistoon (OKV/8/51/2019, s. 184).

Verkkopalveluiden käytettävyyden havaitut ongelmat ovat voineet liittyä paitsi asiakkaiden kokemaan palveluiden vaikeaan käyttöön myös siihen, että digitaalisia palveluja on otettu käyttöön ottamatta riittävän laajasti huomioon palveluiden käyttöä erilaisilla laitteilla tai ottamatta huomioon kaikkia käyttäjäryhmiä. Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakupalveluiden käyttöä eri mobiililaitteilla käsiteltiin oikeuskanslerin ratkaisussa, jossa kiinnitettiin huomiota velvollisuuteen pyrkiä mahdollisimman laajaan laiteriippumattomuuteen ja pyydettiin ministeriötä ilmoittamaan toimista, joihin se ryhtyy laiteriippumattoman asioiden järjestämisessä (OKV/338/1/2018, s. 175). Kaikkien käyttäjäryhmien huomioon ottaminen oli esillä apulaisoikeuskanslerin Kansaneläkelaitokselle antamassa ratkaisussa, jossa kiinnitettiin huomiota siihen, että saamenkielisiä ei oltu huomioitu verkkopalveluja kehitettäessä (OKV/1161/1/2018, s. 195).

Alaikäisen puolesta asiointiin liittyvät puutteet terveystietojen katsomiseen ja eräiden terveystietojen käyttöön tarkoitettussa Omakanta-palvelussa otettiin vuoden aikana omana aloitteena tutkittavaksi ja asian käsittely oli kertomusvuoden päättyessä edelleen kesken.

Vuoden aikana tehtyjen havaintojen mukaan vuoden 2018 kertomuksessa esiin tuotu ongelma riskeistä, joita puutteellisesti toteutettu palvelujen sähköistäminen tuo palvelujen tasapuoliselle saatavuudelle, on edelleen todellinen.

Palvelujen digitalisoinnin riskejä palveluiden tasapuoliselle ja syrjimättömälle saatavuudelle voi osin torjua jo ennakkolisesti panostamalla lainsäädännön laatuun, kun sähköisten palveluiden tuottamiseen tarkoitetuista rekistereistä ja itse palveluista säädetään. Digitalisointiin ja henkilötietoja sisältäviin rekistereihin onkin kiinnitetty vuoden aikana ja tullaan myös jatkossa kiinnittämään erityistä huomiota oikeuskanslerinviraston suorittamassa ennakkolisessa lainsäädännön valvonnassa.

EU:n saavutettavuusdirektiiviä toteuttava digipalvelulaki, laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta astui voimaan 1.4.2019 ja kertomusvuoden aikana annettiin 1.1.2020 voimaan tullut julkisen hallinnon käytännön toimintaa laajasti ohjaava tiedonhallintalaki. Sekä saavutettavuus että tiedonhallintalain toteuttaminen tulee ottaa jatkossa erityisesti huomioon arvioitaessa esitettävää

uutta lainsäädäntöä sekä viranomaisten toimintaa. Saavutettavuuden vaatimukset ja tiedonhallintalain asettamat laajat vaatimukset, joihin molempiin liittyy palveluiden käyttäjien tarpeiden ja digitaalisten palveluiden käytettävyyteen liittyvien ongelmakohtien tunnistaminen osana digitaalisen hallinnon palveluperiaatetta sekä palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden yhdenvertaisuuden turvaaminen, on erityisesti otettava huomioon myös hallinnon ja julkisten palveluiden tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja uudistettaessa.

Osaa ongelmista ei kuitenkaan voi torjua lainsäädännön keinoin – ongelmat tulevat esille

vasta käytännössä, kun eri viranomaiset ottavat palveluita käyttöön. Viranomaisten johdon ennakkoiva ote toteuttaa yhdenvertaisuutta, saavutettavuutta ja hallinnon palveluperiaatetta digitaalisessa ympäristössä ovat tärkeässä asemassa. Työtä tulee riittämään myös ylimmille laillisuusvalvojille. Sähköisiä palveluita koskevat kantelet tulevat edelleen olemaan merkittävässä asemassa ongelmien havaitsemisessa. Jatkuvasti laajentuva julkisten palvelujen digitalisointi korostaa myös tarkastusten ja omien aloitteiden käyttöä epäiltyjen epäkohtien selvittämiseksi ja korjaamiseksi.

LAUSUNTOJA

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Hallituksen esitysten laatimissohjeet (OKV/91/20/2018), ks. s. 65
- Lausunto vanhuspalvelulain muuttamisesta (OKV/57/20/2019), ks. s. 67

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Genomikeskusta ja genomitiedon käsittelyä koskeva HE-luonnos (OKV/19/20/2019), ks. s. 69

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

- Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskeva selvitys (OKV/27/20/2019), ks. s. 130

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Lausunto vanhuspalvelulain muuttamisesta (OKV/57/20/2019), ks. s. 67

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Lastensuojelulain valitusoikeuden muuttaminen (OKV/31/20/2019), ks. s. 70
- Ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista annettu asetus (OKV/5/20/2019), ks. s. 65
- Valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistaminen (OKV/75/20/2019), ks. s. 67

RATKAISUJA

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Asiakkaan neuvonta hallinnossa (OKV/6/50/2018), ks. s. 193
- Laiteriippumattomat verkkopalvelut (OKV/338/1/2018), ks. s. 175
- Maahanmuuttoviraston toimintaohje (OKV/885/1/2018), ks. s. 149
- Tasapuolisuus kieliryhmien edustajien valinnassa (OKV/111/1/2019), ks. s. 133

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Rikosilmoituksen kirjaaminen lähisuhdeväkivallasta (OKV/1325/1/2018), ks. s. 144
- Vammaisten henkilöiden oikeudet sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa (OKV/1/50/2018), ks. s. 192
- Suomalaisien kotiuttaminen Syyrian leiriltä (OKV/998/1/2019), ks. s. 62

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Kunnan varavaltuutetun Twitter-kirjoitukseen liittyvä menettely (OKV/953/1/2019), ks. s. 153
- Ministerin epäasiallinen kielenkäyttö (OKV/363/1/2019 ym.), ks. s. 60
- Potilastietojen antaminen valvontaviranomaiselle (OKV/1404/1/2018), ks. s. 204

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

- Asiakirjapyyntöön ei vastattu määräajassa (OKV/15/1/2019), ks. s. 183
- Kunnan varavaltuutetun Twitter-kirjoitukseen liittyvä menettely (OKV/953/1/2019), ks. s. 153
- Ministerin epäasiallinen kielenkäyttö (OKV/363/1/2019 ym.), ks. s. 60
- Tietopyynnön käsittely (OKV/567/1/2018), ks. s. 160 (OKV/917/1/2018), ks. s. 168
- Ylen tekstityspalveluiden saavutettavuus (OKV/2051/1/2018), ks. s. 171

Sivistykselliset oikeudet (16 §)

- Suomen kielen asema turvattava opetuksen ja tutkimuksen kielenä (OKV/1437/1/2018), ks. s. 165

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

- Kelan parannettava saamenkielisiä palvelujaan (OKV/1161/1/2018), ks. s. 195
- Kielelliset oikeudet tutkimuksen tarpeen selvittämisessä (OKV/1263/1/2018), ks. s. 213
- Työ- ja elinkeinoministeriö laiminlöi saamelaiskäräjien kuulemisen (OKV/8/50/2019), ks. s. 59

- Valtiovarainministeriön menettely lainvalmistelua koskevassa kuulemisessa (OKV/16/50/2018), ks. s. 58

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Hallintopäätösten viipyminen ja palvelusuunnitelman tarkistaminen (OKV/1741/1/2018), ks. s. 208
- Lastenpsykiatrisen osastohoidon järjestäminen (OKV/657/1/2018), ks. s. 211
- Lastensuojelun asiakassuunnitelman laatiminen (OKV/256/1/2018), ks. s. 205
- Perustoimeentulotukipäätösten perustelevminen (OKV/11/1/2018), ks. s. 196
- Sairaanhoidopiiriin varmistettava ajanvarauskirjeiden toimittaminen (OKV/1233/1/2018), ks. s. 212
- Toimeentulotuen maksaminen sovittuun vastaisesti (OKV/227/1/2019), ks. s. 196
- Työhallinnon palvelujen tarjoaminen monikanavaisesti (OKV/1273/1/2018), ks. s. 176
- Ulosmitatun veronpalautuksen huomioiminen tulona toimeentulotuessa (OKV/2048/1/2018), ks. s. 198

Vastuu ympäristöstä (20 §)

- Työ- ja elinkeinoministeriö laiminlöi saamelaiskäräjien kuulemisen (OKV/8/50/2019), ks. s. 59

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Asiakirjapyyntöä koskeva maksu (OKV/1057/1/2018), ks. s. 159
- Asiakkaan neuvonta hallinnossa (OKV/6/50/2018), ks. s. 193

- Esitutinnan keskeyttämis päätöksen perustelevminen (OKV/539/1/2019), ks. s. 145
- Esitutinnan viipyminen (OKV/1930/1/2018), ks. s. 144
- Esteellisyys virantäytössä ja päätöksen perustelevminen (OKV/813/1/2018), ks. s. 158
- Esteellisyytilanteiden huolellinen kirjaaminen pöytäkirjaan (OKV/19/50/2018), ks. s. 161
- Hallintokanteluiden käsittelytavat (OKV/8/50/2017), ks. s. 141
- Hallintopäätösten viipyminen ja palvelusuunnitelman tarkistaminen (OKV/1741/1/2018), ks. s. 208
- Huolellisuus kuntalaisaloitteen käsittelyssä (OKV/1424/1/2018), ks. s. 162
- Ilmoittaminen lastensuojeluilmoituksen käsittelystä (OKV/866/1/2018), ks. s. 205
- Itsekriminointisuoja hallintomenettelyssä (OKV/1586/1/2018), ks. s. 200
- Julkisuuslain menettelysäännösten ja määräaikojen noudattaminen (OKV/860/1/2019 ja OKV/1157/1/2019), ks. s. 208 (OKV/1174/1/2019), ks. s. 208
- Kunta menetteli virheellisesti hankintaan liittyvässä päätöksenteossa (OKV/2049/1/2018), ks. s. 162
- Kuntalaisaloitteiden käsittely kaupunginhallituksessa (OKV/1062/1/2018), ks. s. 162
- Käsittelyaikojen koheneminen Lounais-Suomen aluehallintovirastossa (OKV/13/50/2019), ks. s. 166
- Lastensuojelukanteluiden käsittelyn viipyminen (OKV/8/50/2018), ks. s. 202
- Lastensuojelun asiakassuunnitelman laatiminen (OKV/256/1/2018), ks. s. 205
- Luonnonmukaisen tuotannon ohjeistus aiheutti epätietoisuutta (OKV/1907/1/2018), ks. s. 169

- Menettely hankinta-asiassa (OKV/622/1/2018), ks. s. 162
- Muutoksenhakuohjaus (OKV/274/1/2018), ks. s. 168 (OKV/1044/1/2018), ks. s. 211
- Määräaikalain noudattaminen matkakustannusten korvaamisessa (OKV/746/1/2018), ks. s. 180
- Neuvonnassa käytetyt ilmaiset (OKV/1776/1/2018), ks. s. 195
- Oikaisuvaatimuksen käsittely (OKV/629/1/2018), ks. s. 198 (OKV/16/1/2019), ks. s. 209
- Oleskelulupahakemuksen käsittelyn viipyminen (OKV/516/1/2018), ks. s. 150
- Perustoimeentulotukipäätösten perustelevaaminen (OKV/11/1/2018), ks. s. 196
- Perusturvakeskuksen olisi tullut noudattaa palveluperiaatetta (OKV/645/1/2018), ks. s. 209
- Poliisilaitoksen menettely tehtävään määräämisessä (OKV/1014/1/2018), ks. s. 147
- Purkuhakemukseen annetun päätöksen perustelevaaminen (OKV/776/1/2019), ks. s. 110 (OKV/631/1/2018 – OKV/636/1/2018), ks. s. 109
- Rikosilmoituksen kirjaaminen lähisuhdeväkivallasta (OKV/1325/1/2018), ks. s. 144
- Sosiaalihuollon päätöksen ja neuvonnan saaminen sekä asian käsittelyn viipyminen (OKV/1853/1/2018), ks. s. 207
- Tasapuolisuus kieliryhmien edustajien valinnassa (OKV/111/1/2019), ks. s. 133
- TE-toimiston menettely ja työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästyminen (OKV/1249/1/2018), ks. s. 178
- Tiedusteluun vastaaminen (OKV/590/1/2018), ks. s. 165 (OKV/623/1/2018), ks. s. 169
- Tietopyynnön huolellinen käsittely (OKV/879/1/2018), ks. s. 153
- Toimeentulotuen maksaminen sovitun vastaisesti (OKV/227/1/2019), ks. s. 196
- Työhallinnon palvelujen tarjoaminen monikanavaisesti (OKV/1273/1/2018), ks. s. 176
- Työkyvyttömyyseläkehakemuksen asianmukainen käsittely (OKV/70/1/2018), ks. s. 200
- Työmarkkinatukipäätöksessä ilmoitettavat tiedot lisätietojen antajasta (OKV/868/1/2018), ks. s. 199
- Työnhakijan neuvominen (OKV/684/1/2018), ks. s. 176
- Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen (OKV/1140/1/2018), ks. s. 182 (OKV/110/1/2018), ks. s. 182 (OKV/1256/1/2018), ks. s. 181
- Ulosmitatun veronpalautuksen huomioiminen tulona toimeentulotuessa (OKV/2048/1/2018), ks. s. 198
- Vakuutusyhtiön päätöksen antaminen korvausasiassa (OKV/500/1/2018), ks. s. 201
- Valitusasiakirjojen toimittaminen hovi-oikeuteen (OKV/4/31/2019), ks. s. 104
- Valitusasian käsittelyajat tuomioistuimissa (OKV/1171/1/2018), ks. s. 110 (OKV/1610/1/2018), ks. s. 110 (OKV/80/1/2019), ks. s. 111
- Valvontalautakunnan menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa (OKV/1875/1/2018), ks. s. 120
- Varoituksen antaminen kohtuullisen ajan kuluessa (OKV/729/1/2018), ks. s. 161
- Viipyminen ja käsittelyaika arvion antaminen (OKV/1901/1/2018), ks. s. 111
- Viranomaisen vastausvelvollisuus (OKV/1385/1/2019), ks. s. 210
- Vähimmäisrangaistuksen alittaminen (OKV/17/31/2019), ks. s. 101

Perusoikeuksien turvaaminen (22 §)

- Hallintopäätösten viipyminen ja palvelusuunnitelman tarkistaminen (OKV/1741/1/2018), ks. s. 208



5

**OIKEUS
OIKEUDENMUKAISEEN
OIKEUDENKÄYNTIIN**

YLEISTÄ

Perustuslaissa taataan jokaiselle oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eli oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiä osa-alueita ovat käsittelyn joutuisuuden ohella sen julkisuus, oikeus tulla kuuluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.

Oikeuskanslerin suorittama laillisuusvalvonta osaltaan varmistaa ja edistää kerrotun perusoikeuden toteutumista. Julkista tehtävää hoitavien valvonnassa tältä osin on merkittävää oikeuskanslerin tuomioistuihin monin eri laillisuusvalvonnallisin keinoin kohdistaman valvonnan lisäksi valvonta, joka kohdistuu rikosprosessissa hyvin keskeisessä roolissa oleviin syyttäjiin ja esitutkintaviranomaisiin. Näistä tuomioistuinten ja syyttäjien menettelyn laillisuuden valvontaa selostetaan tässä luvussa ja esitutkintaviranomaisten valvontaa jäljempänä kertomuksen seuraavassa eli muiden viranomais-

ten ja julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaa käsittelevässä luvussa.

Kyseisen perusoikeuden toteutumisen kannalta käytännössä suuri merkitys on myös oikeudellisten palvelujen saatavuudella ja saavutettavuudella sekä niiden luotettavuudella ja laadulla. Oikeuskansleri valvoo asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia jäljempänä tarkemmin selostettavin tavoin. Valvonnassa otetaan erityisesti huomioon oikeudellisia palveluita tarvitsevien oikeusturvanäkökohdat. Asianajajan ja julkisen oikeusavustajan osalta valvonta kattaa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimisen lisäksi myös muiden oikeudellisten palvelujen tarjoamisen. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan osalta valvonta kattaa vain oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävät sekä tehtävän, jonka hän on saanut tuomioistuimen määräyksen perusteella tai johon hänet on määrätty oikeusapulaissa tarkoitetuksi avustajaksi.

VALVONNAN KEINOT

Tuomioistuinten valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 261 yleistä tuomioistuinta, 61 hallintotuomioistuinta ja 21 erityistuomioistuinta koskenutta kantelua.
- **Tuomarien tekemiksi epäillyistä virkarikoksista tehtyjen ilmoitusten käsittely.** Kertomusvuonna saapui 20 hovioikeuden, 34 poliisin ja yksi syyttäjän tekemä ilmoitus.
- **Rangaistustuomioiden tarkastaminen.** Kertomusvuonna saapui tarkastettavaksi 6 332 rangaistustuomiota.
- **Tarkastukset.** Kertomusvuonna tehtiin laillisuusvalvontakäynti kahteen hallinto-oikeuteen, yhteen hovioikeuteen ja yhteen käräjäoikeuteen.
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna pantiin vireille 4 tuomioistuimia koskenutta omaa aloitetta.

Syyttäjien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 87 syyttäjäviranomaista koskenutta kantelua.
- **Tarkastukset.** Apulaisoikeuskansleri teki laillisuusvalvontakäynnin valtakunnansyyttäjän toimistoon.
- **Omat aloitteet.**

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 109 asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskenutta kantelua.
- **Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta- ja palkkioriiita-asioissa tekemien päätösten tarkastaminen.** Kertomusvuonna saapui tarkastettavaksi 565 päätöstä.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.**

TUOMIOISTUIMET

Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Vaikka tuomioistuimet siteeratussa perustuslain oikeuskanslerin tehtäviä koskevassa säännöksessä rinnastetaan valvonnallisesti muihin viranomaisiin ja julkista tehtävää hoitaviin, ovat ne kuitenkin perustuslain muista säännöksistä ilmenevin tavoin oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa erityis-asemassa.

Mainituista säännöksistä merkittävin on valtiollisten tehtävien jakoa koskeva säännös, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Tuomiovallan käytön riippumattomuudesta seuraa, ettei oikeuskansleri puutu vaikkapa tuomioistuimen harkintavaltansa rajoissa tekemään laintulkintaan tai tuomioistuimen sen tueksi esittämien perustelujen sisältöön siinäkään tapauksessa, että toisenlainen tulkinta mahdollisesti saattaisi olla oikeudellisesti paremmin perusteltavissa. Tuomioistuinten laillisuusvalvonnassa otetaan pääsääntöisesti kantaa menettelyllisiin kysymyksiin ja siihen, toteutuuko oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Lainkäytön riippumattomuutta turvaa osaltaan myös se, että laillisuusvalvonnallisesti ei yleensä ryhdytä tutkimaan asiaa, joka vielä on tuomioistuimessa vireillä tai jossa asianosaisella vielä on mahdollisuus hakea tuomioistuimen ratkaisuun

muutosta muutoksenhakutuomioistuimelle tehtävällä valituksella.

Toisen erityispiirteen oikeuskanslerin tuomioistuihin kohdistamaan laillisuusvalvontaan aiheuttaa perustuslain ylimpien laillisuusvalvojien syyteoikeutta koskeva säännös, jossa päätösvalta syytteen nostamisesta tuomaria vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa on rajattu yksinomaan ylimmille laillisuusvalvojille. Jäljempänä mainituista syistä tuomarin epäillyt virkarikokset useimmiten ohjautuvat ylimmistä laillisuusvalvojista juuri oikeuskanslerin arvioitavaksi.

Oikeuskansleri valvoo tuomioistuinten toimintaa pääosin vastaavilla keinoilla kuin muutakin viranomaistoimintaa eli tutkimalla niiden toiminnasta tehtyjä kanteluita, ottamalla asioita tutkittavaksi omasta aloitteestaan sekä tekemällä tuomioistuihin laillisuusvalvontakäyntejä. Lisäksi oikeuskansleri jäljempänä tarkemmin selostetuin tavoin tarkastaa alioikeuksien rikosasioissa antamia tuomioita sekä arvioi tietoonsa tulleita tuomarin lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevia rikosepäilyjä.

Kertomusvuonna tuomioistuimen menettelyä arvosteltiin 343:ssa oikeuskanslerille tehdystä kantelussa (356 kantelussa vuonna 2018). Mainitunlaisia kanteluasioita ratkaistiin 334 (339 vuonna 2018). Tuomioistuinkantelut olivat oikeuskanslerinviraston toiseksi suurin kanteluryhmä poliisin menettelystä tehtyjen kanteluiden jälkeen.

Valtaosa oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistuvista laillisuusvalvontaseuraamuksista aiheutuu kanteluasioiden sijasta oikeuskanslerinviraston rangaistustuomioiden tarkastustoiminnan ja tuomarien virkarikosasioiden asiarhmissä tehdyistä havainnoista. Tämä johtuu osaltaan siitä, että suhteellisesti ottaen verraten vähäinen osa tuomioistuinkanteluista antaa aiheetta seuraamuksiin tai muihin toimenpiteisiin: Kanteluissa usein arvostellaan tuomioistuimen lainkäyttöratkaisun sisältöä, esimerkiksi tuomioistuimen kantelijan asiassa suorittamaa näytön arviointia, johon oikeuskanslerin puuttumismahdolliset edellä kerrotuin tavoin ovat lainkäytön korostetun riippumattomuuden vuoksi rajoitetut. Tyypillistä kanteluasioille ovat kantelijoiden perusteettomat odotukset, että oikeuskansleri jonkinlaisena ylimääräisenä muutoksenhakuasteena kumoaisi tuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun, palauttaisi kantelijan asian tuomioistuimen uudelleen käsiteltäväksi tai jollakin tavalla puuttuisi tuomioistuimessa vielä vireillä olevaan oikeudenkäyntiin.

Käräjäoikeuksien toimintaa valvovat ylimpien laillisuusvalvojien ohella tuomioistuimet. Tuomioistuinlain 3 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan hovioikeuden on laadittava käräjäoikeuden valvonnan yhteydessä havaitsemistaan asioista kertomus, joka on toimitettava tiedoksi oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle. Oikeuskanslerinvirastossa hovioikeuksien tarkastuskertomukset esitellään apulaisoikeuskanslerille, joka arvioi muun ohella tarvetta ryhtyä niistä ilmenneen perusteella omasta aloitteestaan tutkimaan jotakin yksittäistä tai yleisempää asiaa. Toisaalta apulaisoikeuskansleri välittää hovioikeuksille niille kertomusten johdosta lähettämissään kirjeissä sellaisia oikeuskanslerinviraston toiminnassa tehtyjä havaintoja, jotka voivat edesauttaa hovioikeuksien tarkastustoiminnan suunnittelua.

Tuomioistuinlain mainitun lainkohdan mukaan hovioikeuden on lisäksi ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Vastaavanlaista ilmoitusvelvollisuutta eduskunnan oikeusasiamiehelle ei hovioikeuksille ole säädetty. Hovioikeuksien ilmoitukset ovat joltaneet pääsääntöisesti joko virkasyytteen nostamiseen tai huomautuksen antamiseen alioikeustuomarille. Ilmoituksia tuli kertomusvuonna 20, mikä oli huomattavasti aiempia vuosia enemmän (3 vuonna 2018, 1 vuonna 2017). Ilmoitusaktiivisuuden kasvuun saattoi vaikuttaa apulaisoikeuskanslerin Helsingin hovioikeuteen ja oikeusvalvontaosaston päällikön Itä-Suomen, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hovioikeuksiin vuonna 2018 tekemät vierailut, joilla keskusteltiin hovioikeuksien alioikeuksiin kohdistuvasta valvonnasta ja sen osana muun ohella kyseisten ilmoitusten tekemisestä.

Oikeuskansleri on tuomarien virkarikosasioiden erityissyyttäjänä pyytänyt poliisia ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon kaikista poliisin tutkittaviksi tulleista rikoksista, joissa on kyse tuomarin epäillystä lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa (oikeuskanslerin päätös 17.4.2014 dnro OKV/6/50/2014). Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on, että oikeuskansleri saa rikosilmoituksista tuoreeltaan tiedon ja voi tarpeen mukaan ottaa asiaan kantaa kyseisenlaisten asioiden syyttäjänä tai laillisuusvalvojana. Jos poliisille tehty ilmoitus ei johda esitutkintaan tai asiassa päätetään olla nostamatta syytettä, oikeuskansleri arvioi, antaako tuomioistuimen menettely kuitenkin aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Poliisilaitoksilta kyseisenlaisia ilmoituksia tulee vuosittain kolmisenkymmentä (kertomusvuonna 34 ilmoitusta, vuonna 2018 ilmoituksia saapui 28). Myös syyttäjillä on velvollisuus ilmoittaa oikeuskanslerille, jos kyseisenlainen asia tai sitä koskeva ilmoitus tulee syyttäjälle (valta-

kunnansyyttäjän yleinen ohje VKS:2015:1). Syyttäjän ilmoittamana kertomusvuonna tuli vireille yksi tuomarin virkarikokasiasia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerin virastoon. Käytännössä Oikeusrekisterikeskus on toimitannut kuukausittain apulaisoikeuskanslerin antaman ohjeistuksen mukaisesti oikeuskanslerin virastoon osan kärjääoikeuksien Oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksista. Päätöstietoilmoitukset vastaavat tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa ja niiden perusteella on mahdollista havaita yksittäisissä tuomioissa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä. Kerrottua menettelytapaa ollaan muuttamassa oikeuskanslerin viraston saatua teknisen käyttöoikeuden Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään rikostuomiosovellus Rituun.

Satunnaiseen otantaan perustuvassa järjestelmässä ei ole mahdollista havaita kaikkia tuomioistuimissa tehtyjä virheitä. Toistuvat ja yleiset virheet, joihin puuttumista varten rangaistustuomioiden tarkastusta ensisijaisesti harjoitetaan, järjestelmä tuo kuitenkin tehokkaasti esiin.

Rangaistustuomioita tarkastettaessa havaitun virheen seuraamuksena voi olla huomautus, virheen johdosta lausuttu käsitys tai vakavimmissa tapauksissa määräys virkasyytteen nostamisesta. Käytännössä yleisin seuraamus on käsityksen lausuminen. Mainittujen seuraamusten ohella virhe saattaa jossakin tapauksessa antaa aiheen tuomion purkamista koskevan esityksen tekemiseen korkeimmalle oikeudelle. Vastaajan eduksi purkuesitys tehdään yleensä, kun lainvoimaiseksi jääneessä tuomiossa olevasta virheestä katsotaan aiheutuneen vastaajalle haittaa tai vahinkoa.

Kertomusvuonna tarkastettiin 8 329 päätöstietoilmoitusta, joiden perusteella otettiin tarkemmin selvittäväksi 81 asiaa. Asiarhythmin asioita

ratkaistiin 78. Kahta kärjätuomaria vastaan päätettiin nostettavaksi syyte tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Yhdessätoista asiassa seuraamuksena oli huomautus ja 63:ssä käsitys tai muu kannanotto. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle tehtiin kaksi esitystä tuomion purkamiseksi. Yleisimpänä virhetyyppinä tarkastetuissa tuomioissa olivat edelleen laiminlyönnit rikosuhrimaksun määräämisessä. Apulaisoikeuskansleri saattoi rikosuhrimaksujen määräämiseen kärjääoikeuksissa liittyvät ongelmat oikeusministeriön tietoon (OKV/1/50/2019).

Ratkaisuja

Kärjätuomarille syyte ja hovioikeuden jäsenille huomautus vastaajan tuomitsemisesta syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta

Apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta kärjätuomaria vastaan. Kärjätuomarin epäiltiin laiminlyöneen antaa haaste viipymättä siten, ettei kärjääoikeuteen käsiteltäväksi toimitettu rikos vanhene kärjätuomarista riippuvasta syystä. Kärjätuomarin epäiltiin kerrotun jälkeen käsitelleen kyseistä syyteoikeudeltaan vanhentunutta asiaa pääkäsitelyssä sekä tuominneen vastaajan vanhentuneesta rikoksesta ehdotamaan vankeusrangaistukseen, vaikka syyte olisi tullut vanhentuneena hylätä.

Vastaajan tuomitseminen mahdollisesti vanhentuneesta rikoksesta tuli ilmi rangaistustuomioiden tarkastamisessa. Hovioikeus oli enemmän vahingon välttämiseksi yhteydessä vastaajan avustajaan asian tultua hovioikeuden tietoon apulaisoikeuskanslerin sijaisen sille lähettämän selvitys- ja lausuntopyynnön perusteella. Vastaaja haki asiassa korkeimmalta oikeudelta vali-

tuslupaa, jonka korkein oikeus myönsi. Korkein oikeus hylkäsi syytteen vanhentuneesta rikoksesta ja vapautti vastaajan tuomitusta vankeusrangaistuksesta. Vastaajalle ei näin ollen aiheutunut asiassa haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia.

Apulaisoikeuskansleri pyysi valtakunnan syyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi. Esitutkinna kärkejätuomari kiisti syyllistyneensä asiassa rikokseen katsoen menettelynsä tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa tunnusmerkistössä tarkoitettui tavoin vähäiseksi.

Apulaisoikeuskansleri antoi lisäksi laillisuusvalvonnallisen arvioinnin perusteella huomautuksen samaa asiaa hovioikeudessa käsitelleen ratkaisukokoonpanon kolmelle jäsenelle. Hovioikeus oli pysyttänyt kärkejätuomari tuomion, jolla vastaaja oli tuomittu syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta. Apulaisoikeuskansleri piti hovioikeuden menettelyä lähtökohtaisesti yhtä moitittavana kuin kärkejätuomari. Se erosi kuitenkin kärkejätuomari menettelystä olennaisesti siinä, että kärkejätuomari epäiltiin laiminlyöneen antaa vastuullaan olleessa asiassa haaste laissa edellytety tavoin viipymättä, mutta hovioikeuden menettelyllä ei ollut ollut vaikutusta siihen, että syyteoikeus pääsi asiassa alun perin vanhentumaan (OKV/12/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Oikeuskansleri on saattanut vastaajan avustajana asiassa toimineen asianajajan menettelyn Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan tutkittavaksi.

Kärkejätuomarille syyte vastaajan tuomitsemisesta syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista

Rangaistustuomioiden tarkastamisessa tuli ilmi, että kärkejätuomari oli tuominnut vastaajan muun

ohella rikoksista, joiden syyteoikeus oli ollut vanhentunut. Asiassa suoritettua esitutkinna kärkejätuomari myönsi, ettei hän asiaa käsitellessään huomannut kyseisten tekojen olleen syyteoikeudeltaan vanhentuneita.

Suoritettun esitutkinnan perusteella kärkejätuomari oli huolimattomuudesta rikkonut virkavelvollisuutensa. Kärkejätuomari menettelystä oli jälkikäteen arvioituna seurannut, että vastaaja oli tosiasiallisesti suorittanut ehdotonta vankeusrangaistusta kolmentoista päivän ajan aiheettomasti. Korkein oikeus oli purkaessaan kärkejätuomari tuomion ja hylätessään syytteen vanhentuneiden tekojen osalta alentanut vastaajalle tuomitua vankeusrangaistusta. Vastaaja oli tätä ennen jo ehtinyt suorittaa kärkejätuomari tuomitseman pidemmän vankeusrangaistuksen.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan asiassa ei tullut ilmi seikkoja, joiden nojalla kärkejätuomari tekoa olisi voitu pitää laissa tarkoitettulla tavalla vähäisenä. Apulaisoikeuskansleri pyysi tämän vuoksi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi kärkejätuomari vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta (OKV/46/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Asia on korkeimman oikeuden käsiteltävänä asian vastaajana olevan kärkejätuomari valitettua hovioikeuden asiassa antamasta tuomiosta.

Rangaistuksen tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi kärkejätuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä rangaistukseen tuomitsemisessa. Kärkejätuomari oli tuominnut rikosasian vastaajan ehdottomaan vankeusrangaistukseen muun ohella syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikok-

sesta. Asia käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa hovioikeuden tekemän ilmoituksen perusteella. Tapauksessa oli kyse varsin laajasta asiakokonaisuudesta ja vanhentunut rikos oli yksi vastaajalle syyksi luetuista lukuisista rikoksista. Käräjätuomari oli antanut asiassa haasteen kyseiselle vastaajalle ennen kuin syyteoikeus oli vanhentunut minkään rikoksen osalta, mutta haaste oli annettu tiedoksi vastaajalle vasta sen jälkeen, kun kerrotun rikoksen syyteoikeus oli vanhentunut. Käräjäoikeuden tuomiosta oli valitettu hovioikeuteen, joka oli hylännyt syyteen vanhentuneen rikoksen osalta ja samalla alentanut vastaajalle tuomitua ehdotonta vankeusrangaistusta.

Vaikka käräjätuomarin virheestä ei ollut aiheutunut vastaajalle haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia tai muutakaan haittaa tai vahinkoa virheen menetettyä säännönmukaisen muutoksenhaun seurauksena merkityksensä, oli virhe kuitenkin luonteeltaan vakava ja omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen (OKV/24/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Lisäksi apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa, joissa korkein oikeus oli kertomusvuonna purkanut annetut tuomiot. Molemmista tapauksista apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen.

Ensimmäisessä tapauksessa käräjätuomari oli tuominnut vastaajan yhteiseen kolmen kuukauden ehdottomaan vankeusrangaistukseen muiden tekojen ohella teosta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut. Käräjätuomari myönsi tuomion olleen virheellinen ja ilmoitti tehneensä virheen epähuomiossa. Korkein oikeus purki apulaisoikeuskanslerin hakemuksesta käräjäoikeuden antaman tuomion siltä osin kuin vastaajan syyksi

oli luettu toisen vahingoittamiseen soveltuvan aineen tai esineen hallussapito. Se hylkäsi syyteen vanhentuneena ja oikaisi käräjäoikeuden tuomiota siten, että vastaaja tuomittiin hänen syykseen luetuista rikoksista yhteiseen 80 päivän vankeusrangaistukseen. Virheestä ei apulaisoikeuskanslerin käytettävissä olevien tietojen mukaan aiheutunut haitallisia täytäntöönpanoseuraamuksia rikosasiassa tuomitulle, koska vastaaja oli tuomitsemishetkellä suorittamassa vankeusrangaistusta muista tuomioista eikä rangaistusseuraamuksen alentamisesta seuranneella ehdonalaiseen pääsyn aikaistumisella ollut vielä vaikutusta (OKV/28/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Asiassa arvioitiin myös syyttäjän menettelyä s. 114, minkä lisäksi oikeuskansleri on saattanut vastaajan avustajana asiassa toimineen asianajajan menettelyn Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan tutkittavaksi.

Toisessa tapauksessa vastaaja oli tuomittu muiden hänelle syyksi luettujen tekojen ohella liikenneturvallisuuden vaarantamisesta siitä huolimatta, että syyteoikeus teosta oli vanhentunut. Käräjätuomari myönsi menettelleensä virheellisesti epähuomiossa. Käräjätuomarin virheestä ei apulaisoikeuskanslerin käytettävissä olevien tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa kysymyksessä olevassa rikosasiassa tuomitulle (OKV/32/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Käräjäoikeuden ja hovioikeuden menettely rikosasiassa

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen tuomioistuimen kokoonpanon laillisuutta koskeneen virheen vuoksi. Lisäksi hän kiinnitti hovioikeuden huomiota velvollisuuteen

käsitellä rikosasiat siten, että niiden syyteoikeus ei pääse vanhentumaan.

Kanteluasiassa ilmeni, että rikosasia oli käsitelty ja ratkaistu virheellisessä kokoonpanossa käräjäoikeudessa. Lisäksi samassa rikosasiassa toisen väitetyn rikoksen syyteoikeus oli tätä ennen vanhentunut hovioikeuden menettelyn vuoksi. Käräjäoikeus oli hylännyt asianomistajan nostaman syytteen selvästi perusteettomana, joten käräjäoikeuden ei tullut antaa asiassa haastetta. Hovioikeus oli myöhemmin palauttanut asian käräjäoikeuden käsiteltäväksi, koska sen mukaan syytettä ei olisi saanut hylätä selvästi perusteettomana haastetta antamatta. Käräjäoikeus oli tällöin käsitellyt ja ratkaissut asian pääkäsitelyssä yhden tuomarin kokoonpanossa. Lain mukaan kyseinen kokoonpano ei kuitenkaan ollut asiassa päätösvaltainen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tuomioistuinten kokoonpanon laillisuus on rikosasioissa ehdoton prosessinedellytys, joten tuomioistuimen tulee ottaa tämä huomioon oma-aloitteisesti. Kokoonpanon laillisuutta koskenut virhe kohdistui tuomiovallan käytön ydinalueelle ja oli siten menettelyllisenä virheenä periaatteellisesti vakava, vaikka se oli ollut korjattavissa, kun hovioikeus oli palauttanut asian toistamiseen käräjäoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi. Virhe oli lisäksi viivästyttänyt jo pitkään vireillä olleen asian käsittelyä.

Hovioikeuden menettelyn osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että palautuspäätös olisi tullut tehdä hyvissä ajoin ennen syyteoikeuden vanhentumista, jotta käräjäoikeudella olisi ollut mahdollisuus antaa haaste ajoissa tiedoksi vastaajalle. Palautuspäätöksen viipyminen ja siten syytteen vanhentuminen näytti olleen seurausta ennen kaikkea töiden organisointiin ja asioiden käsittelyn järjestelyihin liittyneistä puutteista hovioikeudessa sen tapahtuma-aikaisessa haasteellisessa työtilanteessa. Apulaisoikeuskansleri korosti, että asioiden käsittely ja töiden organisointi on kuitenkin järjestettävä hovioikeudessa siten, että syyteoikeuden

mahdollinen vanhentuminen kyetään ottamaan asianmukaisesti huomioon (OKV/289/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Vähimmäisrangaistuksen alittaminen käräjäoikeuksissa

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen, kun käräjäoikeus oli tuominut rikosasian vastaajan muun ohella törkeästä huumausainerikoksesta kymmenen kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen, vaikka mainitusta teosta säädetty vähimmäisrangaistus oli vuosi vankeutta. Virhe oli korjautunut säännönmukaisessa muutoksenhaussa, kun syyttäjää oli valittanut käräjäoikeuden tuomiosta hovioikeuteen. Asia tuli oikeuskanslerin tietoon hovioikeuden ilmoituksella (OKV/17/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Apulaisoikeuskansleri antoi kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa käräjätuomarille huomautuksen, kun käräjäoikeus oli tuominnut vastaajalle kymmenen päivän mittaisen vankeusrangaistuksen, vaikka määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäispituus on lain mukaan 14 päivää (OKV/11/30/2019 ja OKV/51/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrittäminen käräjäoikeuksissa

Apulaisoikeuskansleri antoi seitsemälle käräjätuomarille huomautuksen rangaistustuomioiden tarkastamisessa havaituista virheistä ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan määrittämisessä.

Kolmessa tapauksessa koeaika oli jäänyt tosiasiallisesti määräämättä, kun se oli määrätty päättymään tuomion antamispäivää edeltävänä ajankohtana (OKV/80/30/2018), tuomion antamispäivänä (OKV/11/30/2018) ja kaksi viikkoa tuomion antamispäivän jälkeen (OKV/64/30/2018).

Neljässä tapauksessa koeaika oli määrätty sille rikoslaissa säädettyä yhden vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi. Niistä saman kärjätuomarin ratkaisemassa kahdessa tapauksessa (OKV/25/30/2018 ja OKV/26/30/2018) koeaika oli määrätty päättymään kahdeksan kuukautta ja kahdessa muussa tapauksessa (OKV/21/30/2019 ja OKV/25/30/2019) noin kuusi kuukautta tuomion antamispäivän jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kärjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa, kun vastaajalle tuomittu ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika oli määrätty muutamaa päivää rikoslaissa säädettyä vuoden vähimmäisaikaa lyhyemmäksi (OKV/73/30/2018).

Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kärjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikoslain 2 b luvun 3 §:n 1 momentin soveltamisessa neljäsatoista tapauksessa, joissa vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika ylitti yhdellä päivällä lainkohdassa säädetyn kolmen vuoden enimmäisajan. Apulaisoikeuskansleri totesi korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöön viitaten, että koeajan kestoa laskettaessa sekä tuon määräjän alkamis- että päättymispäivä on otettava lukuun. Siten täysin vuosin asetetun koeajan päättymispäiväksi ei voida määrätä alkamispäivää järjestyksnumeroltaan vastaavaa määräkuukauden päivää vaan sitä edeltänyt päivä (OKV/6/30/2018 ym.) (Kaikissa asioissa ratkaisijana apulais-

oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksun määräämättä jättäminen kärjäoikeuksissa

Kärjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa 28 rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa, jossa vastaajalle ei ollut määrätty rikosuhrimaksua, vaikka hänet oli tuomittu rikoksesta, joista säädetty ankarin rangaistus on vankeutta ja joka oli tehty tai joka oli päättynyt rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantulon jälkeen (OKV/8/30/2018 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen sekä OKV/23/30/2019 ja OKV/63/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Lisäksi yhdeksässä tapauksessa kärjätuomarin tietoon saatettiin näkemys, että rikosuhrimaksu voidaan määrätä vastaajan poissaolosta huolimatta tai kirjallisessa menettelyssä, vaikka rikosuhrimaksua koskevaa vaatimusta ei ole ilmoitettu haastehakemuksessa (OKV/40/30/2017 ym.; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen, OKV/17/30/2018 ja OKV/67/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman sekä OKV/18/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Rikosuhrimaksun virheellinen määrä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tullessa tapauksessa kärjätuomarin huomiota huolelli-

suuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määrää koskevien säännösten noudattamisessa.

Neljässä tapauksessa (OKV/30/30/2018 ym.) vastaajalle oli virheellisesti määrätty 80 euron rikosuhrimaksu, vaikka sen olisi pitänyt olla 40 euroa, koska vastaaja oli tuomittu teoista, joista säädetty ankarin rangaistus on enintään kuusi kuukautta vankeutta. Neljässä muussa tapauksessa (OKV/37/30/2018 ym.) vastaajalle oli virheellisesti määrätty 40 euron rikosuhrimaksu, vaikka sen olisi pitänyt olla 80 euroa, koska vastaaja oli muiden rikosten ohella tuomittu rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vankeutta enemmän kuin kuusi kuukautta. (Kaikissa asioissa ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksujen määräämisen ongelmien saattaminen oikeusministeriön tietoon

Apulaisoikeuskansleri saattoi oikeusministeriön tietoon rikosuhrimaksujen määräämisessä käräjäoikeuksissa havaitut puutteet. Rikosuhrimaksun määräämistä koskevat virheet olivat vuosina 2017 ja 2018 lisääntyneet merkittävästi ja nousseet rangaistustuomioiden tarkastuksen perusteella viireille tulneiden asioiden suurimmaksi virheryhmäksi. Käräjätuomareiden antamien selvitysten mukaan selityksenä rikosuhrimaksun määräämistä jättämiselle oli usein se, ettei syyttäjä ole haastehakemuksessa vaatinut rikosuhrimaksun määräämistä vastaajalle tai että maksun määrääminen on huomaamattomuudesta unohtunut.

Rikosuhrimaksun tarkoituksena on vahvistaa rikoksen uhreille suunnattujen tukipalveluiden valtionrahoitusta rikosuhrimaksun tuottoa vastaavalla määrällä. Julkisuuudessa olleiden tietojen mukaan rikosuhrimaksujen karttuminen ei

ollut ollut odotusten mukaista. Apulaisoikeuskansleri totesi johtopäätöksensä, että maksun määräämisessä tuomioistuimissa oli puutteita, jotka vaikuttavat myös maksun karttumiseen (OKV/1/50/2019; ratkaisijana Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Käräjätuomarin huolimattomuus tuomion laatimisessa

Käräjätuomarin huomiota kiinnitettiin huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa ja tarkastamisessa kahdessa rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa. Ensimmäisessä tapauksessa tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen johdosta merkitty virheellinen rikosnimike (OKV/19/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Toisessa tapauksessa vastaajalle määrätty rikosuhrimaksu oli tuomiolauselmaan merkitty virheellisesti 40 euron suuruisena tuomion perusteluista ilmenevän 80 euron sijaan (OKV/30/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Lisäksi niin ikään rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomiolauselmalle tehtävien merkintöjen kirjaamisessa. Asiassa vastaajalle ei ollut tuomiolauselmassa määrätty rikosuhrimaksua tai sen määrää, vaikka hänet oli tuomittu rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus oli vankeutta. Rikosuhrimaksu oli kuitenkin tuomion perustelujen mukaan määrätty suoritettavaksi (OKV/60/30/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Käräjätuomarin menettely ajokiellon määräämisessä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota ajokiellon pituutta koskevien säännösten noudattamiseen rangaistustuomioiden tarkastamisessa ilmi tulleessa tapauksessa. Asiassa vastaaja oli määrätty säädettyä vähintään vuoden pituista ajokieltoa lyhyempään ajokieltoon tapauksessa, jossa hän oli viiden vuoden aikana syylistynyt kahteen törkeään rattijuopumukseen (OKV/28/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Valitusasiakirjojen toimittaminen kärjäoikeudesta hovioikeuteen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kärjäoikeuden huomiota laissa säädettyyn velvollisuuteen toimittaa kärjäoikeuden ratkaisuja koskevat valitusasiakirjat viipymättä hovioikeudelle.

Hovioikeus oli saattanut oikeuskanslerin tietoon, että erään rikosasian valitusasiakirjojen toimittaminen kärjäoikeudesta hovioikeuteen oli viivästynyt. Lain mukaan kärjäoikeuden kansliaan toimitetut hovioikeudelle osoitetut kirjelmät ja niihin liittyvät asiakirjat on lähetettävä hovioikeuteen viipymättä. Saadun selvityksen mukaan viivästyminen oli johtunut kärjäoikeuden yksittäiseen työntekijään liittyvästä syystä ja valitusasiakirjat oli löydetty vasta työntekijän jäätyä virkavapaalle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viivästykset olivat olleet huomattavia ja että ne olivat vaarantaneet asianosaisten perustuslaissa turvatun oikeuden saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä. Hän otti kärjäoikeuden menettelyä arvioidessaan huomioon kärjäoikeuden toimenpiteet vastaavanlaisten laiminlyöntien ehkäisemiseksi sekä sen, että selvityksen mukaan

kyse oli ollut yksittäistapauksesta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianosaisille tosiasiallisesti aiheutunutta haittaa oli vähentänyt se, että hovioikeus oli valitusasiakirjojen saavuttua käsitellyt valitusasian hyvin joutuisasti (OKV/4/31/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Virheet asiakirjapyyntöä käsittelyssä kärjäoikeudessa

Oikeuskansleri kiinnitti kärjäoikeuden huomiota asiakirjapyyntöä viivytyksettömään käsittelyyn. Oikeuskanslerin mukaan kärjäoikeuden asiakirjapyyntöjä koskevan sisäisen ohjeistuksen on vastattava voimassa olevaa lainsäädäntöä ja asiakirjapyyntöä käsittelyssä on hyödynnettävä käytettävissä olevien tietojärjestelmien tarjoamat tekniset keinot.

Kantelija arvosteli kärjäoikeuden menettelyä rikostuomioon liittyvän asiakirjapyyntönsä käsittelyssä. Kantelija oli saanut sähköpostilähettyksiinsä automaattiset vastaanottokuittaukset. Kärjäoikeudelta kesti kuitenkin yli kolme viikkoa vastata kantelijalle. Lisäksi kantelija arvosteli kärjäoikeuden vastauksessa ilmoitettua sähköpostitse lähetettävän tuomioasiakirjan maksullisuutta.

Oikeuskanslerin mukaan kärjäoikeuden menettely ei vastannut julkisuuslain vaatimuksia, kun se ei vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön viivytyksettä ja viimeistään kahden viikon kuluessa. Kärjäoikeus ei ollut reagoinut kahden viikon määräajassa mitenkään kantelijan asiakirjapyyntöön. Kantelijan pyytämä tuomio olisi voitu tallentaa Ritu-rikostuomiosovelluksesta suoraan pdf-tiedostoksi ja lähettää kantelijalle sähköpostitse heti sen jälkeen, kun kärjäoikeuden kanslian rikostiimi oli selvittänyt, minkä rikosasian tuomiosta oli kysymys.

Oikeuskansleri totesi, että julkisuuslain mukaan asiakirjan antamisesta ei peritä maksua

muun muassa silloin, kun julkinen sähköisesti talletettu asiakirja lähetetään tiedon pyytäjälle sähköpostitse. Näin ollen kantelijalle ilmoitetulle tuomioasiakirjan maksullisuudelle ei ollut oikeudellisia perusteita. Oikeuskansleri kiinnitti käräjäoikeuden huomiota siihen, että julkisen sähköisesti talletetun asiakirjan lähettäminen sähköpostitse on julkisuuslain mukaan maksutonta (OKV/899/1/2018 ja OKV/900/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Virheellinen menettely hovioikeuspiirin käräjäoikeuspäivystyksessä

Hovioikeuspiirin käräjäoikeuspäivystyksessä ilmeni virhe puhelujen siirtämisessä käräjäoikeudessa päivystyspuhelimesta toiseen. Kyseinen käräjäoikeus oli sittemmin yhdistynyt toisen käräjäoikeuden kanssa uudeksi käräjäoikeudeksi. Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä näkemykset koskien tapahtuma-aikaista käräjäoikeuspäivystystä uuden käräjäoikeuden tietoon. Asia käsiteltiin oikeuskanslerinvirastossa hovioikeuden presidentin tekemän ilmoituksen perusteella.

Käräjäoikeudessa oli tapahtuma-aikaisena viikonloppuna ollut kiireellisten asioiden käsittelyä varten hovioikeuspiirin puhelinpäivystys. Poliisi oli useita kertoja yrittänyt soittaa sille ilmoitettuun käräjäoikeuden puhelinpäivystyksen numeroon saadakseen kiireellisen televalvontavaatimuksen käsiteltävä tuomioistuimessa. Puheluihin ei kuitenkaan ollut vastattu.

Käräjäoikeudessa oli ollut kaksi päivystyspuhelinia. Koska päivystäjällä oli koko viikonloppu ajan ollut hallussaan näistä päivystyspuhelimista se, jonka numeroa ei ollut ilmoitettu päivystysnumeroksi, olisi päivystäjällä olleeseen puhelimeen tullut tehdä soitonsiirto toisesta päivystyspuhelimesta. Tätä ei kuitenkaan ollut tehty,

joten puheluihin vastaamattomuus johtui kyseisestä puuttuneesta soitonsiirrosta.

Kyse oli mitä ilmeisimmin ollut erehdyksestä päivystäjän perehdyttämisessä. Apulaisoikeuskanslerilla ei näin ollen ollut perusteita kohdistaa moitetta päivystäjään, joka oli kaikesta päätellen toiminut parhaan tietämyksensä mukaan. Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin, että käräjäoikeuden olisi tullut huolehtia siitä, että päivystyspuhelimia koskeneet menettelytavat olivat päivystäjän tiedossa ja että päivystyspuhelimien välisten soitonsiirtojen tekeminen oli riittävästi ohjeistettu (OKV/27/31/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Virhe käräjäoikeuden pääkäsittelykutsussa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen, kun asianosaisille lähetetään kutsuja. Pääkäsittelykutsussa oli ollut väärä vuosiluku.

Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan otettaessa huomioon asian luonne ja virheen laatu istuntoon osallistumiseen halukas ja käsittelyajankohdasta epävarma kantelija olisi todennäköisesti varmistanut oikean käsittelyajankohdan. Oikean käsittelyvuoden oli täytynyt tulla kantelijan tietoon, kun istutuspäivää oli sovittu.

Istunnossa oli tarkoitus korjata samojen osapuolten välisessä aikaisemmassa oikeudenkäynnissä tuomioon jäänyt puute. Istunnossa ei ollut tullut esille sellaista uutta, jota ei olisi käsitelty jo edellisessä oikeudenkäynnissä. Kantelija oli vastannut kanteeseen kirjallisesti, eikä hän ollut valittanut tuomiosta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan virhettä ja käräjätuomarin tuottamusta oli pidettävä luonteeltaan vähäisenä, eikä sen voitu katsoa aiheuttaneen kantelijalle merkittävää haittaa tai vahinkoa

(OKV/1890/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Lehvä).

Käräjäoikeuden tuomion antamisen aikataulu

Kantelussa arvosteltiin käräjäoikeuden menettelyä riita-asian kokonaisuudessa, jossa oli lähes 500 kantajaa. Käräjäoikeus antoi asiaa koskeneet tuomiot useissa erissä siten, että ensimmäiset kahdeksan tuomiota annettiin noin kahden ja puolen kuukauden kuluttua pääkäsitteilyn päättymispäivästä. Kuukauden kuluttua tästä käräjäoikeus ryhtyi antamaan tuomioita viikoittain siten, että viimeinen tuomio annettiin noin viisi ja puoli kuukautta pääkäsitteilyn päättymisestä. Kantelijan mielestä kaikki tuomiot olisi kuitenkin tullut antaa yhdellä kertaa.

Lain mukaan pääsääntö on, että tuomio annetaan 14 päivän kuluessa pääkäsitteilyn päättymispäivästä. Jos tuomiota ei voida erityisestä syystä antaa sanotussa määräajassa, se on annettava niin pian kuin mahdollista.

Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluvastauksessaan, että käräjäoikeuden menettelyä antaa tuomiot kerrotuin tavoin useissa erissä oli pidettävä varsin poikkeuksellisenä. Toisaalta mainittu riita-asian kokonaisuus oli itsessään hyvin poikkeuksellinen oikeudenkäynti. Asiassa oli useita satoja kantajia, yhteinen pääkäsitteily käsitti 20 istunto-päivää ja todistelu oli laajaa, kun asiassa muun ohella kuultiin yli 30 todistajaa ja asiantuntijaa.

Apulaisoikeuskanslerin mielestä käräjäoikeuden menettelyä arvioitaessa oli ennen kaikkea otettava huomioon asiakokonaisuuden laajuus. Tuomioiden antaminen usealle sadalle kantajalle oli ymmärrettävästi hyvin haasteellista. Tuomiot tuli laatia niiden eroavaisuudet huomioon ottaen. Jokaiselle kantajalle ei sinällään annettu erillistä tuomiota, vaan yhdellä tuomiolla voitiin ratkaista

useamman henkilön kanteet, kuten kantelijan tapauksessa kahdelle kantajalle. Kantajat olivat lisäksi etukäteen tietoisia käräjäoikeuden tarkoituksesta antaa tuomiot useissa erissä. Asiasta oli keskusteltu jo valmisteluistunnossa ja pääkäsitteilyn päätyttyä käräjäoikeus oli ilmoittanut koska ensimmäiset tuomiot oli tarkoitus antaa ja ilmoitettu aikataulu oli myös toteutunut. Käräjäoikeus oli hakemuksesta pidentänyt valitukselle varattua määräaikaa siten, että kaikilla kantajilla oli ollut vähintään kolme kuukautta aikaa valituksen tekemiselle. Kukaan kantajista ei ollut hakenut muutoista käräjäoikeuden tuomioon.

Apulaisoikeuskansleri totesi kokoavasti, että asiakokonaisuus oli aineistosta päätellen ollut poikkeuksellisen laaja ja tuomioiden antaminen oli ollut työlästä. Kaikkia tuomioita ei ymmärrettävistä syistä voitu antaa yhdellä kertaa. Ei myöskään ilmennyt, että kantajien oikeusturva olisi vaarantunut käräjäoikeuden menettelytavasta.

Apulaisoikeuskanslerilla ei esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ollut oikeudellisia perusteita todeta käräjäoikeuden menettelleen hänen toimenpiteitään edellyttävällä tavalla antaessaan tuomiot useissa erissä (OKV/124/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Rikostuomioiden jakelun ja täytäntöönpanon viipyminen hovioikeuksissa

Oikeuskanslerin viraston suorittaman rangaistus-tuomioiden tarkastamisen yhteydessä ilmeni ke-sällä 2017 yhdessä rikosasiassa, että tuomion jakelu rikostuomiosovellus Ritussa oli jäänyt hovioikeudessa muodostamatta ajallaan. Tässä jakelussa on kysymys tuomioon sisältyvien tietojen välittämisestä kyseisessä sovelluksessa täyt-
töntöönpano- ja rekisteriviranomaisille. Asiaa selvitettäessä ilmeni, että rikostuomioiden jakelu

näytti jääneen vuosina 2013–2017 lukuisissa muissakin tapauksissa hovioikeuksissa muodostamatta. Apulaisoikeuskansleri päätti ottaa omana aloitteenaan tarkemmin selvitettäväksi hovioikeuksien menettelyn rikostuomioiden jakelussa. Samaan asiakokonaisuuteen yhdistettiin myöhemmin yksittäinen kantelu, jossa kantelija arvosteli hänelle tuomitun vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon viipymistä.

Apulaisoikeuskansleri pyysi kaikilta hovioikeuksilta selvityksen lokakuussa 2017 ja helmikuussa 2018 listatuista asioista, joissa hovioikeudet eivät tietojärjestelmän mukaan olleet muodostaneet jakelua Ritussa järjestelmän vuonna 2013 tapahtuneen käyttöönoton jälkeen. Hovioikeudet esittivät sekä erinäisiä yksittäisiä että yleisluontoisempia syitä sille, että rikostuomioiden jakelua ei ollut tehty asianmukaisesti. Selvitysten perusteella oli kuitenkin tehtävissä johtopäätös, että hovioikeuksissa oli yhtä hovioikeutta lukuun ottamatta lukuisissa tapauksissa laiminlyöty muodostaa rikostuomioiden jakelut asianmukaisesti. Pisimmillään hovioikeuden tuomion jakelu oli ollut muodostamatta usean vuoden ajan. Näytti siis apulaisoikeuskanslerin mukaan siltä, että kyse oli varsin laajasta ja pitkäaikaisesta ongelmasta, jota voitiin pitää vakavana.

Apulaisoikeuskansleri totesi tammikuussa 2019 antamassaan päätöksessään yleisesti, että 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. Yleisenä lähtökohtana on pidettävä sitä, että rangaistukset pannaan täytäntöön mahdollisimman pian niiden tultua täytäntöönpanokelpoiksi. Hovioikeuksien tulee järjestää rikostuomioiden jakelua koskevat menettelytapansa ja mahdolliset ohjeistuksensa si-

ten, että jakelut tulevat asianmukaisesti muodostetuiksi.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti neljän hovioikeuden vakavaa huomiota rikostuomioiden jakelun asianmukaiseen muodostamiseen. Hän totesi päätöksessään muun ohella lisäksi, että Oikeusrekisterikeskuksen ilmoittaman mukaan vuoden 2019 alussa oli tarkoitus toimittaa hovioikeuksille uusi listaus hovioikeuksien rikostuomioista, joissa ei ollut muodostettu jakelua. Apulaisoikeuskansleri pyysi Oikeusrekisterikeskusta toimittamaan kyseisen listauksen sen valmistuttua myös hänelle tiedoksi.

Asiakokonaisuuteen liittyneessä kantelussa arvosteltiin ehdottoman vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon viipymistä, kun Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikkö oli kantelussa tarkoitettussa tapauksessa ryhtynyt tuomion täytäntöönpanotoimiin vasta yli kaksi vuotta hovioikeuden päätöksen antamisen jälkeen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiassa ei ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella näin pitkää aikaa hovioikeuden ratkaisun ja rangaistuksen täytäntöönpanon aloittamisen välillä olisi voitu pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä. Ensijaisena syynä täytäntöönpanon viipymiseen näytti olleen, että hovioikeus oli laiminlyönyt ratkaisuaan koskevan jakelun muodostamisen Ritussa. Asiassa ei ollut enää jälkikäteen tarkalleen selvitettävissä, mistä syystä tuomion jakelua ei ollut muodostettu asianmukaisesti. Apulaisoikeuskansleri totesi kanteluasiaa kokonaisuutena arvioiden, ettei hänellä ollut hovioikeuden menettelyn osalta aihetta enempään lisätoimenpiteisiin, vaan hän katsoi edellä mainitussa omana aloitteena tutkimassaan asiassa hovioikeuteen yleisesti kohdistamansa toimenpiteen riittäväksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi lisäksi päätöksessään mainitun perusteella, että Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikön olisi ollut kantelussa tarkoitettussa tapauksessa perusteltua

tehokkaammin selvittää mahdollista rikostuomion jakelun puuttumista hovioikeudessa. Apulaisoikeuskansleri saattoi täytäntöönpanoyksikön tietoon esittämänsä näkökohdat, jotka koskivat tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuuden selvittämistä (OKV/3/50/2018 ja OKV/1453/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Oikeusrekisterikeskus toimitti huhtikuussa 2019 apulaisoikeuskanslerille tiedoksi edellä kerrotun uuden listauksen hovioikeuksien rikostuomioista, joissa ei ollut muodostettu jakelua. Hovioikeudet ilmoittivat yhtä lukuun ottamatta, että kyseisessä listauksessa olleet asiat olivat sellaisia, joissa tuomioiden jakelua ei kuulunutkaan muodostaa. Yksi hovioikeus ilmoitti, että kolmessa asiassa jakelu oli inhimillisen erehdyksen vuoksi jäänyt virheellisesti muodostamatta.

Apulaisoikeuskansleri totesi joulukuussa 2019 antamassaan päätöksessä, 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 tehty päivitys, joka mahdollistaa Ritussa haun hovioikeuksien ratkaisuksista, joissa ei ole muodostettu yhtään jakelua. Apulaisoikeuskansleri piti toivottavana, että hovioikeudet aktiivisesti käyttäisivät tätä mahdollisuutta seurata antamiensa tuomioiden jakelua, jolloin hovioikeudet voivat tarvittaessa itse puuttua jakelussa ilmeneviin puutteisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, ettei hovioikeuksien rikostuomioiden jakelussa enää ilmennyt sellaisia oikeudellisesti merkityksellisiä epäkohtia, joihin hänellä ylimpänä lailisuusvalvojana olisi ollut perusteita puuttua (OKV/9/50/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskans-

leri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Hovioikeuden päätöksen lähettäminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi hovioikeuden tietoon käsityksensä sen virheellisestä menettelystä päätöksen lähettämisessä hovioikeudessa puhevaltaa käyttäneelle.

Kanteluasiassa ilmeni, että hovioikeus oli lähettänyt valitusluvan epäämistä koskeneen päätöksensä riita-asiassa ns. sivuväliintulijan asiamiehelle tämän vanhaan sähköpostiosoitteeseen. Asiamies oli ilmoittanut väliintulohakemuksessa ja vastauskirjelmässä sivuväliintulijan prosessiosoitteeksi toimistonsa yhteystiedot. Hovioikeus oli päätöstä lähettäessään kuitenkin virheellisesti käyttänyt hovioikeuden asiamiestietokantaan jo vuosia aiemmin tallennettua asiamiehen vanhaa sähköpostiosoitetta. Hovioikeuden mukaan sille ei ollut tullut päätöstä lähetettäessä ilmoitusta virheellisestä sähköpostiosoitteesta. Asiamies oli saanut päätöksen vasta usean kuukauden kuluttua pyydettyään sitä nimenomaisesti hovioikeudesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hovioikeuden on säännösten mukaan lähetettävä ratkaisustaan viipymättä kappale kaikille hovioikeudessa puhevaltaa käyttäneille. Syynä virheelliseen menettelyyn näytti olleen tiedonkulun katkos. Asian valmistelusta vastanneen jäsenen tiedossa olleet asiamiehen uudet yhteystiedot eivät olleet välittyneet hovioikeuden kirjaamoon eivätkä päätöksen lähettäneelle lainkäyttösihteerille.

Apulaisoikeuskansleri toi lisäksi esille, että hovioikeus oli selvityksensä mukaan sittemmin ohjeistanut toimintaansa vastaisen varalle. Asiassa ei ilmennyt, että hovioikeuden menettely olisi aiheuttanut sivuväliintulijalle oikeudenmenetyksiä (OKV/712/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Hovioikeuden menettely jatkokäsittelyluvasta tiedottamisessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti hovioikeuden ja hovioikeudenneuvoksen huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen sekä viivytyksettömyyteen kiireellisiä asiaryhmiä koskevien valitusten käsittelyssä.

Hovioikeus oli myöntänyt kantelijalle jatkokäsittelylupa mutta ei ollut maininnut tälle, että lupa oli myönnetty vain osittain eli oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevilta osin. Hovioikeus ei ollut ottanut kantaa jatkokäsittelylupan myöntämiseen siltä osin kuin kantelijan valitus koski kärjähovioikeuden hylkäämää vaatimusta turvaamistoimenpiteestä. Turvaamistoimivaatimuksen osalta kantelijan jatkokäsittelylupahakemus käsiteltiin muodollisesti vasta sitten, kun hovioikeus antoi lopullisen ratkaisun oikeudenkäyntikuluja koskevassa asiassa.

Oikeudenkäymiskaaren mukaan jatkokäsittelylupa voidaan myöntää myös osittain ja kysymyksen myöntämisestä muilta osin voidaan tällöin siirtää ratkaistavaksi valituksen käsittelyn yhteydessä. Tästä tulisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kuitenkin tiedottaa asianosaisia, jotta heille välittyvä oikea kuva heidän asiansa käsittelystä tuomioistuimessa. Hovioikeudessa oli siten menetelty virheellisesti jatkokäsittelyluvasta tiedottamisen yhteydessä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen otti lisäksi kantaa valituksen käsittelyn viivytyksettömyyteen. Kun kantelijan jatkokäsittelylupahakemus käsiteltiin turvaamistoimivaatimuksen osalta muodollisesti vasta asian lopullisen ratkaisun yhteydessä, turvaamistoimea koskevan asian käsittely kesti yli vuoden ja kaksi kuukautta. Tätä on pidettävä sinällään pitkänä aikana kiireellisesti käsiteltävässä asiaryhmässä (OKV/1680/1/2018 ja OKV/415/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Purkuhakemuksiin annettujen päättösten perusteleminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Oikeuskansleri arvioi kahdessa ratkaisussaan korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen riittävyttä suhteessa asian luonteesta johtuviin vaatimuksiin.

Ensimmäisessä asiassa kantelijoiden vakuutus-oikeuden lainvoimaisten päätösten purkamista koskevissa hakemuksissa oli kysymys vakuutus-oikeuden päätöksistä, joilla oli ratkaistu heidän vanhuuseläkkeensä määrä, jonka määräämisessä kantelijat olivat katsoneet tulleen kohdelluksi epätasa-arvoisesti.

Kantelijat olivat hakemuksissaan esittäneet useita vakuutus-oikeuden menettelyä koskevia väitteitä, joiden perusteella vakuutus-oikeuden tekemät päätökset olisi heidän mielestään tul- lut purkaa. Perusteet koskivat suullisen käsitte- lyn toimittamatta jättämistä vakuutus-oikeudessa sekä asioiden selvittämisen laiminlyöntiä ja puut- teita päätösten perustelemissa eli ne koski- vat lainkäytön legitimiisyyden kannalta keskei- sen tuomioistuimen lakisääteiden velvoitteiden toteuttamista. Kysymys ei ollut purun uusimista koskevista asioista. Korkein hallinto-oikeus oli päätöksessään perustellut purkua koskevien hake- musten hylkäämisen yksilöidysti ainoastaan suul- lisen käsittelyn toimittamatta jättämisen osalta.

Oikeuskansleri katsoi asian laatu huomioi- den, että hallintolainkäyttölaissa säädetty perus- teluvelvollisuus, jolla osaltaan toimeenpannaan perustuslaista ilmenevä velvoite turvata oikeu- denmukaisen oikeudenkäynnin takeet, olisi to- teutunut kattavammin, mikäli korkein hallinto- oikeus olisi hieman yksilöidymmin perustellut päätöksensä myös siltä osin kuin kantelijat oli- vat esittäneet väitteet asioidensa selvittämisel- vollisuuden laiminlyönnistä ja puutteista pää-

tösten perustelemissa vakuutus oikeudessa (OKV/631/1/2018 – OKV/636/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Toisessa tapauksessa korkein hallinto-oikeus oli antamassaan päätöksessä esittänyt sovellettavat lainkohdat, jolla se oli hylännyt purkuhakemuksen. Oikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että tämä on eräänlainen standardiperustelu. Hän viittasi vuoden 2020 alussa voimaan tulevaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, jonka mukaan purkuasiassa annettavaa päätöstä voidaan perustella esittämällä pelkästään sovelletut lainkohdat, jollei asian luonne edellytä muita perusteluja.

Ylimääräinen muutoksenhaku koski maantielain mukaista tiesuunnitelmaa koskevaa asiaa. Kantelijan mukaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ollut perehdytty purkuhakemuksen huolella ja annettua päätöstä olisi tullut perustella enemmän. Oikeuskanslerin mukaan purkuhakemuksen hylkäävän ratkaisun perustelut täyttivät perusteluille asetettavat vaatimukset, eikä asiassa ylitetty tuomioistuimelle kuuluvaa harkintavaltaa eikä sitä käytetty väärin. Kantelu ei johtanut laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin (OKV/776/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Valitusasian viipyminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi valitusasian käsittelyajan korkeimmassa hallinto-oikeudessa ylittäneen asian laatuun ja laajuuteen nähden kohtuullisena pidettävän ajan.

Asian käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli kestänyt yli kaksi vuotta ja viisi kuukautta. Korkeimman hallinto-oikeuden selvityk-

sen mukaan asian käsittely oli viivästynyt muun muassa yleisen työtilanteen ja kysymyksessä olevan asiaryhmän työtilanteen ruuhkautumisen sekä asian ensimmäisen esittelijän eläköitymisen vuoksi. Selvityksestä ei ilmennyt, että asia olisi ollut poikkeuksellisen suuritöinen lukuun ottamatta sitä, että asiassa seitsemän kuukautta kestänyt osapuolten kuulemismenettely oli ollut tavanomaista monivaiheisempi ja laajempi.

Korkein hallinto-oikeus totesi selvityksessään, että kantelijan asian vaiheet alemmissa tuomioistuimissa ja viranomaisissa olivat kestäneet jo sinänsä huomattavan pitkään ja että tällaisessa tilanteessa on erityisen valitettavaa, että asian käsittelyyn korkeimmassa hallinto-oikeudessa ovat vaikuttaneet sen selvityksessään mainitsevat käsittelyaikaa pidentäneet tekijät.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että käsittelyn joutuisuudella ylimässä tuomioistuimessa on korostunut merkitys tapauksissa, joissa asian aiemmat käsittelyvaiheet jo ovat kestäneet kauan (OKV/1171/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Viipyminen ja käsittelyaika-arvion antaminen hallinto-oikeudessa

Apulaisoikeuskansleri saattoi hallinto-oikeuden tietoon käsityksensä valituksen käsittelyn viivästyisestä sekä asian käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihin vastaamisesta.

Kunnallisvalitus oli jätetty hallinto-oikeuteen helmikuussa 2016. Päätös asiassa annettiin vasta noin kolmen vuoden kuluttua helmikuussa 2019. Käsittely oli viivästynyt hallinto-oikeuden selvityksen mukaan muun muassa hankittujen lisäselvitysten vuoksi sekä sen takia, että erään toisen valituksen ratkaisemista samaan aikaan pidettiin aiheellisenä. Käsittely viivästyi myös osaston vaikean työtilanteen ja sairastapausten

vuoksi. Apulaisoikeuskansleri piti kuitenkin valituksen käsittelyaikaa selvästi liian pitkänä.

Asian käsittelyvaihetta koskeviin tiedusteluihin annetuissa vastauksissa esitetyt arviot olivat muuttuneet asian käsittelyn edetessä. Arvion tarkoitus on olla informatiivinen, eikä lainkohdan tarkoituksen voitu apulaisoikeuskanslerin mukaan katsoa toteutuvan, jos arviot poikkeavat hyvin paljon todellisesta käsittelyajankohdasta (OKV/1610/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Valitusasioiden käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallinto-oikeudessa olleiden valitusten käsittely oli viivästynyt aiheettomasti. Asiassa oli kysymys kolmesta vuonna 2017 vireille tulleesta tuulipuistojen yleiskaavaa koskevasta valituksesta. Hallinto-oikeus oli ilmoittanut käsittelevänsä vuonna 2017 vireille tulleet valitusasiat viimeistään vuonna 2019.

Elokuussa 2017 vireille tulleen ja kesäkuussa 2019 ratkaistun valituksen diaarilehden merkintöjen mukaan tapaukselle ei ollut tehty vuoden 2018 aikana mitään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan valituksen käsittely oli aiheettomasti viivästynyt.

Kaksi muuta kesäkuussa 2017 vireille tullutta valitusta olivat vireillä vielä 3.12.2019. Apulaisoikeuskanslerin mukaan myös näiden valitusten käsittely oli aiheettomasti viivästynyt. Hän pyysi hallinto-oikeutta ilmoittamaan, kun valitukset on ratkaistu. Se ilmoitti, että asiat oli ratkaistu 17.12.2019.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli vuonna 2018 kiinnittänyt saman hallinto-oikeuden huomiota kaavavalitusten käsittelyn kestoan. Apulaisoikeuskansleri oli tehnyt laillisuusval-

vontakäynnin tuomioistuimeen vuonna 2018 (OKV/80/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Viipyminen ja käsittelyaika-arvion antaminen vakuutus-oikeudessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutus-oikeuden ja vakuutus-oikeustuomarin vakavaa huomiota perustuslain säännökseen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen säännökseen jokaisen oikeudesta oikeudenkäyntiin kohtuullisessa ajassa. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti vakuutus-oikeustuomarin huomiota käsittelyaika-arvion antamista koskevan hallintolainkäyttölain säännöksen tarkoitukseen ja säännöksen noudattamiseen.

Kantelijan tapaturma-asiaa koskevan valituksen käsittely oli kestänyt vakuutus-oikeudessa 5 vuotta ja 10 kuukautta. Vakuutus-oikeus oli todennut käsittelyn viivästyneen ja määrännyt valtion maksamaan kantelijalle hyvitystä oikeudenkäynnin viivästymisestä. Apulaisoikeuskansleri totesi kantelijan asian käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkä, ja hän katsoi käsittelyn viivästyneen aiheettomasti. Viivästys oli loukannut kantelijan perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi kohtuullisessa ajassa ja ilman aiheetonta viivytystä. Vakuutus-oikeus oli siten laiminlyönyt velvollisuutensa asian käsittelyssä. Viivästymisen taustalla olleiden seikkojen vuoksi apulaisoikeuskansleri kuitenkin katsoi riittäväksi laillisuusvalvonnalliseksi toimenpiteeksi vakavan huomion kiinnittämisen edellä mainittuihin säännöksiin.

Apulaisoikeuskansleri viittasi vakuutus-oikeuden ylituomarin ja osaston johtajan vastuuseen vakuutus-oikeuden tuloksellisuudesta

ja toimintakyvystä, ja pyysi vakuutus oikeutta ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä tapaturma-asioiden käsittelyn viivytyksetömyyden varmistamiseksi jatkossa. Hän pyysi samassa yhteydessä vakuutus oikeutta toimittamaan tiedon syys-joulukuussa 2019 ratkaistujen tapaturma-asioiden käsittelyajoista.

Kantelija oli lisäksi useita kertoja tiedustellut arviota asiansa käsittelyajasta vakuutus oikeudelta. Hänelle toistuvasti annetut arviot asiansa ratkaisuaikajankohdista olivat jääneet toteutumatta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että käsittelyaikaa koskevan arvion tarkoituksena on, että asianosainen saa realistisen käsityksen asiansa käsittelyyn kuluva ajasta. Kantelijan tapauksessa säännöksen tarkoitus oli jäänyt toteutumatta (OKV/1901/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Helsingin ja Hämeenlinnan hallinto-oikeudet

Apulaisoikeuskansleri teki 26.3.2019 laillisuusvalvontakäynnit Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen (OKV/4/51/2019) ja 2.4.2019 Helsingin hallinto-oikeuteen (OKV/3/51/2019). Käynnit jat-

koivat apulaisoikeuskanslerin kaikkiin hallinto-oikeuksiin kohdistunutta valvontakäyntien sarjaa, jonka hän oli aloittanut edellisvuonna käymällä Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeuksissa. Valvontakäyntien erityisinä aihealueina olivat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ulkomaalaisasioiden asiaryhmät.

Helsingin hovioikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 12.11.2019 laillisuusvalvontakäynnin Helsingin hovioikeuteen. Käynnillä käsiteltiin erityisesti hovioikeuden suorittamaa käräjäoikeuksien valvontaa. Lisäksi keskusteltiin muun ohella rikostuomiosovellus Ritun haasteista sekä apulaisoikeuskanslerin havainnoista rikosuhrimaksujen määräämisessä. (OKV/12/51/2019)

Helsingin käräjäoikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 27.11.2019 laillisuusvalvontakäynnin Helsingin käräjäoikeuteen. Käynnillä keskusteltiin muun muassa oikeuskanslerinviraston suorittamasta alioikeuksien valvonnasta, käräjäoikeuden johtamis- ja ohjausjärjestelmistä sekä käräjäoikeuden tekemistä havainnoista liittyen rikosasioiden nopeaan käsittelyyn toimivuuteen ja vaikutuksiin. Lisäksi apulaisoikeuskansleri tapasi erillisessä tilaisuudessa käräjäoikeuden henkilökuntaa. (OKV/9/51/2019)

SYYTTÄJÄLAITOS

Oikeuskanslerin tuomioistuimiin ja syyttäjiin kohdistamalla laillisuusvalvonnalla on useita yhtymäkohtia. Varsin tavanomaista on, että samassa kantelussa arvostellaan sekä tuomioistuimen että syyttäjän menettelyä. Lisäksi kanteluasioiden ohella syyttäjän menettelyn asianmukaisuutta selvitetään usein oma-aloitteisesti rangaistustuomioita tarkastettaessa vireille saatetuissa asioissa sekä tuomarien tekemiksi epäiltyjä virkarikoksia koskeissa asioissa. Tyypillisesti näin menettellään esimerkiksi tapauksissa, joissa tuomari on tuominnut vastaajan syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta, samoin kuin tilanteissa, joissa tuomari on tuominnut vastaajan muuhun tai ankarampaan rangaistukseen kuin mitä laissa on säädetty.

Syyttäjän menettelystä tehtyjä kanteluja tuli kertomusvuonna vireille 87 ja ratkaistiin 72 (vuonna 2018 kanteluita sekä saapui että ratkaistiin 101).

Oikeuskansleri voi valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaan siirtää kanteleen käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Vuositaitin siirretään valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi muutama yksityishenkilön tekemäksi epäiltyä rikosta koskeva syyteharkintakantelu, jossa kantelija on tyytymätön syyttäjän syyteharkintaratkaisun lopputulokseen tai syyttäjän tutkinnanjohtajan esityksestä tekemään päätökseen esituskinnan rajoittamisesta. Kyseisenlaisten asioiden siirtämisen on vakiintuneesti katsottu olevan pe-

rusteltua siitä syystä, että valtakunnansyyttäjä voi kyseisissä asioissa paitsi arvioida syyttäjän menettelyn lainmukaisuuden myös tarvittaessa suorittaa uuden harkinnan alaisensa syyttäjän ratkaisemassa asiassa. Kertomusvuonna valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi siirrettiin ainoastaan kaksi kanteluasiaa, joista toinen koski syyttäjän päätöstä esitutkinnan rajoittamisesta ja toinen asiakirjapyyntöä.

Ylimpien laillisuusvalvojen tehtävät syyttäjien virkarikosasioissa lisääntyivät, kun 1.10.2019 voimaan tulleen Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan syyttäjänä valtiosyyttäjän, johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän, aluesyyttäjän ja apulaissyyttäjän menettelyä koskevassa virkarikosasiasia on joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä. Jo ennestään ylimmät laillisuusvalvojat ovat lain mukaan toimineet syyttäjänä valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän menettelyä koskevassa virkarikosasiasia.

Oikeuskansleri pyysi poliisia ilmoittamaan sen tutkittaviksi tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista. Pyyntö on vastaavanlainen kuin jo aiemmin poliisille esitetty pyyntö ilmoittaa tuomarin epäilyä lainvastaista menettelyä virkatoimessa koskevista asioista. Oikeuskansleri sopi ilmoitusten ohjaamisesta oikeuskanslerille eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Tarvittaessa oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat yksittäistapauksessa kes-

kenään siitä, kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisimmin kuuluu. Uuden sääntelyn kolmena ensimmäisenä voimassaolokuukautena poliisi ilmoitti oikeuskanslerille kymmenestä tutkittavakseen tulleesta asiasta. Niistä yksi siirrettiin oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, koska tutkintapyyntö koski oikeusasiamiehen jo kanteluasiana arvioimaa syyttäjän menettelyä.

Ratkaisuja

Syytteen nostaminen vanhentuneesta rikoksesta

Apulaisoikeuskansleri antoi kihlakunnansyyttäjälle huomautuksen virheellisestä menettelystä syytteen nostamisessa. Syyttäjä oli toimittanut asiassa haastehakemuksen käräjäoikeuteen sen jälkeen, kun syytteen nostamiselle asetettu kahden vuoden määräaika oli päättynyt. Teko oli siten vanhentunut jo syyttäjällä syyteharkinnassa. Asia kävi ilmi tarkastettaessa tuomioistuimien rangaistustuomioita.

Apulaisoikeuskansleri totesi syyttäjän menettelleen virheellisesti syyttäjän tehtävien ydinalueella eli nostaessaan asiassa syytteen teosta, jonka syyteoikeus oli vanhentunut syyteharkinnan aikana. Syyttäjän menettely oli ollut omiaan edesauttamaan käräjäoikeuden virheellisen ratkaisun syntymistä ja siitä vastaajalle aiheutunutta oikeudenloukkausta, ja sitä oli pidettävä luonteeltaan vakavana (OKV/28/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen). Ks. myös s. 99.

Laillisuusvalvontakäynnit

Valtakunnansyyttäjän toimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 4.12.2019 laillisuusvalvontakäynnin valtakunnansyyttäjän toimistoon. Käynnin aiheina olivat muun ohella Syyttäjälaitoksen uusi organisaatio, syyttäjätöiminnan sisäinen seuranta ja valvonta sekä yhteistyökäytänteet tuomareiden ja syyttäjien virkarikosasioiden käsittelyssä. (OKV/13/51/2019)

ASIANAJAJAT, JULKISET OIKEUSAVUSTAJAT JA LUVAN SAANEET OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJAT

ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTIAVUSTAJIEN VALVONTA

- Oikeuskansleri valvoo, että asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskeva valvontajärjestelmä toimii lainmukaisesti ja että palveluiden käyttäjien sekä asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien oikeusturva toteutuu.
- Oikeuskansleri valvoo oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan toimintaa.
- Oikeuskansleri voi panna vireille valvonta-asian valvontalautakunnassa esimerkiksi kantelun perusteella.
- Valvontalautakunta ja eräissä asioissa oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi määrätä lain tai hyvän asianajajatavan vastaisesta menettelystä kurinpitoseuraamuksen.
- Oikeuskansleri tarkastaa valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tekemät ratkaisut.
- Oikeuskansleri voi valittaa valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaisuksista Helsingin hovioikeuteen.

Yleistä

Suomessa ei ole voimassa yleistä avustajapakkoa eli asianosaisen velvollisuutta ottaa avustaja hoitamaan asiaansa tuomioistuimessa. Suomessa ei ole myöskään asianajajamonopolia eli asianosaisen velvollisuutta valita avustajakseen asianajaja. Vuoden 2013 alusta voimaan tulleiden säännösten mukaan asianosaisen on kuitenkin käytettävä oikeudenkäyntiasiamiestä tai -avustajaa ylimääräisessä muutoksenhaussa korkeimmassa oikeudessa.

Riita- ja rikosasioita sekä lastensuojeluasioita tuomioistuimissa käsiteltäessä oikeudenkäyntiasiamiehenä tai -avustajana saa toimia pääsääntöisesti vain asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja. Vastavasti vain heidät voidaan määrätä puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi rikosasioissa ja vain he voivat antaa oikeusapua.

Asianajajat ovat asianajajaluetteloon merkityjä julkisoikeudellisen yleisen asianajajayhdistyksen (Suomen Asianajajaliiton) jäseniä. Asianajajaksi voidaan hyväksyä oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, joka on rehelliseksi tunnettu sekä muilta ominaisuuksiltaan ja elämäntavoiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa. Lisäksi asianajajaksi hyväksyttävän henkilön on pitänyt suorittaa asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskeva tutkinto (asianajajatutkinto) ja saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä sellainen käytännön kokemus kuin Suomen Asianajajaliiton säännöissä määrätään. Asianajajaksi hyväksyttävä ei myöskään saa olla konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuutensa saa olla rajoitettu.

Suomen Asianajajaliiton sääntöjen mukaan henkilön on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkin-

non suoritettuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeushoidon alalla tai siihen verrattavissa oikeustieteellistä koulutusta edellyttävissä toimissa tai tehtävissä, kuitenkin vähintään kaksi vuotta avustavana lakimiehenä, julkisena oikeusavustajana tai itsenäisenä asianajotehtävien hoitajana taikka muussa sellaisessa toimessa, jossa hän on vastaavassa määrin hoitanut asianajotehtäviä. Asianajajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa ja jäsenten noudatettavaksi vahvistettuja ohjeita. Suomen Asianajajaliiton valtuuskunta on vahvistanut hyvää asianajajatapaa koskevat ohjeet ja palkkio-ohjeen. Asianajajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

Julkiset oikeusavustajat ovat valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiirien oikeusaputoimistojen virkamiehiä. Julkisen oikeusavustajan kelpoisuusvaatimuksena on oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto sekä riittävä kokemus oikeudenkäyntiavustajan tai tuomarin työstä. Julkisen oikeusavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät sekä kaikissa toimeksiannoissa noudattaa hyvää asianajajatapaa. Julkisiin oikeusavustajiin sovelletaan lisäksi valtion virkamieslain säännöksiä virkamiehen yleisistä velvollisuuksista.

Vuoden 2013 alusta lukien luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ovat toimineet valtion viranomaisen (oikeudenkäyntiavustajalautakunnan) myöntämän luvan nojalla. Lupa myönnetään henkilölle, joka on suorittanut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon ja saavuttanut riittävän perehtyneisyyden oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, joka on rehellinen eikä ilmeisen sopimaton tehtävään. Myöskään hän ei saa olla konkurssissa eikä hänen toimintakelpoisuuttaan saa olla rajoitettu. Riittävä perehtynei-

syys on henkilöllä, joka on suorittanut asianajajatutkinnon tai tuomioistuinharjoittelun, toiminut vähintään vuoden ajan syyttäjän tehtävässä tai toiminut oikeustieteen ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen vähintään vuoden ajan muussa tehtävässä, joka perehdyttää oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan toimeen.

Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan tulee rehellisesti ja tunnollisesti täyttää hänelle uskotut tehtävät. Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien velvollisuuksista säädetään tarkemmin luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa. Luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan kuluttajan kannalta sopimattomaan tai hyvän tavan vastaiseen menettelyyn sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalakia.

Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontajärjestelmät koostuvat hyväksymismenettelyistä ja kurinpitomenettelyistä.

Jos asianajaja ei enää täytä sopivuutta koskevia kelpoisuusvaatimuksia, Suomen Asianajajaliiton hallituksen on erotettava hänet yhdistyksestä. Oikeuskanslerilla on oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta olla asianajajana. Suomen Asianajajaliiton hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Valvonta-asiaa käsitellessään Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta arvioi, onko asianajaja rehellisesti ja tunnollisesti täyttänyt hänelle uskotut tehtävät sekä kaikessa toiminnassaan noudattanut hyvää asianajajatapaa. Asianajajan valvontamenettelyssä

ei sen sijaan arvioida asianajajan hoitamassa asiassa tehdyn ratkaisun oikeellisuutta tai asianajajan onnistumista hoitamassaan tehtävässä. Jos tehtävän hoitamisessa on kuitenkin tapahtunut selvä taitovirhe, voi arvioitavaksi tulla kysymys asianajajan velvollisuuksien laiminlyönnistä tehtävän asianmukaisen hoitamisen edellyttämän ammattitaidon tai muun kyvykkyyden puuttumisen vuoksi.

Valvontalautakunta voi määrätä asianajajalle kurinpidollisen seuraamuksen, joita ovat Suomen Asianajajaliiton jäsenyydestä erottaminen, vähintään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Valvonta-asia tulee vireille asianajajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja on laiminlyönyt velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (asianajaja osoitetaan epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi). Valvonta-asia tulee vireille myös, kun Suomen Asianajajaliiton hallitus on päättänyt siirtää tietoonsa tulleen asian Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Suomen Asianajajaliiton hallitus on siirtänyt esimerkiksi asianajajien toimistojen tarkastusten yhteydessä tietoonsa tulleita asioita valvontamenettelyyn.

Julkisen oikeusavustajan virkasuhteen päättämiseen sovelletaan valtion virkamieslain yleisiä säännöksiä. Julkiset oikeusavustajat ovat kurinpidollisten seuraamusten osalta asianajajien tapaan Suomen Asianajajaliiton valvonnan alaisia.

Oikeudenkäyntiavustajalautakunnan on peruutettava lupa oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana toimimiseen, jos luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. Luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille määrättäviä kurinpidollisia seuraamuksia ovat luvan peruuttaminen, vähin-

tään 500 ja enintään 15 000 euron seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluu oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle. Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimiva valvontalautakunta tekee oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle esityksen luvan peruuttamisesta tai seuraamusmaksun määräämisestä. Varoituksen ja huomautuksen määräämisestä päättäminen kuuluu valvontalautakunnalle. Valvontasia tulee vireille luvan saaneeseen oikeudenkäyntiavustajaan kohdistuvalla kirjallisella kantelulla, oikeuskanslerin ilmoituksella (oikeuskanslerilla on oikeus panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja osoitetaan epärehelliseksi, ymmärtämättömäksi tai taitamattomaksi taikka hänet havaitaan toimeensa muutoin sopimattomaksi).

Vuoden 2013 alusta voimaan tulleissa säännöksissä korostetaan Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivien valvontalautakunnan ja valvontayksikön riippumattomuutta. Valvontayksikkö valmistelee valvontalautakunnassa käsiteltävät valvonta- ja palkkioriiita-asiat. Valvontayksikköön kuuluva toimihenkilö ei saa osallistua Suomen Asianajajaliitolle kuuluvien muiden kuin asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan liittyvien asioiden hoitamiseen, jos osallistuminen voi vaarantaa valvontayksikön tehtävien hoidon riippumattomuutta ja puolueettomuutta.

Oikeuskanslerin rooli valvonnassa

Oikeuskanslerin tehtäväkenttä jakautuu oikeudellisesti toisaalta oikeuskanslerin perustuslaissa säädettyihin tehtäviin, joihin sisältyy julkista teh-

tävää hoitavien laillisuusvalvonta, ja toisaalta asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan. Julkista tehtävää hoitavien valvontaan sovelletaan valtioneuvoston oikeuskanslerista annettua lakia, kun taas asianajajien ja julkisten oikeusavustajien toiminnan valvontaan sovelletaan asianajajista annettua lakia ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvontaan luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annettua lakia.

Asianajajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on oikeus ilmoituksellaan Suomen Asianajajaliitolle panna vireille valvonta-asia, jos hän katsoo, että asianajaja laiminlyö velvollisuutensa. Oikeuskanslerilla on myös oikeus vaatia Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajaa kohtaan, jos hän katsoo, ettei tällä ole oikeutta toimia asianajajana.

Oikeuskansleri saa valvontatehtävänsä toteuttamista varten tiedokseen Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa sekä valvontalautakunnan valvonta- ja palkkioriiita-asioissa tekemät päätökset. Lisäksi yleisten syyttäjien on ilmoitettava oikeuskanslerille asianajajaa koskevasta syytteestä, tuomiosta ja syyttämättä jättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Kertomusvuonna oikeuskanslerille tehtiin kahdeksan ilmoitusta.

Oikeuskanslerilla on oikeus valittaa Suomen Asianajajaliiton hallituksen liiton jäsenyyttä koskevissa asioissa ja valvontalautakunnan valvonta-asioissa tekemistä päätöksistä Helsingin hovioikeuteen ja hovioikeuden päätöksistä korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Hovioikeuden on valitusasiaa käsiteltäessä varattava oikeuskanslerille tilaisuus tulla kuulluksi valituksen johdosta ja tarvittaessa esittää todistelua ja muuta selvitystä.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa määrätä asianajajille kurinpidollisia seuraamuksia. Jos asianajajan menettelystä kannellaan suoraan oikeuskanslerille, oikeuskansleri siirtää tällaisen kantelun yleensä Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle valvontamenettelyä varten. Kertomusvuonna valvontalautakunnalle siirrettiin kymmenen kantelua. Kantelua ei kuitenkaan siirretä, jos kantelu on ilmeisen aiheeton tai jos on selvää, että valvontalautakunta jättäisi kantelun tutkimatta. Valvontalautakunta ei ota tutkittavaksi aikaisemmin ratkaistua asiaa koskevaa kantelua, ellei kantelussa ole esitetty asiaan vaikuttavaa uutta selvitystä. Korkein oikeus on katsonut (KKO 1997:158), että vaikka lautakunnan päätöksellä ei ole sellaista oikeusvoimavaikutusta kuin tuomioistuimen ratkaisulla, Suomen Asianajajaliitossa ratkaistua kurinpitoasiata ei voi menestyksellisesti saattaa uudelleen vireille, ellei vaatimuksen tueksi esitetä uusia, ratkaisun kannalta merkityksellisiä seikkoja. Jos tapahtumista, joista kantelussa on kysymys, on kulunut enemmän kuin viisi vuotta, se voidaan jättää valvontalautakunnassa tutkimatta. Asianajajaa koskeva kantelu voi johtaa myös siihen, että oikeuskansleri vaatii Suomen Asianajajaliiton hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin asianajajan asianajajayhdistyksen jäsenyyttä koskevassa asiassa. Palkkioriiita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka valvontalautakunnan menettelystä valvonta-asiassa tai palkkioriiita-asiassa, kantelu liittyy julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvontaan. Asianajajista annetun lain mukaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenet toimivat ratkaistessaan liiton jäsenyyttä koskevia asioita virkavastuulla ja valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarin vastuulla. Valvontalautakunnan menettelyä koske-

vassa kantelussa voi olla kysymys esimerkiksi siitä, että valvontalautakunnan väitetään jättäneen kantelun perusteettomasti tutkimatta tai että sen jäsenen väitetään olleen esteellinen.

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain mukaan oikeuskanslerilla on vastavalla tavalla kuin asianajajien osalta oikeus panna ilmoituksellaan vireille luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskeva valvonta-asia. Valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskevan valvonta-asian. Luvan peruuttamisesta ja seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen kuuluvat kuitenkin oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, jolle valvontalautakunta voi tehdä asiasta esityksen. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta voi myös antaa varoituksen tai palauttaa valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Oikeuskansleri valvoo myös sitä, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ja Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan menettely täyttää hyvän hallinnon vaatimukset ja että myös valvontamenettelyn kohteena olevan asianajajan, julkisen oikeusavustajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan oikeusturva toteutuu. Oikeuskansleri antoi kertomusvuonna kaksi valvontalautakunnan menettelyyn liittyvää seuraamuksen sisältänyttä ratkaisua. Lisäksi oikeuskansleri valitti hovioikeuteen kolmesta valvontalautakunnan ratkaisusta.

Ratkaisuja

Valvontalautakunta ei noudattanut hyvän hallinnon periaatetta

Oikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkitavaksi Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan menettelyn koskien suullisia kuulemisia. Valvontalautakunta

oli järjestänyt suullisen kuulemisen koskien kahta luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa. Suullisen käsittelyn tallenteesta ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan pöytäkirjasta ilmeni, että toinen kuultavista oli saanut nähtäväkseen kantelijan edustajan valvontalautakunnalle lähettämän sähköpostiviestin vasta valvontalautakunnan suullisessa kuulemisessa. Sähköpostiviestissä oli kyse kantelijan väitteestä, jonka mukaan avustaja oli painostanut peruuttamaan kantelun. Oikeuskansleri pyysi valvontalautakuntaa antamaan selvityksen siitä, miksi kaikkea asian käsittelyyn liittynyttä materiaalia ei ollut toimitettu etukäteen kuultavalle tutustuttavaksi. Samassa yhteydessä hän pyysi valvontalautakuntaa antamaan selvityksen siitä, millä perusteella henkilöitä oli kuultu samanaikaisesti ja mistä syystä tieto molempien läsnäolosta puuttui valvontalautakunnan esityksestä oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle.

Oikeuskansleri totesi, että asianajajan tai lupalakimiehen oikeusturva edellyttää asianajajalain ja hallintolain säännösten valossa, että valvontamenettelyn alainen henkilö saa ennen suullista käsittelyä haltuunsa kaiken sen materiaalin, mitä suullisessa käsittelyssä on tarkoitus käsitellä ja että hänellä on mahdollisuus valmistautua vastaamaan häntä koskeviin väitteisiin. Materiaali on näin ollen myös toimitettava riittävän ajoissa. Se seikka, että valvontalautakunnan ratkaisukäytännössä on selvityksen mukaan suhtauduttu ankarasti kantelijan painostamiseen kantelun peruuttamiseksi, pikemmin korostaa tämänkaltaisen väitteen hallintolain vaatimusten mukaisen käsittelyn tärkeyttä. Oikeuskansleri katsoi, että valvontalautakunnan menettely ei ollut tältä osin täyttänyt asianajajalaissa ja hallintolaissa säädettyjä asianmukaisen käsittelyn vaatimuksia. Oikeuskansleri kiinnitti valvontalautakunnan huomiota lisäksi huolellisuuteen seuraamusesitysten laatimisessa.

Sen sijaan oikeuskansleri ei katsonut valvontalautakunnan menetelleen moitittavasti järjestäessään valvonta-asioissa kahden kuultavan samanaikaisen kuulemisen ottaen huomioon, että kummassakin tapauksessa kantelija oli sama ja kyse oli saman toimeksiannon hoitamisesta. Menettelyä voitiin pitää perusteltuna valvontalautakunnan asian selvittämismääräajasta kannalta. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että suullisten kuulemisten yhteydessä tulee jatkossa arvioida asiaa myös asianosaisen aseman ja salsapidon kannalta (OKV/23/50/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Valvontalautakunnan menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa

Kantelussa arvosteltiin Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvontayksikön päällikön menettelyä. Kantelija oli saanut valvontayksikön päälliköltä asiakirjapyyntöön vastauksen noin kolmen kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä.

Oikeuskansleri totesi, että valvonta-asoiden käsittelyyn valvontalautakunnassa ja valvontayksikössä sovelletaan julkisuuslain säännöksiä. Kyseessä oli ollut julkisuuslaissa tarkoitettu asiakirjapyyntö, joka oli koskenut suurta määrää asiakirjoja ja asian selvittäminen oli aiheuttanut tavanomaista suuremman työmäärän. Tällöinkin asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava viimeistään kuukauden kuluessa asiakirjapyyntöön esittämisestä. Kantelijan asiakirjapyyntöön käsittely valvontalautakunnassa oli näin ollen viivästynyt huomattavasti julkisuuslaissa säädetystä määräajasta.

Kantelijan asiakirjapyyntö oli koskenut julkisia ratkaisuselosteita, jotka valvontalautakunta laatii valvonta- ja palkkiorito-asioista. Kantelija oli pyytänyt tiedon niiden ratkaisujen julki-

sista ratkaisuseloista, joiden ratkaisukokoonpanoon oli kuulunut tietty valvontalautakunnan jäsen. Kantelijalle toimitettiin yksittäinen julkisen päiväkirjan ote siitä ratkaisusta, jonka kokoonpanoon kyseinen valvontalautakunnan jäsen oli kuulunut ja lisäksi valvontalautakunnan julkinen päiväkirja, josta ilmenivät kaikki ne valvontalautakunnan ratkaisut, joista on tilattavissa julkiset ratkaisuselosteet. Kantelijalle todettiin, että julkisesta päiväkirjasta ei voi hakea julkisia ratkaisuselosteita kokoonpanoon kuuluneen valvontalautakunnan jäsenen nimellä ja että hän voi halutessaan tehdä maksullisen asiakirjatilauksen kaikista julkisista ratkaisuseloista.

Oikeuskansleri totesi, että kantelijan tiedonsaantioikeuden toteutuminen hänen yksilöimiensä asiakirjojen osalta olisi käytännössä edellyttänyt, että kantelijalle olisi toimitettu kaikki valvontalautakunnan julkiset ratkaisuselosteet sen selvittämiseksi, minkä ratkaisujen ratkaisukokoonpanoihin kyseinen valvontalautakunnan jäsen oli kuulunut. Tämä olisi aiheuttanut kantelijalle huomattavia kustannuksia ja runsaasti vaihua. Vaihtoehtoisesti valvontalautakunnan henkilöstö olisi joutunut manuaalisesti käymään läpi kaikki valvontalautakunnan julkiset ratkaisuselosteet kantelijan asiakirjapyyntöä toteuttamiseksi. Tällöin merkittävä osa valvontayksikön resursseista olisi jouduttu sitomaan asiakirjapyyntöön vastaamiseen, mikä olisi aiheuttanut huomattavaa haittaa valvontayksikön ja valvontalautakunnan toiminnalle. Tämän vuoksi oikeuskansleri katsoi, että valvontalautakunnan asiakirjahallinto ei ollut kaikilta osin julkisuuslaissa säädetyn hyvän tiedonhallintavan mukainen. Hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu, että julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Saadun selvityksen mukaan valvontalautakunnassa on meneillään tietojärjestelmähanke, jonka yhteydessä tarkoituksena on uusia nykyinen valvontarekisteri ja vähentää manuaalisia työtapoja

sekä parantaa asiointi- ja asiakaspalvelua asiakirjojen tilaamisessa sekä tietojen hakemisessa.

Oikeuskansleri kiinnitti valvontayksikön päällikön huomiota julkisuuslaissa asiakirjapyyntöä viivytyksettömästi käsittelystä säädettyyn sekä valvontalautakunnan huomiota siihen, mitä julkisuuslaissa on säädetty hyvästä tiedonhallintatavasta ja velvollisuudesta suunnitella asiakirja- ja tietohallinto sekä tietojärjestelmät siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa (OKV/1875/1/2018, ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Valitukset valvontalautakunnan ratkaisuksista

Oikeuskansleri valitti Helsingin hovioikeuteen Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ratkaisusta koskien asianajajalle määrättävää seuraamusmaksua. Valvontalautakunta oli määrännyt seuraamusmaksun asianajajalle, joka oli menetellyt toistuvasti moitittavasti muun muassa asiakasvarojen käsitellessä. Oikeuskansleri katsoi, että seuraamuksena asianajajan menettelystä tulisi olla Asianajajaliitosta erottaminen. Asiassa oli kyse siitä, onko seuraamusmaksu riittävä seuraamus tapauksen olosuhteisiin nähden, kun otetaan huomioon valvontalautakunnan aiempi ratkaisukäytäntö (OKV/17/41/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Oikeuskansleri vaati valituksessaan Helsingin hovioikeudelle, että hovioikeus kumoaisi Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan ratkaisut kahdessa valvonta-asiassa, joissa luvan saanelle oikeudenkäyntiavustajalle oli määrätty yhteiseksi seuraamukseksi menettelystään varoitus. Oikeuskansleri vaati myös, että hovioikeus palauttaisi kyseiset kaksi valvontasia valvontalautakunnan käsiteltäväksi.

Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja oli toiminut useiden päämiesten oikeusapulain mukaisena avustajana kansainvälistä suojelua koskevissa muutoksenhakuasioissa. Valvontalautakunta oli ratkaisuisaan katsonut, että luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan toimittamiin palkkio- ja tulkkauslaskuihin oli liittynyt useita epäselvyyksiä. Hän oli lisäksi rikkonut salassapitovelvollisuutta ja laiminlyönyt pyytää tuomioistuimelta lupaa sijaisen käyttöön toimeksiantojen hoitamisessa ja vaatinut palkkiota sijaisen suorittamista toimenpiteistä.

Toisessa valvonta-asiassa luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja oli hoitanut toimeksiantoa huolimattomasti ja ammattitaidottomasti ja jättänyt vastaamatta yhteydenottopyyntöön. Menettelyt olivat molemmissa tapauksissa olleet valvontalautakunnan ratkaisujen mukaan toistuvia. Valvontalautakunta oli katsonut, että oikeudenmukaisena yhteisenä seuraamuksena oli pidettävä varoitusta.

Oikeuskansleri ei yhtynyt valvontalautakunnan käsitykseen. Hän katsoi, että valvontalautakunnan ratkaisut olivat korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tarkoitettulla tavalla seuraamusharkinnan osalta ilmeisen virheellisiä. Vaikka valvontalautakunnalla on harkintavaltaa sen suhteen, tuleeko moitittavasta menettelystä määrätä huomautusta tai varoitusta vakavampi seuraamus, harkintavaltaa käytettäessä ei tule perusteettomasti poiketa valvontalautakunnan ja oikeudenkäyntiavustajalautakunnan aikaisemmasta käytännöstä.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan menettely oli vaarantanut tämän päämiesten oikeusturvan. Päämiehet olivat lisäksi olleet erityisen haavoittuvassa olevassa asemassa olevia henkilöitä, joiden asioissa voi olla kysymys oikeudesta henkeen, terveyteen ja turvallisuuteen. Heidän mahdollisuutensa valvoa avustajan työtä ovat usein varsin ra-

jalliset esimerkiksi kielitaidosta johtuvista syistä. Oikeuskansleri katsoi myös, että valvontalautakunta ei ollut huolehtinut asian riittävästä selvittämisestä (OKV/54/41/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Valvontalautakunta oli jättänyt tutkimatta luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan menettelyn asiassa, jossa hän kantelun mukaan toimissaan rikosasiassa vastaajien puolustajana oli asian vireillä ollessa kirjoittamissaan julkisissa blogikirjoituksissa nimitellyt epäasiallisesti syyttäjän todistajia ja todistelutarkoituksessa kuultavia henkilöitä. Valvontalautakunnan mukaan kyse oli ollut oikeudenkäyntiavustajan tehtävän ulkopuolella ja vapaa-aikana laadituista kirjoituksista, jotka eivät olleet olleet tuomioistuimen arvioitavina. Pelkästään sitä, että luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja avusti päämiehiään oikeudenkäynnissä, ei voitu valvontalautakunnan mielestä pitää riittävänä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain soveltamisperusteena.

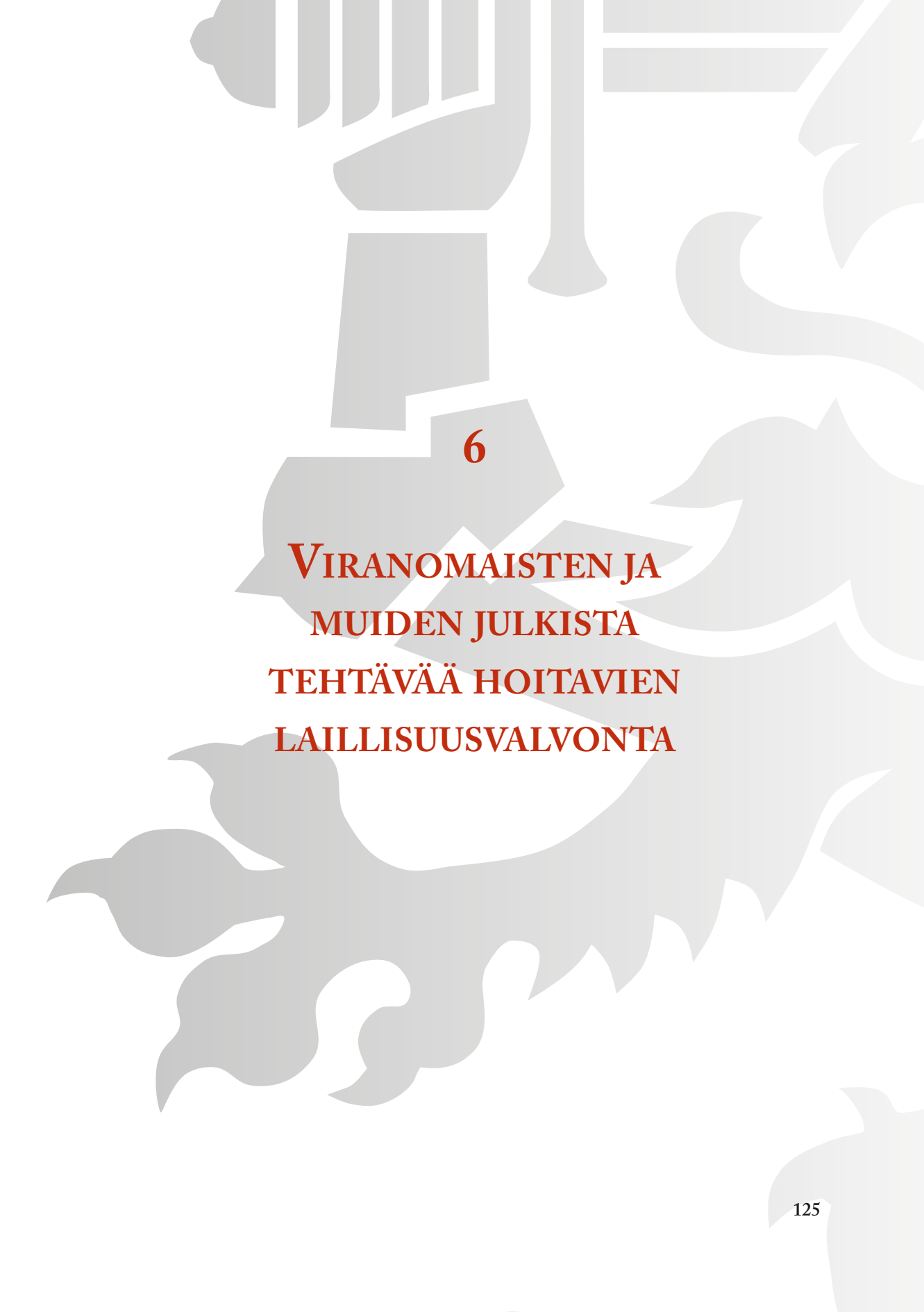
Apulaisoikeuskanslerin sijainen vaati valituksessaan Helsingin hovioikeutta kumoamaan valvontalautakunnan ratkaisun ja palauttamaan valvonta-asian valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Hän arvioi valvontalautakunnan näkemyksestä poiketen, että kysymys oli ollut oikeudenkäyntiavustajalaissa tarkoitettusta oikeudenkäyntiavustajan tehtävien hoitamisesta ja siten valvontalautakunnan toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Valvontalautakunnan ratkaisu oli sen vuoksi korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tarkoitettulla tavalla ilmeisen virheellinen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi valvontalautakunnan aiemmin antamaan ratkaisuun, jossa osittain samoja blogikirjoituksia koskeva kantelu oli valvontalautakunnassa tutkittu. Hän totesi, että luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevassa laissa säädetyt velvollisuudet

voivat koskea menettelyä oikeudenkäyntiavustajana muutoinkin kuin vain itse oikeudenkäynnissä. Valituksessa viitattiin tässä yhteydessä oikeudenkäyntiavustajalaissa säädettyyn velvollisuuteen olla pyrkimättä vaikuttamaan tuomioistuimeen epäasiallisin keinoin ja saattamatta sen työtä tai ratkaisua epäasiallisen arvostelun kohteeksi. Oikeuskirjallisuudessa velvollisuuden sisältönä on pidetty muun ohella sitä, ettei asiakkaan asiaa ajeta julkisuudessa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan on ilmeistä, että pyrkimys ajaa asiaa julkisuu-

den avulla tapahtuu määritelmällisesti muualla kuin tuomioistuimessa tai oikeudenkäyntiin liittyvissä asiakirjoissa tai yhteydenpidossa. Hänen mielestään on siten mahdollista esimerkiksi julkisilla blogikirjoituksilla rikkoa oikeudenkäyntiavustajalaissa säädettyjä velvoitteita. Valvontalautakunnan olisi tullut tutkia kantelu ainakin siltä osin kuin asiaa ei ollut tutkittu jo edellä mainitun aiemman valvonta-asian käsittelyssä (OKV/64/41/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Laura Pyökäri).



6

VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA

VIRANOMAISTOIMINNAN VALVONTA

Lähtökohtia

- viranomaisten ja valtioneuvoston toiminnan valvonta muodostavat laillisuusvalvonnallisen kokonaisuuden
- viranomaistoiminnan asianmukaisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista käytännössä arvioidaan oikeuskanslerin eri toimintamuotoja tarkoituksenmukaisella tavalla käyttäen ja yhdistellen
- ylin laillisuusvalvonta on luonteeltaan viranomaisten omaa sisäistä laillisuusvalvontaa täydentävää valvonnan valvontaa
- tavoitteina vaikuttavuus, laadukkuus ja joutuisuus

Valvontatoimien kokonaisuus

- kantelut
- tarkastukset
- omat aloitteet

Kantelun käsittely

- oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta
- oikeuskansleri ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta
- asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys
- oikeuskansleri ei käsittele yli kaksi vuotta vanhaa asiaa koskevaa kantelua, ellei siihen ole erityistä syytä

Laillisuusvalvontakäynnit

- mahdollistavat muun ohella viranomaistoiminnan yhtenäisyyden ja yleisten soveltamiskäytäntövirheiden selvittämistä
- toimivat ennaltaehkäisevästi
- edistävät vuorovaikutusta ja tiedonvaihtoa valvottavien kanssa
- saattavat antaa tietoa lainsäädännön puutteista ja ongelmakohdista

Omat aloitteet

- kohteena erityisesti rakenteelliset ongelmat (esim. puutteet sääntelyssä, ohjeistuksessa tai virkamiesten koulutuksessa)
- virikkeitä muun ohella muussa laillisuusvalvonnassa tehdyistä havainnoista ja mediaseurannasta

Seuraamukset

- ylimmät laillisuusvalvojat voivat määrätä syytteen nostettavaksi ja ajaa syytettä laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa
- huomautus
- huomion kiinnittäminen lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn
- toimenpiteet oikaisun saamiseksi (etenkin ylimääräinen muutoksenhaku lainkäyttöasioissa)
- oikeuskanslerilla on lisäksi oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi tai muuttamiseksi, jos niissä on valvonnassa havaittu puutteita tai ristiriitaisuuksia tai jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja

ULKOASIAINHALLINTO

Lausuntoja

YK:n TSS-oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpano

Oikeuskansleri antoi lausunnon YK:n TSS-oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevan määräaikaisraportin laatimiseksi. Lausuntopyyntöön liitteenä olevassa Suomelle osoitetussa kysymysluettelossa pyydettiin antaman tietoja muun muassa lastensuojelupalveluista ja selostamaan olemassa olevia järjestelmiä, joilla valvotaan laitoksissa tai sijaishuollossa olevien lasten oikeuksia.

Oikeuskansleri toi lausunnossaan esille, että apulaisoikeuskansleri teki vuosina 2018–2019 valvontakäyntejä, jotka kohdistuivat kuntien lastensuojeluntoimeen, kuntia lastensuojelussa ohjaaviin ja valvoviin aluehallintovirastoihin sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon. Valvontakäyntien tarkoituksena oli saada tietoa kuntien lastensuojelun tilanteesta, sen toimivuudesta, sijaishuollon valvonnasta ja lastensuojelua koskevista rakenteellisista kysymyksistä siinä tarkoituksessa, kuinka lastensuojelun asiakaina olevien lasten oikeudet toteutuivat. Yhtenä lastensuojelujärjestelmän rakenteellisena ongelmana valvontakäynneillä tuli esille lastensuojelun sijaishuoltopaikkoja sekä kuntien lastensuojelua ohjaavien ja valvovien aluehallintovirastojen voimavarojen vähäisyys.

Valvontakäyntien seurauksena apulaisoikeuskansleri otti omasta aloitteesta tutkittavaksi erään

aluehallintoviraston tilanteen lastensuojelua koskevien kanteluiden ruuhkautumisen vuoksi. Kantelun käsittelyn aikana valtion vuoden 2019 lisätalousarvioon otettiin aluehallintovirastoille lisämääräraha, jonka avulla aluehallintovirastot saivat lisää henkilötyövuosia lastensuojelun ohjaukseen ja valvontaan (OKV/40/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Lisäksi ulkoasianhallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos ulkoasianhallinnon suoritteiden maksuista annetun ulkoministeriön asetuksen muuttamiseksi (OKV/5/20/2019), ks. s. 65

Ratkaisuja

Vastaus kanteluasioihin, jotka koskevat Syyrian leirillä olevien kotiuttamista

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti antoi lokakuussa 2019 ratkaisun useisiin kanteluihin koskien Syyriassa leirillä olevien henkilöiden kotiuttamista. Oikeuskansleri pohti ratkaisussaan, onko hallituksella tai viranomaisilla velvollisuus ryhtyä suomalaisten tai heihin rinnastuvien Suomen pysyvän oleskeluluvan omaavien henkilöiden kotiuttamiseen (OKV/998/1/2019), ks. s. 62.

OIKEUSHALLINTO

Oikeushallinnon toimialan merkittävien kanteluasiaryhmä edellä jo selostettujen tuomioistuin- ja syyttääsioiden jälkeen oli ulosottoviranomaisten menettelystä tehdyt kantelut. Niitä tuli kertomusvuonna edellisvuoden tavoin vireille 65 asiaa ja niitä ratkaistiin 64 (63 vuonna 2018). Ratkaistuista asioista kahdessa ilmeni aihetta arvostella ulosottoviranomaisen menettelyä.

Lausuntoja

Henkilötodistelun vastaanottaminen videotallenteelta hovioikeudessa

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausunnon arviomuistiosta, joka koski henkilötodistelun vastaanottamista kuva- ja äänitallenteelta hovioikeudessa.

Oikeuskansleri totesi, että arviomuistio oli laadittu perusteellisesti. Hänen mukaansa se sisälsi asianmukaisen arvion esitetyn menettelyn suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja siinä oli hyvin tunnistettu asiaan liittyvät oikeudelliset kysymykset. Oikeuskansleri pani merkille, että menettelyn soveltaminen vastaisi myös ns. uhridirektiivin tavoitteita liittyen rikosten uhrien suojeluun. Mainittujen tavoitteiden toteuttaminen oli hänen mukaansa painava argumentti esitetyn menettelyn puolesta.

Oikeuskanslerin mukaan todistelun vastaanottamista koskevat kehittämistarpeet olivat kiistattomat. Menettelyn käytöllä saavutettavat hyödyt olisivat niin huomattavat, että järjes-

telmän käyttöönotto olisi perusteltua. Lisäksi oikeuskansleri totesi, että hovioikeusmenettelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista ottaa henkilötodistelu vastaan samoja menettelyjä ja periaatteita noudattaen kaikissa asioissa.

Menettelyn mahdollisen käyttöönoton voitiin odottaa lyhentävän oikeudenkäyntien kestoa sekä hillitsevän asianosaisille oikeusprosesseista aiheutuvia kustannuksia. Oikeuskansleri piti molempia seikkoja merkittävänä oikeusturvaa parantavana elementtinä. Oikeudenkäyntien kesto laajoissa asioissa sekä osapuolille aiheutuvat oikeudenkäyntikustannukset ovat hänen mukaansa merkittävä oikeusturvaongelma.

Oikeuskansleri totesi, että arviomuistiossa ei erikseen tuotu esille muutoksen epäsuoria vaikutuksia puheenjohtajan prosessinjohtoon. Hänen mukaansa menettelyn toimivuus edellyttää, että käräjäoikeuksissa puheenjohtajat huolehtivat riittävästä prosessinjohtosta ja että he käyttävät aktiivisesti kyselyoikeuttaan. Tämä ei oikeuskanslerin näkemyksen mukaan kuitenkaan edellytä oikeudenkäymiskaaren säännösten muutoksia (OKV/13/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Lehvä).

Rahanpesudirektiivin täytäntöönpano

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausuntonsa rahanpesudirektiivin täytäntöönpanoa koskevasta työryhmämietinnöstä. Direktiivi näytti sanamuotonsa ja tavoitteensa perusteella edellyttävän ehdotuksessa esitettyä tiukempaa ja sel-

keämmin rikoslaissa säädettävää rangaistavuuden laajentamista.

Oikeuskansleri totesi, että direktiivin edellytysten täyttymistä voimassaolevilla rikoslainsäännöksillä perusteltiin mietinnössä jossain määrin ikääntyneeseen oikeuskäytäntöön ja lainvalmisteluun perustuen. Työryhmän mietinnössä analysoitiin sinänsä ansiokkaasti aikaisempaan lainvalmisteluun ja oikeuskäytäntöön perustuen eri sääntelyvaihtoehtoja ja pyrittiin sisällyttämään rahanpesurikosdirektiivin vaatimukset rikoslain systematiikkaan ja suomalaiseen rikosoikeudelliseen perinteeseen. Direktiivissä on kuitenkin kyse aiemman lainsäädännön päivittämisestä nyky-aikaa vastaavaksi sekä rikosvastuun vähimmäisääntöjen yhtenäistämisestä Euroopan unionissa riippumatta aiemmasta kansallisesta sääntelystä. Voimassa oleva Suomen rikoslaki asetti pidemmälle meneviä edellytyksiä rahanpesun rangaistavuudelle kuin direktiivi.

Oikeuskansleri katsoi, että jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä tarkasti arvioida, täyttyvätkö kyseisessä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä asetetut sääntelyn tiukkuusvaatimukset ja sääntelyn tavoitteet ehdotetuissa lainmuutoksissa. Direktiivin ja sen tavoitteiden tehokas toimeenpano vaatii muutoksia ehdotukseen.

Oikeuskansleri kiinnitti lisäksi huomiota tarpeeseen varmistaa, että säännöskohtaiset perustelut ja itse lakiteksti ovat johdonmukaisessa suhteessa toisiinsa. Ehdotetun rikoslain 32 luvun 11 §:n säännöskohtaiset perustelut näyttivät sisältävän rajoitetumman tulkinnan säännöksen sisällöstä kuin mitä suoraan lakitekstistä olisi luettavissa.

Lähtökohtaisesti Euroopan unionin direktiivin voi katsoa täyttävän EU:n perusoikeusperuskirjan vaatimukset ja sääntelyn perustuminen unionin lainsäädäntöön on painava argumentti myös sen hyväksyttävyyden puolesta kansallisen perustuslain kannalta. Työryhmämietinnössä oli sinänsä asianmukainen luonnos hallituksen esityksen

jaksoksi suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Siinä voisi kuitenkin olla oikeuskanslerin mukaan aihetta vielä kootusti todeta, että vaikutuksiltaan ehdotukset vastaavat myös valtiosääntöisiä kriminalisointiperiaatteita. Sääntelyn tarkentaminen lausunnossa kuvatulla tavalla voi aiheuttaa vielä tarvetta päivittää säätämisyjärjestysperusteluiden sisältöä (OKV/20/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskeva selvitys

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausunnon julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskevasta selvityksestä.

Oikeuskansleri piti arviomuistiota hyvänä pohjana jatkovalmistelulle. Hän katsoi muun muassa, että perusoikeutena turvatun julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta on ongelmallista, että päätös yhtiöittämisestä voi käytännössä merkitä huomattavaakin julkisuuslain soveltamisalan kapenemista. Erityisen pulmallista tämä on asioissa, jotka perustuslain valossa ovat julkisia hallintotehtäviä mutta jotka eivät ole julkisuuslain tarkoittamalla tavalla julkisen vallan käyttöä.

Hyvän hallinnon toteuttamisen tulisi sääntelyn yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden vuoksi perustua mahdollisimman laajalti yleislainsäädäntöön. Puhtaasti markkinaehtoisesti toimivien yhtiöiden osalta oli perusteltua arvioida kuitenkin sääntelytilanteen olevan sellainen, ettei julkisuusperiaatetta pitänyt ulottaa niihin kuin vain mahdollisesti erityislainsäädännössä tarkasti ja täsmällisesti säädettävin osin. Hyvä arviointi yhtiön edun vaatimasta salassapidosta ja suhteesta julkisuuslain menettelytapoja sekä salassapitoperusteita koskevaan sääntelyyn osaltaan huolehtii siitä, että mahdolliset muutetut säännökset ovat myös käytännössä riittävän selkeitä soveltaa.

Oikeuskansleri totesi, että julkisuuslakia kehitettäessä on perusteltua arvioida kattavasti myös soveltamiseen liittyvät vaikeudet ja miettiä niihin vaikuttavat toimet, jotka oikeuskanslerin näkemyksen mukaan vaativat myös julkisuuslain ja hallintolain päivittämistä. Jatkovalmistelussa on tarpeen erityisen huolellisesti katsoa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain ja julkisuuslain soveltamisalojen määrittelyn mahdollisimman suuri yhtenäisyys sekä poikkeusten selkeä ymmärrettävyys ja perustelut (OKV/27/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin välinen yhteistyö

Oikeuskansleri antoi oikeusministeriölle lausunnon työryhmän mietinnöstä, joka koski Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteistyötä vankeusaikaisen rikollisuuden estämisessä ja laitosturvallisuuden ylläpitämisessä. Oikeuskansleri keskittyi lausunnossaan mietinnössä ehdotettuihin muutoksiin, jotka koskivat Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tietojen luovuttamista esitutkintaviranomaisille ja tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla.

Mietinnössä ehdotettiin, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettuun lakiin lisätään säännös, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksen tietojärjestelmään kuuluvasta turvallisuustietorekisteristä voidaan antaa esitutkintaviranomaisille tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Ottaen erityisesti huomioon turvallisuustietorekisteriin sisältyvien tietojen erityinen luonne teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaa tietojen luovutusta oli tarkoin arvioitava erityisesti perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan säännöksen kannalta.

Oikeuskansleri totesi, että vuoden 2020 alussa tulee voimaan julkisen hallinnon tiedon-

hallinnasta annettu laki (tiedonhallintalaki), johon sisältyy teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaan tietojen antamiseen liittyviä säännöksiä. Kyseiseen lakiin sisältyvät teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden käyttöä koskevat edellytykset turvaavat osaltaan sitä, että näitä teknisen käyttöyhteyden keinoja ei käytetä tarpeettomaan tiedonhankintaan ja estetään lainvastainen tietojen käsittely. Mietinnössä ei ylipäätään tuotu esille ehdotetun teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvan tietojen antamisen suhdetta tulevan tiedonhallintalain säännöksiin, jotka olivat olennaisia mietinnössä ehdotetun sääntelyn kannalta.

Lisäksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia ehdotettiin muutettavaksi siten, että Rikosseuraamuslaitos voisi myös oma-aloitteisesti luovuttaa esitutkintaviranomaisille turvallisuustietorekisterin tietoja, jotka ovat välttämättömiä kyseisen rekisterin mukaisiin käyttötarkoituksiin. Turvallisuustietorekisteriin sisältyvien tietojen erityispiirteiden vuoksi myös kyseistä muutosehdotusta oli arvioitava erityisesti perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan säännöksen kannalta.

Ehdotettuun säännökseen sisältyvä tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen oli asianmukaisesti sidottu välttämättömyyskriteeriin, jota perustuslakivaliokunta on peräänkuuluttanut arvioidessaan tietojensaantioikeuksia ylipäätään. Tätä sinällään perusteltua oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen edellytystä oli kuitenkin yksinään pidettävä riittämättömänä. Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa mietinnön osiossa esitettyjä näkemyksiä oli myös pidettävä riittämättömänä arviona esitetyn oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen perustuslainmukaisuudesta. Oikeuskansleri totesi, että jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkemmin arvioida muun ohella sitä, kuka Rikosseuraamuslaitoksessa päättää tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta. Lisäksi olisi syytä selkeyttää ainakin sitä,

kenelle esitutkintaviranomaisen sisällä Rikosseuraamuslaitos voi tietoja oma-aloitteisesti luovuttaa (OKV/32/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Lisäksi oikeushallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostoalvontaan liittyvät lausunnot:

- Hallituksen esitysten laatimisohteet (OKV/91/20/2018), ks. s. 65
- Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaa asetusta täydentävä lainsäädäntö (OKV/29/20/2019), ks. s. 68
- Jäädymtäm- ja konfiskaatioasetusta (EU 2018/1805) täydentävä lainsäädäntö (OKV/37/20/2019), ks. s. 68

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Toimivalta määrääkaiisiin virkasuhteisiin nimityksessä

Oikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen määrääkaiiseen virkasuhteeseen nimityksistä sekä virkavapauden myöntämistä koskevien säännösten noudattamisessa.

Oikeusministeriö oli tehnyt useita päätöksiä lainsäädäntöneuvosten määrääkaiisiin virkasuhteisiin nimityksistä ja päätökset kahden hakejohtajan määrääkaiisiin virkasuhteisiin nimityksistä yhteensä yli vuoden pituiseksi ajaksi.

Valtion virkamiesasetuksen mukaan nimityksistä virkamieheksi yli vuoden kestävään määrääkaiiseen virkasuhteeseen päättää se viranomaiainen, joka nimityksii vastaavaan virkaan. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan muun muassa muun johtajan ja lainsäädäntöneuvok-

sen nimityksii valtioneuvosto. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee nimityksien yli vuodeksi kestävään määrääkaiiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimityksii tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee myös virkavapauden myöntämisen yli kahdeksi vuodeksi näille virkamiehille.

Oikeuskansleri totesi, että oikeusministeriö oli menettelyllään ylittänym toimivaltansa. Vakiintuneen tulkinnan mukaan nimityksistä päättää valtioneuvoston yleisistunto, kun alle vuoden pituista määrääkaijaa jatketaan yli vuoden kestävksi. Oikeusministeriö oli myös päätöksellään jatkanum yli kaksi vuotta kestänyttä virkavapautta, vaikka asiasta päättämisen olisi kuulunut valtioneuvoston yleisistunnolle (OKV/15/50/2018 ja OKV/26/50/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Virheellinen menettely viranhakuilmoitusten julkaisemisessa

Oikeuskanslerin näkemymksen mukaan oikeusministeriön menettely viranhakuilmoitusten julkaisemisessa ei ollut hyvän hallinnon mukaista.

Oikeusministeriö oli julkaissum valtiolle.fi-palvelussa kahta apulaistietosuojavaaltuutetun virkasuhdetta koskevat hakuilmoitukset ja tiedottanum asiasta. Ministeriö oli kuitenkin poistanum hakuilmoitukset seuraavana päivänä, koska ne oli julkaistu erehdyksessä keskeneräisinä.

Oikeuskansleri totesi, että tilanne on voinum perustellusti aiheuttaa mahdollisten hakijoiden joukossa epätietoisuutta. Hyvän hallinnon mukainen menettely olisi ollut tiedottaa myös hakuilmoitusten poistamisesta ja siitä, että hakuilmoitukset julkaistaan myöhemmin uudelleen uudella hakuajalla.

Kanteluissa arvosteltiin myös hakuilmoituksissa ilmoitettuja kelpoisuusvaatimuksia ja haki-

joiden eduksi luettavaa kokemusta ja osaamista. Näiltä osin oikeuskansleri ei havainnut puutteita (OKV/1856/1/2018 ja OKV/1857/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Suomen vaakunaa esittävän piirroksen käyttö vaalilogona

Oikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota Suomen vaakunasta annetun lain vaakunaselitykseen ja erityisesti tinktuurien (värikyksen) merkitykseen. Vaakuna on itsenäisen valtion tunnus ja siksi siihen liittyy erityisen arvokkuuden odotus.

Oikeusministeriö oli vuoden 2018 presidentinvaalien vaalilogoksi valinnut Suomen vaakunaa esittävän piirroksen. Kantelija oli kiinnittänyt huomiota siihen seikkaan, että vaakunapiirros ei värikykseltään vastannut Suomen vaakunasta annetun lain vaakunaselitystä (OKV/1714/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Tasapuolisuus kieliryhmien edustajien valinnassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kieliasiaain neuvottelukunnan huomiota velvollisuuteen perustella ratkaisunsa riittävästi ja kirjata ne pöytäkirjoihin. Lisäksi hän kiinnitti neuvottelukunnan huomiota velvollisuuteen noudattaa tasapuolisuutta ja muita hyvän hallinnon perusteita. Suomalaisuuden Liitto ry kanteli oikeuskanslerille siitä, että se oli jätetty vuonna 2018 kutsu-
matta kieliasiaain neuvottelukunnan vuosittain järjestämille kieliasiaain neuvottelupäiville. Kieliasiaain neuvottelukunta toimii oikeusministeriön yhteydessä ja sen tehtävänä on seurata kielilainsäädännön täytäntöönpanoa ja kielellisten olojen kehitystä.

Neuvottelukunnan kokouspöytäkirjoissa ei ollut kirjauksia neuvottelupäiville kutsumisessa noudatettavista perusteista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että neuvottelukunnalla on toiminnassaan tapauskohtaista harkintavaltaa. Tällaista harkintavaltaa neuvottelukunnalla on ollut myös neuvottelupäivien osanottajia valitessaan. Harkintavaltaa rajaavat kuitenkin hallintolaissa säädetyt, kaikkia viranomaisia velvoittavat hyvän hallinnon periaatteet, joiden mukaan viranomaisen on muun muassa kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Neuvottelukunnan antamassa selvityksessä esitettiin perusteet neuvottelupäiville valittujen kutsumiselle. Nämä olisi ollut perusteltua kirjata neuvottelukunnan kokouspöytäkirjaan. Suomen kielen kieliryhmän edustajan vaihtaminen perusteluja esittämättä ja kirjaamatta voi helposti herättää epäilyksiä menettelyn tarkoituksen ja tasapuolisuuden suhteen (OKV/111/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

TUOMIOISTUIMET JA SYYTTÄJÄLAITOS

Ks. luku 5 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin s. 93.

ULOSOTTO

Lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpano

Apulaisoikeuskansleri otti kantaa eri viranomaisten toimintaan lapsikaappausasiassa annetun lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoon liittyen. Hän kiinnitti kihlakunnanvoudin ja johdettavan sosiaalityöntekijän huomiota heidän menet-

telyssään olleisiin puutteisiin. Lisäksi hän saattoi oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, tulisiko eräitä aiheeseen liittyviä säädöksiä ja ohjeistusta uudistaa. Hän pyysi ministeriöitä ilmoittamaan toimenpiteistään viimeistään 31.12.2019.

Hovioikeus oli määrännyt kantelijan lapsen palauttavaksi Suomesta toiseen Haagin lapsikaappaus sopimuksen osapuolena olevaan valtioon. Lapsi oli määräystä täytäntöönpanossa ollut melkein viikon sijoitettuna vastaanottokotiin ilman, että mikään tuomioistuin tai viranomainen oli tehnyt päätöstä sijoittamisesta. Asiassa oli laillisuusvalvonnallisesti kysymys muun muassa siitä, mitkä ovat käytettävissä olevat toimenpiteet lapsen palauttamismääräystä täytäntöönpanossa. Lisäksi kysymys oli siitä, mitkä ovat kihlakunnanvoudin ja johtavan sosiaalityöntekijän tehtävät ja keskinäiset vastuut, ja oliko täytäntöönpanossa menetelty niiden mukaisesti. Antamiensa selvitysten perusteella kihlakunnanvoudi ja johtava sosiaalityöntekijä olivat nähneet täytäntöönpanomenettelyn ja -toimenpiteet, samoin kuin toistensa tehtävät ja vastuut, keskenään ristiriitaisesti.

Lapsen palauttamisesta annetun määräyksen täytäntöönpanosta säädetään lapsen huolosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa (täytäntöönpanolaki). Apulaisoikeuskansleri katsoi, että palauttamismääräyksen täytäntöönpanosta vastanneen kihlakunnanvoudin olisi tullut saattaa kysymys täytäntöönpanolain nojalla tapahtuvasta lapsen väliaikaisesta sijoittamisesta (vastaanottokotiin) käräjäoikeuden ratkaistavaksi, sillä tiedossa oli, että menettely tulisi jo lähtökohdaisesti muodostumaan pitkäkestoiseksi. Tähän oli sinänsä erilaisia etenemistapavaihtoehtoja. Samalla käräjäoikeus olisi voinut lapsen väliaikaisen sijoittamisen asemesta tai sen lisäksi määrätä muista täytäntöönpanolaissa tarkoitetuista väli-

aikaisista turvaamistoimista. Lapsen väliaikaista sijoittamista koskevasta käräjäoikeuden päätöksestä asianosaisten olisi ollut mahdollista kannella ylemmälle tuomioistuimelle.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kihlakunnanvoudin olisi pitänyt huolehtia myös siitä, että johtavalla sosiaalityöntekijällä oli perusteet arvioida, mitä täytäntöönpanoon osallistuminen täytäntöönpanolain mukaan edellytti häneltä sosiaalihuollon viranomaisen edustajana. Täytäntöönpanolain mukaan sosiaalihuollon viranomaisen on oltava läsnä lasta noudettaessa ja annettava ulosottomiehelle virka-apua. Lisäksi sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava lapsen sijoittamisen toimeenpanosta, kun ulosottomies on päättänyt ottaa lapsen välittömästi haltuunsa tai kun tuomioistuin on määrännyt lapsen väliaikaisesta sijoittamisesta.

Kihlakunnanvoudin olisi lisäksi tullut yksilöidä yksiselitteisesti se täytäntöönpanolain mukainen toimenpide, jolla hän pani täytäntöön hovioikeuden antaman määräyksen lapsen palauttamisesta, ja kirjata tuota toimenpidettä koskeva päätöksensä ja sen perustelut. Samoin kihlakunnanvoudin olisi tullut kirjata sosiaalihuollon viranomaiselle esittämänsä virka-apupyyntö ja sen perusteet.

Johtavan sosiaalityöntekijän menettelyn osalta apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa, että tämän olisi tullut lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanonkin yhteydessä tunnistaa sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluvat eri tehtävät ja huolehtia myös niistä, varsinkin kun tuomioistuin ei ollut määrännyt lapsen väliaikaisesta sijoittamisesta. Sosiaalihuollon viranomaisella on muun ohella lastensuojelulaissa ja sosiaalihuoltolaissa säädettyjä tehtäviä. Johtavan sosiaalityöntekijän olisi viimeistään lapsen haltuunottamisen yhteydessä arvioida lapsen kiireellinen lastensuojelun tarve sekä lapsen ja äidin muikin kiireellinen sosiaalipalvelujen tarve. Tästä arviosta

riippuen olisi lisäksi voinut tulla tehtäväksi tarpeelliset lastensuojelu- ja palvelupäätökset. Muuten lainsäädännön esitöissä painotettu lastensuojelulainsäädännön etusija täytäntöönpanolakiin nähden ei voi käytännössä toteutua.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan johtavan sosiaalityöntekijän olisi lisäksi tullut tehdä sosiaalihuollon asiakasrekisteriin merkintä ulosottoviranomaisen yhteydenotosta sekä kirjata kaikki sen jälkeen tehdyt sosiaalihuollon toimenpiteet ja niiden perustelut.

Toteamistaan lukuisista menettelyllisistä puutteista huolimatta apulaisoikeuskansleri päätyi siihen, etteivät viranomaiset olleet kuitenkaan loukanneet lapsen etua palauttamismääräystä täytäntöönpanossa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sääntelyssä ja ohjeistuksessa on puutteita, jotka eivät olleet voineet olla vaikuttamatta kihlakunnanvoudin ja johtavan sosiaalityöntekijän edellytyksiin havaita oikea menettelytapa ja toimia sen mukaisesti. Puutteita on täytäntöönpanolain 25 §:ssä, joka koskee lapsen väliaikaista sijoittamista ja muita väliaikaisia turvaamistoimia. Apulaisoikeuskanslerin mukaan esimerkiksi tiettyjä kiireellisiä asioita varten säädetty käräjäoikeuksien nykyinen päivitysjärjestely olisi perusteltua ulottaa myös täytäntöönpanolain mainitussa pykälässä tarkoitettuihin tehtäviin. Myös lapsen välittömän haltuun ottamisen edellytykseksi asetetusta huoltajan vaatimuksesta olisi syytä luopua tilanteissa, joissa on kysymys lapsen palauttamisesta annetun määräyksen täytäntöönpanosta. Samoin lapsen väliaikaisen sijoittamisen oikeusvaikutukset olisi täsmennettävä sijoitetun lapsen oikeusaseman selkiyttämiseksi ja sijoittamisen turvaavuuden varmistamiseksi. Olisi myös perusteltua, että lapsen palauttamista hakeneen vanhemman oikeus oikeusapuun palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa laajennettaisiin samanlaiseksi kuin lapsen palauttamista koskevaa asiaa käsiteltäessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että aihepiiriä koskeva oikeusministeriön ohje vuodelta 1996 ei ole enää ajantasainen eikä sisällöltään kattava. Ministeriön verkkosivuilla julkaistut ohjeet ja esite eivät sellaisenaan riitä korvaamaan mainitun ohjeen puutteita (OKV/1784/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto). Sosiaalihuollon viranomaisen menettelyn osalta ks. s. 206.

Kihlakunnanulosottomiehen tekemä perusteeton varattomuusmerkintä ulosotossa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kihlakunnanulosottomiehen huomiota hänen lainvastaiseen menettelyynsä. Kihlakunnanulosottomies oli tehnyt kantelijasta perusteettoman varattomuusmerkinnän ulosoton tietojärjestelmään. Ulosottomiehen olisi pitänyt huomata rekisteritiedoista, että kantelijasta oli tullut kuolinpesän osakas ja hän ei ollut enää varaton.

Valtakunnanvoudinviraston mukaan on epäselvää, miten virheellinen merkintä ulosoton tietojärjestelmästä pystytään teknisesti poistamaan. Se ilmoitti selvittävänsä asian tietoteknistä ratkaisua. Apulaisoikeuskansleri pyysi virastoa ilmoittamaan viimeistään 30.3.2020 tähän liittyvistä toimenpiteistä (OKV/159/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

EDUNVALVONTATOIMISTO

Edunvalvontapalkkion periminen ja puhelinliittymän irtisanominen

Apulaisoikeuskansleri saattoi edunvalvontatoimiston tietoon käsityksensä hallintolain mukaisen neuvontavelvoitteen noudattamisesta ja edunval-

vontapalkkion perimisestä sekä kiinnitti edunvalvontatoimiston huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen päämiehen omaisuutta hoidettaessa.

Edunvalvontatoimisto oli lähettänyt päämiehen kuolinpesälle edunvalvontapalkkiota koskevan laskun, jonka kuolinpesän osakas oli erehdyksessä maksanut. Asiassa oli selvitetty, että edunvalvontatoimisto oli jo päätöstiliä laadittaessa ollut tietoinen kuolinpesän vähävaraisuudesta. Perukirjan mukaan kuolinpesä oli varaton. Asiassa oli riidatonta, että päämiehen, tässä tapauksessa kuolinpesän, ollessa varaton edunvalvontapalkkiota ei peritä. Se seikka, että kuolinpesän osakas oli maksanut laskun ennen perunkirjoitusta ja laskun eräpäivää, ei apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan muuttanut tosiasiaa, ettei edunvalvontapalkkiota olisi saanut periä pesän ollessa varaton. Pelkkä laskussa oleva maininta siitä, että varattomasta kuolinpesästä tulee toimittaa perukirja edunvalvontatoimistoon, ei täyttänyt hallintolaissa säädettyä viranomaisen neuvontavelvollisuutta siitä, että perukirjan toimittaminen saattoi johtaa maksun poistamiseen. Viranomaisen ohjeistuksen tulisi olla aina riittävän selkeää ja ymmärrettävää. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan hyvän hallinnon mukaista olisi palauttaa maksu kuolinpesälle. Kuolinpesällä oli myös mahdollisuus saatua tätä koskeva korvausvaatimus Valtiokonttorille.

Edunvalvoja ei ollut irtisanonut päämiehen lankapuhelinliittymää päämiehen muuttaessa palvelutaloon, jolloin päämiehen asunnon vuokrasopimus oli irtisanottu. Edunvalvojaa oli erikseen muistutettu asiasta. Laiminlyönnistä oli aiheutunut 1,5 vuoden aiheettomat puhelinlaskut. Edunvalvoja ei ollut menetellyt päämiehen taloudellisten etujen mukaisesti ja oli tehtävänsä hoitaessaan laiminlyönnillään aiheuttanut päämiehelle vahinkoa. Kuolinpesällä oli vielä mahdollisuus hakea vahingon korvaamista Valtiokonttorilta.

Apulaisoikeuskansleri pyysi edunvalvontatoimistoa ilmoittamaan, mihin toimiin sen me-

nettelystä aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi ryhdytään (OKV/1604/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

RIKOSSEURAAMUSLAITOS (RISE)

Rikostuomioiden jakelun ja täytäntöönpanon viipyminen

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että Rikosseuraamuslaitoksen täytäntöönpanoyksikön olisi tullut kantelussa tarkoitettussa tapauksessa perusteltua tehokkaammin selvittää mahdollista rikostuomion jakelun puuttumista hovioikeudessa. Apulaisoikeuskansleri saattoi täytäntöönpanoyksikön tietoon esittämänsä näkemykset, jotka koskivat tuomioiden täytäntöönpanokelpoisuuden selvittämistä (OKV/3/50/2018 ja OKV/1453/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman). Asiaa on selostettu tarkemmin s. 106.

KULUTTAJARIITALAUTAKUNTA

Kuluttajariitalautakunta ei menetellyt hyvän hallinnon vaatimusten mukaisesti

Kantelija oli vastannut kuluttajariitalautakunnalle tehtyä ratkaisupyyntöä koskeneeseen vastauspyyntöön määräajassa mutta oli siitä huolimatta saanut lautakunnalta sitä koskeneen muistutuksen. Oikeuskanslerin viraston selvitettyä asiaa kävi ilmi, että vastaus oli kirjattu järjestelmään vasta sen jälkeen, kun asian käsittelijä oli lähettänyt vastauspyynnöstä muistutuksen. Myöskään kantelijan sähköpostitse toimittamat tiedustelut eivät olleet tavoittaneet asian käsittelijää. Kantelijan

pyytämä vahvistus vastauksen saapumisesta kuluttajariitalautakuntaan oli lähetetty vasta oikeuskanslerinviraston ryhdyttyä selvittämään asiaa.

Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan lautakunnan menettely ei täyttänyt hyvän hallinnon vaatimuksia kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamisessa. Kantelija oli pyytänyt kahteen kertaan kirjallista vastausta sitä kuitenkaan saamatta. Toisaalta kantelijan sihteeri oli soittanut lautakunnan kirjaamoon ja saanut tuolloin suullisen vastauksen.

Toisen kanteluasian selvittämisen yhteydessä oli käynyt ilmi, että kuluttajariitalautakunnan vi-rastoposti oli ollut pahoin ruuhkautunut ja että käsittelemättömiä viestejä oli ollut yli 500. Apulaisoikeuskansleri oli selvityspyynnössään erityisesti pyytänyt kiinnittämään huomiota lautakunnan kirjaamon työtilanteeseen sekä siihen, mihin toimenpiteisiin lautakunta ryhtyy tilanteen parantamiseksi.

Saamansa selvityksen perusteella apulaisoikeuskansleri katsoi, että kuluttajariitalautakunnan kirjaamon toiminta ei vastannut kyseisenä ajankohtana hyvän hallinnon vaatimuksia. Kuluttajariitalautakunta oli ryhtynyt toimiin kirjaamon, ja sitä kautta koko lautakunnan, työtilanteen parantamiseksi muun ohella palkkaamalla lisää henkilökuntaa ja kehittämällä tietojärjestelmiä. Selvityksen antamisen ajankohtana tilanne olikin jo parantunut huomattavasti kantelun ajankohdasta (OKV/1721/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Asian käsittely tietosuojavaletuutetun toimistossa kesti liian kauan

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tietosuojavaletuutetun toimiston huomiota asian käsittelyn ja neuvonnan viivytyksettömyyteen.

Kantelija oli saattanut asiansa vireille tietosuojavaletuutetun toimistossa keväällä 2016 kahdella eri yhteydenotolla. Asia oli ratkaistu marraskuussa 2019.

Apulaisoikeuskanslerin tietosuojavaletuutetulta saaman selvityksen mukaan kantelijan kirjoituksen käsittelyn viivymiseen syynä oli muun muassa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulo toukokuussa 2018. Selvityksessä tuodaan myös esiin, että tietosuojavaletuutetun toimisto on eri yhteyksissä pyrkinyt tuomaan esiin resurssien niukkuudesta johtuvat ongelmat.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asian käsittelyaika on ollut kohtuuttoman pitkä erityisesti asian luonne huomioon ottaen. Kantelun tar koittama asia on ollut selkeä ja suppea eikä edes kuulunut tietosuojavaletuutetu in toimivaltaan. Yli kolme ja puoli vuotta asian vireille saattamisen jälkeen toimistosta kantelijalle annettu muihin toimenpiteisiin ohjaava neuvonta on käytännössä merkityksetöntä.

Apulaisoikeuskansleri on ottanut omana aloitteenaan tutkittavaksi käsittelyn viivytyksettömyyden tietosuojavaletuutetun toimistossa (OKV/1789/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

AHVENANMAAN ITSEHALLINTO

Julkisuuslain noudattaminen Ahvenanmaan maakunnan kiinteistö-laitoksessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Ahvenanmaan maakunnan kiinteistölaitoksen huomiota velvollisuuteen noudattaa maakunnan julkisuuslakia ja maakunnan hallintolakia asiakirjapyyntöjä käsitellessään.

Kantelija oli pyytänyt kiinteistölaitokselta sen hallituksen kokouspöytäkirjoja.

Kiinteistölaitoksen tulkinnan mukaan maakunnan julkisuuslakia ei sovellettu laitoksen hallituksen pöytäkirjoihin, koska laitoksesta annetun maakuntalain mukaan laitoksen hallituksen kokouksiin ja pöytäkirjoihin sovelletaan osakeyhtiölaissa säädettyä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti laitoksen tulkintaa virheellisenä. Maakunnan julkisuuslain mukaan sitä sovelletaan muun muassa liikelaitoksiin, jollainen myös kiinteistölaitos siitä annetun maakuntalain mukaan on.

Kiinteistölaitos oli vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön vapaamuotoisella sähköpostiviestillä, jonka perusteella ei voinut hakea muutosta hallinto-oikeudesta. Menettely ei ollut maakunnan julkisuuslain mukainen (OKV/912/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Laillisuusvalvontakäynnit

Ks. luku 5 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin s. 114.

SISÄASIAINHALLINTO

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneet kantelut kohdistuivat aiempien vuosien tapaan suurelta osin poliisin toimintaan. Poliisikantelut olivat kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista edellisvuosista poiketen suurin kanteluryhmä ennen tuomioistuinkanteluja. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 352 ja niitä ratkaistiin 336. Lukumäärät olivat lähes samat kuin edellisenä vuonna (2018), jolloin vireille tuli 349 poliisikantelua ja niitä ratkaistiin 337. Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistusta kanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Seuraamuksia aiheuttivat erityisesti puutteet asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa sekä esitutkintapäätösten perustelemissä. Myös muun muassa puutteet lähisuhdeväkivaltaa koskevissa ohjeissa ja hallintokanteluiden käsittelytavoissa aiheuttivat seuraamuksia. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen tai sen keskeyttämiseen.

Muista sisäasiainhallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin huomattavasti harvemmin. Ratkaistusta muista kuin poliisikanteluista aiheutui kuitenkin useita seuraamuksia kanteluasioissa, jotka koskivat Maahanmuuttoviraston menettelyä. Kahdessa näistä annettiin huomautus Maahanmuuttovirastolle. Toisessa asiassa oli kyse perustuslain lakisidonnaisuusperiaatteen vastaisesta ohjeistuksesta, joka koski kansainvälistä suojelua hakeneiden hakijoiden passin haltuunottoa. Toisessa asiassa Maahanmuuttovirastolle annettiin huomautus työperusteisen oles-

kelulupahakemuksen enimmäiskäsittelyajan huomattavasta ylittämisestä.

Sisäasiainhallinnon toimialalla annettiin huomautus myös sisäministeriölle puutteista salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä. Asiassa ilmeni muun ohella, että ministeriössä oli jäänyt kadoksiin ns. suojaustasoon II luokiteltuja asiakirjoja.

Lausuntoja

Sisäasiainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (OKV/22/20/2019), ks. s. 73
- Luonnos hallituksen esitykseksi ampumaselain voimaantulosäännösten muutosten kumoamisesta ja muuttamisesta, ampumaselain sekä ampumaratalain 2 §:n muuttamisesta (OKV/63/20/2019), ks. s. 67

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Ministeriössä puutteita salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä

Sisäministeriössä oli menetelty säännösten ja määräysten vastaisesti salassa pidettävien asiakirjojen rekisteröinnissä ja arkistoinnissa. Lisäksi

ilmeni, että kyseisiä asiakirjoja näytti jääneen ministeriössä pysyvästi kadoksiin. Apulaisoikeuskansleri antoi tämän vuoksi sisäministeriölle huomautuksen.

Apulaisoikeuskansleri oli tapauksessa pyytänyt sisäministeriötä toimittamaan hänelle tiettyjä ministeriön käsittelemään asiaan liittyneitä salaista tiedonhankintaa koskeneita asiakirjoja. Kaikkia pyydettyjä asiakirjoja ei kuitenkaan löytynyt sisäministeriöstä. Apulaisoikeuskansleri ryhtyi omana aloitteenaan selvittämään sisäministeriön menettelyä pyyntönsä käsittelyssä ja syitä asiakirjojen siellä katoamiseen.

Sisäministeriö myönsi selvityksessään, että eräitä apulaisoikeuskanslerin pyytämiä salassa pidettäviä asiakirjoja ei löytynyt ministeriön arkistosta tai muualtakaan ministeriöstä. Asiakirjojen kohtaloon ei saatu asiassa mitään selvyttä. Asiakirjojen säilyttämisessä oli ministeriön mukaan mitä luultavimmin tapahtunut inhimillinen virhe. Kyseisiä asiakirjoja ei myöskään ollut lainkaan rekisteröity säännösten ja määräysten mukaisesti ministeriön salaisten asioiden rekisteriin.

Apulaisoikeuskansleri piti erityisen huolehtuttavana sitä, että kadoksiin jääneet asiakirjat oli luokiteltu ns. suojaustasoon II. Kyseistä suojaustasoa käytetään säännösten mukaan silloin, jos asiakirjaan sisältyvän salassa pidettävän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa merkittävää vahinkoa salassapitosäännöksessä tarkoitettulle yleiselle edulle. Apulaisoikeuskansleri korosti kuitenkin, ettei tapauksessa ollut aihetta epäillä, että asiakirjoihin sisältyneitä tietoja olisi katoamisen myötä oikeudetomasti paljastettu tai käytetty. Toisaalta tällaista mahdollisuutta ei voinut myöskään poissulkea.

Asiassa selvityksen myös antanut valtioneuvoston kanslian tiedonhallintayksikkö totesi tarkastaneensa tapaukseen liittyviä asiakirjoja koskeneita rekistereitä ja arkistoja. Yksikön mukaan salassa pidettävien asiakirjojen rekisteriin ja arkis-

toon oli tullut rekisteröidyksi useina vuosina vain yksittäisiä asiakirjoja koko sisäministeriössä ja olisi erikseen paikallaan selvittää, olivatko kaikki sisäministeriön virkamiesten hallussa olleet suojaustasoon II luokitellut asiakirjat tulleet rekisteröidyksi ja arkistoiduiksi. Apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna, että sisäministeriö suorittaisi mainitunlaisen selvitystyön. Apulaisoikeuskansleri pyysi sisäministeriötä ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistään asiassa.

Sisäministeriö myönsi lisäksi selvityksessään, että apulaisoikeuskanslerin pyyntöön vastaaminen oli useistakin eri syistä viivästynyt useita viikkoja. Apulaisoikeuskansleri yhtyi lisäksi tiedonhallintayksikön ja sisäministeriön esittämiin näkemyksiin siitä, miten hänen pyyntönsä olisi tullut käsitellä ministeriössä. Apulaisoikeuskansleri saattoi sisäministeriön tietoon päätöksessään esittämänsä näkemykset hänen pyyntönsä käsittelystä ministeriössä.

Sisäministeriö ilmoitti helmikuussa 2020 toimenpiteistään asiassa. Apulaisoikeuskanslerin päätöksen antamisen jälkeen kansliapäällikkö oli lähettänyt ministeriön osastoille ja erillisyksiköille toimenpidepyynnön, jossa näitä pyydettiin käymään huolellisesti läpi, oliko virkamiehillä hallussa suojaustasoille I ja II tai vastaavalle tasolle luokiteltuja aineistoja. Mikäli aineistoja löytyi, tuli ne käsittelysäännöt huomioiden toimittaa välittömästi kirjaamoon rekisteröitäväksi ja arkistoitavaksi. Ministeriön ilmoittaman mukaan tämän selvitystyön tuloksena kirjaamoon oli toimitettu rekisteröitäväksi osastoilta ja yksiköiltä joitakin kymmeniä asiakirjoja.

Sisäministeriö ilmoitti myös lähettäneensä sen hallinnonalan virastoille ja muille ministeriöille kirjeen, jossa sisäministeriö pyysi, että erityisesti salassa pidettävien tietoaaineistojen käsittelyn seurannan ja tiedonhallintalainsäädännön veloitteiden toteutumisen edistämiseksi jatkossa kaikki sisäministeriölle osoitetut luokitellut asiakirjat

osoitetaan ministeriön kirjaamoon. Kirjeessä kerrottiin muutoinkin turvallisuusluokiteltujen tietoa-aineistojen käsittelyssä huomioitavista seikoista.

Sisäministeriö ilmoitti vielä muun ohella asiaan liittyvistä koulutustilaisuuksista sekä siitä, että ministeriössä valmistellaan uusittua ohjeistusta salassa pidettävien tietoa-aineistojen käsittelystä.

Apulaisoikeuskansleri arvioi sisäministeriön ilmoittamien toimenpiteiden olevan asianmukaisia eikä asia antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin enempiin toimenpiteisiin (OKV/4/50/2019, ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

POLIISI

Hallintokanteluiden käsittelytavat

Apulaisoikeuskansleri saattoi Poliisihallituksen tietoon näkemyksensä hallintokanteluiden vastuuttamisesta ja kirjaamisprosessista. Hänen mukaansa Poliisihallituksen menettely olla kirjaamatta poliisiyksikölle vastuutettavaa hallintokantelua voi vaarantaa asiakirjajulkisuuden ja hyvän hallinnon toteutumisen.

Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaan Poliisihallituksen kirjaamo ohjaa sinne saapuneen hallintokantelun sille poliisiyksikölle, joka asian lopullisesti ratkaisee. Kantelua ei tällöin kirjata Poliisihallituksessa, vaan kirjaamisen suorittaa kyseinen poliisiyksikkö. Asiaa selvittäessä ilmeni, että poliisilaitokset ovat toisinaan joutuneet toimittamaan niille ohjatun hallintokantelun edelleen toiselle poliisilaitokselle, muulle viranomaiselle tai takaisin Poliisihallitukselle, koska asia ei ole kuulunut niiden käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskansleri korosti, että hallintokanteluiden vastuuttamisessa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava nii-

den henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Nämä vaatimukset eivät toteudu, mikäli hallintokantelu tai muu kirjoitus ohjataan taholle, jolle sen käsittely ei kuulu. Apulaisoikeuskanslerin mielestä hallintokanteluja käsittelevällä Poliisihallituksen laillisuusvalvonnalla olisi parhaat edellytykset arvioida, kenen käsiteltäväksi yksittäinen kantelu tai muu kirjoitus kuuluu. Hän pitää perusteltuna menettelyä, että Poliisihallituksen kirjaamo on toimittanut kantelun laillisuusvalvontaan, mikäli oikeasta tai taroituksenmukaisimmasta kantelun käsitelijästä on ollut tulkinnanvaraisuutta.

Apulaisoikeuskansleri näki useita ongelmia siinä, ettei Poliisihallitus kirjaa tai selvityksestä päätellen muulla tavalla luetteloisi saapuneita hallintokanteluita. Kirjaamatta jättäminen tarkoittaa, että kanteluja koskevat asiakirjat eivät liene kovin helposti löydettävissä Poliisihallituksen virkasähköpostista. Lisäksi mikäli kirjaamo ei välittömästi ohjaa kantelua eteenpäin, asian vastuuttaminen voi unohtua tai ainakin viipyä. Myös hallintokanteluiden käsittelyn etenemisen seuranta ja valvonta voi olla jossain määrin epävarmaa tai vähintäänkin työlästä. Menettely on omiaan herättämään epäilyjä esimerkiksi siitä, että hallintokanteluja koskevia asiakirja- tai tietopyyntöjä ei kyettäisi Poliisihallituksessa käsittelemään julkisuuslain ja hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Riittävää ei ole se, että hallintokanteluiden vireillesaattajat saavat tarvittaessa tiedon kantelunsa ohjaamisesta poliisiyksikköön. Jokaiselle perusoikeutena kuuluvan tiedonsaantioikeuden toteutuminen edellyttää, että myös muilla kuin asioiden vireillesaattajilla on mahdollisuus saada tietoja hallintokanteluista. Hyvän hallinnon perusteisiin liittyvä käsittelyn viivytyksettömyys voi myös vaarantua (OKV/8/50/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

ISTANBULIN SOPIMUKSEN TOIMEENPANON VALVONTA

- Istanbulin sopimus eli naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus tuli voimaan vuonna 2015.
- Naisiin kohdistuvan ja perheväkivallan ehkäiseminen on ollut esillä oikeuskanslerinviraston toiminnassa eri yhteyksissä viime vuosina ja myös kertomusvuoden aikana.
- Apulaisoikeuskansleri on tavannut Istanbulin sopimuksen toteutumista valvovan seurantaryhmän (GREVIO) sen Suomen-vierailulla.
- Apulaisoikeuskansleri on tavannut asiaan liittyen myös Rikosuhri-päivystyksen ja Ensi- ja turvakotien liiton edustajia sekä poliisin edustajia.
- Laillisuusvalvojille tulee suhteellisen vähän kanteluita viranomaisten toiminnasta aiheeseen liittyen. Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen antoi vuonna 2019 ratkaisun turvakodin tekemään kanteluun, joka koski poliisin toimintaa parisuhdeväkivaltaan liittyneessä hälytystehtävässä (OKV/1325/1/2018).
- Apulaisoikeuskansleri otti Poliisihallitukseen tehdyn valvontakäynnin yhteydessä esille Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toteutumisen poliisin toiminnassa. Sopimus edellyttää muun muassa tehokasta yhteistyötä viranomaisten kesken väkivallan uhrien ja todistajien suojelemiseksi ja tukemiseksi.
- Apulaisoikeuskansleri on ottanut Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toteutumisen esille myös vuonna 2019 poliisilaitoksiin tehtävien tarkastuskäyntien yhteydessä.
- Apulaisoikeuskansleri otti vuonna 2019 omasta aloitteestaan tutkittavakseen Poliisihallituksen ohjeet koskien lähestymiskiellon määräämistä sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua (OKV/11/50/2019). Päätöksen mukaan ohjeet eivät täytä Istanbulin sopimuksen vaatimuksia. Päätös lähetettiin tiedoksi myös sisäministeriöön. Apulaisoikeuskansleri pyysi Poliisihallitusta kertomaan 31.5.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen perusteella.

Lähisuhdeväkivaltaa koskevat ohjeet

Apulaisoikeuskansleri kehotti Poliisihallitusta täydentämään parisuhdeväkivaltaa koskevaa ohjeistustaan ja huomioimaan parisuhdeväkivallan erityispiirteet ja väkivallan uhrin haavoittuva asema. Ohjeet vastaisivat tällöin myös paremmin Istanbulin sopimuksen vaatimuksia.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan arvioitavaksi Poliisihallituksen antamat ja vuoden 2019 alusta voimaan tulleet lähestymiskieltoa sekä rikoksen uhrin ohjaamista ja rikosasioiden sovittelua koskevat ohjeet. Tarkastelussa oli erityisesti, miten ohjeissa otetaan huomioon parisuhdeväkivalta ja täyttävätkö ohjeet Istanbulin sopimuksessa asetetut velvoitteet. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus eli niin sanottu Istanbulin sopimus tuli Suomessa voimaan elokuussa 2015. Huomiota kiinnitettiin erityisesti uhrin ohjaamiseen tukipalveluihin, uhrin suojelutarpeen arvioimiseen, poliisin yhteistyöhön muiden viranomaisten kanssa, lastensuojelulain vaatimuksiin, väliaikaisen lähestymiskiellon määrittämiseen sekä sovitteluun. Asiasta pyydettiin Poliisihallituksen lausunto.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisten tulee heti rikosasian tultua näiden tietoon oma-aloitteisesti antaa rikoksen uhrille tietoa tukipalveluista ja kysyä myös hänen suostumustaan yhteystietojen välittämiseen tukipalveluihin. Tältä osin Poliisihallituksen ohjeet olivat puutteellisia. Myös uhrin suojelutarpeen arvioiminen tulee tehdä heti alkuvaiheessa. Tämä asia ei myöskään tullut ohjeissa riittävästi esiin. Suojelutarpeen arvioinnissa olisi myös pystyttävä huomioimaan parisuhdeväkivallalle tyypillinen toistuvuus, väkivallan paheneminen sekä muut parisuhdeväkivaltaan liittyvät, erityisesti uhrin suojelutar-

vetta korostavat riskitekijät. Uhrin turvallisuuden takaamiseksi poliisia tulisi myös kattavammin ohjeistaa yhteistyöstä sosiaali- ja muiden viranomaisten kanssa. Ohjeissa tulisi ottaa paremmin huomioon myös esimerkiksi vammaisten ja muiden erityisryhmien erityisen haavoittuva asema sekä lastensuojelun vaatimukset.

Apulaisoikeuskansleri piti myös lähestymiskieltoa koskevia ohjeita puutteellisina, sillä niissä ei esimerkiksi mainittu lainkaan parisuhdeväkivaltaa rikostyyppinä. Ohjeissa olisi selkeästi myös todettava Istanbulin sopimuksen velvoitteiden mukaisesti, että toistuvaa parisuhdeväkivaltaa ei tule sovitella.

Poliisihallituksen ohjeiden merkitys korostuu tilanteissa, jossa suurella osalla poliiseista ei ole parisuhdeväkivaltaan liittyvää koulutusta. Ne ohjaavat käytännössä poliisin työtä ja niillä on siten myös vahva koulutuksellinen merkitys. Ohjeiden yksi tarkoitus on myös yhtenäistää käytäntöjä, joiden valtakunnallinen epäyhtenäisyys on ongelma myös kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Apulaisoikeuskansleri piti tärkeänä, 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 edelleen kehitetään ja että ohjeista poliisiorganisaatiossa tiedotetaan riittävästi.

Apulaisoikeuskansleri pyysi Poliisihallitusta kertomaan 31.5.2020 mennessä mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksen johdosta (OKV/11/50/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Rikosilmoituksen kirjaaminen lähisuhdeväkivallasta

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen vakavaa huomiota velvollisuuteen kirjata pahoinpitelytapauksissa rikosilmoitus. Lisäksi hän kiinnitti huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että asianomistaja saa riittävästi tietoa rikoksen uhriksi joutuneen tukipalveluista. Hän lähetti päätöksensä tiedoksi sisäministeriöön, Poliisihallitukseen ja Poliisiammattikorkeakouluun otettavaksi huomioon muun muassa poliisien koulutusta suunniteltaessa.

Turvakodin tekemässä kantelussa arvosteltiin sitä, että turvakodin asiakkaaseen kohdistuneesta pahoinpitelystä ei ollut poliisissa kirjattu rikosilmoitusta. Tapauksessa asiakas oli hälyttänyt poliisipartion paikalle ja epäilty tekijä oli kuljetettu poliisin säilöön. Asiakas oli sittemmin itse tehnyt asiasta rikosilmoituksen ja asia oli edennyt esitutkintaan.

Poliisilaitos myönsi selvityksessään, että se oli menetellyt virheellisesti. Poliisilaitoksen mukaan lieventävänä seikkana asiaa arvioitaessa voitiin kuitenkin pitää tapahtumapaikan ”epäselviä olosuhteita”, jotka aiheutuivat pääosin molempien asianosaisten päihtymystilasta. Poliisilaitoksen selvityksestä oli lisäksi pääteltävissä näkemys, jonka mukaan voimassaolevasta lainsäädännöstä huolimatta kuvatus tyypisistä perheväkivallasta on ”turhaa” kirjata rikosilmoitusta, sillä ”asiat eivät muutu, niin kauan kuin pariskunta on parisuhteessa”. Asiassa kävi ilmi, että poliisi oli aikaisemmin useasti saanut kotihälytystehtävän kyseisten henkilöiden luokse.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi poliisilaitoksen arvioon siltä osin kuin kyse oli velvollisuudesta kirjata rikosilmoitus. Asianosaisten päihtymystila ei vähennä tätä velvollisuutta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri korosti, että toistuvat väkivallanteot eivät ole peruste olla kirjaamatta rikos-

ilmoitusta. Päinvastoin ne ovat pikemmin osoitus myös vakavan väkivallan kohonneesta riskistä, joka edellyttää riskiarvion tekemistä. Poliisilaitoksen selvityksestä ei käynyt ilmi, että riskiarviota olisi tehty, asianomistajaa olisi informoitu lähisuhdeväkivallan kohteeksi joutuneiden tukipalveluista, ehdotettu hänen yhteystietojensa välittämistä tukipalveluihin, ohjattu muuten asianosaisia väkivalta- tai päihdetyön piiriin, arvioitu väliaikaisen lähestymiskiellon tarvetta, tai että poliisi olisi ollut yhteydessä muihin viranomaisiin. Asianomistajaa oli esitutkinnassa kuultu puhelimitse vasta noin kolme kuukautta tapahtumien jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että uhridirektiivissä, esitutkintalain säännöksissä ja Istanbulin sopimuksessa korostuu viranomaisten vastuu parisuhdeväkivaltaan puuttumisesta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Lisäksi niissä korostetaan tarvittavien tukitoimien aktiivista tarjoamista väkivallan uhrille. Tavoitteena on paitsi reagoida jo tapahtuneeseen väkivaltaan myös ennaltaehkäistä tulevaa väkivaltaa (OKV/1325/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Esitutinnan viipyminen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisiviranomaisen huomiota velvollisuuteen toimittaa esitutkinta ja sen aloittamista edeltävät toimenpiteet ilman aiheetonta viivästystä.

Poliisi oli päättänyt esitutinnan toimittamatta jättämisestä vasta vuosi ja kaksi kuukautta asiaa koskeneen rikosilmoituksen saapumisen jälkeen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan esitutinnan toimittamisesta ei ollut päätetty esitutkintalain edellyttämällä joutuisuudella. Syyksi viivästyksen poliisi ilmoitti selvityksessään asian tutkinnanjohtajan ja tutkijan virkavaudet. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisiviranomaisen huomiota tarpeeseen ryhtyä

tarvittaviin toimenpiteisiin sen estämiseksi, etteivät henkilökunnan virkavapaudet tai muut vastaavat poissaolot aiheuta esitutinnan ja sitä edeltävien alustavien toimenpiteiden viivästymistä (OKV/1930/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Esitutkintapäätösten päätöspäätösteet

Tutkinnanjohtaja oli tehnyt neljä tutkinnan päätöstä, joissa päätöspäätösteina viitattiin esitutkinnan lopettamista koskevaan esitutkintalain säännökseen. Tutkinnan päätöksistä tai hankitusta selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että asioissa olisi suoritettu varsinaisia esitutkintatoimia. Tämä viittasi siihen, että asioissa ei olisi lainkaan aloitettu esitutkintaa. Myös kolmeen päätökseen nimikkeeksi kirjattu lainkohta, joka sanamuotonsa mukaan koskee ennen esitutkinnan aloittamista tarvittaessa tehtävästä selvityksestä, viittasi nimenomaan siihen, että esitutkintaa ei olisi aloitettu.

Apulaisoikeuskansleri yhtyi Poliisihallituksen esittämään näkemykseen, että kyseisissä asioissa olisi tullut tehdä päätökset olla aloittamatta esitutkintaa. Päätöksistä ei yksiselitteisesti ilmennyt, oliko niissä kyse päätöksistä esitutkinnan aloittamatta jättämisestä vai jo aloitetun esitutkinnan lopettamisesta. Edellä kerrotuista syistä näytti apulaisoikeuskanslerin mukaan kuitenkin selvältä, että asioissa ei ollut aloitettu esitutkintaa, joten niitä ei olisi voinut päättää esitutkinnan lopettamista koskevan esitutkintalain säännöksen nojalla.

Apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajan tietoon esittämänsä käsityksen oikeiden päätöspäätösteiden käyttämisestä tutkinnan päätöksissä (OKV/1718/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Esitutkinnan keskeyttämis päätöksen perusteleminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rikoskomisarion huomiota esitutkinnan keskeyttämis päätösten riittävään perusteleamiseen.

Aloitettu esitutkinta saadaan tutkinnanjohtajan päätöksellä keskeyttää, jos rikoksesta ei epäillä ketään ja jos asiaan vaikuttavaa selvitystä ei ole saatavissa. Rikoskomisario oli perustellut päätöstään toteamalla, ettei asiassa ollut saatu selvyyttä rikoksesta epäillyn henkilöllisyydestä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianomistajan tulisi esitutkinnan keskeyttämis päätöksen perusteluista saada vastaus siihen, miksi esitutkinta on keskeytetty. Rikoskomisarion tekemästä päätöksestä ei käynyt ilmi, miksi rikoksen selvittämiseksi tarvittavaa lisäselvitystä ei asiassa ollut saatavissa (OKV/539/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Esitutkintapäätöksestä tiedottaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti rikoskomisarion huomiota esitutkintaviranomaisen esitutkintalain mukaiseen velvollisuuteen ilmoittaa esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevasta päätöksestä rikosilmoituksen tehneelle asianomistajalle, jotta tällä olisi mahdollisuus harkita toissijaisen syyteoikeutensa käyttämistä. Viimekätinen vastuu ilmoittamisesta on tutkinnanjohtajalla (OKV/128/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedusteluihin vastaamisessa.

Kantelija oli lähettänyt poliisilaitokselle kaksi yksilöityä kysymystä sisältävän tiedustelun liittyen aiemmin samana päivänä tutkintasihteeriltä samassa asiassa saamaansa vastaukseen. Tiedustelu oli lähetetty poliisilaitoksen kirjaamoon, josta se oli välitetty tutkintasihteerisähköpostiin, minkä jälkeen viestiin oli tehty merkintä, että viesti oli käsitelty. Tiedustelua ei ollut jatkolähetetty tutkintasihteerille eikä siihen ollut vastattu suoraan tutkintasihteerisähköpostista.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että poliisilaitoksen menettelyn ei voinut katsoa täyttäneen hyvän hallinnon vaatimuksia. Menettelyn moittavuutta arvioitaessa oli kuitenkin otettava huomioon, että kysymys oli samaan asiaan liittyvästä toisesta jatkotiedustelusta, jolloin viimeimmän viestin käsitteijälle oli saattanut syntyä käsitys, että viestiin oli jo aiemmin vastattu (OKV/148/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Kantelijan tietopyyntöön ei ollut poliisilaitoksella vastattu julkisuuslain edellyttämällä tavalla.

Kantelija oli esittänyt poliisilaitokselle siinä määrin selkeän ja riittävästi yksilöidyn kysymyksen, että sitä oli tullut pitää tietopyyntönä eikä yleisenä tiedusteluna. Mikäli kysymyksen luonne tai sisältö olisi jäänyt poliisilaitokselle epäselväksi, olisi ollut perusteltua, että kantelijalta olisi pyydetty tarkennusta.

Asiaa arvioidessaan apulaisoikeuskansleri piti perusteltuna poliisilaitoksen näkemystä siitä, että joissain tapauksissa pelkästään tieto siitä, onko yksittäisessä asiassa esitutkinta vireillä vai ei, voi olla salassa pidettävää tietoa. Oleellista on se, että tietopyynnot käsitellään julkisuuslain edellyttämällä tavoin ja tietopyynnön esittäjä saa halutessaan asiassa valituskelpoisen päätöksen. Ainoastaan tällä tavoin tietopyynnön esittäjällä on mahdollisuus arvioida kielteisen päätök-

sen asianmukaisuutta ja tarvittaessa riitauttaa se (OKV/1730/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota velvollisuuteen antaa asianomistajalle kirjallinen vahvistus tämän tekemästä rikosilmoituksesta. Lisäksi hän saattoi Poliisihallituksen tietoon näkemyksensä, että poliisin valtakunnallisessa ohjeistuksessa on puutteita, jotka ovat omiaan myötävaikuttamaan vahvistuksen antamatta jäämiseen. Ohjeistuksen tulkinnanvaraisuudesta voi lisäksi seurata, että ilmoitusjäljennöksen tai muun kirjallisen vahvistuksen antamista asianomistajalle ei pystytä jälkikäteen todentamaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota myös viranomaisen velvollisuuteen vastata asiallisiin ja riittävän selkeästi yksilöityihin asiakkaiden kirjeisiin ja tiedusteluihin asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Samoin hän kiinnitti poliisilaitoksen huomiota viranomaisen velvollisuuksiin asiakkaan asiakirjapyyntöä käsitteilyssä.

Kantelussa oli kyse siitä, että kantelija ei ollut tutkintapyyntönsä tekemisen ja rikosilmoituksensa kirjaamisen yhteydessä saanut esitutkintalaissa säädettyä kirjallista vahvistusta rikosilmoituksen tekemisestä. Kantelijan myöhemmin lähettämässä kirjeessä esitettyyn tiedusteluun asiansa tutkinnanjohtajasta ja tutkijasta ei ollut vastattu. Kantelijan samaan kirjeeseen sisällyttämään asiakirjapyyntöön ei ollut vastattu ennen kuin esitutkintapöytäkirja asiassa oli valmistunut kuukausia myöhemmin (OKV/726/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota asiakirjapyyntöjen käsitteilyaikojen

noudattamiseen, sillä kantelijan asiakirjapyynnön käsittely poliisilaitoksella oli viivästynyt.

Kantelussa oli kyse myös poliisin kielenkäytöstä. Rikoskomisarien vastaus kantelijan sähköpostiviestiin ei ollut kieliasultaan sillä tavoin hallintolain asiallisen, selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimuksen vastainen, että se olisi antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin. Laki ei edellytä virkamieheltä teitittelyä. Apulaisoikeuskansleri totesi kuitenkin yleisesti pitävänsä asianmukaisena, että mikäli asiakas viranomaisessa asioidessaan itse teitittelee virkamiestä ja kokee sinuttelun epäasianmukaiseksi, niin virkamies huomioisi tämän vuorovaikutustilanteissa mahdollisuuksien mukaan (OKV/1535/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Menettely takavarikkoasiassa

Poliisilaitos oli perusteettomasti etsintäkuuluttanut ja takavarikoinut kantelijan moottoripyörän, koska sen epäiltiin erheellisesti liittyvän rikosasiaan, jossa kantelijan puoliso oli asianosaisena.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen pakkokeinoina noudattamisessa päätettäessä rikostutkintaan liittyvien esineiden takavarikoimisesta, etsintäkuuluttamisesta ja haltuunottamisesta (OKV/1623/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Tom Smeds).

Menettely tehtävään määräämisessä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen huomiota hallintolain asettamiin vaatimuksiin tehtävään määräämistä koskevan päätöksen perustelemisessa sekä tarkkuuteen ja huolellisuuteen asiaa koskevan muistion laadinnassa.

Poliisilaitos oli vartijaryhmän varajohtajan tehtävään määräämistä koskevassa muistiossa muun

ohella laskenut kantelijan tietyn työkokemuksen noin puolitoista vuotta liian lyhyeksi. Lisäksi joitakin kantelijan lyhyitä määräaikaista virkasuhteita puuttui kantelijan työkokemusta koskevista laskelmista. Muistiossa ei ollut tarkemmin perusteltu, millaista tehtävään soveltuvaa työkokemusta oli hakijoita vertailtaessa erityisesti arvoitettu ja millä perusteilla. Lisäksi kantelijan usean vuoden esimieskokemukselle yksityiseltä turvallisuusala ei ollut annettu merkitystä vertailun johtopäätösoasassa, kun sitä ei ollut hankittu poliisihallinnossa tai vankeinhoitoalalla, vaikka tehtävään määräämistä koskevassa hakukuulutuksessa tehtävän hoitamisessa oli ilmoitettu eduksi yleisesti kokemus esimiestehtävistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei ollut perusteita todeta poliisilaitoksen ylittäneen viranomaiselle kuuluvan harkintavallan rajoja päätätessään tehtävään määräämisestä. Hän totesi kuitenkin, että tehtävään määräämistä koskeva muistio oli ollut jossain määrin suppea sekä osin puutteellinen ja epätarkka. Tehtävään määräämistä koskeva päätös ei kaikilta osin tyydyttävästi täyttänyt hallintolaissa päätöksen perustelemiselle asetettuja vaatimuksia. Päätöksen perustelujen merkitystä hakijoiden valintamenettelyyn asianmukaisuuteen kohdistuvan luottamuksen kannalta tapauksessa korosti se, että hakijoita ei haastateltu ja tehtävään määräämistä koskevaan päätökseen ei ollut mahdollista hakea muutosta (OKV/1014/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Virkanimitysten perustelut olivat puutteelliset

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota huolellisuuteen nimitysmuistioiden laadinnassa sekä siihen, että hakijoille ilmoitetaan nimityksistä virkamieslain mukaisesti.

Kantelussa arvosteltiin poliisilaitoksen menettelyä viran sekä määräaikaisen virkasuhteen virkänimityksissä. Apulaisoikeuskanslerille toimitetuista selvityksistä kävi ilmi, että nimitysmuistiossa tehty ansiovertailu oli puutteellinen. Muistioista ei ilmennyt, että kantelijalla oli ollut viran hakuilmoituksessa edellytetty voimassa oleva yleisjohtolisenssi. Nimitysmuistioissa oli arvoitu kantelijan hakemuksessaan ilmoittamaa esimieskokemusta puutteellisesti suhteessa muihin hakijoihin. Yleisjohtolisenssi ja hakijoiden esimieskokemus olivat olleet merkityksellisiä seikkoja virkoja täytettäessä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ansiovertailu on ollut nimitysmuistioissa puutteellinen.

Apulaisoikeuskansleri muistutti, että hän voi arvioida suoritettuja ansiovertailuja lähinnä nimitysmuistioiden ja asiassa saatujen selvitysten perusteella siitä näkökulmasta, onko ansiovertailu tehty harkintavallan rajoissa. Sen sijaan hän ei voi tehdä ansiovertailua viranhakijoiden kesken uudelleen, eikä varsinkaan ottaa kantaa siihen, kuka hakijoista olisi tehtävään henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivin tai kuka hakijoista olisi tullut nimittää virkaan.

Määräaikaisen virkasuhteen valintapäätöksestä ei tiedotettu hakijoille virkamieslain edellyttämällä tavalla. Laissa säädetty oikeus saada perusteltu päätös on yksi hyvän hallinnon takeista (OKV/1684/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kielelliset oikeudet automaattisessa liikenteenvalvonnassa

Kahdessa kantelussa arvosteltiin poliisin menettelyä automaattisessa liikenteenvalvonnassa. Poliisin liikenneturvallisuuskeskus oli lähettänyt toiselle kantelijalle rikesakkomääräyksen ja toiselle kirjallisen huomautuksen suomeksi, vaikka kantelijoiden äidinkieli oli ruotsi.

Liikenneturvallisuuskeskus totesi, että asiakirjat lähetetään kuljettajalle sen perusteella, millä kielellä kuljettajan osoitetiedot on merkitty tietojärjestelmään. Molemmissa tapauksissa kuljettajan osoitetiedot oli merkitty ruotsiksi, mutta asiakirjat oli erehdyksessä lähetetty kuljettajille/kantelijoille suomeksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisin olisi kielilain perusteella tullut lähettää rikesakkomääräys ja kirjallinen huomautus kantelijoille heidän äidinkielellään, eli ruotsiksi. Hän saattoi Poliisin liikenneturvallisuuskeskuksen tietoon käsityksensä poliisin virheellisestä menettelystä.

Asiassa ilmeni lisäksi, että tietojärjestelmien kehitystyö oli parhaillaan käynnissä. Poliisin selvityksissä tuotiin esille, että kehitystyön seurauksena järjestelmä tulostaa automaattisesti liikenteenvalvonnan kohdehenkilöille lähetettävät lomakkeet heidän äidinkielellään. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kohdehenkilöiden kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta on perusteltua, että kyseinen kehitystyö saatetaan loppuun. Toteutuessaan se käytännössä estäisi kantelutapauksissa ilmenneet virheet. Apulaisoikeuskansleri pyysi Poliisihallitusta ilmoittamaan hänelle, kun mainittu kehitystyö on valmistunut (OKV/1840/1/2018 ja OKV/1960/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Poliisin velvollisuus ilmoittaa syyttäjien virkarikosasioista

Oikeuskansleri pyysi poliisia ilmoittamaan sen tutkittaviksi tulevista syyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevista asioista.

Oikeuskanslerin esittämän pyynnön taustalla oli Syyttäjälaitoksesta annettuun uuteen lakiin sisältyvä sääntely, jonka mukaan syyttäjänä valtion-syyttäjän, johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän, aluesyyttäjän ja apulaissyyttäjän menettelyä

koskevassa virkarikosasiasassa on joko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies taikka oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä. Lisäksi jompikumpi mainituista ylimmistä laillisuusvalvoista toimii lain mukaan syyttäjänä valtakunnansyyttäjän ja apulaisvaltakunnansyyttäjän menettelyä koskevassa virkarikosasiasassa.

Esitutkintalain mukaan esitutkintaviranomaisen on ilmoitettava syyttäjälle sellaisesta tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan. Oikeuskansleri oli sopinut ilmoituksen ohjaamisesta oikeuskanslerille eduskunnan oikeusasiamiehen kanssa. Tarvittaessa oikeuskansleri ja oikeusasiamies sopivat yksittäistapauksessa keskenään siitä, kumman käsiteltäväksi poliisin ilmoittama asia tarkoituksenmukaisimmin kuuluu.

Poliisi ilmoittaa tutkittavakseen tulleesta asiasta toimittamalla oikeuskanslerinvirastoon jäljennöksen asiassa kirjatusta tutkintailmoituksesta ja mahdollisista muista asiaan liittyvistä syyttäjän menettelyn arvioimiseksi tarpeellisiksi arvioimistaan asiakirjoista. Poliisin tulee tehdä ilmoitus viivytyksettä asian tultua sen tietoon (OKV/23/50/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Martikainen).

Muu poliisin menettely

Poliisin menettelystä oli kyse myös jäljempänä Maahanmuuttoviraston menettelyn yhteydessä selostetuissa asioissa OKV/885/1/2018, ks. s. 149 ja OKV/516/1/2018, ks. s. 150.

MAAHANMUUTTOVIRASTO (MIGRI)

Lakiin perustumaton toimintaohje

Apulaisoikeuskansleri antoi Maahanmuuttovirastolle huomautuksen perustuslain lakisi-

donnaisuusperiaatteen vastaisesta menettelystä. Kyse oli ohjeistuksesta, joka koski kansainvälistä suojelua hakeneiden hakijoiden passin haltuunottoa. Lisäksi sisäministeriön, Poliisihallituksen, kahden poliisilaitoksen sekä näiden poliisilaitosten passin haltuunottoon osallistuneiden poliisivirkamiesten huomiota kiinnitettiin perustuslain ja ulkomaalaislain noudattamiseen. Myös yksittäisellä viranhaltijalla on velvollisuus olla soveltamatta lain kanssa ristiriitaista alemman asteista säännöstä.

Maahanmuuttovirasto oli kesällä 2016 antanut poliisille ja Rajavartiolaitokselle ohjeen, jonka mukaan niiden tulisi turvapaikkahakemuksen vastaanottaessaan ottaa hakijan passi tai muu matkustusasiakirja haltuun siihen saakka, kunnes hakijalle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai hakijan maasta poistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Poliisihallitus oli eräin rekisterimerkintöihin liittyvin tarkentavin lisäyksiin kehottanut poliisilaitoksia noudattamaan Maahanmuuttoviraston ohjetta.

Asiassa saadusta selvityksestä ilmeni, että poliisilla oli jo ennen mainittua ohjeistusta ollut vakiintunut käytäntö, jonka mukaan kaikkien kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden passit otetaan haltuun koko lupaprosessin ajaksi. Menettelyä perusteltiin ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevilla säännöksillä ja EU:n ns. turvapaikkamenettelydirektiivillä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti säätää mm. siitä, että hakijoiden on luovutettava hallussaan olevat hakemuksen tutkinnan kannalta oleelliset asiakirjat, kuten passi. Selvityksessä korostettiin lisäksi poliisin toimivia käytänteitä sen turvaamiseksi, että matkustusasiakirjat saadaan viivytyksettä hakijan käyttöön tilanteissa, joissa se on tarpeen henkilöllisyyden todistamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, etteivät turvaamistoimia koskevat ulkomaalaislain säännökset mahdollista turvaamistoimen kohdistamista sel-

laisenaan kokonaiseen väestöryhmään, eli kansainvälistä suojelua hakeneisiin henkilöihin, ilman yksilöllistä arviointia ja lainsäädännön tukea. Ohjeistuksessa olisi tullut tuoda selkeästi esiin, että matkustusasiakirjan haltuun ottaminen on turvaamistoimi, jonka lainmukaisten edellytysten tulee aina täytyttyä, eli sen on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen hakijan maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi. Maahanmuuttoviraston pyynnöllä on tullut olla oikeudellinen perusta, ja siihen liittyvän toimivallan on tullut perustua lakiin. Tällaista ei tässä asiassa ollut pystytty osoittamaan. Lain selkeästi asettamia rajoja ei voida ylittää hallinnon sisäisellä normilla tai pyynnöllä, jolla on selvästi ohjaava tarkoitus. Asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa viranomaisessa, jos se on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Jos hallinnon asianmukainen toimivuus edellyttää tiettyä toimintatapaa, mutta voimassa oleva laki ei sitä tunne, on lakia muutettava eikä sen sijaan luoda lakiin perustumattomia käytäntöjä. Tässä tapauksessa ohjeistuksen ristiriita ulkomaalaislain säännösten kanssa oli ollut siinä määrin havaittavissa, että passin haltuunoton tehnyt yksittäinen poliisivirkamieskin on voinut kyseenalaistaa ohjeistuksen laillisuuden.

Passin säännönmukainen haltuunotto osana turvapaikkaprosessia on selkeästi lainsäädännöllinen asia, ja päätös siitä kuuluu eduskunnalle, ei Maahanmuuttovirastolle. Sisäministeriö olikin apulaisoikeuskanslerin selvitys- ja lausuntopyynnön jälkeen ryhtynyt lainsäädännön valmisteluun. Lainmuutos tuli voimaan 1.6.2019 (OKV/885/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Asian käsittelyn viipyminen ym.

Apulaisoikeuskansleri huomautti Maahanmuuttovirastoa työperusteisen oleskelulupahake-

muksen enimmäiskäsittelyajan huomattavasta ylittämisestä. Hän myös kiinnitti Maahanmuuttoviraston vakavaa huomiota viranomaisen velvollisuuteen esittää asianosaisen pyynnöstä arvio päätöksen antamisen ajankohdasta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen huomiota perustuslain, ulkomaalaislain ja hallintolain säännöksiin tarkoitussidonnaisuusperiaatteen noudattamisesta, asian viivytyksettömästä käsittelystä, neuvonnasta, asian selvittämisestä sekä täydennysten ja lisäselvitysten pyytämisestä.

Oleskeluluvan kokonaiskäsittelyaika oli ollut poliisilla, TE-toimistossa ja Maahanmuuttovirastossa noin kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta. Hakemus pantiin vireille syyskuussa 2015, ja sen perusteeksi muutettiin marraskuussa 2016 työntekijän oleskelulupa. Hakemuksen käsittelyyn soveltui tuosta ajankohdasta alkaen neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaika. Maahanmuuttoviraston päätös annettiin kantelijalle tiedoksi lopulta huhtikuussa 2018.

Apulaisoikeuskansleri totesi hakemuksen käsittelyn viivästyneen aiheettomasti sekä poliisilaitoksella että Maahanmuuttovirastossa. Poliisilaitoksella kantelijaa ei ollut pyydetty yksilöidysti täydentämään hakemustaan eikä esittämään yksilöityä lisäselvitystä, eikä poliisilaitos ollut asettanut kohtuullista määräaikaa täydennysten ja lisäselvitysten toimittamiselle. Poliisilaitoksen olisi tullut myös varmistaa, että kantelija oli riittävällä tavalla ymmärtänyt, mitä selvityksiä, asiakirjoja tai muita toimenpiteitä häneltä asian käsittelyn etenemiseksi edellytetään. Poliisilaitos oli myös ottanut hakemuksen vastaan syyskuussa 2015, vaikka se perustui jo kumottuun oleskelulupaperusteeseen. Maahanmuuttovirasto oli ylittänyt huomattavasti työperusteisen oleskelulupahakemuksen laissa säädetyä enimmäiskäsittelyajan. Maahanmuuttovirastosta ei myöskään ollut esitetty kantelijalle tämän pyytämää arviota päätöksen antamisen

ajankohdasta (OKV/516/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston vakavaa huomiota perhesideperusteisille oleskeluluville säädetyn yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyajan noudattamiseen ja käsittelyjonossa olevien asioiden tehokkaaseen seurantaan. Lisäksi vakavaa huomiota kiinnitettiin Maahanmuuttoviraston velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevat henkilöt tuntevat laissa säädetyn velvollisuutensa vastata asiakkaalle tämän vireillä olevaa asiaa koskevaan käsittelyaikatiedusteluun tai pyyntöön saada arvio päätöksen antamisen ajankohdasta.

Perhesiteeseen perustuvan hakemuksen enimmäiskäsittelyaika oli ylittynyt noin neljällä kuukaudella. Ensimmäinen varsinainen hakemuksen käsittelytoimenpide oli ollut hakijalle ja tämän puolisolle osoitettu selvityspyyntö, joka oli lähetetty vasta vuoden kuluttua hakemuksen vireille tulosta. Maahanmuuttovirasto esitti syiksi heinäkuussa 2017 vireille tulleen hakemuksen käsittelyn viivästymiselle viraston ruuhkautuneen työtilanteen ja hakemuksen käsittelijän virheen, jonka vuoksi hakemus oli tavanomaista pidempään tämän henkilökohtaisessa työjonossa ilman, että hakemusta olisi aktiivisesti käsitelty. Hakijan puoliso oli tiedustellut asian käsittelyn etenemistä marraskuussa 2017, tammikuussa 2018 ja kahdesti toukokuussa 2018. Toukokuussa 2018 sähköpostitse esitettyihin tiedusteluihin päätöksen antamisen ajankohdasta ei ollut vastattu.

Apulaisoikeuskansleri totesi aiempaan laillisuusvalvontakäytäntöön viitaten, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan ja esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetystä velvollisuuksistaan. Viranomaisen palveluperiaatteen ja palvelun asianmukai-

suuden turvaamiseksi Maahanmuuttoviraston velvollisuutena on järjestää käsiteltävänä olevien asioiden seuranta siten, ettei yksittäinen hakemus jää ilman toimenpiteitä käsittelijän työjonoon siten, että laissa säädetty määräajat jäävät huomioimatta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Apulaisoikeuskansleri totesi, viitaten useisiin viime vuosien laillisuusvalvontaratkaisuihin, että Maahanmuuttovirastolla on jo vuosien ajan ollut ilmeisiä ongelmia saada asiakaspalvelunsa hallintolain mukaiseksi. Viraston mahdolliset kehittämistoimenpiteet ja henkilöstön kouluttaminen tiedusteluihin vastaamista koskevien säännösten velvoittavuudesta eivät näyttäneet täysin tuottaneen toivottua tulosta.

Maahanmuuttovirastoa pyydettiin ilmoittamaan 10.11.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt, jotta säädettyjen määräaikojen ylitykset ja menettelyvirheet tiedusteluihin vastaamisessa voitaisiin jatkossa välttää. Samalla virastoa pyydettiin ilmoittamaan, miten asiakaspalvelua seurataan ja kehitetään sen varmistamiseksi, että virastoon yhteyttä ottavat asiakkaat kokisivat palvelun asianmukaiseksi.

Maahanmuuttovirasto antoi 8.11.2019 ilmoituksen, jossa se selvitti käsittelyaikatavoitteiden saavuttamiseksi tehtyjä toimenpiteitä ja suunnitelmia. Viraston selvityksestä ilmeni huoli lakisääteisissä määräajoissa pysymisen mahdollisuuksista, mikäli viraston määrärahoja ja resursseja edelleen vähennetään (OKV/977/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri saattoi Maahanmuuttoviraston tietoon näkemyksensä perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen käsitte-

lyn viipymisestä. Kysymys ei ollut sellaisista poikkeuksellisista olosuhteista, joissa ulkomalaislaissa säädetystä yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyajasta olisi voitu poiketa.

Maahanmuuttovirasto oli perustellut enimmäiskäsittelyajan ylittymistä henkilöstön yllättävästä vaihtuvuudesta johtuneella henkilöstövajauksella ja tapauksen poikkeuksellisilla olosuhteilla. Virasto oli joutunut hankkimaan lausunnon kaupungilta ja hakijaa ja tämän puolisoa oli pyydetty täydentämään hakemustaan ja vastaamaan viraston esittämiin kysymyksiin. Saadun selvityksen mukaan päätöksen tekemistä varten tarvittava aineisto oli kuitenkin ollut Maahanmuuttoviraston käytettävissä jo noin kuusi kuukautta ennen päätöksentekoa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vakiintuneeksi katsottavan laillisuusvalvontakäytännön mukaan mm. viranomaisen ruuhkautunut työtilanne, töiden järjestely tai resurssipulaan liittyvät syyt eivät oikeuta poikkeamaan lakisääteisistä määräajoista ja velvollisuuksista.

Apulaisoikeuskansleri viittasi päätökseensä asiassa OKV/977/1/2018 ja katsoi tässä vaiheessa riittäväksi toimenpiteeksi saattaa päätöksessä esittämänsä näkökohdat Maahanmuuttoviraston tietoon ja otettavaksi huomioon edellä mainittua selvitystä laadittaessa sekä yleisemminkin viraston toimintatapoja kehitettäessä. Tässä tarkoituksessa päätös lähetettiin tiedoksi myös sisäministeriölle (OKV/1289/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Maahanmuuttoviraston olisi pitänyt ottaa käsittelyyn työntekijän oleskelulupaa koskeva hakemus pian työ- ja elinkeinotoimiston tekemän kielteisen osapäätöksen jälkeen. Maahanmuuttoviraston olisi pitänyt arvioida, onko hakemusta tarpeen täydentää, hankkia asiaan lisäselvitystä vai olisiko hakemus voitu ratkaista.

Kantelija oli hakenut työntekijän oleskelulupaa lokakuussa 2017. Työ- ja elinkeinotoimisto oli tehnyt kielteisen osapäätöksen marraskuussa. Kantelijan hakemus oli tämän jälkeen odottanut käsittelyä Maahanmuuttoviraston työjonossa, kunnes virasto oli toukokuun lopussa 2018 pyytänyt kantelijalta hakemuksen täydentämistä ja vastinetta poliisin karkottamisesitykseen.

Syyskuussa 2018 kantelija oli hakenut kolmannen kerran Suomesta kansainvälistä suojelua, jolloin oleskelulupahakemus oli siirretty yhdessä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kanssa Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikköön käsiteltäväksi. Maahanmuuttovirasto teki kantelijan asiassa päätöksen marraskuussa 2018 ja se annettiin tiedoksi seuraavassa kuussa. Maahanmuuttovirasto perusteli viivettä oleskelulupahakemuksen käsittelyssä viraston ruuhkautuneella työtilanteella.

Maahanmuuttovirastolla ei ollut käytettävissään missään vaiheessa asianmukaisesti täytettyä työntekijän oleskelulupahakemusta liitteineen, kun hakemuksesta jäi täydennyspyynnön jälkeenkin puuttumaan kantelijan passi tai selvitys siitä, ettei hän voi saada passia tai muuta matkustusasiakirjaa kotimaansa viranomaisilta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tästä syystä asiassa ei voitu todeta laissa säädetyn enimmäiskäsittelyn ylitystä. Joka tapauksessa asia olisi pitänyt käsitellä ilman aiheetonta viivästystä. Hakemuksen viivytyksetöntä arviointia olisi lisäksi puoltanut se, että Maahanmuuttovirastolla ei ilmoituksensa mukaan ole toimivaltuuksia myöntää oleskelulupaa kielteisen osapäätöksen jälkeen.

Apulaisoikeuskansleri viittasi tässäkin päätöksessään asiaan OKV/977/1/2018 ja pyysi samassa yhteydessä virastoa selvittämään yleisemminkin niitä toimenpiteitä, joilla se pyrkii jatkossa varmistamaan hakemusten viivytyksetöntä käsittelyä (OKV/1459/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Menettely käännätyspäättöksen tekemättä jättämisessä

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Maahanmuuttoviraston tietoon näkemyksensä käännätyspäättöksen tekemättä jättämiseen liittyvästä oikeusturvaongelmasta.

Maahanmuuttovirasto ei ollut tehnyt käännätyspäättöstä, kun se oli ratkaissut kantelijan toisen turvapaikkahakemuksen. Maahanmuuttoviraston ohjeiden mukaan käännätyspäättö olisi pitänyt tehdä. Tästä johtuen hakijalla ei ollut käännätyspäättöstä, johon hän olisi voinut pyytää tehokkaasti täytäntöönpanon keskeyttämistä. Asiassa aiemmin tehty käännätyspäättö oli pantu täytäntöön ennen kuin Maahanmuuttovirasto oli ehtinyt arvioida perhesiteen merkitystä maasta poistamisen kokonaisharkinnassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että tapauksessa kysymyksessä olevan kaltainen uuden käännätyspäättöä koskevan päätöksen tekemättä jättäminen tilanteessa, jossa hakijalla on aiempi lainvoimainen käännätyspäättö, mutta samanaikaisesti vielä vireillä oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella, voi olla hakijan oikeusturvan kannalta ongelmallinen. Hakijan oikeus tehokkaan oikeussuojakeinin käyttämiseen maasta poistamista koskevassa asiassa tulee turvata ja asia ratkaista siten, että kaikki maasta poistamiseen liittyvät seikat ja olot otetaan kokonaisharkinnassa huomioon (OKV/1144/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

PELASTUSTOIMI

Tietopyynnön huolellinen käsittely

Hätäkeskuslaitos oli siirtänyt kantelijan tietopyynnön hätäkeskuksen käsiteltäväksi, vaikka sen kä-

sittely kuului Poliisihallitukselle. Pyyntösiirto hätäkeskukseen ei onnistunut laitoksen ja keskuksen välisissä palvelimissa olleen verkkohäiriön vuoksi, minkä seurauksena hätäkeskus siirsi pyynnön Poliisihallitukselle vasta noin kuukauden kuluttua pyynnön tekemisestä kantelijan toisen yhteydenoton jälkeen. Mikäli tietopyyntö olisi käsitelty Hätäkeskuslaitoksessa hallintolain edellyttämällä tavalla asianmukaisesti, olisi se tietopyynnöstä ilmenevillä tiedoilla voitu siirtää laitoksesta suoraan Poliisihallitukselle, mikä mitä ilmeisimmin olisi jouduttanut pyynnön käsittelyä.

Hätäkeskus oli tehnyt tietopyynnön siirtämisestä päätöksen viikon kuluttua siitä, kun Hätäkeskuslaitoksen tietoon oli tullut kantelijan tekemä tietopyyntö ja kun oli selvinnyt, että asia kuului Poliisihallituksen käsiteltäväksi. Pyyntö olisi sen käsittelyn jo viivästyttänyt ollut perusteltua siirtää toteutunutta nopeammin.

Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä Hätäkeskuslaitoksen tietoon ja kiinnitti sen huomiota hallintolain soveltamiseen (OKV/879/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Kunnan varavaltuutetun Twitter-kirjoituksiin liittyvä menettely

Kunnan varavaltuutettu oli yksityisellä Twitter-tilillään kertonut kunnassa auki olevasta lääkärin virasta ja kehottanut hakemaan sitä. Samaisessa viestissä varavaltuutettu käytti virkaa ainoana hakeneesta henkilöstä sopimattomaksi katsottavia ilmaisia.

Kuntalain mukaan luottamushenkilön, kuten esimerkiksi varavaltuutetun, tulee toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Oikeuskanslerin mukaan laillisuusvalvonnallisessa oikeuskäytännössä on katsottu, että sosiaalisessa mediassa yksityistilillä esitetyt lausumat voivat tulla laillisuusvalvonnallisesti arvioitavaksi, jos niillä on selvä asiallinen ja oikeudellisesti merkityksellinen yhteys virkatoimintaan.

Oikeuskansleri katsoi, että luottamushenkilön ja yksityishenkilön roolien erottaminen on kuntalaisten silmissä vaikeaa ja jopa mahdotontakin. Tältä kannalta katsoen olisi ajateltavissa, että kuntalain käyttäytymissäännös koskisi luottamushenkilön menettelyä laajemminkin kuin luottamustointa tosiasiallisesti hoidettaessa. Toisaalta kyseisen käyttäytymisvelvoitteen laaja soveltaminen saattaisi johtaa myös luottamushenkilölle kuuluvien perusoikeuksien, muun muassa sananvapauden, liialliseen kaventamiseen, kun yksityistä viestintää arvioitaisiin myös oikeudellisen käyttäytymisvelvoitteen valossa.

Kunnan selvityksen mukaan valinnasta päätti kunnanhallitus, jonka jäsen kantelun kohteena ollut varavaltuutettu ei ollut. Hän ei myöskään ollut millään tavalla osallisena hakuprosessissa tai virkanimitystä koskeneessa päätöksenteossa. Oikeuskanslerin mukaan varavaltuutetun tviiteillä ei ollut hänen luottamustehtävänsä sellaista riittävän laaja oikeudellisesti merkityksellistä yhteyttä, että hänen menettelyään yksityisellä Twitter-tilillään tulisi arvioida kuntalain luottamushenkilöä koskevan käyttäytymisnormin perustella (OKV/953/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kauppila).

Laillisuusvalvontakäynnit

Maahanmuuttovirasto

Tarkastus- ja ohjauskäynnillä Maahanmuuttovirastoon 31.1.2019 keskusteltiin turvapaikka-asioiden ja perhesideperusteisten oleskelulupa-asioiden käsittelystä ja menettelyistä, erityisesti käsittelyajoista ja laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta. Lisäksi tarkasteltiin Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelua, mm. palvelun yhdenmukaisuutta ja saatavuutta. (OKV/2/51/2019)

Itä-Uudenmaan poliisilaitos

Tarkastuskäynnillään 12.3.2019 Itä-Uudenmaan poliisilaitokseen apulaisoikeuskansleri tutustui erityisesti poliisilaitoksen rikosten esikäsittelyyksikön toimintaan. Tilaisuudessa keskusteltiin myös muun ohella poliisilaitoksen sisäisestä laillisuusvalvonnasta, kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä lähisuhdeväkivallan torjunnasta poliisilaitoksen toiminnassa. (OKV/1/51/2019)

Lounais-Suomen poliisilaitos

Apulaisoikeuskanslerin sijainen teki 8.11.2019 tarkastuskäynnin Lounais-Suomen poliisilaitoksen rikosten esikäsittelyyn. Tilaisuudessa keskusteltiin ennen kaikkea poliisilaitoksen esikäsittelytoiminnon laatimista esitutkintapäätöksistä ja muusta käytännön toiminnasta. (OKV/11/51/2019)

PUOLUSTUSHALLINTO

Lausuntoja

Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019

Oikeuskansleri piti kyberturvallisuuden johtamisen kehittämistä oikeana valintana Suomen kyberturvallisuusstrategian painopistealueeksi. Strategisen johtamisen toteuttamismallin valinta edellyttää virkamiesvalmistelua ja eri vaihtoehtojen vaikutusten arviointia. Luonnoksessa ei ollut tietoa siitä, minkälaisen harkinnan perusteella siinä oli päädytty esittämään kyberturvallisuusjohtajan tehtävää. Oikeuskansleri katsoi, että strateginen linjaus johtamisen kehittämisestä olisi muotoiltava niin, että tavoitteena on toimivan ja

tehokkaan johtamisen ja tilannekuvan hankinnan varmistaminen. Lopullisen mallin valinta tulisi jättää myöhemmän valmistelun ja päätösten varaan.

Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että strategiassa esitetyssä monitoimijamallissa ei ollut otettu huomioon kuntasektoria, joka on keskeisessä asemassa useiden perusoikeuksien toteuttamisessa samoin kuin poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisessa. Esityksestä tulisi myös käydä ilmi, mikä olisi nykyisin vain viranomaisten käyttöön rajoitettujen palvelujen, kuten viranomaisverkkojen, asema suhteessa strategiassa esitettyyn tavoitteeseen hyödyntää kaupallisia ratkaisuja (OKV/9/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

VALTIOVARAINHALLINTO

Valtiovarainhallintoa koskevista kanteluratkaisuista suuri osa koski edellisvuosien tapaan kunnallista itsehallintoa. Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja, jotka kohdistuivat kuntaan tai kaupunkiin, annettiin muun muassa julkisuuslain noudattamisesta asiakirjapyyntöjen käsittelyssä. Apulaisoikeuskanslerin antamaan huomautukseen johti menettely, jossa asiakirjapyyntöjen käsittely kaupungissa oli kestänyt 1,5 vuotta. Lisäksi kyseisessä tapauksessa kaupungin huomiota kiinnitettiin julkisuuslain mukaiseen velvollisuuteen huolehtia siitä, että kaupungin palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen käsittelystä ja antamisesta.

Muissa toimenpiteisiin johtaneissa kunnallishallintoon kohdistuneissa kanteluissa arvosteltiin muun muassa kunnan menettelyä hankinta-asioissa, esteellisyystilanteiden kirjaamisessa sekä kuntalaisaloitteiden käsittelyssä. Ratkaisussa, joka koski varoituksen antamista virkasuhteessa, apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota hyvää hallintoa koskeviin tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen ja oikeusturvavaatimukseen, jotka olisi tulut ottaa asiassa huomioon.

Aluehallintoviraston huomiota kiinnitettiin muun muassa asiakirjan antamisesta perittävään maksuihin, nimityspäätöksen perustele-

seen ja tiedusteluihin vastaamiseen kohtuullisessa ajassa.

Lausuntoja

Henkilötunnuksen uudistamista pohtivan työryhmän väliraportti

Oikeuskansleri antoi lausunnon henkilötunnuksen uudistamista koskevasta väliraportista. Hänen mukaansa tarve henkilön yksilöivälle tunnukselle on ilmeinen ja kasvava paitsi julkisessa hallinnossa myös yksityisen sektorin palveluntarjonnassa. Uudistuksen myötä tulisi päästä tilanteeseen, jossa yksilöivää tunnusta käytetään vain yksilöintiin, ei henkilön tunnistamiseen. Samalla poistuisi tarve säätää erityisistä rajoituksista tunnuksen käytölle.

Nykyisen henkilötunnuksen sisältämä tieto sukupuolesta ja syntymäajasta on periaatteellinen ongelma, joka tulisi korjata henkilötunnusta uudistettaessa. Yhteiskunnallisen keskustelun ja myös oikeuskanslerinvirastoon saapuneiden kantelukirjoitusten perusteella oman sukupuoli-identiteetin kokeminen on muuttunut tavalla, joka puoltaa nykyisen sukupuolitiedon poistamista. Tunnuksen sisältämä tieto avaa myös sukupuoli- tai ikäryhynnän vaaran.

Uudistuksen tavoitteena tulisi olla henkilön yksilöivä tunnus, joka olisi helppo muistaa ja jota voisi käyttää laajasti yksityisissä ja julkisen hallinnon palveluissa silloin, kun henkilön yksiselitteiseen yksilöintiin on tarve (OKV/97/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Yhteisen tietopohjan hyödyntämisen tietoarkkitehtuuri

Apulaisoikeuskansleri katsoi ”yhteisen tietopohjan hyödyntämisen tietoarkkitehtuurin nykytila 2021” -luonnoksesta antamassaan lausunnossa, että tietoarkkitehtuurissa tulee arvioida Euroopan yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen lainsäädännön henkilötietojen käsittelylle asettamat vaatimukset perusteellisemmin kuin lausuttavana olevassa luonnoksessa oli tehty.

Erityisesti apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimukseen, joka asettaa rajoituksia henkilötiedon yhteiskäytölle ja henkilötiedon siirrolle toimijalta toiselle (OKV/16/20/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI

Oikeuskansleri antoi lausunnon kansallisen tekoälyohjelma AuroraAI:n kehittämis- ja toimintasuunnitelmasta vuosille 2019–2023. Hän katsoi, että ekosysteemipohjainen eli eri toimijoiden verkostoon ja yhteistyöhön samassa alustakokonaisuudessa perustuva toiminta voi aidosti luoda yksilöille, yhteisöille sekä yrityksille toimintamahdollisuuksia hoitaa asioitaan ja kehittää toimintaansa. Tekoälyratkaisut voivat myös tarjota toimivia ja erittäin hyödyllisiä työvälineitä hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteut-

tamiseen sekä oikeussuojan antamiseen joutuisasti ja kohtuullisin kustannuksin.

Oikeuskansleri korosti, että tietosuojan, hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden asettamat vaatimukset tulee huomioida ennakoivasti alustaratkaisua kehitettäessä. Hallinnon käyttämien tekoälyratkaisujen tulee täyttää Euroopan neuvoston laatimaan oikeudenhoidon tekoälyn eettiseen peruskirjaan (2018) kirjatut oikeudellisen laadun ja etiikan vaatimukset. Lisäksi kehitystyössä on otettava huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan toteama tarve arvioida tekoälyn käyttöön julkisessa hallinnossa liittyvät sääntelytarpeet (OKV/12/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Avoimen hallinnon toimintaohjelma 2019–2023

Oikeuskansleri antoi lausunnon avoimen hallinnon toimintaohjelman luonnoksesta. Hän totesi yleisenä huomiona, että avoimuuden ylläpitäminen ja kehittäminen vaatii ajantasaista yleis- ja erityislainsäädäntöä. Lisäksi tarvitaan kaikkien hallinnonalojen yhteen sovitettua pitkäjänteistä työtä. Toimintaohjelmassa on nostettu yhdeksi merkittäväksi hallinnon avoimuuden osa-alueeksi hallinnon ymmärrettävyys. Myös lainsäädännön kielen ja perusteluiden ymmärrettävyys sekä sitä koskeva työ olisivat oikeuskanslerin mukaan tärkeitä osia avoimen hallinnon toimintaohjelmaa.

Tulevaisuuden hallinto on laajalti automaattista ja digitaalista. Oikeuskanslerin mukaan on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että automaattinen päätöksenteko on inhimillisesti ymmärrettävää ja arvioitavissa. Kansalaisten näkökulmasta sähköisten palvelujen toimivuus tai toimimattomuus on merkittävä kysymys. Sähköisten palveluiden tulisi muodostua johdon-

mukaisista ja helposti ymmärrettävistä kokonaisuuksista, jotta kaikilla palveluiden käyttäjillä olisi mahdollisuudet selviytyä asioidensa hoitamisesta. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös hallinnon avoimuutta ja ymmärrettävyyttä sekä palveluperiaatetta toteuttavan neuvonnan järjestämiseen tilanteissa, joissa asiakkaan elämäntilanteen asia kuuluu usealle eri viranomaiselle.

Oikeuskansleri pitää tekoälyn laajamittaista käyttöönottoa ja hallinnon automaattista päätöksentekoa merkittävänä hyvän hallinnon toteuttamista koskevana kysymyksenä. Hän korostaa, että pelkästään eettinen ohjeistus tekoälyn käytöstä ei riitä, vaan toiminnalla tulee olla riittävä lainsäädännöllinen pohja.

Avoin data mainitaan toimintaohjelmaluonnoksessa perustellusti yhtenä avoimen hallinnon pilarina. Data- ja tietopolitiikka on laajalti myös oikeudellinen kysymys, jota oikeuskansleri on käsitellyt kertomuksessaan vuodelta 2018.

Oikeuskansleri toteaa, että julkisuusperiaatteen toteutumiseen liittyy myös rakenteellisia ongelmia. Julkisia tehtäviä on uskottu lisääntyvästi hoidettavaksi erilaisissa yhtiöissä, jotka eivät toimi täysin markkinaehtoisesti ja joissa julkisella vallalla voi olla enemmistö tai jopa koko osakekanta. Näiden olisi perusteltua olla julkisuusperiaatteen piirissä (OKV/39/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Lisäksi valtiovarainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (OKV/25/20/2019), ks. s. 69
- Luonnos hallituksen esitykseksi valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevasta lainsäädännöstä (OKV/75/20/2019), ks. s. 67

Ratkaisuja

MAISTRAATIT

Tietojen antaminen edunvalvonta-asiassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti maistraatin huomiota velvollisuuteen antaa tietoja holhousasioiden rekisteristä siten kuin holhoustoimesta annetussa laissa säädetään. Lisäksi hän kiinnitti maistraatin huomiota velvollisuuteen huolehtia tähän liittyen henkilöstön riittävästä koulutuksesta ja perehdytyksestä hallintolain edellyttämien tavoin.

Kantelijan puoliso oli pyytänyt maistraatista tietoja itse vireille panemansa edunvalvonta-asian käsittelystä. Maistraatista kerrottiin, että tällä ei ole oikeutta saada pyytämäänsä tietoja. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kysyjälle olisi tullut holhoustoimilaissa säädetyn tavoin antaa tieto siitä, onko edunvalvoja määrätty sekä tieto vireillä olevan asian käsittelyvaiheesta yleisesti (OKV/893/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

ALUEHALLINTOVIRASTOT (AVI)

Esteellisyys virantäytössä ja nimityspäätöksen perusteleminen

Aluehallintoviraston ylitarkastajan virantäyttöä koskevan asian valmisteluun oli nimitysmuistion laatimalla ja hakijoiden haastatteluihin osallistumalla osallistunut virkamies, joka oli samaan aikaan työskennellyt virkaa hakeneen ja siihen sitemmin valitun johtajan alaisuudessa. Vaikka virkamies ei selvityksen mukaan toiminut asian

esittelijänä, hän kuitenkin aktiivisesti ja asian käsitteilyyn vaikuttavalla tavalla oli osallistunut asian valmisteluun toimin, jotka olivat keskeisiä nimityspäätöksen valmistelussa. Tapauksessa esimiesalaisuusuhde, johon liittyy esimiehen työjohto-oikeus ja valvontavalta virkamieheen nähden, muodosti sellaisen sidonnaisuuden esimiehen ja virkamiehen välille, että se vaaransi luottamuksen virkamiehen puolueettomuuteen asian valmistelussa. Virkamies oli siten ollut esteellinen osallistumaan nimitysasian valmisteluun.

Virkaan nimittämistä koskevat päätökset on perusteltava hallintolain edellyttämällä tavalla. Nimitysmuistiossa ei ollut vertailtu haastateltujen hakijoiden ansioita keskenään, minkä vuoksi siitä eivät ilmenneet nimityspäätöksen perusteet.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintoviraston huomiota hallintolain esteellisyyttä ja perusteluvollisuutta koskevien säännösten soveltamiseen nimityspäätöksiä valmisteltaessa ja tehtäessä (OKV/813/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asiakirjapyyntöä koskevat maksut

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue oli ilmoittanut perivänsä asiakirjapyyntöä toteuttamisesta aiheutuvista kustannuksista maksun, joka perustui aluehallintoviraston antamaan vanhaan suoritmaksupäätökseen, vaikka tuolloin oli jo voimassa viraston antama uusi suoritmaksupäätös. Sen vuoksi vastuualueen esittämä arvio asiakirjapyyntöä veloittavista maksuista perustui virheelliseen suoriteshintaan ja oli virheellinen. Ilmoitus sisälsi lisäksi virheellisen tiedon arvonlisäveron perimisestä julkisoikeudellisia suoritteita koskevien maksujen yhteydessä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen huomiota huolellisuuteen annettaessa hallintolain edellyttämää

neuvontaa ja vastattaessa asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin (OKV/1057/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Toisessa asiakirjapyyntöä koskevaa maksua koskevassa ratkaisussa apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen huomiota siihen, että suoritteiden hinnoittelua koskevissa päätöksissä tulee noudattaa aluehallintovirastojen maksuista annettuja valtioneuvoston asetuksia.

Kantelussa oli kyse siitä, että aluehallintovirastosta kantelijalle ilmoitettu suoritmaksun määrä oli ollut ristiriidassa sen kanssa, mitä maksusta oli säädetty valtioneuvoston asetuksessa. Ilmoitettu maksu oli perustunut aluehallintovirastojen suoritmaksupäätökseen, jonka antamisesta oli vastannut mainittu vastuualue (OKV/359/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tiedusteluihin on vastattava kohtuullisessa ajassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston työsuojeluviranomaisen huomiota velvollisuuteen vastata sille osoitettuihin tiedusteluihin. Kantelija oli ollut tyytymätön aluehallintoviraston työsuojeluviranomaisen menettelyyn asiassa, joka liittyi erään pätevyyden myöntämistä koskevaan päätökseen. Hän oli lähettänyt asiaan liittyvän tiedustelun työsuojeluviranomaiselle, joka ei ollut vastannut tiedusteluun vielä kuuden kuukauden jälkeenkään tiedustelun lähettämisestä. Selvityksessään työsuojeluviranomainen ilmoitti, että tiedusteluun oli jätetty vastaamatta osin epähuomiossa.

Apulaisoikeuskansleri totesi hyvään hallintotapaan kuuluvan, että viranomaisen lähtökohtaisesti vastaa asiallisiin ja riittävän selkeisiin yhteydenottoihin kohtuullisessa ajassa (OKV/1963/1/2018; ratkaisijan apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Asiakirjapyyntöjen käsittely

Apulaisoikeuskansleri antoi sekä kaupunginjohtajalle että tarkastusjohtajalle huomautuksen julkisuuslain vastaisesta menettelystä. Kaupungin menettelyn vuoksi asiakirjapyyntöjen käsittely oli kestänyt 1,5 vuotta.

Lisäksi kaupungin huomiota kiinnitettiin julkisuuslain mukaiseen velvollisuuteen huolehtia siitä, että kaupungin palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen käsittelystä ja antamisesta.

Hallinto-oikeus oli syksyllä 2017 palauttanut kantelijan asiakirjapyynnön kaupunginjohtajalle uudelleen käsiteltäväksi. Asiakirjapyyntö koski kaupungin sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusraportteja. Hallinto-oikeuden päätöksen lainvoimaistuttua kantelija oli lähettänyt keväällä 2018 sähköpostia sekä kaupunginjohtajalle että tarkastusjohtajalle ja tiedustellut, milloin hänelle toimitetaan kyseessä olevat asiakirjat, sekä esittänyt uuden asiakirjapyynnön.

Kantelun tutkimiseksi apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kaupunki ilmoitti, että se valmistelee tarkastusraporttien luovuttamista koskevan valituskelpoisen päätöksen viipymättä vuodenvaihteessa 2018–2019. Oikeuskanslerinviraston esittelijä tiedusteltua asian tilannetta syyskuussa 2019 ilmeni, että kaupunki ei ollut tehnyt asiassa päätöstä.

Kaupunki ilmoitti lisäselvityksessään ja lausunnossaan, että se oli jäänyt odottamaan apulaisoikeuskanslerilta ohjeistusta tai linjausta siihen, miten julkisuuslakia tulisi tapauksessa soveltaa. Kaupunginjohtaja oli lopulta tehnyt julkisuuslain mukaisen valituskelpoisen päätöksen asiassa lokakuussa 2019 ja kantelijalle oli luovutettu tämän pyytämät asiakirjat siten, että niistä oli peitetty salassa pidettävät kohdat.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelun viereilläöolo oikeuskanslerinvirastossa ei ole oikeudellinen peruste jättää noudattamatta hallinto-oikeuden lainvoimaista päätöstä ja julkisuuslakia. Lisäksi, jo ennen oikeuskanslerinviraston selvityspyyntöä asian käsittely oli kestänyt yli kuusi kuukautta ilman, että asiakirjoja olisi luovutettu tai asiassa olisi tehty valituskelpoinen päätös (OKV/1457/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Asiakirjapyynnön käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota asiakirjapyynnön käsittelyä koskeviin julkisuuslain säännöksiin. Kantelija oli saanut kunnalta vain osan pyytämistään asiakirjoista. Jotkut asiakirjat hän sai vasta usean kuukauden kuluttua pyynnöstään, eikä hän saanut muutoksenhakukelpoista ratkaisua siltä osin kuin asiakirjoja ei luovutettu (OKV/567/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Oikaisuvaatimuksen käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhalituksen ja sen esittelijänä toimivan kaupunginjohtajan huomiota kuntalain ja hallintolain säännöksiin, joiden mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Kaupunginhallitus oli käsitellyt kantelijan oikaisuvaatimuksen vasta noin seitsemän kuukauden kuluttua oikaisuvaatimuksen kohteena olevan päätöksen tekemisestä. Oikaisuvaatimus koski kaupunginhallituksen päätöstä tehdä maanvuokrasopimus, jossa toisena osapuolena oli nimeämätön ”yritys/yritykset”.

Syyksi asian käsittelyn viipymiselle kaupunginhallitus esitti, että maanvuokrasopimuksen hakijat olivat toimittaneet kirjallisen hakemuksen vasta noin kuuden kuukauden kuluttua sopimuksen solmimisesta koskevan päätöksen tekemisestä. Selvityksestä ei ilmennyt, millä tavoin kirjallisen hakemuksen puuttuminen oli estänyt oikaisuvaatimuksen käsittelemisen. Kaupunginhallituksen mukaan sopimuksen osapuolet olivat kuitenkin ”kaikkien tiedossa”, eikä selvityksestä käynyt ilmi, että kaupunginhallitus olisi sinänsä katsonut tiedon osapuolten nimistä olevan salassa pidettävä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei lain edellyttämä oikaisuvaatimuksen kiireellinen käsittely ollut toteutunut (OKV/300/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Varoituksen antaminen kohtuullisen ajan kuluessa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota hyvää hallintoa koskeviin tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen ja oikeusturvavaatimukseen, jotka tulee ottaa huomioon varoitusta annettaessa.

Kantelija pyysi tutkimaan, oliko kaupungilla ollut oikeus antaa hänelle varoitus vuonna 2017. Varoitus koski hänen toimintaansa virkasuhteisena erikoissairaanhoidon tulosaluejohtajana vuonna 2013. Varoituksen antamisajankohtana hän toimi virkasuhteisena asiantuntijalääkärinä, jossa virassa hän oli ollut vuodesta 2015 alkaen.

Kaupunki katsoi, että kantelijan virkasuhde kaupunkiin oli ollut yhtäjaksoinen ja jatkunut keskeytyksettä, ja näin ollen työnantajalla oli oikeus tarkastella virkasuhdetta yhtenä kokonaisuutena. Kaupunki katsoi lisäksi, että varoituksen antamiseen oli ryhdytty välittömästi, kun varoitukseen johtanut menettely oli saatu luotettavasti selvitettyksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että noin neljän vuoden viive moitittavaksi katsotusta menettelystä varoituksen antamiseen oli sekä varoituksen tarkoituksen että varoituksen saajan oikeusturvan kannalta selvästi liian pitkä. Koska kantelijan työtehtävät varoituksen antamisajankohtana eivät olleet enää samat tai samankaltaiset, ei varoituksen tarkoitus ollut voinut toteutua tältäkään osin (OKV/729/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Esteellisyysilanteiden huolellinen kirjaaminen pöytäkirjaan

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Espoon kaupungin huomiota esteellisyysilanteiden kirjaamismenettelyyn, ja totesi, että hallintolaissa säädettyjen esteellisyysperusteiden arvioinnissa ja esteellisyyskysymysten oikeanlaisessa käsittelemisessä kunnallisissa elimissä on meneteltävä huolellisesti.

Apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi Espoon kaupungin ja Kuntien Tiera Oy:n väliset yhteydet. Kaupunki oli ostanut Kuntien Tieralta vuosina 2013–2018 yli 11 miljoonalla eurolla it-palveluita. Kaupungin rahoitusjohtaja on ollut Kuntien Tiera Oy:n hallituksessa kesästä 2016 alkaen. Apulaisoikeuskansleri pyysi Espoon kaupungilta selvityksen siitä, miten hallintolain ja kuntalain esteellisyysäännökset oli otettu asiassa huomioon.

Asiassa saadut selvitykset olivat osittain ristiriitaiset sen osalta, miten rahoitusjohtaja oli osal-

listunut 8.6.2016 pidettyyn ohjausryhmän kokoukseen, jossa käsiteltiin aiemmin tehdyn hankintapäätöksen mukaista toimitussisältöä. Rahoitusjohtajan poistumisesta kokouksesta, poistumisen ajankohdasta, poistumisen syystä tai esteellisyyden perusteesta ei ollut merkintää kokouksen pöytäkirjassa. Asiassa saadusta selvityksestä ei kuitenkaan ilmennyt, että rahoitusjohtaja olisi ollut hallintolaissa tarkoitettun esteellisyyden aiheuttavalla tavalla läsnä kokouksessa, joten apulaisoikeuskanslerilla ei ollut aihetta puuttua hänen menettelynsä (OKV/19/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Aloitteiden käsittely

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kaupunginhallituksen tietoon näkemyksensä, että kaupunginhallituksen olisi tullut aloitteiden käsittelyn yhteydessä ja viimeistään oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä esittää perustelut asemakaavan muuttamista ja bioenergialaitoksen sijoituspaikan siirtämistä koskevien kuntalaisaloitteiden käsittelylle kaupunginhallituksessa. Lisäksi oikaisuvaatimusten tutkimatta jättämistä koskeviin kaupunginhallituksen päätöksiin olisi tullut antaa muutoksenhakuohjaus.

Kaupunginhallitus ei ollut kuntalaisaloitteiden käsittelyn yhteydessä eikä oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä kehotuksesta huolimatta esittänyt perusteita sille, miksi se oli katsonut aloitteiden kuuluvan omaan toimivaltaansa eikä kaupunginvaltuuston tai teknisen lautakunnan toimivaltaan (OKV/1062/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomiota kuntalain kuntalaisaloitetta säätelevän säännöksen soveltamiseen ja hallintolaissa sää-

dettyjen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen. Kuntayhtymä ei ollut ilmoittanut kantelijalle, mihin toimenpiteisiin hänen kuntalain mukainen kuntalaisaloitteensa oli johtanut, eikä hänen tietoonsa ollut tiedonkulussa olleen katkoksen vuoksi saatettu aloitteeseen annettua vastausta.

Kuntayhtymä oli siten laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoittaa kuntalaisaloitteen perusteella suorittamistaan toimenpiteistä eikä sen toiminta ollut ollut hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla huolellista (OKV/1424/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kunta menetteli virheellisesti hankintaan liittyvässä päätöksenteossa

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kunnan sivistystoimenjohtaja menetteli virheellisesti allekirjoittaessaan palvelusopimuksen yhtiön ja kunnan välillä ennen kuin kunnassa oli tehty viranhaltijapäätös yhtiöltä tehtävästä hankinnasta. Kun virhe huomattiin, hankintaa koskeva viranhaltijapäätös tehtiin.

Kantelussa katsottiin lisäksi, että sivistystoimenjohtaja oli toiminut asian käsittelyssä kaksisoisroolissa, koska hän toimi kunnan kanssa sopimuksen tehneen yhtiön opetuksen ja kasvatuksen ohjausryhmässä kunnan edustajana. Apulaisoikeuskanslerin mukaan sivistystoimenjohtaja ei ollut hallintolaissa tarkoitettulla tavalla esteellinen asiassa. Hän ei ollut kunnan kanssa sopimuksen tehneen yhtiön hallituksen, hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen jäsen, eikä ollut saanut ohjausryhmän kokouksista taloudellista tai muuta etua (OKV/2049/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan ja sen ympäristöterveyspäällikön huomiota kun-

nan hallintosäännön ja hankintaohjeen mukaisen menettelytapojen huolelliseen noudattamiseen. Ympäristöterveyspäällikkö ei ollut tehnyt hankinnasta kirjallista, valituskelpoista päätöstä, vaikka hallintosäännön ja hankintaohjeen mukaan näin olisi tullut menetellä.

Kantelukirjoituksessa esitettiin myös ympäristöterveyspäällikön sidonnaisuuksiin liittyviä väitteitä, joiden ilmitulon kerrottiin johtaneen kunnassa toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen pyysi kuntaa toimittamaan selvityksen tehdyistä toimenpiteistä 30.6.2019 mennessä. Hän pyysi samalla toimittamaan selvityksen siitä, miten kunnan hallinnossa pyritään vastaisuudessa varmistamaan asioiden valmistelun, esittelyn ja päätöksenteon puolueettomuus sekä hallintolain ja kuntalain esteellisyyssäännösten huomioiminen. Kunnan selvityksen mukaan kunnan hallinnossa pyritään varmistamaan asioiden valmistelun, esittelyn ja päätöksenteon puolueettomuus sekä hallintolain ja kuntalain esteellisyyssäännösten huomioiminen koulutuksin sekä sisäisen valvonnan kautta. Ympäristöterveyspäällikölle oli annettu asiassa kirjallinen varoitus (OKV/622/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Valtuuston kokouksen kuvaaminen suoratoistona tietoverkkoon

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaupunginvaltuuston puheenjohtajalla oli lainmukainen

toimivalta kieltää yksityishenkilöltä valtuuston kokouksen suoratoisto ja lähetyksen tallentaminen yleiseen tietoverkkoon. Kantelija oli etukäteen ilmoittamatta kuvannut valtuuston kokousta ja lähetti sitä suorana lähetyksenä omalla Facebook-sivullaan. Lähetyksen tallenne oli verkossa katsottavissa kokouksen jälkeenkin. Tallentamiselle ei ollut saatu tallenteessa esiintyvien henkilöiden lupaa.

Osa kokouksen osallistujista oli kokenut kuvaamisen häiritsevä. Saatuaan tiedon siitä, että yksityishenkilö kuvasi kokousta suoratoistona verkkoon, kaupunginvaltuuston puheenjohtaja oli pyytänyt kantelijaa lopettamaan kuvaamisen. Puheenjohtaja oli pyytänyt kantelijaa poistumaan, kun kantelija oli jatkanut kokouksen kuvaamista.

Asiassa oli apulaisoikeuskanslerin mukaan kysymys toisaalta valtuuston kokousten julkisuudesta ja toisaalta kokoukseen osallistuvien luonnollisten henkilöiden yksityisyyden suojasta ja erityisesti heidän oikeudestaan ilman suostumustaan tai edes tietoaan tulla kuvatuksi siten, että aineisto toimitetaan suoraan yleiseen tietoverkkoon ja on vielä jälkikäteenkin katsottavissa sieltä. Arvioinnissa oli merkitystä myös sillä, onko tallennuksessa ollut kyse lakisääteisen tehtävän hoitamisesta tai omasta asiakaspalvelutilanteesta sekä sillä, onko tallenne tehty omaan henkilökohtaiseen käyttöön vai onko sitä tarkoitus julkaista ja levittää laajemmalle yleisölle (OKV/1980/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

OPETUS- JA KULTTUURIHALLINTO

Oikeuskanslerin toiminnan vaikuttavuus näkyi opetus- ja kulttuurihallinnon alalla käsittelyaikojen kohenemisena Lounais-Suomen aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella. Vuonna 2018 apulaisoikeuskansleri antoi kanteluratkaisun, jossa kiinnitettiin aluehallintoviraston vakavaa huomiota varhaiskasvatusta koskevien kanteluiden ja valvonta-asioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Apulaisoikeuskanslerin asiaan puuttuminen auttoi lisäresurssien saannin ohella aluehallintovirastoa jäsentämään omaa toimintaansa siten, että muun muassa työnjakoa ja työjärjestystä muuttamalla kanteluiden keskimääräiset käsittelyajat saatiin kertomusvuonna lyhenemään lähes tulossopimuksen mukaiseen kahdeksaan kuukauteen.

Kertomusvuonna opetus- ja kulttuurihallinnon alaa koskevissa kanteluissa oli usein kysymys asioiden käsittelyn viipymisestä viranomaisessa ja siitä, että viranomainen ei vastannut saapuneisiin tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa. Lisäksi viranomaisella oli ongelmia asiakirjapyyntöjen oikeassa käsittelyssä. Suomen kielen aseman turvaaminen nousi esiin myös opetus- ja kulttuurihallinnossa. Anne-
tuissa ratkaisuihin kehoitettiin yliopistoa harkitsemaan toimenpiteitä suomen kielen aseman turvaamiseksi opetuksen ja tutkimuksen kielenä, sekä kiinnitettiin yliopiston huomiota opiskelijan oikeuden käyttää opintasuorituksessaan suomen kieltä.

Lausuntoja

Kunnan luottamushenkilön esteellisyys valtion liikuntaneuvostossa

Oikeuskansleri antoi lausunnon valtion liikuntaneuvoston jäsenten esteellisyydestä tilanteissa, joissa jäsenet ovat kunnanhallituksessa tai valtuustossa osallistuneet liikuntapaikkojen rakentamishankkeiden käsittelyyn. Valtion liikuntaneuvosto antaa opetus- ja kulttuuriministeriölle lausuntoja liikuntapaikkojen valtionavustuksista.

Oikeuskansleri katsoi kunnanhallituksen jäsenen olevan esteellinen käsittelemään kaikkia oman kuntansa liikuntapaikkoja koskevia asioita valtion liikuntaneuvostossa. Kunnanhallituksen jäsen on esteellinen myös liikuntapaikkojen neljän vuoden rahoitussuunnitelman käsittelyssä silloin, kun suunnitelmassa otetaan kantaa hänen kuntansa liikuntapaikkojen valtionavustuksiin. Oikeuskanslerin mukaan valtuutettu on valtion liikuntaneuvostossa esteellinen käsittelemään liikuntapaikkahanketta, jos hän on valtuustossa osallistunut saman asian käsittelyyn joko yksittäisenä asiana taikka osana kunnan talousarviota tai taloussuunnitelmaa (OKV/48/20/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Menettely tiedusteluun vastaamisessa

Oikeuskansleri kiinnitti opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen tiedusteluun vastaamisessa.

Kantelija oli lähettänyt tiedustelunsa opetusministerille kolme kertaa saamatta vastausta. Vastaus oli toimitettu vasta sen jälkeen, kun oikeuskanslerinvirastosta oli lähetetty asiaa koskeva tietopyyntö. Tämä tapahtui noin seitsemän ja puoli kuukautta ensimmäisen tiedustelun lähettämisen jälkeen.

Vastaamiseen kulunut aika ei ollut kohtuullinen. Kun kantelija oli kolme kertaa tiedustellut samaa asiaa ja tiedusteluun oli vastattu vasta oikeuskanslerinviraston yhteydenoton jälkeen, vaikuttaa myös ilmeiseltä, ettei ministeriössä ollut noudatettu riittävää huolellisuutta asian käsittelyssä (OKV/590/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

YLIOPISTO

Suomen kielen asema turvattava opetuksen ja tutkimuksen kielenä

Apulaisoikeuskanslerin mukaan yliopiston tulisi harkita toimenpiteitä suomen kielen aseman turvaamiseksi opetuksen ja tutkimuksen kielenä. Yliopiston tulisi harkita esimerkiksi sitä, millä aloilla ja tutkintoasteilla englanninkielisen opetuksen lisääminen on tarkoituksenmukaista ja mitä laajempia seurauksia päätöksillä on sekä yhteiskunnan että suomen kielen kannalta.

Oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa arvosteltiin sitä, että yliopiston luonnontieteiden ja tek-

niikan tiedekunnan tohtorikoulutusohjelmat ovat lähes kauttaaltaan englanninkielisiä. Kantelussa katsottiin, että vaikka yliopistolla on lain mukaan oikeus päättää suomen kielen lisäksi muiden kielten käytöstä, tämä ei voi tarkoittaa sitä, että muut kielet voivat korvata suomen kielen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan yliopistolain säännös opetus- ja tutkintokielestä tarkoittaa maisteriopintojen lisäksi myös tohtoriopinnoissa sitä, ettei suomen kieli saa syrjäytyä, vaan sen tulee säilyä yhtenä todellisena ja uskottavana vaihtoehtoisena kielenä opetuksessa ja tutkimuksen suorittamisessa. Yliopiston tulee turvata myös yliopistolaissa säädetty oikeus käyttää omassa asiassaan suomea ja ruotsia ja saada toimituskirja käyttämällä kielellä.

Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi myös opetus- ja kulttuuriministeriölle sen arvioimiseksi, mihin toimenpiteisiin tai säännösmuutoksiin olisi ryhdyttävä, jotta perustutkintojen ja jatko-opintojen opetus ja suoritettavuus yliopistojen lakisääteillä opetus- ja tutkintokielillä voitaisiin turvata (OKV/1437/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Suomen kielen käyttäminen yliopiston opintosuorituksissa

Oikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota opiskelijan oikeuteen käyttää opintosuorituksessaan suomen kieltä sekä siihen, että kantelija oli yhteydenotoissaan yliopiston henkilöstöön selkeästi ilmaissut tyytymättömyytensä opintosuorituksen arvosteluun. Yliopiston olisi tämän vuoksi tullut käsitellä kantelijan viesti oikaisuvaatimuksena ja antaa siihen päätös.

Kantelussa todettiin, että eurooppaoikeuden opintojaksossa oli opinto-oppaan mukaan mainittu suoritustavaksi kirjallinen tentti, jonka voi suorittaa englanniksi tai suomeksi. Luento-

jen yhteydessä oli järjestetty lisäksi vapaaehtoisia harjoitustehtäviä, joista sai lisäpisteitä tenttiin. Nämä tehtävät on kuitenkin voinut tehdä vain englanniksi, eikä tästä ollut mainintaa opinto-oppaassa. Kantelija oli lisäksi ilmoittanut olevansa tyytymätön tehtävien arvosteluun, mutta hänen oikaisupyyntönsä ei ollut annettu päätöstä (OKV/1708/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Tietopyyntöön vastaaminen ja hyvän tiedonhallintatavan noudattaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti yliopiston huomiota julkisuuslain tietopyynnön käsittelyä ja hyvää tiedonhallintatapaa koskeviin velvoitteisiin.

Kantelija oli lähettänyt yliopiston kauppatieteellisen alan yhteisvalinnan sähköpostiosoitteeseen sähköpostiviestin, jossa hän oli pyytänyt tietoa kauppatieteellisen alan yhteisvalinnan valintakoetoimikunnan kokoonpanosta ja toimikunnan jäsenten välisestä työnjaosta. Kantelijan yliopistolta saamassa sähköpostiviestissä oli todettu lyhyesti, että hänen pyytämänsä tiedot ovat salaisia. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan viestistä kävi selkeästi ilmi kantelijan pyyntö saada kyseiset tiedot. Yliopiston olisi siten tullut käsitellä viesti julkisuuslain tarkoittamana tietopyyntönä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijalle ei ollut yliopiston ensimmäisessä vastauksessa kerrottu julkisuuslain mukaisesti syytä tietojen antamisesta kieltäytymiselle, taikka annettu tietoa mahdollisuudesta saada asiassa muutoksenhakukelpoinen viranomaisen päätös. Häneltä ei ollut myöskään tiedusteltu, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan viranomaisen tulee noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa ja sen mukaisesti huolehtia, että palveluksessaan olevat henkilöt ovat vähintään perustasoisesti

tietoisia siitä, miten heidän tulee menetellä tietopyyntöjen käsittelyssä ja tiedusteluihin vastaamisessa. Antamassaan selvityksessä yliopisto ilmoitti opastaneensa näistä palveluista vastaavaa henkilökuntaansa (OKV/1237/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

ALUEHALLINTOVIRASTOT (AVI)

Käsittelyaikojen koheneminen Lounais-Suomen aluehallintovirastossa

Oikeuskanslerille vuonna 2018 tehdyn ja samana vuonna ratkaistun kantelun tutkimisen yhteydessä ilmeni, että Lounais-Suomen aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella oli laajemminkin ongelmia kanteluiden ja valvonta-asioiden käsittelyajoissa, työmenetelmissä ja resursoinnissa.

Kanteluun antamassaan päätöksessä apulaisoikeuskansleri pyysi aluehallintovirastoa esittämään selvitystä niistä toimenpiteistä, joihin aluehallintovirasto oli ryhtynyt tai tulisi ryhtymään opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueelle kuuluvien asioiden viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseksi.

Saamansa selvityksen perusteella apulaisoikeuskansleri katsoi, että aluehallintovirasto oli tapoja uudistaessaan tarttunut niihin seikkoihin, jotka annettujen selvitysten mukaan olivat osaltaan vaikuttaneet käsittelyaikaviiveisiin. Aluehallintovirasto oli saanut myös lisäresursseja. Näillä toimin kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika oli saatu laskemaan lähelle tulossopimuksen mukaista 8 kuukautta ja valvonta-asioiden käsittelyaika kohtuullisena pidettävään 10 kuukauteen.

Apulaisoikeuskanslerilla ei tässä tilanteessa ollut aihetta toimenpiteisiin (OKV/13/50/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Salassa pidettävien tietojen lähettämisen suojaamattomassa sähköpostissa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti päiväkodin johtajan huomiota julkisuuslain säännöksiin salassa pidettävien tietojen käsittelyssä sekä salassa pidettäviä tietoja sisältävien sähköpostien lähettämiseen turvapostina.

Päiväkodin johtaja oli vastannut epähuomiossa suoraan kantelijan lähettämään sähköpostiviestiin. Vastaus oli mennyt myös palvelujohtajalle, joka oli ollut alkuperäisessä kantelijan viestissä niin ikään vastaanottajana. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että sähköpostiviesti oli sisältänyt sellaista julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa sosiaalihuollon palvelusta, jota ei olisi saanut lähettää suojaamattomassa sähköpostissa, eikä sivulliselle. Päiväkodin johtaja ei siten ollut menetellyt julkisuuslain edellyttämällä tavalla eikä ollut noudattanut kaupungin tietosuojaohjeistusta.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kaupunki oli puolestaan menetellyt hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti. Kaupunki oli muun ohella huolehtinut siitä, että sen palveluksessa olevilla oli muun ohella tarvittava tieto salassa pidettävien tietojen käsittelyssä sekä niiden ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudatettavista menettelyistä, kuten sähköpostin lähettämisestä turvapostina (OKV/1913/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Perusopetuksen oppilaiden ryhmätyön kuvan julkaiseminen yleisessä tietoverkossa

Kanteluissa arvosteltiin kaupungin koulun, sen rehtorin ja opettajien sekä kulttuurikasvatus-

ohjelmaa organisoineen kulttuurikasvatussyksikön menettelyä. Kantelut eivät antaneet aihetta apulaisoikeuskanslerin toimenpiteisiin.

Koulun oppilaat olivat tehneet kulttuurikasvatusohjelmaan kuuluvan luennon päätteeksi kanta-aottavat julisteet. Yhdessä julisteessa oli otettu kantaa tasavallan presidentin vaaliin, joka oli tuolloin ajankohtainen. Apulaisoikeuskansleri totesi saamaansa selvitykseen viitaten, että hänellä ei ole perusteita todeta kaupungin kulttuurikasvatussyksikön henkilöstön menettelleen lainvastaisesti tai muutenkaan virheellisesti antaessaan oppilaille julisteen laatimista koskevan tehtävän, muotoillessaan sen sisältöä tai ohjatessaan oppilaita tehtävän toteutuksessa.

Ilmaisun- ja sananvapaus ovat kansainvälisen sopimusten mukaan myös lapselle ja oppilaalle kuuluvia oikeuksia. Oppilaiden julisteessa oli kärjekkyttä, joka oli omiaan kirvoittamaan reaktioita. Apulaisoikeuskanslerin mukaan julisteessa ei kuitenkaan ylitetty niitä rajoja, joita poliittisen puolueen ja sen johtajien voitiin edellyttää sietävän osana yhteiskunnallista keskustelua.

Apulaisoikeuskansleri pohti ratkaisussaan myös kysymystä henkilötietojen luovuttamisesta. Kuva oppilaiden tekemästä ryhmätyöstä julkaistiin yleisessä tietoverkossa kulttuurikasvatusohjelman tilillä eräässä kuvien jakopalvelussa. Kuvassa näkyi kolmen oppilaan etunimet ja kuvien jakopalvelun tilille kirjatusta tiedoista ilmeni lisäksi heidän vuosiluokkaansa osoittava numero ja kirjaintunnus. Apulaisoikeuskanslerille toimitetussa selvityksessä todetaan, että kaupungin opetustoimi pyytää lukuvuoden alussa oppilaiden huoltajilta erityisellä julkaisu- ja kuvausluvan lomakkeella kirjallisia suostumuksia, muun muassa siihen, että oppilas saa esiintyä omalla nimellään verkossa. Tässä tapauksessa oppilailta oli vielä erikseen kysytty suullisesti suostumusta kuvan julkaisemiseen kulttuurikasvatusohjelman tilillä. Tapahtuma-aikana tammi-helmikuussa 2018

Opetushallituksen ohjeistuksessa 15 vuotta täytäneiden katsottiin voivan antaa suostumuksensa henkilötietojen käsittelyyn. Ohjeistus koski tuoloin vielä voimassa olleen henkilötietolain soveltamista. Laki on nyttemmin kumottu tietosuojasääntelyä uudistettaessa. Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan ryhmätöitä tuolloin laatineet yhdeksäsluokkalaiset olivat tuolloin jo 15 vuotta täyttäneitä tai hyvin lähellä tuota ikää. Näin ollen apulaisoikeuskanslerilla ei ollut perusteita todeta, että kulttuurikasvatustieteen henkilöstö olisi menettänyt lainvastaisesti tai muutenkaan virheellisesti (OKV/1621/1/2018 ja OKV/1878/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto).

SUOMENLINNAN HOITOKUNTA

Tietopyynnön käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Suomenlinnan hoitokunnan huomiota julkisuuslaissa säädettyihin velvoitteisiin ilmoittaa asiakirjan pyytäjälle asiakirjan antamisesta kieltäytymisen syy ja antaa asiakirjapyyntöön tarvittaessa muutoksenhakukelpoinen päätös.

Kantelija pyysi sähköpostitse selvitystä niistä asunnoista, joiden osalta oli allekirjoitettu vuokrien korotussopimus. Mikäli pyyntöön ei suostuttaisi, hän pyysi asiassa valituskelpoisen päätöksen. Kantelija ei saanut pyytämiään tietoja eikä päätöstä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatakeita. Asiakirjan pyytäjällä on julkisuuslaissa turvattu oikeus halutessaan saada hallintolain mukaisesti perusteltu päätös siitä, miksi pyydettyä asiakirjaa ei anneta. Hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluu arvioida päätöksen sisällöllinen lainmukai-

suus. Mikäli viranomaisella ei ole julkisuusasiassa päätöstä, asiakirjan pyytäjä ei voi käyttää hänelle perustuslaissa turvattua oikeutta saada päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (OKV/917/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

KIRKOLLISHALLINTO

Muutoksenhakuohjaus päätöksen tiedoksiannossa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tuomiokapitulin huomiota päätöksen tiedoksiannosta ja tiedusteluihin vastaamista koskevien säännösten noudattamiseen.

Tuomiokapituli ei ollut merkinnyt postituspäivämäärää kantelijalle tavallisena tiedoksiannosta lähettämäänsä pöytäkirjanotteeseen tai siihen liitettyyn valitusosoitukseen. Kantelijalle oli tämän vuoksi jäänyt epäselväksi, milloin hänen katsottiin saaneen päätöksen tiedokseen. Hän oli tiedustellut lähetyspäivämäärää sähköpostitse tuomiokapitulilta, mutta hänelle oli vastattu vasta kolmen viikon kuluttua. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tiedusteluun olisi tullut vastata ilman aiheetonta viivytystä.

Päätöksen tiedoksiantoon liittyen apulaisoikeuskansleri totesi, ettei laissa ole säädetty nimenomaisesti lähetyspäivän merkitsemisestä. Lähetyspäivämäärän merkitseminen on kuitenkin johdettavissa sovellettavista säännöksistä. Lisäksi se liittyy kokonaisuutena hyvän hallinnon toteutumiseen ja osaltaan oikeusturvan antamiseen. Päätökseen liitettävän valitusosoituksen yhtenä tehtävänä on informoida siitä, onko päätökseen mahdollista hakea muutosta sekä siitä, millä tavalla tuota muutosta haetaan (OKV/274/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

MAA- JA METSÄTALOUSSHALLINTO

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Tiedusteluun vastaaminen kohtuullisessa ajassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti maa- ja metsätalousministeriön huomiota hyvään hallintoon kuuluvaan velvollisuuteen vastata kohtuullisessa ajassa tiedusteluihin.

Kantelija oli tehnyt tammikuussa 2018 oikeusministeriölle tiedustelun metsästyslain tulkinnasta. Tiedustelu oli ohjattu maa- ja metsätalousministeriön vastattavaksi. Ministeriö oli vastannut kantelijalle huhtikuussa ja uudestaan kesäkuussa 2018. Ministeriö pahoitteli vastauksen viivästymistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi ministeriön käsitykseen siitä, että vastaus oli viivästynyt (OKV/623/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Laura Pyökäri).

RUOKAVIRASTO

Luonnonmukaisen tuotannon ohjeistus aiheutti epätietoisuutta

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Ruokaviraston huomiota siihen, että luonnonmukaista tuotan-

toa koskevien ohjeiden tulisi olla riittävän selkeät ja ymmärrettävät siten, ettei niiden perusteella synny epätietoisuutta menettelytavoista.

Kantelija oli saanut ELY-keskukselta luonnonmukaista kauraa koskevan markkinointikiellon, koska hän oli käyttänyt kevään 2016 kylvöissä tavanomaisesti tuotetun kauran siementä. Hän ei ollut hakenut ELY-keskuksesta määräajassa lupaa saada käyttää tavanomaista siementä. Elintarviketurvallisuusvirastosta (nyk. Ruokavirasto) oli myöhemmin ilmoitettu, että hänen kylvämänsä kaura oli viraston antaman yleisen luvan piirissä 9.5.–5.9.2016. Kantelija katsoi, ettei ELY-keskuksen lupaa olisi tämän vuoksi tarvittu siemenille, jotka kylvettiin 14.5.2016 (OKV/1907/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

MAANMITTAUS

Selvityspyyntöön vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi Maanmittauslaitoksen ja sen rekisteripäällikön tietoon päätöksensä hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä selvityspyyntöön vastaamisessa. Asiakas oli toimittanut Maanmittauslaitokselle kiinteistökiinnityksiä koskevan tiedustelun ja pyytänyt selvittämään julkisen kaupanvahvistajan menettelyä eräässä kiinteistönkaupassa. Asiakkaalle oli vastattu tiedusteluun ja todettu kaupanvahvistajan menettelystä, että sen arviointi siirretään

rekisteripäällikön käsiteltäväksi. Asiaa ei kuitenkaan ollut ryhdytty kesken olevan oikeudenkäynnin vuoksi selvittämään, mutta asiakkaalle ei ilmoitettu tästä. Selvitystä ei myöskään aloitettu oikeudenkäynnin päätyttyä kaksi päivää myöhemmin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiakkaalle olisi ollut hyvän hallintotavan mukaista vastata heti, ettei selvityspyyntö anna aihetta ryhtyä selvittämään kaupanvahvistajan menettelyä, ennen kuin oikeusprosessi on päättynyt. Tällöin asiakkaalle olisi tullut selväksi, että hän voi halutessaan ottaa uudelleen yhteyttä lainhuutoasian lainvoimaiseksi tulon jälkeen. Nyt hänelle oli ilmoitettu, että asian käsittely oli siirretty toiselle viranhaltijalle. Asiakas oli voinut perustel-

lusti jäädä siihen käsitykseen, että asian käsittely etenee ja asiaa selvitetään, vaikka näin ei tässä tapauksessa ollutkaan tapahtunut. Pyyntö olisi myös voitu jättää odottamaan sitä, että lainhuutoa koskevat ratkaisut saavat lainvoiman. Tämän jälkeen pyydettyä menettelyä olisi tullut ryhtyä selvittämään ilman erillistä uutta pyyntöä.

Maanmittauslaitos oli apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä antanut vastauksen kaupanvahvistajan menettelyä koskevaan selvityspyyntöön. Selvityksessä oli myös arvioitu rekisteripäällikön menettelyä hyvän hallinnon kannalta ja se oli toimitettu tiedoksi myös rekisteripäällikölle itselleen (OKV/1863/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄHALLINTO

Ratkaisuja

YLEISRADIO (YLE)

Ylen tekstityspalveluiden saavutettavuus

Kantelija arvosteli Yle-uutisten käännöstekstityksen heikkoa tasoa. Hän oli esittänyt toivomuksen, että uutisten käännösteksti olisi tummalla pohjalla, koska monet heikkonäköiset eivät pysty lukemaan suoraan kuvan päällä olevaa tekstitystä. Lisäksi tummapohjainen tekstitys on nyt hankalasti löydettävissä teksti-tv:n sivujen kautta.

Ylen antamassa selvityksessä todettiin, että se käyttää DVB-tekstitystä eli niin sanottua digi-tv -tekstitystä. Tekstityksen ja tummennettun palkin yhteensovittamisessa on vielä teknisiä ongelmia. Äänitekstitysmahdollisuus tulee laajenemaan keväällä 2020 myös uutisten käännösosuuksiin. Ylen mukaan se tulee parantamaan ohjeistustaan ja viestintäänsä tummennettujen palkkien käyttöön otosta.

Asiassa lausunnon antanut vammaisten ihmisoikeuskomitea piti kuitenkin tarpeellisena vielä selvittää, onko teksti-tv:n kautta tarjolla oleva palvelu helppokäyttöistä. Lisäksi komitealle oli jäänyt epäselväksi se, kuinka toimiva ja kattava digi-tv -tekstitys tummilla palkeilla oli tällä hetkellä. Komitean mielestä olisi tarpeen saada parempi arvio palvelun toimivuudesta, kattavuudesta ja riittävydestä ennen kuin on mah-

dollista tehdä johtopäätöksiä siitä, miten hyvin Yle toteuttaa YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteet.

Apulaisoikeuskansleri viittasi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan väliseen suhteeseen sekä YK:n vammaisyleissopimukseen ja pyysi Yleä yhdessä kohderyhmän edustajien kanssa arvioimaan erityisesti heikkonäköisille tekstityksen kautta tarkoitettujen palvelujen käytettävyyttä, kattavuutta ja riittävyttä. Hän pyysi Yleä tässä yhteydessä ottamaan huomioon muun ohella vammaisyleissopimuksen viestinnän saavutettavuutta ja esteettömyyttä koskevat määräykset, siltä osin kuin se katsoo olevan niihin velvoitettu. Kantelu ei antanut aihetta muihin toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri pyysi Yleä toimittamaan tietoja arviosta viimeistään 30.6.2020 (OKV/2051/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVIRASTO (TRAFICOM)

Asiakirjapyyntöön on annettava valituskelpoinen päätös

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien huomiota asiakirjapyynnön käsittelyä koskevien julkisuuslain säännösten noudattamiseen.

Kantelija oli esittänyt virastolle kirjallisen asiakirjapyyntöä pyytäen nähtäväkseen vastaukset mopokortin teoriakokeen kysymyksiin hyälätyiltä osin. Virasto oli vastannut kantelijalle kirjallisesti ja todennut, että tiedot olivat salassapidettäviä eikä asiakirjapyyntöön voitu suostua, sillä tiedon antaminen olisi vaarantanut kokeen tai testin tarkoituksen toteutumisen tai testin käyttämisen vastaisuudessa.

Traficommin myönsi apulaisoikeuskanslerille antamassaan selvityksessä, että kantelijan asiakirjapyyntöä käsiteltäessä ei ollut kaikin osin noudatettu julkisuuslain mukaista menettelyä. Kantelijalle oli julkisuuslain 14 §:n mukaisesti ilmoitettu kieltäytymisen syy, mutta asiakirjapyyntöön annetuissa vastauksissa ei ollut ilmoitettu mahdollisuudesta saattaa asia viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedusteltu, haluaako hän näin

meneteltävän. Tällöin asiakkaalla olisi ollut mahdollisuus saada valituskelpoinen päätös ja halutessaan valittaa siitä edelleen hallinto-oikeuteen (OKV/1777/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Ohjeistuksen parantaminen

Antaessaan selvitystä oikeuskanslerille Liikenne- ja viestintävirasto Traficom huomasi parannettavaa omissa ohjeistuksissaan. Viraston mukaan puhelinneuvonnassa oli ollut puutteita ja asiakasta olisi pitänyt ohjeistaa selkeämmin. Virasto ilmoitti oikeuskanslerille antamassaan selvityksessä tarkentavansa ohjeistuksiaan (OKV/1448/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

TYÖ- JA ELINKEINOHALLINTO

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialalla kanteluihin annetut seuraamusratkaisut koskivat työ- ja elinkeinoministeriötä, työ- ja elinkeinotoimistoja, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta sekä Patentti- ja rekisterihallitusta.

Kanteluasiassa tuli esille, että kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen säännös oli ristiriidassa kaivoslain kanssa. Ministeriötä pyydettiin ilmoittamaan lainvalmistelusta asiassa.

Laillisuusvalvontakäynnit tehtiin Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen ja työ- ja elinkeinotoimistoon, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukseen (KEHA-keskus) ja Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) kaivosryhmään Rovaniemen toimipisteeseen.

Oikeuskansleri saattoi työ- ja elinkeinoministeriön tietoon näkemyksensä yhdenvertaisuudesta työnhakijoiden palvelujen saamisessa ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan vuoden 2019 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt palveluperiaatteen turvaamiseksi niin henkilökohtaisesti paikan päällä tapahtuvassa asiointissa kuin laiteriippumattoman digitaalisen asiointin järjestämisessä. Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille tarjoamia verkkopal-

veluja ei ole sovitettu kaikille mobiililaitteille. Kaikki työnhakijat eivät siten välttämättä kykene käyttämään verkkopalveluja yhtä laajasti, vaan palvelujen laajuus riippuu siitä, minkälainen laite heillä on käytettävissään. Työ- ja elinkeinohallinto on uudistamassa sähköistä palvelujärjestelmäänsä. Oikeuskanslerin mukaan uudistustyössä sähköistä asiointia tulisi edistää asiakaslähtöisesti. Verkkopalveluissa tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen laiteriippumattomuuteen eli digitaalisen asiointin pitäisi olla mahdollista myös yleisesti käytössä olevilla mobiililaitteilla ja niissä käytettävillä sovelluksilla.

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialalla kantelut koskivat useimmiten kantelijalle kielteistä työvoimapolitiittista lausuntoa ja menettelyä lausunnon antamisessa. Työvoimapolitiittinen lausunto on työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävä, ja kantelijat arvostelivat usein mielestään väärällä perusteella annettua kielteistä työvoimapolitiittista lausuntoa sekä asian käsittelyä, muun muassa asian käsittelyn viipymistä. Kantelijoita ohjattiin hakemaan muutosta työttömyysetuuden maksajan työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella antamaan päätökseen. Selvitetäväksi otettiin kantelut, joissa oli aihetta epäillä virheellistä menettelyä asiaa TE-toimistossa käsiteltäessä.

Aikaisempien vuosien tapaan useissa TE-toimistoja koskeissa seuraamusratkaisuissa kiinnitettiin huomiota hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen. Päätöksissä todettiin TE-toimistoissa puutteita ja virheitä työnhakijan neuvonnassa, asioiden selvittämisessä, työnhakijan kuulemisessa ja yleensäkin asioiden asianmukaisessa käsittelyssä. Tällaiset virheet asiakkaan palveluprosessissa ovat omiaan vaarantamaan työnhakijan oikeusturvaa sekä oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan.

Useissa seuraamusratkaisuissa oli kysymys työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästymisestä. TE-toimistot viittasivat usein selvitäksissään asioiden ruuhkautumiseen erinäisistä syistä johtuen ja varsinkin kesäaikana ja vuodenvaihteessa. Ratkaisuissa todettiin, että ruuhkautuminen ei ole kuitenkaan hyväksyttävä syy määräajan ylittämiseen ja että TE-toimiston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädettyssä ajassa ja myös ennakoida mahdollisia poikkeuksellisia tilanteita. TE-toimistojen huomiota kiinnitettiin myös määräaikalain ja työntekijän oleskelulupaa koskevalle hakemukselle ulkomaalaislaissa säädetyn käsittelyajan noudattamiseen.

ELY-keskuksen huomiota kiinnitettiin asiakirjapyyntöjen käsittelyä koskeviin julkisuuslain säännöksiin, ja Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota siihen, että sen antamassa ratkaisussa olisi tullut ilmoittaa, mikä lainsäädännös oli ollut ratkaisun oikeudellisenä perusteena.

Lausuntoja

Työ- ja elinkeinohallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

- Luonnos hallituksen esitykseksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja työllistymistä edistävstä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 9 §:n muuttamisesta (OKV/50/20/2019), ks. s. 66

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Lain ja asetuksen välinen ristiriita

Kantelija oli arvostellut Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) menettelyä malminetsintäluvan jatkohakemuksen käsittelemisessä. Kaivoslain mukaan jatkohakemus tulee toimittaa lupaviranomaiselle ennen luvan voimassaolon päättymistä, mutta valtioneuvoston asetuksen mukaan kaksi kuukautta ennen luvan voimassaolon päättymistä.

Kaivoslain 66 §:n 1 momentin mukaan malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhtontaluvan voimassaolon jatkamista varten lupaviranomaiselle on ennen luvan voimassaolon päättymistä toimitettava lupahakemus sekä lupaharkinnan kannalta tarpeelliset ja luotettavat selvitykset kaivoslaissa tarkemmin säädetystä seikoista. Lain 66 §:n 2 momentin mukaan tarkempia säännöksiä luvan voimassaolon jatkamista koskevasta hakemuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Kaivostoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 27 §:n 1 momentissa säädetään, että malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhtontaluvan voimassaolon jatkamista koskeva hakemus on toimitettava lupaviranomaiselle kaksi kuukautta ennen luvan voimassaolon päättymistä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan valtioneuvoston asetus on kaivoslain kanssa ristiriidassa, koska siinä säädetään hakemuksen toimittamisen aikataulusta rajoitetummin kuin laissa. Vaikka tällainen ristiriita sinänsä on ratkaistavissa perustuslain 107 §:n mukaisesti ja asetuksen säännös voidaan jättää soveltamatta, asetuksen säännös aiheuttaa hallinnollista epäselvyyttä ja oikeudellista epävarmuutta.

Ministeriö on ilmoittanut ryhtyvänsä lausunnossaan ilmoittamiinsa säädösten muutosvalmisteluihin. Apulaisoikeuskansleri pyysi ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.11.2019 lainvalmistelunsa aikataulusta ja mahdollisesta sen tarkemmasta sisällöstä. Ministeriö on ilmoittanut käynnistäneensä kaivoslain kehittämishankkeen. Kaivoslain muutosesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2020 (OKV/2011/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Työnhakijoiden laiteriippumattomat verkkopalvelut

Oikeuskansleri saattoi työ- ja elinkeinoministeriön tietoon näkemyksensä yhdenvertaisuudesta työnhakijoiden palvelujen saamisessa.

Työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille tarjottavia verkkopalveluja ei ole sovitettu kaikille mobiililaitteille. Kaikki työnhakijat eivät siten välttämättä kykene käyttämään verkkopalveluja yhtä laajasti, vaan palvelujen laajuus riippuu siitä, minkälainen laite heillä on käytettävissään. Oikeuskanslerin mukaan sujuva asiointi yleisesti käytettävissä olevilla laitteilla, mikä on tavoitteilana sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, ei ole käytännössä täysin toteutunut. Asiainnoinnin vaikeudet ovat kohdistuneet henkilöihin, joilla ei esimerkiksi vähäisen varallisuuden vuoksi ole ollut mahdollisuuksia hankkia erilaisia laitteita.

Työ- ja elinkeinohallinto on uudistamassa sähköistä palvelujärjestelmäänsä. Oikeuskanslerin mukaan uudistustyössä sähköistä asiointia tulisi edistää asiakaslähtöisesti. Verkkopalveluissa tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen laiteriippumattomuuteen, eli digitaalisen asiainnoinnin pitäisi olla mahdollista myös yleisesti käytössä olevilla mobiililaitteilla ja niissä käytettävillä sovelluksilla. Tähän velvoittaa myös pian voimaan tuleva laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jonka tavoitteena on parantaa jokaisen mahdollisuuksia yhdenvertaisesti käyttää digitaalisia palveluja. Yhdenvertaisuuden edistämisestä on säädetty myös yhdenvertaisuuslaissa ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa.

Oikeuskansleri huomautti lisäksi, että työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaille on turvattava palvelujen saaminen myös henkilökohtaisesti paikan päällä asioiden silloin, kun palvelua ei muuten ole mahdollista saada. Toimipaikkojen vähentäminen ei saa johtaa siihen, että niiden vaikea tavoitettavuus hankaloittaisi kohtuuttomasti palvelujen saamista tai jopa mahdollisesti estäisi sen.

Oikeuskansleri pyysi ministeriötä ilmoittamaan vuoden 2019 loppuun mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt palveluperiaatteen turvaamiseksi niin henkilökohtaisesti paikan päällä tapahtuvassa asiainnossa kuin laiteriippumattoman digitaalisen asiainnoinnin järjestämisessä. Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti vastauksessaan, että sovellukset, jotka eivät ole laiteriippumattomia, on tarkoitus korvata uusilla sovelluksilla vuoden 2020 ja viimeistään vuoden 2021 aikana. Vastauksen mukaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen yhdenvertainen saatavuus pyritään turvaamaan monipuolisilla ja -kanavaisilla palveluilla. TE-Digi -hankkeessa kaikki keskeiset palvelut on tarkoitus saada asiakkaiden saataville myös verkko- ja mobiilipalveluina. Hankkeen uusien sovellusten kehittämistyössä huomioidaan niiden käytettävyys laiteriippumattomasti.

Palvelut ovat vastauksen mukaan saatavilla myös paikan päällä tapahtuvana henkilökohtaisena asiointipalveluna, minkä lisäksi puhelinpalvelut, video- ja chatsovellukset ovat osa henkilökohtaista palvelua ja tukevat muiden palvelukanavien kautta saatavia palveluja. Vastauksessa tuotiin myös esille valmisteilla olevat työllisyyden kuntakokeilut, joissa kunnat järjestäisivät alueiltaan eräiden henkilöasiakasryhmien työllisyyspalveluja samoilla järjestelmillä, joita työ- ja elinkeinotoimistot käyttävät asiakastietojen käsittelyyn (OKV/338/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TYÖ- JA ELINKEINOTOIMISTOT (TE-TOIMISTOT)

Työhallinnon palvelujen tarjoaminen monikanavaisesti

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota hyvän hallinnon mukaiseen velvollisuuteen huolehtia siitä, että sille toimitetut asiakirjat tulevat kirjatuiksi oikein. Koska asiassa nousi esiin TE-hallinnon eri toimijoiden merkittävää tehtävien ja valtuuksien epäselvyyttä ja hajanaisuutta, apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä tiedoksi myös TE-toimistojen kehittämisen ja hallintokeskukselle KEHalle mahdollisia toimenpiteitä varten. Apulaisoikeuskanslerin mukaan hallinnon tulee varmistua siitä, että monikanavaisuus ei johda huonoon hallintoon.

Kantelijan asiamies oli lähettänyt TE-toimistolle asian uudelleen käsittelypyynnön kahteen kertaan sen jälkeen, kun kantelija oli saanut kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon. Pyyntö oli virheellisesti kirjattu TE-toimiston asianhallintajärjestelmä USPAan vaikka ne olisi tullut kirjata asiakkaan tietoihin URA-asianhallintajärjestelmään. Virheellisen kirjauksen vuoksi asiakirjojen

luultiin kadonneen eikä asian uudelleen käsittelyä voitu hakemusten perusteella käynnistää. Useat eri virkailijat, toimipisteet ja palvelukanavat olivat hoitaneet kantelijan asioita, ja samassakin toimipisteessä samaa asiaa olivat hoitaneet peräkkäisinä päivinä eri virkailijat.

Työhallinnon palveluja tarjotaan monikanavaisesti, ja asiakasta pyritään ohjaamaan aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen tuntuvin seuraamuksin. Apulaisoikeuskansleri korosti, että annettavan ohjauksen tulee näissä oloissa olla yhdenmukaista ja käsiteltyjen asioiden oikein kirjattu. Asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti (OKV/1273/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppi).

Työnhakijan neuvominen

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain palvelun asianmukaisuutta ja neuvontaa koskevien säännösten noudattamiseen.

Kantelija oli menettänyt oikeutensa työttömyysuuteen määrääjäksi, koska hän oli jättänyt saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen. Hän oli pyytänyt TE-toimistolta toimintaohjetta asiassaan, mutta hänen pyyntönsä ei ollut vastattu. Työllistymissuunnitelman laatiminen ja työnhaun uudelleen voimaan laittaminen olivat viivästyneet, ja hän on menettänyt oikeutensa työttömyysuuteen pidemmältä ajalta kuin etuuden menettämistä koskevassa säännöksessä on säädetty. Lisäksi häntä ei ollut neuvottu muutoksenhaussa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että viranomaisessa asioivalla on oikeus saada asianmukaista, ymmärrettävää ja selkeää tietoa asiansa hoitamisesta. Vaatimus korostuu sil-

loin, kun hallintoasiassa on kysymys henkilön oikeuksista tai velvollisuuksista, joiden laiminlyönti voi aiheuttaa hänelle kielteisiä seuraamuksia tai oikeuden menetyksiä. TE-toimisto oli laiminlyönyt hyvän hallinnon edellyttämän asianmukaisen palvelun ja neuvonnan antamisen kantelijalle (OKV/684/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Hallintolain vaatimusten täyttäminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota asiakkaan asian selvittämiseen, tiedusteluihin vastaamiseen ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn hallintolain mukaisesti. TE-toimiston on otettava työssään huomioon myös luottamuksensuojaperiaate.

TE-toimisto oli ryhtynyt selvittämään kantelijan oikeutta työttömyysetuuteen virkailijan ja kantelijan käymän puhelinkeskustelun perusteella. Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimistossa ei selvitetty riittävästi ja asianmukaisesti kantelijan asiaa, sillä TE-toimiston näkemys kantelijan työllistymisestä avopuolisonsa yritystoiminnassa perustui pelkästään puhelinkeskusteluun. Kantelija oli selvityksissään kiistänyt TE-toimiston näkemyksen ja tuonut esiin sen, että puhelinkeskustelussa oli tapahtunut väärinymmärrys. Kyseessä oli ollut niin sanottu sana vastaan sana -tilanne. Tällaisessa tilanteessa ei voida lähteä siitä, että viranomaisen näkökanta on oikea, varsinkaan kun sen tueksi ei ollut esitetty mitään muita perusteita. Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimiston olisi tullut arvioida ja tulkita asiassa esitettyä ja sen tosiseikkoja perusteellisemmin.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että TE-toimiston olisi pitänyt selvittäessään kantelijan asiaa ja asiasta saatua selvitystä arvioidessaan ottaa huomioon hallinnon luottamuksensuojaj-

periaate. Luottamuksensuojaperiaate merkitsee hallinnon toiminnassa sitä, että muun muassa yksityisellä henkilöllä tulee perustelluin edellytyksin olla oikeus luottaa viranomaisen toimintaan. Kantelijan asiassa oli kysymys lähes kolme vuotta aikaisemmin annetun työvoimapolitiittisen lausunnon kumoamisesta. Kantelijalla oli ollut työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella oikeus työttömyysetuuteen jo syyskuusta 2015. Kantelijalle oli muodostunut oikeutettuja odotuksia siitä, että hänellä oli oikeus työttömyysetuuteen ja että asia olisi jo aiemmin selvitetty (OKV/1611/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Lausuntoasian selvittäminen ja sen perusteleminen

TE-toimisto oli antanut kantelijalle työvoimapolitiittisen lausunnon, jonka mukaan kantelijalla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän oli eronnut työstään ilman pätevää syytä tai aiheuttanut työsuhteensa päättymisen. Kantelija arvosteli asiassa hänelle ennen lausunnon antamista osoitettua selvityspyyntöä yksilöimättömäksi. TE-toimisto oli myöhemmin kantelijan uudelleen käsittelypyynnön jälkeen selvittänyt asiaa tarkemmin, jolloin kantelijan työnantaja oli kertonut kantelijan irtisanomisen johtuneen kantelijan olennaisesta ja pitkäkestoisesta työkyvyn alentumisesta eikä TE-toimisto katsonut työttömyysetuuden maksamiselle kantelijalle mainitun selvityksen saamisen jälkeen antamassaan työvoimapolitiittisessa lausunnossa olevan estettä. Oikeuskansleri totesi, ettei kantelijalle ja hänen työnantajalleen osoitettuja kuulemis- ja selvityspyyntöjä oltu yksilöity hallintolain vaatimalla tavalla eikä asiaa oltu ennen ensimmäisen lausunnon antamista selvitetty hallintolain edellyttämällä tavalla. TE-toimiston menettely oli viivästyttänyt kantelijan asian käsittelyä.

TE-toimiston antaman ensimmäisen työvoimapoliittisen lausunnon perusteluista ei selkeästi ja ilman tulkintaa ilmennyt, miten esitetyillä selvityksillä ja lausunnossa mainittua lainkohtaa soveltamalla oli päädytty lausunnosta ilmenevään edellä mainittuun johtopäätökseen ja lopputulokseen. Oikeuskansleri totesi, ettei lausuntoa ollut perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla.

Oikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain kuulemista ja selvittämistä koskevien pykälien sekä perustelemista koskevan pykälän soveltamiseen työvoimapoliittisia lausuntoja annettaessa (OKV/736/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Huolellisuus asioiden hoidossa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain edellyttämään asioiden asianmukaiseen ja huolelliseen selvittämiseen ja käsittelyyn sekä velvollisuuteen antaa työvoimapoliittiset lausunnot säädetystä määräajassa.

Kantelija arvosteli sekä opiskelunsa selvittämistä että viivästymistä työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa. Hän oli työskennellyt yhdistyksessä palkkatuetussa työssä oppisopimuksella. Kantelijan oppisopimussuhteen työnteko ja palkanmaksu oli keskeytynyt kesän ajaksi, koska yhdistyksen toiminta oli määräaikaista. Tämä keskeytys oli mainittu myös työsopimuksessa.

TE-toimisto oli pyytänyt kantelijalta selvitystä opinnoista. Tämän jälkeen TE-toimisto oli antanut kantelijalle työvoimapoliittisen lausunnon, jonka mukaan hänellä ei päätoimisena opiskelijana ollut oikeutta työttömyysetuuteen. Koska oppisopimussuhteessa työnteko ja palkanmaksu voivat keskeytyä työsopimukseen otetun ehdon perusteella, on oppisopimuksessa olevalla opiskelijalla kuitenkin oikeus työttömyysetuuteen tällai-

sen lomautukseen rinnastettavan syyn perusteella samoin edellytyksin kuin muillakin työnhakijoilla. Työvoimapoliittinen lausunto olikin myöhemmin tällä perusteella kumottu.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimistossa ei perehdytty kantelijan antamaan selvitykseen hallintolain edellyttämällä tavalla riittävästi ja huolellisesti. Saatua selvitystä ja ELY-keskusten lausunnossa mainittuja soveltamisohjeita ei ollut otettu asianmukaisesti huomioon ennen päätoimista opiskelua koskevan työvoimapoliittisen lausunnon antamista. Selvityksen pyytäminen kantelijalta hänen opinnoistaan oli myös ollut tarpeetonta, koska oppisopimus oli TE-toimiston tiedossa. Hallinnon asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta asioita käsiteltäessä. Kantelijan asiassa ei ollut TE-toimistossa toimittu riittävän huolellisesti.

TE-toimisto ei ollut myöskään noudattanut säädettyä 30 päivän määräaika työvoimapoliittisen lausunnon antamiselle. Kantelijan annettua selvityksensä oli työvoimapoliittisen lausunnon käsittely kestänyt 36 päivää. TE-toimiston mukaan viivästyminen johtui asioiden käsittelyruuhkasta. Tämä ei ole kuitenkaan hyväksyttävä syy määräajan ylittämiseen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimiston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapoliittisen lausunnon saaminen säädetystä ajassa ja myös ennakoida mahdollisia poikkeuksellisia tilanteita (OKV/1249/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Neuvonnassa ja asian selvittämisessä puutteita

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain edellyttämään asioiden asianmukaiseen ja huolelliseen selvittämiseen ja käsittelyyn. Lisäksi TE-toimiston asiakkaalle

antaman neuvonnan on oltava oikeansisältöistä. TE-toimisto ei ollut toiminut riittävän huolellisesti kantelijan asiassa.

Kantelija oli yrittänyt rekisteröityä kaksi kertaa työnhakijaksi TE-toimistossa. Ensimmäisellä asiointikerralla kantelija oli ilmoittanut saaneensa kielteisen oleskelulupapäätöksen. TE-toimistosta oli todettu, että kantelijaa ei voitu ottaa asiakkaaksi, koska hänellä ei ollut oleskelulupaa. TE-toimiston asiakirjoihin oli merkitty, ettei ollut tietoa siitä, valittaako kantelija kielteisestä oleskelulupapäätöksestä. Tähän asiaan ei ollut palattu enää, vaikka kantelija oli asioinut uudeleen TE-toimistossa. TE-toimiston päätös siitä, että kantelijaa ei voitu ottaa asiakkaaksi, oli tehty puutteellisen tiedon varassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan työnhakijaksi rekisteröimisessä ja sen johdosta TE-toimiston palveluihin pääsyssä ja työttömyysetuuden saamisessa oli kysymys kantelijan oikeuksiin välittömästi vaikuttavan asian selvittämisestä. Varsinkin tämänkaltaisissa asioissa viranomaisen on pyrittävä käsittelemään asiat viivytyksettä ja perusteellisesti. Viranomaisen on huolehdittava siitä, että sen ratkaisut ovat lainmukaisia ja sisältöään oikeita.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että TE-toimisto ei selvittänyt kantelijan asiaa niin, että sillä olisi ollut riittävät ja oikeat tiedot asiasta. Kantelijan kielteistä oleskelulupaa koskeva asia olisi pitänyt selvittää tarkemmin, koska ulkomalaisen työnhakijaksi rekisteröinti ja työnhaku pysyvät voimassa siihen saakka, kun asiasta annetaan lainvoimainen kielteinen päätös.

TE-toimisto oli lisäksi laiminlyönyt hyvän hallinnon edellyttämän asianmukaisen palvelun ja neuvonnan antamisen kantelijalle. Toimistosta oli annettu kantelijalle virheellistä tietoa hänen oikeudestaan rekisteröityä työnhakijaksi. Epäselväksi jäi se, oliko kantelijalle kerrottu hänen oikeudestaan työntekoon. Apulaisoikeuskanslerin

sijaisen mukaan perustuslain takaama hallinnon palveluiden asianmukaisuus edellyttää, että viranomaisen antama tieto ja neuvonta on ajantasaista ja oikeansisältöistä. Lisäksi asiakkaan tiedusteluihin on vastattava riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa kommunikointi on tavanomaista vaativampaa esimerkiksi asiakkaan ja viranomaisen välisten kieli- tai kulttuurierojen takia (OKV/1807/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijän Irma Tolmunen).

Asiakkaan neuvonta ja työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi TE-toimiston tietoon käsityksensä asiakkaan neuvonnasta sekä toimiston virheellisestä menettelystä työvoimapolitiittisen lausunnon antamisessa.

Kantelija arvosteli eri yhteyksissä TE-toimistosta saamaansa asiakaspalvelua ja neuvontaa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain mukainen velvollisuus neuvoa asiakasta ja vastata tämän kysymyksiin ja tiedusteluihin asettaa viranomaiselle korostetun vaatimuksen selkeydestä ja ymmärrettävyydestä tilanteessa, jossa kommunikointi on tavanomaista vaativampaa esimerkiksi asiakkaan ja viranomaisen välisten kieli- tai kulttuurierojen takia. Lisäksi erästä kantelijaa koskevaa työvoimapolitiittista lausuntoa ei oltu annettu säädetyssä määräajassa (OKV/1538/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työtarjoukseen vastaamiselle tulee varata riittävä aika

Apulaisoikeuskansleri saattoi esittämänsä näkemykset työtarjouksiin vastaamiselle varatun määräajan riittävästä pituudesta ja yhteydenottotavasta TE-toimiston tietoon.

TE-toimisto oli lähettänyt kirjeitse kantelijalle työtarjouksia 16.11.2018, joka oli perjantai. Kantelijan mukaan hän oli saanut työtarjoukset maanantaina 19.11.2018. Kantelijalle oli jäänyt ensimmäisenä päättyvän määräajan sisältäneeseen työtarjoukseen vastaamiselle aikaa vain muutama arkipäivä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimiston tulisi nyt kysymyksessä olevan kaltaisesta työpaikasta ilmoittaessaan olla yhteydessä työhakijaan henkilökohtaisesti esimerkiksi puhelimitse. Näin varmistetaan työnhakijan tosiasiallinen mahdollisuus hakea työpaikkaa. Asialla on työnhakijoille erityistä merkitystä ottaen huomioon työtarjoukseen vastaamatta jättämisestä mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraamukset. Tämä myös vastaisi työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeen luonnehdintaa työtarjouksesta työnhakijalle tehdystä henkilökohtaisesta, asiantuntijan harkintaan perustuvasta työnvälityspalvelusta.

Saadusta selvityksestä ilmeni, että kanteilijaa ei ollut tavoitettu puhelimitse työtarjousten lähettämispäivänä. Apulaisoikeuskansleri piti tässä tapauksessa kirjeitse kantelijalle lähetetyn työtarjoukseen vastaamiselle jäänyttä enintään muutaman arkipäivän aikaa riittämättömänä (OKV/1903/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työntekijän oleskeluluvan käsittely viivästyi

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen noudattaa työntekijän oleskelulupaa koskevalle hakemukselle ulkomaalaislaissa säädettyä käsittelyaikaa.

Päätös ulkomaalaisen työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä on kaksivaiheinen. Ensinnä TE-toimisto ratkaisee, onko oleskeluluvan myöntämiseen laissa säädetty edellytykset. TE-toimiston

myönteisen osapäätöksen jälkeen Maahanmuuttovirasto myöntää työntekijälle oleskeluluvan. Ulkomaalaislain mukaan hakemuksen kokonaiskäsittelyaika on enintään neljä kuukautta.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaistavana olleessa kanteluasiassa oleskelulupahakemuksen käsittely oli kestänyt runsaat kahdeksan kuukautta. Asian käsittely oli viivästynyt TE-toimistossa. TE-toimiston selvityksen mukaan viive oli aiheutunut hakemusruuhkasta ja yksittäiselle asiantuntijalle sattuneesta erehdyksestä. Tapahtuneen jälkeen TE-toimistossa oli otettu käyttöön uusia työtapoja, jotta vastaavanlaista ei enää sattuisi, minkä lisäksi se oli aloittanut lisätyöntekijöiden rekrytoinnin (OKV/1086/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijän Outi Kauppila).

Määräaikalain noudattaminen matkakustannusten korvaamisessa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota määräaikalain noudattamiseen.

TE-toimisto oli hylännyt kantelijan hakemuksen matkakustannusten korvaamisesta, sillä se katsoi, että korvausta ei ollut haettu määräajassa. Korvaushakemus koski kantelijan työhaastatteluun 19.2.2018 tekemää matkaa, ja se oli saapunut TE-toimistoon 19.3.2018. Korvausta tulee asiaa koskevan säännöksen mukaan hakea kuukauden kuluessa matkan päättymisestä. TE-toimisto hylkäsi myös kantelijan päätöksestä tekemän oikaisuvaatimuksen, mutta muutti myöhemmin päätöstään ja myönsi korvauksen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että määräaikalain mukaan hakemus tuli tehdä viimeistään 19.3.2018 eli se oli saapunut määräajassa. Hakemusta eikä siitä tehtyä oikaisuvaatimusta ei näin ollen olisi tullut hylätä. TE-toimistossa ei ollut noudatettu määräaikalakia (OKV/746/1/2018;

ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen viivästyi

Seuraavissa tapauksissa työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen viivästyi säädetystä määräajasta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen antaa työvoimapolitiittiset lausunnot säädettyssä määräajassa. Kahden kantelijan asiassa TE-toimisto ei ollut noudattanut 30 päivän määräaikaa, jonka aikana työvoimapolitiittinen lausunto tuli antaa. TE-toimiston antaman selvityksen mukaan toimistossa oli ryhdytty useisiin toimenpiteisiin lausuntojen antamiseksi määräajassa. Keskimääräinen käsittelyaika oli toimistossa saatu alle 30 päivän.

TE-toimiston selvityksen mukaan työttömyysturva-asioiden ruuhkautumiseen vuoden 2017 lopulta alkaen oli vaikuttanut useampi samanaikainen tapahtuma, kuten uusiin toimintoihin muuttaminen, vuoden 2018 alusta voimaan tulleet työttömyysturvalain muutokset ja kolmen työttömyysturva-asiantuntijan jääminen eläkkeelle. TE-toimiston selvityksen mukaan toimistossa oli tehty korvaavia rekrytointia, sisäisiä henkilöstöjärjestelyjä ja ylityitä.

Ensimmäisen kantelijan asiassa kaksi työvoimapolitiittista lausuntoa oli annettu 35 päivän kuluessa hänen antamastaan selvityksestä. Asetuksessa säädetty määräaika oli ylittynyt viidellä päivällä. Kolmannen lausunnon käsittely oli kestänyt 18 päivää säädettyä pidempään.

Toisen kantelijan asiassa työvoimapolitiittinen lausunto oli annettu 47 päivän kuluessa hänen antamastaan selvityksestä. Säädetty määräaika oli siten ylittynyt 17 päivällä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan TE-toimiston esittämät syyt lausuntojen antamisen viivästy-

selle eivät ole hyväksyttäviä asetuksessa säädetyn määräajan ylittämiseen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimiston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädettyssä ajassa ja myös ennakoida mahdollisia poikkeuksellisia tilanteita (OKV/1358/1/2018 ja OKV/1360/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että TE-toimisto ei ollut antanut työvoimapolitiittista lausuntoa sen antamiselle säädettyssä enimmäisajassa siitä, kun hakijana asiassa ollut kantelija oli toimittanut sille lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen.

TE-toimisto oli antanut kysymyksessä olevan lausunnon heinäkuussa 2018. TE-toimisto oli apulaisoikeuskanslerin sijaisen käytettävissä olevien tietojen mukaan ryhtynyt jo toimenpiteisiin lausuntojen antamisen jouduttamiseksi. Kun lisäksi apulaisoikeuskansleri oli jo vastikään toistuvasti kiinnittänyt kyseisen TE-toimiston huomiota velvollisuuteen antaa työvoimapolitiittiset lausunnot säädettyssä määräajassa (apulaisoikeuskanslerin päätökset 21.8.2019 asioissa dnrot OKV/1358/1/2018 ja OKV/1360/1/2018) sen toiminnassa vuonna 2018 olleiden viivästysten vuoksi, ei asia antanut apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että hän saattoi TE-toimiston tietoon sen menettelyn virheellisyydestä esittämänsä käsityksen (OKV/1256/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen antaa työvoimapolitiittiset lausunnot säädettyssä määräajassa.

Saadun selvityksen mukaan työvoimapolitiittinen lausunto oli kantelijan asiassa annettu

31 päivän kuluttua siitä, kun määräaika selvityksen antamiseen oli päättynyt. Asetuksessa säädetty 30 päivän enimmäisaika on siten ylittynyt yhdellä päivällä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että TE-toimiston selvityksessään esittämä syy viivästy miselle eli asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä syy asetuk sessa säädetyn määräajan ylittämiseen. TE-toi miston tulee varmistaa työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädettyssä ajassa ja myös ennakoida mahdollisia poikkeuksellisia tilanteita (OKV/2029/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeus kanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijän Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huo miota velvollisuuteen antaa työvoimapolitiittiset lausunnot säädettyssä määräajassa.

Kantelijan opiskelua koskevan asian selvittä minen oli viivästynyt TE-toimistossa. Työvoima poliittiset lausunnot oli annettu 32 päivän ku luttua kantelijan antaman selvityksen jälkeen, eli 30 päivän määräaika oli ylittynyt kahdella päi vällä. Selvityksen mukaan työttömyysturvan asiantuntijakäsittely oli ruuhkautunut vuo denvaihteessa. Osittain viive oli johtunut mää rällisestä kausivaihtelusta sekä osittain hen kilöresurssien hetkellisestä vajauksesta ja henkilövaihdoksista.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asioiden kä sittelyn ruuhkautuminen ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä syy asetuksessa säädetyn määrä ajan ylittämiseen. TE-toimistossa oli kuitenkin ryhdytty useisiin toimenpiteisiin lausuntojen antamiseksi määräajassa (OKV/110/1/2018; ratkai sijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toi miston huomiota asioiden viivytyksettömyyteen käsittelyyn hallintolain mukaisesti sekä työvoi mapoliittisen lausunnon antamiseen säädettyssä määräajassa.

Kantelija oli ilmoittautunut verkon kautta työttömäksi työnhakijaksi. Kahden viikon ku luttua hän oli puhelimitse pyytänyt työvoima poliittista lausuntoa maksajalle. Noin viikon ku luttua kantelijalle oli lähetetty selvityspyynnö, johon hän oli vastannut. Työvoimapolitiittinen lausunto oli annettu 38 päivän kuluttua kante lijän antamasta selvityksestä. Asetuksessa sää detty 30 päivän määräaika työvoimapolitiitti sen lausunnon antamiselle oli siten ylittynyt. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että TE-toimiston selvityksessään esittämä syy viivästy miselle eli asioiden käsittelyn ruuhkautuminen kesällä ei lähtökohtaisesti ole hyväksyttävä syy asetuksessa säädetyn määräajan ylittämiseen. TE-toimiston olisi tullut käsitellä ja selvittää kantelijan työttömyysturva-asia viipymättä hal lintolain säännösten mukaisesti sekä antaa työ voimapolitiittinen lausunto säädettyssä määräajassa (OKV/1140/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeus kanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esitteli jänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huo miota velvollisuuteen antaa työvoimapolitiittinen lausunto säädettyssä määräajassa.

TE-toimisto oli pyytänyt kantelijalta selvitystä hänen freelancer-työstään. Kantelija oli toimitta nut selvityksensä vielä samana päivänä, kun hän oli saanut selvityspyynnön. TE-toimisto oli an tanut työvoimapolitiittisen lausuntonsa 35 päivän kuluttua, kun säädetty määräaika on 30 päivää.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimis ton selvityksessään esittämä syy viivästy miselle eli asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei lähtökoh

taisesti ole hyväksyttävä syy asetuksessa säädetyn määräajan ylittämiseen (OKV/1373/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen antaa työvoimapolitiittinen lausunto säädetyssä määräajassa.

TE-toimisto oli pyytänyt selvitystä kantelijan työsuhteen päättymisestä ja sen syistä. Kantelija oli toimittanut selvityksensä kolmen päivän kuluessa siitä, kun oli saanut selvityspyynnön. TE-toimisto oli antanut työvoimapolitiittisen lausuntonsa 35 päivän kuluttua, kun säädetty määräaika on 30 päivää.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että TE-toimiston selvityksessään esittämä syy viivästymiselle eli asioiden käsittelyn ruuhkautuminen ei lähtökohdaisesti ole hyväksyttävä syy asetuksessa säädetyn määräajan ylittämiseen (OKV/1451/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto).

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS (ELY-KESKUS)

Asiakirjapyyntöön ei vastattu määräajassa

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelijan asiakirjapyyntöön olisi tullut vastata julkisuuslaissa edellytetyn kahden viikon aikarajan kuluessa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ELY-keskuksen huomiota asiakirjapyyntöön käsittelyä koskeviin julkisuuslain säännöksiin.

Kantelija oli pyytänyt ELY-keskuksesta asiakirjoja. Yksi pyydetystä asiakirjoista luvattiin toimittaa myöhemmin sähköpostitse. Asiakirjaa tiedusteltiin muutamaan kertaan ELY-keskuk-

sesta, mutta se toimitettiin kantelijalle vasta lähes kaksi kuukautta sen valmistumisen jälkeen (OKV/15/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS (PRH)

Sovellettavan säännöksen ilmoittaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Patentti- ja rekisterihallituksen huomiota siihen, että sen antamassa ratkaisussa olisi tullut ilmoittaa, mikä lainsäädännös oli ollut ratkaisun oikeudellisena perusteena.

Kantelussa oli kyse pienyrityksen tilintarkastuksen laaduntarkastusta koskevasta ratkaisusta, jossa oli noudatettu ISA-standardeja. Ratkaisusta ei ilmennyt, että ISA-standardien noudattaminen laaduntarkastuksessa perustui tiettyyn tilintarkastuslain pykälään.

Muutoin apulaisoikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia edellytyksiä katsoa, että Patentti- ja rekisterihallitus olisi menetellyt laaduntarkastuksessa lainvastaisesti pelkästään siksi, että se oli tilintarkastajalle havaintoja esittäessään soveltanut ISA-standardeja. Patentti- ja rekisterihallitus oli käyttänyt harkintavaltaansa suorittaessaan sille tilintarkastuslaissa säädettyä tehtävää. Apulaisoikeuskansleri viittasi myös siihen, että työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan tilintarkastuslainsäädännön muutoksia, jotta käyttöön voitaisiin ottaa varsinainen lakisäädösten tilintarkastusta kevyempi tarkastus (OKV/382/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Kaakkois-Suomen ELY-keskus

Apulaisoikeuskansleri teki 11.6.2019 laillisuusvalvontakäynnin Kaakkois-Suomen ELY-keskukseen. Keskusteluissa käsiteltiin ELY-keskuksen ja hallinnonalan ajankohtaisia asioita sekä TE-toimiston ohjausta ja valvontaa ja ELY-keskuksen ministeriöstä ja KEHA-keskuksesta saamaa ohjausta. Lisäksi käsiteltiin kotouttamisasiota. Epäkohdaksi edustajat mainitsivat saamansa ohjauksen hajanaisuuden. Myös työvoimakoulutuksessa on erilaisia ongelmia sekä lainsäädännössä eräitä puutteita. (OKV/7/51/2019)

Kaakkois-Suomen TE-toimisto

Apulaisoikeuskansleri teki 11.6.2019 laillisuusvalvontakäynnin Kaakkois-Suomen TE-toimistoon. Keskusteluissa käsiteltiin TE-toimiston asiakasprosessia, asiakaspalvelua sekä sähköistä asiointia. TE-toimiston edustajat kertoivat hallinnonalan ajankohtaisista asioista sekä havaitsemistaan ongelmista. Epäkohtia olivat muun muassa ohjauksen hajanaisuus sekä lainsäädännön epätarkoituksenmukaisuus eräiltä osin. Suurena ongelmana pidettiin samaan aikaan valitsevaa korkeaa työttömyyttä ja työvoimapulaa. Ns. aktiivimalli oli myös aiheuttanut soveltamisongelmia. (OKV/8/51/2019)

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes

Apulaisoikeuskansleri teki 22.11.2019 laillisuusvalvontakäynnin Turvallisuus- ja kemikaaliviraston kaivosryhmään Rovaniemen toimipisteeseen. Käynnillä keskusteltiin kaivosryhmän tehtävistä, joita ovat muun muassa käsitellä ja valvoa kaivoslain mukaisesti varausilmoituksiin, malminetsintälupiin, kaivoslupiin, kullanhuuhtontalupiin, kaivosturvallisuuteen ja kaivosten lopettamiseen liittyviä asioita sekä huolehtia kaivoslakiin liittyvästä tietopalvelusta ja neuvonnasta. Lisäksi keskusteltiin digitalisaation hyödyntämisestä, kaivosvalvonnasta, kaivoslain uudistamisesta sekä Tukesin ja eri viranomaistahojen sekä muun muassa Saamelaiskäräjien kanssa tapahtuvasta yhteistyöstä. (OKV/15/51/2019)

KEHA-keskus

Apulaisoikeuskansleri teki 18.12.2019 laillisuusvalvontakäynnin KEHA-keskukseen. Käynnillä keskusteltiin ministeriöiltä KEHA-keskukseen tulevista ohjauksesta sekä ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämistyöstä. Lisäksi käsiteltiin KEHA-keskuksen hoitamia hallinto- ja maksatuspalveluja sekä digitalisaatiota ja sen kehittämistä. KEHA-keskuksen edustajat toivat esiin myös joitakin lainsäädännön puutteita tai epäkohtia. Keskusteluissa käsiteltiin myös tulevaisuuden haasteita ja näkymiä TE-palveluiden kehittämisessä. (OKV/16/51/2019)

SOSIAALI- JA TERVEYSHALLINTO

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Siihen kuuluu oikeus asian viivytyksettömyyteen ja asianmukaiseen käsittelyyn samoin kuin oikeus muutoksenhakuun. Pykälän 2 momentin mukaan oikeudesta tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös, muutoksenhausta ja hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Hallintoasioiden käsittelystä säädetään yksityiskohtaisesti hallintomenettelyä säätelevässä hallintolaissa. Sosiaali- ja terveyshallinnossa myös useissa erityislaeissa on menettelyä koskevia säännöksiä.

Menettelysäännösten noudattaminen turvaa muita perus- ja ihmisoikeuksia

Menettelysäännösten noudattaminen voi toisinaan käytännön työssä tuntua aikaa vievältä ehkä turhaltakin, mutta niillä on tärkeä tehtävä. Perustuslain 21 §:llä ja sitä täytäntöönpanevalla lainsäädännöllä turvataan muiden perusoikeuksien, kuten yhdenvertaisuutta ja oikeutta sosiaaliturvaan koskevien perusoikeussäännösten, samoin kuin ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusturvasäännöksen merkitys muiden perusoikeuksien turvaamiselle on erityisen oleellinen silloin, kun kysymys on ihmisten elämän välttämättömyydestä edellytyksistä, kuten toimeentulosta, huolenpidosta ja terveydestä. Näiden edellytys-

ten turvaaminen mahdollistaa osaltaan myös muiden perusoikeuksien käyttämisen.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa ei aina ole kysymys päätöksenteosta, vaan kysymys voi olla myös tosiasiallisesta toiminnasta tai esimerkiksi yksittäistä asiakasta koskevien käytännön työtä ohjaavien ja toimintaa tukevien suunnitelmien laatimisesta. Näissäkin tilanteissa toimintaa määrittävät sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä säädettyjen toiminnan laadulle asetettujen vaatimusten lisäksi vähintäänkin hallintolaissa säädettyt hyvän hallinnon periaatteet, kuten palveluperiaate. Toiminnan luonteesta riippumatta menettelyä määrittävien säännösten tarkoituksena on, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat pääsevät oikeuksiinsa.

Viranomaisilla ja muilla julkista tehtävää hoitavilla on velvollisuus noudattaa lainsäädäntöä ja täyttää niille säädettyt velvollisuudet sekä turvata tehtävässään perustuslain 22 §:n mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esimerkiksi asian selvittämistä, päätöksentekoa ja päätöksen sisältöä koskevien säännösten samoin kuin hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen edesauttavat viranomaisia ja muita julkisia tehtäviä hoitavia tekemään asiakaskohtaisesti tosiasioihin perustuvia harkittuja ja lainmukaisia toimenpiteitä toiminnan luonteesta riippumatta. Menettelyn sääntely on runkona tehtävien suorittamiselle ja se antaa toiminnalle rakenteen.

Menettelysäännöksiä noudattamalla asiaan liittyvät erilaiset näkökohdat tulevat huomioiduiksi ja niiden vaikutukset harkituiksi aineellista, sosiaali- ja terveydenhuollon sisällöllistä lain-säädäntöä sovellettaessa.

Menettelysäännösten noudattaminen edesauttaa sekä velvollisuuksien lainmukaista täyttämistä että asiakkaan oikeuksien toteutumista. Säännösten oikeanlainen soveltaminen vaikuttaa siihen, kuinka toimiva ja oikeudenmukainen palveluja tuottava järjestelmä on ja kuinka oikeudenmukaiseksi se koetaan. Tarkoituksena ei ole menettelysäännösten tarkka noudattaminen niiden itsensä vuoksi, vaan muiden, toiminnan tavoitteena olevien oikeuksien toteutumisen varmistaminen. Sen vuoksi laillisuusvalvonnassa havaittujen vuodesta toiseen toistuvien menettelyllisten epäkohtien esille tuominen ja menettelysäännösten tarkoituksen näkyväksi tekeminen on tärkeää toiminnan kehittämiseksi ja tietoisuuden lisäämiseksi paitsi kyseisten säännösten tarkoituksesta myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden muista oikeuksista, jotta ne voisivat toteutua mahdollisemman täysimääräisesti.

Vuoden 2019 sosiaali- ja terveyshallinnon alan toimenpiteitä sisältäneet ratkaisut koskivat keskeisiä hyvän hallinnon osatekijöitä. Useimmissa ratkaisuissa oli kysymys neuvonnasta ja tiedusteluihin vastaamisesta, palveluperiaatteesta, viivytyksettömyydestä, huolellisuudesta ja asianmukaisesta asian käsittelystä, asian selvittämisestä, päätösten tekemisestä ja niiden perustelemisestä sekä muutoksenhausta. Kaikissa mainituissa osatekijöissä on perimmäinen kysymys se, kuinka sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden oikeus sosiaali- ja terveydenhuoltoon ylipäänsä toteutuu ja toteutuuko se laadukkaasti ja oikea-aikaisesti. Mikäli asiakas ei saa tietoa oikeuksistaan tai hän saa virheellistä tietoa niistä, hän voi jäädä paitsi palveluista tai eduista, joihin hän olisi oikeutettu. Jos asiakkaan asiaa ei selvitetä asianmukaisesti ja

huolellisesti tai asian käsittely viivästyy, voi hänen toimeentulonsa, terveytensä tai mahdollisuutensa osallistua yhdenvertaisesti muiden kanssa yhteiskuntaan vaarantua tai jopa estyä. Ilman perustelua ja ymmärrettävässä muodossa tehtyä päätöstä asiakas ei saa tietoa siitä, mitkä seikat ovat vaikuttaneet hänen asiansa ratkaisemiseen ja minkä säännösten perusteella ratkaisua on tehty eikä hän silloin voi kontrolloida hänen oikeuksiinsa, etuihinsa tai velvollisuuksiinsa kohdistuvan julkisen vallan käyttämistä eikä saattaa asiansa muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi. Muutoksenhakuasian käsittelyn viivästyessä viivästyy myös asiakkaan oikeuksiinsa pääsy.

Yleensä toimenpideratkaisuissa kiinnitetään valvottavan tahon huomiota menettelyssä ilmenneisiin epäkohtiin ja menettelyä säätelevien säännösten soveltamiseen. Kertomusvuonna sosiaali- ja terveyshallinnon alalla kahdessa ratkaisussa oli kysymys siinä määrin merkittävistä epäkohdista toiminnassa, että ne johtivat huomautuksen antamiseen.

Pitkät käsittelyajat saattavat vaarantaa oikeuksien toteutumisen

Ensimmäisessä ratkaisussa oli kysymys vammaispalvelulain mukaisiin päätöksiin tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästymisestä. Oikaisuvaatimus on hallintolain mukaan käsiteltävä kiireellisenä. Vaatimuksista toisen käsittely oli viivästynyt useilla vuosilla, koska sitä ei ollut kirjattu kaupungin asianhallintajärjestelmään eikä se siten ollut päätyntä käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi. Vaatimus oli löytynyt asiassa oikeuskanslerinvirastolle annettavaa selvitystä tehtäessä eläkkeelle jääneen viranhaltijan jälkeensä jättämistä asiakirjoista. Vaatimus oli vasta tuossa vaiheessa otettu käsiteltäväksi. Kyseisessä

tapauksessa oli kysymys perusoikeutena säädetystä oikeudesta asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn sekä oikeuteen saada oikeuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kantelija ei menettelyn seurauksena ollut saanut asiassaan päätöstä oikaisuvaatimukseensa eikä hän siten voinut saattaa asiaa edelleen hallinto-oikeuden arvioitavaksi. Perimiltään asiassa oli kuitenkin kysymys siitä, oliko hänellä oikeus hakeaansa sosiaaliturvaan eli vammaispalvelulain mukaiseen palveluun, joka saattoi puolestaan olla edellytyksenä hänen muiden oikeuksiensa, kuten yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumista koskevan oikeuden käyttämisen edellytyksenä. Kyseisen kaltaisessa tilanteessa henkilöltä voi vakavimmillaan jäädä saamatta palvelu, johon hän olisi oikeutettu ja joka edesauttaisi hänen muiden oikeuksiensa toteutumista. Perusoikeudet muodostavat kokonaisuuden, jossa parhaimmillaan yhden oikeuden toteutuminen edesauttaa toisen oikeuden toteutumista.

Kyseisessä tapauksessa asiaa ei ollut käsitelty huolellisesti, minkä seurauksena sen käsittelyn oli viivästynyt kohtuuttomasti ja käsittelyn puutteet olivat käytännössä estäneet asian saattamisen tuomioistuimen arvioitavaksi. Menettely oli siinä määrin vastoin asian käsittelylle asetettuja ajallisia ja laadullisia vaatimuksia, että apulaisoikeuskansleri harkitsi perustelluksi antaa kaupungin perusturvalautakunnalle huomautuksen. Kaupungin selvityksen mukaan oikaisuvaatimusten käsittelyprosessia oli sitemmin kehitetty siten, ettei vastaavat tilanteet olleet enää mahdollisia, vaan asiat kirjattiin välittömästi asianhallintajärjestelmään, mitä kautta ne päättyivät käsiteltäviksi.

Toisessa ratkaisussa, jossa apulaisoikeuskansleri harkitsi aiheelliseksi antaa huomautuksen, oli kysymys lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyn viipymisestä aluehallintovirastossa. Apulaisoikeuskanslerin vuonna 2018 aluehallintovirastoon tekemällä laillisuusvalvonta-

käynnillä ilmeni, että virastoon oli aikaisempina vuosina kertynyt pitkään vireillä olleita lastensuojelua koskevia kanteluita ja että niiden käsittelyä ei ollut aluehallintovirastossa systemaattisesti seurattu. Apulaisoikeuskansleri otti asian oma aloitteisesti tutkittavaksi, koska vaikutti siltä, että viipymisten taustalla saattoi olla kanteluiden käsittelyn organisointia ja johtamista koskeva laajempi kysymys, ja koska kyseisissä kanteluissa oli kysymys erittäin haavoittuvassa asemassa olevien lasten oikeuksien toteutumisesta. Pitkät käsittelyajat saattoivat vaarantaa lasten oikeuksien toteutumisen ja vakavimmillaan myös heidän terveytensä ja turvallisuutensa. Tässäkin tapauksessa menettelyllisten, käsittelyaikaa ja asianmukaista käsittelyä koskevien oikeuksien toteutumisen tavoitteena oli se, että lasten muut oikeudet tulisivat turvatuiksi. Kanteluiden viivytyksetön käsittely on merkityksellistä, jotta mahdolliset korjaavat toimet voidaan toteuttaa nopeasti ja välttää virheellisen menettelyn jatkuminen sekä estää samalla mahdollisten oikeudenloukkausten toistuminen. Oikea-aikaisen palautteen saaminen on tärkeää myös palvelun tuottajalle toiminnan kehittämisen vuoksi.

Asiaa selvitettäessä kävi ilmi, että kanteluiden käsittelyyn virastossa oli vaikuttanut sekä viraston sisäiset, että ulkoiset tekijät, joista osa oli sellaisia, ettei aluehallintovirastolla ollut mahdollisuutta vaikuttaa niihin. Viraston resurssit olivat vuosia olleet niukat. Siihen oli vaikuttanut eri ajankohtina paitsi viraston henkilöstöön liittyvät seikat myös valtion tuottavuustavoitteet ja henkilöstön määrään ja virkojen täyttöön liittyvät menettelyt, jotka vaikuttivat viraston sisäisiin mahdollisuuksiin ratkaista tilanne. Apulaisoikeuskansleri piti ongelmallisena sitä, että sinänsä normaaliin työelämään kuuluvat vähäisetkin muutokset henkilöstössä voivat syvää asiantuntemusta edellyttävissä tehtävissä vaikuttaa lakisääteisten tehtävien asianmukaiseen

hoitamiseen silloin, kun käytettävissä olevat voimavarat ovat vähäiset ja ohuet. Hän katsoi, että henkilöstön määrässä ja asiantijuudessa pitäisi kyetä huomioimaan kyseisenkaltaisten työelämään kuuluvien muutosten mahdollisuus. Kysymys oli apulaisoikeuskanslerin mukaan laajemmin, kuin vain yhtä virastoa koskien, hallinnon voimavaroista ja niiden kohdentamisesta.

Aluehallintoviraston voimavarojen vähäisyys ei yksistään selittänyt kanteluiden käsittelyn viipymistä, minkä vuoksi asiaa tarkasteltiin myös viraston toiminnan johtamisen näkökulmasta. Asiassa selvitettiin sitä, minkälaista tietoa aluehallintovirastolla oli ollut käytettävissään käsittelyaikojen seuraamiseksi ja kuinka tuota tieto oli käytetty ja minkälaisiin toimenpiteisiin se oli johtanut. Ilmeni, että käytettävissä ollut tieto ei mitä ilmeisimmin ollut oikeanlaista viraston toiminnan johtamiseen. Täysin yksiselitteisesti ei selvinnyt, miten toiminnasta saatu tieto oli välittynyt eteenpäin eri tahoille virastossa ja tapahtumaketju jäi siten jossain määrin epäselväksi. Tilanteesta välittyi kuitenkin kuva jonkinasteisesta epäjärjestelmällisyydestä ja vastuiden epäselvyydestä virastossa. Oikeanlainen tieto ei vaikuttanut olleen oikeassa paikassa oikeaan aikaan. Lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittelyajat olivat joka tapauksessa lähes koko viraston toiminnan ajan olleet ruuhkautuneet ja niiden käsittely viivästynyt merkittävästi ja tilanne oli siten ollut perustuslain ja hallintolain vastainen. Tilanteeseen olisi tullut viraston ylimmän johdon, joka vastasi viraston tuloksellisuudesta ja tulostavoitteiden saavuttamisesta, toimesta tullut toteutunutta aikaisemmin ryhtyä vaikuttavampiin toimenpiteisiin. Tämän toteutumista olisi edesauttanut se, että myös viraston ylin johto olisi seurannut käsittelyaikoja toteutunutta tarkemmin ja kiinnittänyt niiden kehitykseen huomiota. Apulaisoikeuskansleri piti syntynyttä tilannetta erittäin vakavana ja arvioi

tapaukseen liittyvät seikat kokonaisuudessaan huomioiden perustelluksi antaa asiassa huomautuksen viraston ylijohtajalle hänen lain ja velvollisuuksien vastaisesta toiminnastaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään myös yleisemmin aluehallintovirastojen tilanteen, jossa ne eivät kykene riittävästi toteuttamaan ennakollista ja ennaltaehkäisevää ohjaus- ja valvontatoimintaa, vaikka sillä kyettäisiin parhaiten turvaamaan lastensuojelun asiakkaina olevien lasten oikeudet. Apulaisoikeuskansleri lähetti päätöksensä aluehallintoviraston lisäksi valtiovarainministeriölle ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan, minkälaisiin selvitys- ja muihin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt aluehallintoviraston kanteluaikojen saattamiseksi lainmukaiseksi. Lisäksi hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan, kuinka ministeriö pyrki varmistamaan sen, että aluehallintovirastot pääsisivät niille asetettuun tulostavoitteeseen suunnitelmallisesta ja ennaltaehkäisevästä ohjaus- ja valvontatoiminnasta. Edelleen apulaisoikeuskansleri pyysi myös sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan minkälaisilla toimenpiteillä ministeriö saattoi vaikuttaa siihen, että aluehallintovirastot pääsisivät tavoitteeseen suunnitelmallisesta ja ennaltaehkäisevästä ohjaus- ja valvontatoiminnasta jälkikäteen ja reaktiivisen toiminnan sijaan.

Oli erittäin myönteistä havaita, että ministeriöt olivat ryhtyneet erilaisiin konkreettisiin toimenpiteisiin kyseisen aluehallintoviraston, mutta myös yleisesti aluehallintovirastojen ohjaus- ja valvontatoiminnan kehittämiseksi niin, että lastensuojelun asiakkaina olevien lasten oikeudet kyettäisiin valvonnan ja ohjauksen keinoin turvaamaan entistä paremmin. Valtiovarainministeriö muun muassa ilmoitti, että aluehallintovirastoille oltiin osoittamassa pysyviä lisäresursseja lastensuojelun valvontaan ja kanteluiden käsittelyyn sekä muihin sosiaali- ja terveydenhuollon (vanhukset ja vammaiset) valvonta- ja ohjaustehtäviin.

Valtiovarainministeriö oli yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa asettanut Aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seurantaryhmän, jonka tavoitteena on muun muassa varmistaa, että epäkohdat kyseisen aluehallintoviraston johtamisessa ja toiminnassa korjataan ja että lastensuojelun valvonnan käsittelyaikatavoitteet sekä tavoite valvonnan painopisteen siirtämisestä edellä mainitulla tavalla toteutuvat kaikissa aluehallintovirastoissa. Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti vastauksessaan muun muassa valmistelevansa mittarit, joilla valvonnan tehostumista arvioidaan sekä järjestävänsä aluehallintovirastojen kanssa koulutusta lastensuojelulain muutoksista sekä ohjaavansa kuntia tehostaakseen kuntien alueellaan oleviin lastensuojeluyksiköihin kohdistamaa valvontaa.

Lastensuojelun valvontaan ja ohjaamiseen aluehallintovirastoissa käytettävissä olevat voimavarat olivat jo aikaisemmin vuonna 2015 olleet oikeuskanslerin tarkastelussa. Hän kiinnitti jo tuolloin huomiota voimavarojen niukkuuteen ja ohuuteen sekä niistä aiheutuviin muun muassa käsittelyaikoihin heijastuviin ongelmiin.

Edellä selostettu apulaisoikeuskanslerin ratkaisema asia osoitti, että yksittäisen menettelyä koskevan säännöksen valvonta voi johtaa laajempien toiminnassa ja rakenteissa olevien ongelmien esille nousemiseen, joihin huomiota kiinnittämällä ja niihin puuttumalla voidaan samalla vaikuttaa muiden perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen.

Perusoikeuksien toteutuminen sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa

Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri ratkaisi omasta aloitteesta tutkittavakseen ottamansa asian, jossa oli kysymys palveluasunnoissa asu-

vien vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumisesta heidän yksityisyyttään ja koskemattomuuttaan syvästi koskettavissa sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa (esim. pukeutuminen ja intiimihygienian hoito). Kysymys oli siitä, että vammaiset henkilöt eivät välttämättä voi vaikuttaa siihen, kuka heitä avustaa kyseisissä tilanteissa. Esimerkiksi avustavan henkilön sukupuolella voi olla suuri merkitys sille, minkälaiseksi vammaisen henkilö avustamistilanteen kyseisissä tilanteissa kokee. Päätöksessä korostui YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) 4 artiklan 3 kohdan (vammainen henkilöiden osallistaminen yleissopimuksen täytäntöönpanossa ja heitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa heitä edustavien järjestöjen kautta) tulkinta, sen sisällön konkreettisointi sekä soveltaminen. Asiaa käsiteltiin ratkaisussa kahdesta näkökulmasta. Ensinnäkin kysymys oli vammaisten henkilöiden osallistamisesta lainsäädäntöä ja siihen perustuvaa ohjausta annettaessa. Toiseksi kysymys oli vammaisten henkilöiden osallisuudesta käytännön avustamistilanteissa.

Asiassa ilmeni, että Valvira oli tehnyt selvityksen kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta asumis- ja laitospalveluissa, mutta vammaiset henkilöt tai heitä edustavat järjestöt eivät olleet olleet osallisina selvityksessä. Ratkaisussa arvioitiin muun muassa sitä, minkälaiseen osallistamiseen vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohta yhdessä perustuslain 14 §:n 4 momentissa julkiselle vallalle säädetyn vaikuttamisen ja osallistumisen edistämismenettelyn kanssa velvoittaa yksittäistä viranomaista sen tehdessä selvitystä vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeuden toteutumisesta. Ratkaisussa korostettiin viranomaisten oma-aloitteisuutta sopimusmääräysten toimeenpanijoina ja sopimuksen tavoitetta vaikuttaa tosiasiallisesti vammaisten henkilöiden käytännön elämään.

Apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään, että vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen edellyttää sitä, että heidät osallistetaan heitä koskevissa lainsäädäntöhankkeissa ja lainsäädännön soveltamista koskevaa ohjausta annettaessa siten, että lainsäädäntö ja ohjaus tosiasiallisesti toimivat käytännön tilanteissa heidän etujensa ja oikeuksiensa mukaisesti. Koska vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta kerättävää tietoa käytetään apuna valvonnassa, päätöksenteossa ja lainsäädännön sekä ohjauksen valmistelussa, on sillä tosiasiallista vaikutusta heidän oikeuksiensa toteutumiseen. Sen vuoksi heidän kuulemistaan kyseisen kaltaisen selvityksen tekemisessä voitiin pitää tärkeänä. Arvioinnissa painotettiin vammaisyleissopimuksen tavoitetta saada aikaan todellinen muutos vammaisten henkilöiden asemassa ja heidän arjen tilanteissaan ja sitä, että sopimus velvoittaa viranomaisia omaloitteisuuteen ja aktiivisuuteen vammaisten henkilöiden osallistamisessa.

Perustuslakivaliokunnan antamasta perustuslain 14 §:n 4 momenttia koskevasta kannanotosta oli nähtävissä, että säännöksessä tarkoitettua vaikuttamisen ja osallistumisen edistämistehtävää voitiin lähestyä käytännönläheisesti. Osallistamisen ei siten tarvitse olla tietyn muotoista eikä toteutua tiukasti määrätyissä rakenteissa. Kun otettiin lisäksi huomioon perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata perusoikeudet, totesi apulaisoikeuskansleri, että vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumista olisi vammaisyleissopimuksen osallistamista koskevan tavoitteen ja tarkoituksen kanssa yhteensopivasti täysimääräisimmin edistänyt se, mikäli itsemääräämisoikeuden toteutumista koskevan selvityksen tekemiseen olisi osallistettu vammaiset henkilöt suoraan ilman heitä edustavia järjestöjä. Koska vammaisyleissopimus ei sanamuotonsa perusteella tähän kuitenkaan velvoittanut, totesi apulaisoikeuskansleri,

että vammaiset henkilöt olisi tullut osallistaa selvityksen tekemiseen heitä edustavien järjestöjen kautta.

Vammaisyleissopimuksen ja perustuslain lisäksi itsemääräämisoikeudesta on säännöksiä muun muassa sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä. Kyseiset säännökset samoin kuin niitä koskeva ohjaus on luonteeltaan yleistä eikä esimerkiksi vammaisten henkilöiden intiimihygienian hoitamisesta ollut nimenomaisia ohjeita. Asiassa lausunnon antanut Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunnan pysyvä jaosto, vammaisten ihmisoikeuskomitea katsoi, että vammaisten henkilöiden kuuleminen ja heidän mielipiteensä huomioiminen ei tule edellä mainitussa ohjauksessa riittävällä tavalla esille eikä ohjaus ole riittävää ja vaikuttavaa eikä sopusoinnussa vammaisyleissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan kanssa. Vammaisten henkilöiden oikeudet toteutuvat käytännön avustamistilanteissa ja näissä tilanteissa ratkaistaan siten myös se, minkälainen merkitys heidän perus- ja ihmisoikeuksilleen, kuten itsemääräämisoikeus tai oikeus yksityisyyteen, annetaan. Sen vuoksi käytännön työssä noudatettavilla ohjeilla on erityistä merkitystä oikeuksien huomioimiselle ja toteuttamiselle.

Apulaisoikeuskansleri ei pitänyt ohjausta riittävänä ja hän katsoi, että vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan ohjauksen tulisi konkreettisemmin koskea sukupuolisensitiivisiä tilanteita ja muita tilanteita, joissa oikeuksien toteutumiseen on erityisesti kiinnitettävä huomiota ja joissa kyseisten oikeuksien mahdollisimman täysimääräisen toteutumisen on oltava päämääränä. Hän totesi, että ohjauksen antamisen yhtenä perustana tulisi olla vammaisten henkilöiden osallistaminen muun muassa heidän kokemuksiinsa selvittäen. Osallistamiseen on oikeudellinen velvoite, mutta se myös takaa ohjauksen käytettävyyttä arjen tilanteissa. Päätöksessä todettiin, että sukupuolisensitiivisiä avustamistilanteita koskevaan

ohjaukseen tulisi kiinnittää huomiota myös ohjauksessa, joka koskee vammaisille henkilöille laadittavia asiakas- tai vastaavia suunnitelmia samoin kuin ohjauksessa, joka koskee sosiaalihuollon yksiköille hoidon laadun ja asiakkaiden oikeusturvan valvomiseksi laadittavia omavalvontasuunnitelmia.

Apulaisoikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään, joihin se oli päätöksen johdosta ryhtynyt. Ministeriö ilmoitti oikeuskanslerinvirastolle antamassaan vastauksessa, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ylläpitämään sähköiseen Vammaispalvelujen käsikirjaan oli itsemääräämisoikeuden tukemista koskevaan osiaan lisätty osio avustavan henkilön sukupuolesta. Edelleen ministeriö kertoi, että vammaisten henkilöiden näkemyksiä voidaan selvittää THL:n lausumassaan esittämällään tavalla kyselytutkimuksella, jonka tuloksia voidaan hyödyntää sosiaalihuollon ohjauksessa, valvonnassa ja koulutuksessa. Vastauksen mukaan Valvira täydentää verkkosivuillaan saatavilla olevaa ohjausta, joka koskee asiakkaan osallistumista ja vaikuttamista palvelujensa suunnitteluun ja toteutukseen, konkreettisella esimerkillä sukupuolisensitiivisestä avustamisesta. Edelleen vastauksen mukaan Valvira täydentää sosiaalipalvelujen omavalvontasuunnitelman lomakepohjaa sukupuolisensitiivistä avustamista koskevalla ohjauksella.

Laillisuusvalvontakäynneillä keskityttiin lastensuojeluun sekä lasten ja nuorten mielenterveyspalveluihin

Apulaisoikeuskansleri teki vuonna 2018 laillisuusvalvontakäyntejä aluehallintovirastoihin ja muutamaani kuntiin aiheena lastensuojelun toteut-

taminen ja sen valvonta. Vuoden 2019 puolella hän teki vielä samalla aiheella valvontakäynnit Etelä-Suomen aluehallintovirastoon ja Valviraan. Kyseisillä valvontakäynneillä ilmeni, että lastensuojelun asiakkaina olevat lapset ja nuoret eivät aina pääse tarvitsemaansa psykiatriseen hoitoon ja että lastensuojeluyksiköissä joudutaan hoitamaan liian vaikeahoitaisia lapsia ja nuoria. Käynneillä tuli myös ilmi käsitys, jonka mukaan lastensuojelun toimenpiteillä jopa joskus korvataan psykiatrasta hoitoa. Kertomusvuonna apulaisoikeuskansleri antoi myös toimenpideratkaisun, jossa todettiin lapsen lastensuojelun avohuollon sijoituksen johtuneen psykiatrisen tutkimus- ja hoitojakson viivästymisestä.

Lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon saamiseen liittyvistä ongelmista eri puolilta maata laillisuusvalvontakäynneillä saatu tieto oli siinä määrin samansuuntaista, että apulaisoikeuskansleri päätti jatkaa asian selvittämistä laillisuusvalvontakäynneillä sairaanhoitopiireihin ja kaupunkeihin. Tässä tarkoituksessa hän teki vuoden 2019 puolella valvontakäynnin Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin ja Tampereen kaupunkiin. Laillisuusvalvontakäyntejä kyseisen asian selvittämiseksi on tarkoitus jatkaa vuoden 2020 puolella, jonka jälkeen lasten ja nuorten psykiatriseen hoitoon pääsemisestä ja hoidon toteutumisesta voinee tehdä joitakin johtopäätöksiä. Jo nyt voidaan kuitenkin sanoa, että yhtenä ongelmana lasten- ja nuorten mielenterveyspalveluissa ja psykiatrisessa hoidossa vaikuttaa olevan hoidon toteutuminen ja erityisesti sen toteutumisen ja vaikuttavuuden todentaminen samoin kuin sosiaalihuollon ja terveydenhuollon erilaiset näkemykset lasten ja nuorten tarvitsemista palveluista. Selkeä viesti edellä mainituista laillisuusvalvontakäynneistä oli myös, että lapsille ja nuorille ei ole olemassa selkeää palveluyksikköä, missä he voisivat tarvittaessa saada sekä lastensuojelun, että psykiatrisen palveluja.

Lausuntoja

Sosiaali- ja terveyshallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi Genomikeskuksesta ja genomitietojen käsittelyn edellytyksistä (OKV/19/20/2019), ks. s. 69
- Luonnos hallituksen esitykseksi lastensuojelulain muuttamisesta (OKV/31/20/2019), ks. s. 70
- Luonnos hallituksen esitykseksi vanhuspalvelulain 15 ja 20 §:n muuttamisesta sekä 20 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (OKV/57/20/2019), ks. s. 67

Ratkaisuja

MINISTERIÖ

Vammaisten henkilöiden oikeudet sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa

Apulaisoikeuskansleri saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon näkemyksensä, jotka koskivat vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumista. Hänen mukaansa sukupuolisensitiivisiä avustamistilanteita, kuten peseytymistä, pukeutumista tai hoitotoimenpiteiden suorittamista koskeva ohjaus oli riittämätöntä, ja kyseisessä ohjauksessa tulisi huomioida paremmin yhdenvertaisuutta, itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyttä koskevat oikeudet. Hän toivoi ministeriön myös selvittävän vammaisten henkilöiden näkemyksiä siitä, kuinka he kokevat oikeuksiensa toteutuvan sukupuolisensitiivisissä avustamistilanteissa.

Palveluasunnoissa asuvien vammaisten henkilöiden perusoikeuksien toteutumisessa oli lehti-

tietojen perusteella puutteita intiimihygienian hoitamistilanteissa, minkä vuoksi apulaisoikeuskansleri otti asian omana aloitteena tutkittavaksi. Intiimihygienian hoitaminen on sukupuolisensitiivinen toimenpide, jossa puututaan voimakkaasti avustettavan henkilön yksityisyyteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen. Tilanteiden arkaluonteisuuden vuoksi kyseiset perusoikeudet saavat niissä erityistä merkitystä.

Perus- ja ihmisoikeussäännökset yleensä ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (vammaisyleissopimus) erityisesti velvoittavat toteuttamaan vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta ja oikeutta määrätä kehostaan hoidon ja huolenpidon konkreettiset vaatimukset huomioiden täysimääräisesti. Sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä korostetaan yleisesti vammaisen henkilön oikeuksien kunnioittamista ja hänen etunsa sekä mielipiteensä huomioimista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vammaisen henkilön oikeudet toteutuvat tai jäävät toteutumatta nimenomaan käytännön avustamistilanteissa, joissa mainittuja säännöksiä tulisi noudattaa. Vammaisten henkilöiden intiimihygienian hoitamisesta palveluasunnoissa ei ole nimenomaisia säännöksiä eikä saadun selvityksen mukaan myöskään ohjeita, joissa korostettaisiin heidän oikeuksiaan, erityisesti osallistamista, näissä tilanteissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan nykyinen oikeustila ei ole säännösten mukainen, koska se ei turvaa vammaisten henkilöiden oikeutta konkreettisesti vaikuttaa siihen, kuka heitä avustaa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan käytännön avustamistyötä ohjaavien asiakassuunnitelmien tekemistä koskevassa ohjauksessa olisi kiinnitettävä huomiota sukupuolisensitiivisten avustamistilanteiden hoitamiseen, ja myös omavalvontasuunnitelmissa tulisi käsitellä sukupuolisensitiivisten avustamistilanteiden riskejä.

Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) huomiota vammaisyleissopimuksen noudattamiseen. Yleissopimus velvoittaa osallistamaan vammaisia henkilöitä edustavat järjestöt, kun vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdään selvityksiä ja tutkimuksia, jotka vaikuttavat valvontaan ja päätöksentekoon sekä lainsäädännön ja ohjauksen valmisteluun. Valvira ei ollut toiminut näin, kun se oli vuonna 2017 tehnyt selvityksen kehitysvammaisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta asumis- ja laitospalveluissa. Apulaisoikeuskansleri esitti myös näkemyksensä, että vammaisten henkilöiden perusoikeudet olisivat toteutuneet täysimääräisemmin, mikäli Valvira olisi osallistanut vammaiset henkilöt selvityksen tekemiseen myös suoraan ilman heitä edustavia järjestöjä, vaikka vammaisyleissopimus ei sellaisenaan siihen velvoita. Toimintatapa olisi apulaisoikeuskanslerin mukaan ollut yhteensopiva vammaisyleissopimuksen yleisen tavoitteen ja tarkoituksen kanssa. Lisäksi hän viittasi perustuslakiin, jossa julkiselle vallalle on säädetty tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (OKV/1/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asiakkaan neuvonta hallinnossa

Oikeuskansleri saattoi sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön sekä niiden alaisen hallinnon tietoon näkemyksensä hallintolain mukaisesta neuvontavelvollisuudesta ja otti kantaa lainsäädännön muutostarpeeseen.

Oikeuskansleri oli ottanut omana aloitteena tutkittavaksi tapauksen, jossa kuntouttavassa työtoiminnassa oleva henkilö oli haastettu käräjäoikeuteen todistajaksi. Henkilö oli pois kuntout-

tavasta työtoiminnasta kyseisen päivän eikä hänelle maksettu tuolta päivältä työmarkkinatukea.

Oikeuskansleri yhtyi työ- ja elinkeinoministeriön asiassa antamassaan lausunnossa toteamaan yleiseen näkökohtaan siitä, että lainsäädännön muutosten tulee perustua selkeään yhteiskunnalliseen tarpeeseen eikä yksittäisestä tapauksesta voida tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Oikeuskanslerin mukaan yksittäinen tapaus voi kuitenkin kertoa laissa olevasta puutteesta tai ristiriitaisuudesta, joka voi joko suoraan johtaa oikeudenmenetykseen tai aiheuttaa merkittävän riskin siitä tai johtaa kohtuuttomiin seurauksiin yksilön kannalta. Tässä tapauksessa saattoi ainakin yksilön näkökulmasta syntyä tilanne, jossa laissa asetettujen ja erilaisilla seuraamuksilla tai etuuden menetyksillä tehostettujen velvoitteiden välillä oli ristiriita.

Oikeuskanslerin mukaan varsinkin ristiriitaiselta näyttävien lakisääteisten velvoitteiden tilanteissa neuvonnan merkitys korostui. Neuvonnan tarvetta oli tarkasteltava hallinnon asiakkaan ja tämän palvelutarpeiden näkökulmasta sekä siitä näkökulmasta, mitkä olivat hänen tosiasialliset mahdollisuutensa hoitaa asioitaan. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan palveluperiaatteen perusteella asiointi hallinnossa olisi pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen tarvittavan palvelun sisällöstä ja siihen liittyvistä toimista. Työnhakijan oikeusturvan kannalta on olennaisen tärkeää se, että hän voi helposti ja viivytyksettä saada oikeansisältöistä neuvontaa asiassaan. Työttömyysetuuden maksajien ja kunnan kuntouttavan työtoiminnan järjestäjänä tulee varmistaa, että esimerkiksi internetsivuilla ja muutoin asiakaspalvelussa työnhakijalle annetaan selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla neuvontaa työtoiminnasta poissaolosta. Mikäli poissaolo johtuu oikeudessa todistajana toimimisesta, on asianmukaista

ohjata työnhakija oikeuslaitoksen puoleen neuvontaa saadakseen.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan oli kunkin viranomaisen toteuttaman neuvonnan ohella syytä varmistaa se, että työttömyysturvain säännösten soveltaminen ja asiointia niissä koskeva neuvonta ja toisaalta todistajan velvollisuudet ja todistelukustannusten korvaamisen menettelyt koskeva neuvonta voivat yhdessä antaa kokonaiskäsityksen asian hoitamiseen liittyvistä toimista tilanteessa, jossa kuntouttavassa työtoiminnassa oleva tai muuten työllistymistä edistävään palveluun osallistuva henkilö nimitään todistajaksi oikeudenkäynnissä. KEHA-keskus oli selvityksessään tuonut esille myös mahdollisia lainsäädännön selkeyttämisen tarpeita. Näitä on oikeuskanslerin käsityksen mukaan mahdollista arvioida työttömyysturvaan muutenkin kohdistuvien lainsäädäntöuudistusten yhteydessä samalla kun on selvitetty neuvonnan järjestäminen kokonaisuutena. Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön oli oikeuskanslerin mielestä perusteltua myös yhdessä oikeusministeriön ja oikeuslaitoksen edustajien kanssa arvioida, onko neuvonta riittävän selkeää kokonaisuutena, koska kyseisen kaltaisessa asiassa asiakas joutuu asioimaan usean eri viranomaisen kanssa ja saa siten tietoa usealta eri viranomaiselta. Tämän tarkastelun jälkeen voidaan arvioida, onko työttömyysturvavaltakirja myös tarpeen muuttaa, jotta oikeudenmukainen kohtelu ja kohtuus voidaan toteuttaa myös harvinaisemmissa yksittäistapauksissa (OKV/6/50/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Sosiaali- ja terveysministeriön henkilökunnan joulujuhla

Ministeriö oli järjestänyt ministeriön henkilökunnalle luonteeltaan uskonnollisen joulujuh-

lan. Asiasta tehdyn kantelun mukaan juhla oli ollut luonteeltaan joulukirkko. Ministeriö ei ollut järjestänyt vastaavaa vaihtoehtoista tilaisuutta, vaikka sellaista oli pyydetty. Kantelun mukaan ministeriö oli menettelyllään syrjinyt ei-kristittyä henkilöstöä ja jättänyt noudattamatta julkiselta vallalta edellytetyn vakaumuksiin kohdistuvan neutraaliuden.

Selvityksestä ilmeni, että kirkon tiloissa järjestetty tilaisuus oli ollut luonteeltaan uskonnollinen. Vastaava tilaisuus oli järjestetty perinteisesti vuosien ajan. Tilaisuuden järjestelyistä olivat vastanneet ministeriön vapaaehtoiset työntekijät ministeriön kustantaessa tilaisuuteen kahvitarjoilun. Henkilökunnan kutsussa tilaisuutta oli kuitenkin luonnehdittu ”STM:n joulukirkoksi”. Henkilöstö oli lisäksi saanut osallistua tilaisuuteen työaikana, mistä oli myös saattanut olla pääteltävissä, että ministeriö oli tilaisuuden järjestäjä. Työajan käyttäminen tilaisuuteen osallistumiseen oli saattanut lisäksi asettaa ministeriön työntekijät keskenään epäyhtenäiseen asemaan.

Perustuslaista ilmenevien uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden ja erityisesti negatiivisen uskonnonvapauden valossa oikeuskansleri katsoi, että valtiovallan edustajien olisi oikeudellisesti perustellumpaa pidättäytyä järjestämästä henkilökunnalle tarkoitettuja uskonnollisia tilaisuuksia työaikana tai olla muutoin myötävaikuttamassa tällaisten tilaisuuksien järjestämiseen. Perinteiden noudattaminen on sinänsä arvokasta, mutta viranomaisten toiminnassa asiaa on tarkasteltava ensisijaisesti perus- ja ihmis-oikeuksien täysimääräisen toteutumisen näkökulmasta. Julkisen vallan on turvattava uskonnonvapauden ja yhdenvertaisuuden toteutuminen. Oikeuskansleri saattoi näkemyksensä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon (OKV/53/1/2019; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Kirjoituksen siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon näkemyksensä, että asiakirjan siirto oli viipynyt hallintolain vastaisesti ja että asia olisi tullut käsitellä toteutunutta joutuisammin.

Kantelijan sosiaali- ja terveysministeriölle osoittaman, kanteluksi otsikoiman kirjoituksen siirtäminen toimivaltaiselle viranomaiselle oli kestänyt noin 4,5 kuukautta. Kirjoituksessa ei ollut kysymys sellaisesta asiasta, jonka käsittelyn viivästyttämisestä olisi voinut aiheutua kantelijalle oikeudenmenetys tai muu oikeuden loukkaus. Asian käsittely ministeriössä ei kuitenkaan ollut edellyttänyt erityisiä toimia, vaan kirjoitus olisi ollut siirrettävissä nopeahkosti. Siirtoon kulunut aika oli viivyttänyt asian käsittelyä useilla kuukausilla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hallintolaki edellyttää nimenomaisesti asiakirjan siirron tapahtuvan viipymättä (OKV/565/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

SOSIAALI- JA TERVEYSALAN LUPA- JA VALVONTAVIRASTO (VALVIRA)

Neuvonnassa käytetyt ilmaiset

Apulaisoikeuskansleri katsoi, etteivät virkamiehen kantelijalle osoittamassa sähköpostiviestissä käyttämät ilmaiset olleet täysin harkittuja ja saattoi niitä koskevat näkemyksensä Valviran sekä viraston kyseisen virkamiehen tietoon.

Virkamies oli kantelijalle lähettämässään sähköpostiviestissä ilmoittanut, ettei hän aio enää vastata kantelijan sähköposteihin. Viestistä saat- to saada käsityksen, ettei virkamies vastaisi kan- telijan mitään asiaa koskeviin viesteihin, vaikka tarkoitus oli ilmeisesti ollut, ettei hän vastaisi

kantelijan tiettyä, jo vastattua asiaa koskeviin viesteihin. Viestin muotoilua ei apulaisoikeus- kanslerin mielestä voinut pitää täysin onnistu- neena. Virkamies oli lisäksi käyttänyt kantelijasta ilmaisua ”hankala”, minkä käyttämistä ei voinut viestin tarkoituksen saavuttamisen näkökulmasta pitää tarpeellisena, minkä lisäksi oli ollut oletetta- vaa, että kantelija saattoi kokea ilmaisun loukkaa- vaksi. Sen vuoksi kyseisen ilmaisun käyttämiseen olisi tullut hallintolaissa säädetyn hyvää kielen- käyttöä koskevan vaatimuksen vuoksi suhtautua pidättyvästi (OKV/1776/1/2018; ratkaisijana apu- laisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esitteli- jänä Marjo Mustonen).

KANSANELÄKELAITOS (KELA)

Kelan parannettava saamenkielisiä palvelujaan

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kela oli laimin- lyönyt saamenkielisten palvelujen kehittämisen perustuslain ja saamen kielilain edellyttämällä tavalla. Saamenkielisen verkkoasiointimahdol- lisuuden puuttuminen loukkasi saamenkielisten yhdenvertaisuutta Kelan palvelujen saamisessa. Lisäksi varsinkin saamelaisten kotiseutualueella Kelan henkilöstön tulee pystyä palvelemaan asiakkaita myös saameksi. Apulaisoikeuskansle- rin mukaan Kelan tulee kiinnittää vakavaa huo- miota asian korjaamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan tulee huolehtia saamenkielisten kielellisten oikeuk- sien toteuttamisesta ja edistämisestä. Tästä syystä hän pyysi Kelaa ilmoittamaan oikeuskanslerin- virastoon niistä toimenpiteistään, joilla se toteut- taa saamenkieliset palvelunsa saamenkielisten oikeuksien edellyttämällä tavalla.

Toimivalla verkkoasiointipalvelulla on erityi- sen tärkeä merkitys, kun kehitetään ja lisätään

hallinnon digitalisaatiota. Saamelaisten kielellisten oikeuksien ja yhdenvertaisuuden kanssa ei ole sopusoinnussa se, että tämä palvelukanava on jäänyt saamenkielisten asiakkaiden ulottumattomiin. Saamen kielen merkistöihin liittyviä seikkoja ei voida pitää hyväksyttävänä syynä siihen, että saamenkieliset ovat eri asemassa muihin verrattuna. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan Kelan verkkoasiointipalvelun tärkeys ja digitalisaation hyödyllisyys korostuvat saamelaisten kotiseutualueella, koska alueella on pitkät välimatkat ja Kelan toimipaikkoja on vähän alueen maantieteelliseen kokoon nähden.

Saamen kielilaki edellyttää, että henkilöstö pystyy palvelemaan myös saameksi ja että henkilöstöllä on viranomaisen tehtävien edellyttämä saamen kielen taito. Säännöksen mukaan viranomaisen on huolehdittava näiden vaatimusten täyttymisestä ottaessaan henkilöstöä palvelukseen. Koska saamen kielilaki on ollut voimassa jo 15 vuotta, olisi Kelan tullut huolehtia rekrytoinnin ja saamen kielen koulutuksella siitä, että sillä on käytettävissään saamen kielen taitoista henkilöstöä.

Saamen kielilaki edellyttää muun muassa, että yleisön käytettäväksi tarkoitettut lomakkeet ja niiden täyttöohjeet on saamelaisten kotiseutualueella annettava myös saamen kielellä. Kela totesi selvityksessään pyrkivänsä käännättämään keskeisimmät etuuksia koskevat lomakkeet kaikille kolmelle saamen kielelle ja julkaisemaan ne Kelan verkkosivuilla. Kotiseutualueella sijaitsevilla Kelan yksiköissä tulisi lomakkeita asettaa näkyvästi esille. Apulaisoikeuskanslerin mukaan heräsi kysymys, onko esitteiden ja lomakkeiden saamen kielellä julkaiseminen riittävän kattavaa tarpeeseen nähden ja täyttääkö se saamen kielilain vaatimukset.

Kelalla oli parhaillaan meneillään saamenkielisten palveluiden kartoitus ja kehittämistyö. Hankesuunnitelma oli vielä käsiteltävänä ja hyväksymättä. Kela totesi kehittämistyön olevan

pitkäjänteistä ja suunnitelmallista, ja tarkoituksena olevan, että saamelaisten kielelliset oikeudet ja kielilain velvoitteet täyttyvät kaikilta osin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tämä kehittämissä työ oli viivästynyt paitsi kielilain oltua voimassa jo pitkään myös perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteet huomioiden. Kelan selvityksessään esille tuomassa oli pikemmin kysymys sen aikomuksista täyttää velvoitteet kuin lain jo pitkään edellyttämien velvoitteiden toteuttamisesta.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan oli tarpeen kehittää edelleen myös saamenkielisten asiakkaiden palvelua taksimatkojen suora- korvausmenettelyssä. Kela oli ryhtynyt taksimatkojen suorakorvausmenettelyä koskeviin korjaaviin toimiin vasta palautteen saamisen jälkeen. Saamenkielisten asiakkaiden palveluun ei ollut Kelassa alun perin kiinnitetty riittävää huomiota (OKV/1161/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toimeentulotukiasioiden käsitleminen

Apulaisoikeuskansleri antoi Kelalle huomautuksen lainvastaisista menettelyistä. Kela ei ollut perustellut perustoimeentulotukea koskevia päätöksiä hallintolain mukaisesti eikä päätöksistä yksi ollut toimeentulotukilain mukainen. Apulaisoikeuskansleri saattoi Kelan tietoon myös näkemyksensä luottamuksensuojaperiaatteesta, jonka mukaan yksityisen henkilön tulee voida luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta yllättäen muutu siltä osin kuin se vaikuttaa henkilön oikeuteen tai etuun rajoittavasti.

Kantelijalle oli myönnetty perustoimeentulotukea eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen elo- ja syyskuulle 2017. Toimeentulotukea ja lääkkeitä koskevan sisäisen ohjeistuksen täsmen-

tämisen jälkeen syyskuussa 2017 Kela oli pyytänyt kantelijalta selvitystä lääkkeen käytöstä, minkä jälkeen se oli hankkinut asiantuntijalääkärin arvion ja käsitellyt asian terveydenhuoltomenojen valtakunnallisessa asiantuntijaryhmässä. Tämän jälkeen kantelijalle oli myönnetty lääkkeeseen maksusitoumus ainoastaan lokakuun kahdeksi ensimmäiseksi viikoksi. Päätöksen perustelujen mukaan lääketieteellinen tutkimusnäyttö ei tukenut eläinperäisen kilpirauhaslääkkeen käyttöä. Päätöksessä todettiin myös, ettei perustoimeentulotukea tulla jatkossa myöntämään kyseiseen lääkkeeseen, koska sitä ei pidetä välttämättömänä terveydenhuoltomenona. Kantelijaa kehoitettiin tarvittaessa hakeutumaan julkiseen terveydenhuoltoon lääkehoidon tarkistamista varten.

Apulaisoikeuskansleri piti Kelan antaman päätöksen perusteluja puutteellisina. Hän totesi, että perusteluissa ei mainittu asiantuntijalääkärin arviota eikä asian käsittelyä asiantuntijaryhmässä eikä esitetty näiden arvioiden sisältöä ja huomioon ottamista ratkaisua tehdessä. Perusteluista ei myöskään ilmennyt kantelijan esittämän lääketieteellisen selvityksen vaikutus ratkaisuun, vaikka asiantuntijaryhmän arviossa asiaan oli otettu kantaa. Perusteluissa oli ainoastaan yleinen kannanotto eläinperäisistä kilpirauhaslääkkeistä, eikä niissä esitetty mitään kantelijaa koskevia yksilöllisiä ja tapauskohtaisia seikkoja. Lisäksi ilmeisen kaavamainen maininta hakeutumista julkiseen terveydenhuoltoon oli omiaan aiheuttamaan hämmennystä ja epätietoisuutta kantelijalle, joka oli jo julkisen terveydenhuollon asiakas.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan päätösten asianmukainen perusteleminen on asianosaisen oikeusturvan ja myös viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta olennaista. Asianosaisen oikeusturva edellyttää, että hän saa tietoonsa, mitkä seikat ja selvitykset ovat johtaneet ja vaikuttaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Erityisesti perustelujen merkitys ko-

rostuu, jos asia ratkaistaan aikaisemmasta ratkaisulinjasta poikkeavalla tavalla. Kantelijalle oli annettu myöhemmin kaksi samalla tavalla puutteellisesti perusteltua perustoimeentulotukipäätöstä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota myös Kelan antaman päätökseen siltä osin kuin siinä oli todettu, ettei eläinperäiseen kilpirauhaslääkkeeseen tulla myöntämään perustoimeentulotukea jatkossakaan. Päätöksessä oli siten tosiasiallisesti ennakolta hylätty kantelijan mahdolliset tulevat perustoimeentulotukihakemukset tältä osin. Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta tai tarvittaessa lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että toimeentulotukilain mukaan ei ole mahdollista tehdä kielteisistä päätöistä ennakolta ajalle, jolle toimeentulotukea ei ole haettu.

Apulaisoikeuskansleri piti tehtyä ratkaisulinjan muutosta ongelmallisena myös hallinto-laissa säädetyn luottamuksensuojan kannalta, koska kantelijalle oli aikaisempien myönteisten päätösten perusteella syntynyt oikeutettuja odotuksia siitä, että hänelle jatkossakin myönnetään perustoimeentulotukea kyseiseen lääkkeeseen (OKV/11/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan tuli hyvitää kantelijalle toimeentulotukiasian käsittelyn viivästyminen ja käsittelyssä tekemänsä virheet sekä ilmoittaa toimenpiteistään apulaisoikeuskanslerille.

Kantelija oli hakenut perustoimeentulotukea lääkevalmisteisiin vuoden 2017 alusta ja helmikuussa 2017 niihin rajattua maksusitoumusta. Kantelija oli asioinut Kelassa useita kertoja ja tiedustellut lääkevalmisteita koskevaa asiaa sekä pyytänyt neuvoja. Asian käsittely oli kestänyt Kelassa heinäkuuhun 2017 saakka.

Kantelijalle oli annettu ennen heinäkuuta 2017 useita perustoimeentulotukipäätöksiä, mutta niissä ei ollut otettu kantaa tiettyjen lääkevalmisteiden korvaamiseen. Päätöksissä ei myöskään perusteltu sitä, miksi kantelija ei saanut perustoimeentulotukea tiettyihin lääkevalmisteisiin. Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kela ei ollut tehnyt eikä perustellut perustoimeentulotukipäätöksiä hallintolain edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota myös siihen, että sen antamassa neuvonnassa oli puutteita. Kantelija ei ollut saanut lääkekustannustensa korvaamista koskevassa asiassa riittävää palvelua ja neuvontaa ymmärrettävästi ja selkeästi.

Kela on selvityksessään myöntänyt tehneensä kantelijan perustoimeentulotukiasiassa useita virheitä ja pahoitellut niitä. Apulaisoikeuskansleri ei kuitenkaan tässä tapauksessa pitänyt sitä riittävänä. Virheitä oli useita, ja kantelijan oli täytyntä poikkeuksellisen sitkeästi ja aktiivisesti pyrkiä pääsemään oikeuksiinsa, mikä ei hänen tilanteessaan ollut kohtuullista (OKV/2081/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen antamat toimeentulotukipäätökset perustuvat huolellisesti läpikäytyyn selvitykseen.

Kela myönsi, että vaikka kantelija oli toimeentulotukihakemuksessaan esittänyt veronpalautuksensa tulleen käytetyksi verovelkojen kuittaamiseen, veronpalautus oli huomioitu tuloksi toimeentulotukilaskelmassa. Näin oli tapahtunut kahtena vuonna peräkkäin. Kela ilmoitti virheellisen menettelyn syyksi huolimattomuuden.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen käsittelemien asioiden arviointi ja ratkaiseminen perustuvat asiassa hankittuun selvitykseen. Hallintolain edellyttämään asianmukaiseen käsit-

telyyn kuuluu huolellinen perehtyminen asiassa saatuun selvitykseen. Tämä ei ollut kantelijan osalta toteutunut. Kantelijan asian käsittelyssä ilmennyt huolimattomuus kertoi osaltaan ongelmista Kelan toimeentulotukipäätösten laadussa, jota apulaisoikeuskansleri oli jo ryhtynyt omasta aloitteestaan tutkimaan (OKV/2048/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi asiakkaalla olevan oikeus luottaa siihen, että viranomainen toimii sovitulla tavalla, ja kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen menetellä tämän mukaisesti.

Kantelija oli sopinut toimeentulotukihakemuksensa käsittelijän kanssa, että hänen Kelalle toimittamansa laskut maksetaan suoraan laskuttajille. Tästä toimintatavasta tehtiin merkintä laskuihin. Kela myönsi, ettei se yhden laskun osalta ollut menetellyt sovitulla tavalla, ja pahoitteli virheellistä menettelyään (OKV/227/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota toimeentulotukihakemusten käsittelyaikojen noudattamiseen sekä huolelliseen harkintaan lisäselvitysten hankkimisessa. Kela oli ylittänyt kantelijan toimeentulotukihakemuksen käsittelyssä laissa säädetyt hakemuksen täydennyttämistä ja päätöksen tekemistä koskevat seitsemän arkipäivän määräajat. Päätöksen antamista oli viivästyttänyt tarpeettomaksi osoittautuneen selvityksen hankkiminen (OKV/1689/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen käsitellä oikaisuvaatimukset viivytyksettä ja etuushakemukset asianmukaisesti ja huolellisesti.

Kantelijan oikaisuvaatimusten käsittely Kelan Oikaisuvaatimuskeskuksessa oli kestänyt kahden ensimmäisen oikaisuvaatimuksen osalta lähes neljä kuukautta ja kolmannessa tapauksessa yli viisi kuukautta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että käsittelyajat eivät täytä perustuslain ja hallintolain säännösten vaatimusta oikaisuvaatimuksen viivytyksettömästä ja kiireellisestä käsittelystä. Toimeentulotuki on viimekätisin toimeentulon muoto, jonka myöntämisessä ja myös sitä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä joutuisan käsittelyn vaatimus korostuu. Pitkä käsittelyaika vaarantaa oikeusturvaa myös viivästyttäessään mahdollisuutta valitusoikeuden käyttämiseen hallinto-oikeudessa.

Pitkää käsittelyaikaa ei voida perustella puuttuvilla henkilöstöresursseilla. Viranomaista velvoittava hyvä hallinto edellyttää viranomaisen mitoittavan palvelunsa siten, että asiakkaiden oikeusturva ei vaarannu. Arvioitaessa asiaa kantelijan kannalta asiassa ei ollut tullut esiin syitä, joiden perusteella näin pitkiä käsittelyaikoja voitaisiin pitää hyväksyttävänä. Kanteluasian ratkaisujankohdantana käytettävissä olevien tietojen perusteella oikaisuvaatimusten käsittelyaikatilanne näytti kuitenkin korjaantuneen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen otti kantaa myös kantelijan etuushakemusten käsittelyyn. Hän totesi, että kantelijan asumistukihakemuksen liitteitä ei ollut tarkistettu riittävän huolellisesti, minkä vuoksi kantelijaa oli pyydetty tarpeettomasti toimittamaan liitteitä, jotka olivat jo Kelalla (OKV/629/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työmarkkinatukea koskevien asioiden käsittely

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota hallintolain säännökseen, jonka mu-

kaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Kela oli menetellyt lainvastaisesti, kun se ei ollut ilmoittanut kantelijalle antamassaan työmarkkinatukea koskevassa päätöksessä mainitunlaista henkilöä eikä siten myöskään hänen yhteystietojaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Kelan tietoon näkemyksensä, jonka mukaan mainitun säännöksen samoin kuin hyvän hallinnon ja siihen liittyvän palveluperiaatteen vaatimukset täyttäisi parhaiten menettely, jossa päätöksestä ilmenisivät asiaa valmistelleen etuuskäsittelijän ja hänen yhteystietojensa ohella etuuskohtaisten asiakaspalvelijoiden yhteystiedot (OKV/868/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

TE-toimisto oli työvoimapolitiisessa lausunnossaan katsonut kantelijan päätoimiseksi opiskelijaksi, ja sen perusteella Kela oli evännyt kantelijalta työmarkkinatuen. Kantelija ei ollut hakenut päätökseen muutosta. Seuraavan lukukauden alusta kantelija oli ilmoittautunut yliopistolain tarkoittamalla tavalla poissaolevaksi. TE-toimisto oli opintojen päättymisedellytyksiä arvioituaan todennut, että kantelija oli edelleen päätoiminen opiskelija. Tämän jälkeen kantelija oli hakenut Kelasta työttömyysetuutta. Kela ei kuitenkaan antanut kantelijalle uutta päätöstä, vaan vetosi jo aiemmin samasta asiasta tehtyyn päätökseen.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan Kelan olisi tullut antaa kantelijalle uusi työmarkkinatukipäätös sen jälkeen, kun hän oli ilmoittautunut poissaolevaksi opiskelijaksi ja saanut TE-toimistosta uuden työvoimapolitiisessa lausunnon. Ilman Kelan antamaa päätöstä kantelija ei voinut hakea muutosta opintojen päättymisedellytysten täyttymistä koskevaan asiaan, koska TE-toimiston antamasta työvoimapolitiisesta lausunnosta

ei lain mukaan saanut erikseen valittaa. Asiassa oli kysymys perustuslaissa säädetyn oikeusturvan toteutumisesta.

Kela oikaisi kantelun tutkimisen aikana virheellisen menettelynsä ja antoi päätöksen kantelijan työttömyysetuushakemukseen. Kantelija sai siten mahdollisuuden muutoksenhakuun. Kelan oikaistua virheellisen menettelynsä apulaisoikeuskansleri piti riittävänä saattaa sen tietoon edellä esittämänsä käsityksen (OKV/1749/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto).

Itsekriminointisuoja hallintomenettelyssä

Kantelussa oli kysymys muun ohella siitä, oliko Verohallinnon poliisilta saamia ja sittemmin Kelalle työttömyysetuuden väärinkäytösepäilyyn vuoksi luovuttamia tietoja itsekriminointisuojan vuoksi voinut käyttää sen arvioimiseen, oliko kantelijalla ollut lainmukainen peruste saada työttömyysetuutta. Asiassa ei ilmennyt lainvastaisuutta tai velvollisuuksien laiminlyöntiä, joka olisi aiheuttanut apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä.

Kantelija pyysi muun muassa tutkimaan, oliko hänen itsekriminointisuojaansa rikottu. Verohallinto oli luovuttanut poliisilta saamia, kantelijaa koskevia tietoja Kelalle työttömyysetuuden väärinkäytösepäilyyn vuoksi. Kantelijan mukaan hän ei olisi auttanut poliisia rikosepäilyyn selvittämisessä, jos hän olisi tiennyt, että hänen esitutkintansa yhteydessä antamia tietoja luovutetaan Verohallinnolle, ja näitä tietoa käytettäisiin hänen työttömyysetuuttaan koskevan asian käsittelemisessä.

Saamiensa tietojen pohjalta Kela oli pyytänyt TE-toimistoa antamaan työvoimapolitiittisen lausunnon kantelijan oikeudesta työttömyysetuuteen. TE-toimiston lausunnon mukaan kan-

telija ei ollut oikeutettu työttömyysetuuteen. Tämän jälkeen Kela oli tehnyt työttömyysetuutta koskevien päätöksiensä poistamisesta hakemuksen sosiaaliturva-asoiden muutoksenhakulautakunnalle. Lautakunta oli poistanut päätöksen. Kantelijan kohdalla tässä tilanteessa oli kysymys siitä, oliko hänellä oikeus jo myönnettyihin työttömyysetuuksiin.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Kelan tekemät selvitykset kantelijan oikeudesta työttömyysetuuteen liittyivät hallintomenettelyssä ratkaistavaan asiaan eikä epäillyn rikoksen selvittämiseen esitutkinnassa tai rikosasian käsittelyyn tuomioistuimessa. Kysymys ei ollut myöskään hallintoasiasta, jossa olisi selvitetty rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrittämisen perusteita, jossa olisi voinut tulla kysymykseen perustuslaissa säädettyihin hyvän hallinnon takeisiin pohjautuva itsekriminointisuoja (OKV/1586/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KEVA

Työkyvyttömyyseläkehakemuksen asianmukainen käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kevan huomiota velvollisuuteen käsitellä työkyvyttömyyseläkehakemukset asianmukaisesti ja huolellisesti sekä noudattaa hallintolain säännöksiä muun muassa asiakirjan täydentämisestä.

Kevan ratkaisuasiantuntija oli soittanut kantelijalle tämän työkyvyttömyyseläkehakemuksen saavuttua ja pyytänyt työnantajan kuvauksen hakemuksen täydentämiseksi. Ratkaisuasiantuntija oli kirjannut käsittelymuistioon, että työnantajan kuvaus oli pyydetty. Asia oli siirtynyt toiselle ratkaisuasiantuntijalle, joka oli antanut hake-

muksesta kielteisen päätöksen ennen kuvauksen saapumista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että Kevassa ei ollut noudatettu hallintolain säännöksiä eikä toimitettu huolellisesti ja asianmukaisesti, kun päätös hakemukseen oli tehty ennen työnantajan kuvauksen saapumista. Kantelijalle ei ollut annettu määräaika kuvauksen toimittamiselle. Kantelijan hakemusta ei olisi saanut ratkaista ilman työnantajan kuvausta tiedustelematta kantelijalta, oliko hän toimittamassa pyydetyn lisäselvityksen (OKV/70/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

VAKUUTUSYHTIÖ

Päätöksen antaminen korvausasiassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti vakuutusyhtiön huomiota velvollisuuteen antaa korvauspäätös liikennevakuutuslain mukaisesti sekä velvollisuuteen perustella korvauksenhakijalle annettavat ilmoitukset ja päätökset hallintolain mukaisesti.

Kantelija oli esittänyt vakuutusyhtiölle työkyvyttömyyseläkkeensä perusteena olevan vuosiansion määrän muuttamista. Hän oli korvausvaatimuksessa esittänyt uutena selvityksenä perimäänsä metsätalaa koskevia seikkoja. Kantelijalle oli ilman päätöstä ja muutoksenhakuosoitusta ilmoitettu, että korvausasiaa ei käsitellä uudelleen. Kantelija oli toimittanut vakuutusyhtiöön Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan kannanoton asiaan, mutta asia oli otettu käsittelyyn ja korvauspäätös annettu vasta apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön saavuttua yhtiöön.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kantelijalle annetussa vastauksessa olisi tullut ilmoittaa korvausasian uudelleen käsittelyä koskevat

edellytykset ja perustella, miksi vuosiansioasiaa ei oteta uudelleen käsittelyyn. Hän totesi, että muutoksenhakukelpoisen päätöksen saaminen on tärkeää korvauksen hakijan oikeusturvan kannalta, koska päätöksen perusteella hakija voi pyytää lausuntoa liikennevahinkolautakunnalta tai saattaa asian käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Päätösten asianmukainen perusteleminen hallintolaissa edellytetyllä tavalla on olennaista asianosaisen oikeusturvan ja myös viranomaistoimintaa tai julkista tehtävää hoitavaa kohtaan tunnetun luottamuksen kannalta. Asianosaisen oikeusturva edellyttää, että hän saa tietoonsa, mitkä seikat ja selvitykset ovat johtaneet ja vaikuttaneet häntä koskevaan ratkaisuun (OKV/500/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS (THL)

Hankintamenettelyn riippumattomuus

Oikeuskansleri vaati THL:n riippumattomuuden vahvistamista rokotehankinnoissa. Oikeuskanslerin mukaan lääkeyhtiöiden rahoittama rokotetutkimus ja rokotteiden hankintaa koskeva päätöksenteko tulisi erottaa toisistaan entistä selkeämmin. Hän edellytti THL:n ohjauksesta vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön ryhtyvän asiassa toimenpiteisiin.

Yksityisten lääkeyhtiöiden maksama tutkimusrahoitus oli aiheuttanut epäilyjä THL:n viranomaistoiminnan puolueettomuudesta ja riippumattomuudesta. THL tekee lääkeyhtiöiden rahoittamaa rokotetutkimusta ja osallistuu samanaikaisesti rokotteiden hankintaan asiantuntijana ja valmistelijana. Joissain tapauksissa laitos myös tekee itse hankintapäätöksiä.

Oikeuskanslerin mukaan ei ollut syytä epäillä, etteivätkö ministeriö ja THL pystyisi turvaamaan hankintojen valmistelun ja päätöksenteon puolueettomuutta. Riippumattomuus ja sen arvioitavuus on pyritty varmistamaan toimintakäytännöillä, rakenteellisilla ratkaisuilla ja avoimuudella. Hankintaprosessien legitiimisyys kannalta on kuitenkin keskeistä lisäksi se, millaisella valmistelu ja päätöksenteko näyttävät ulkoapäin tarkasteltaessa.

Oikeuskansleri piti selvänä, että THL:n rooliin tartuntatautien torjunnan asiantuntijana kuuluu rokotetutkimuksen tekeminen. Tutkimusta ei voida tehdä täysin erillään rokotteita kehittävästä lääkeyhtiöstä. THL on väistämättä vaikuttava toimija myös rokotehankinnoista päätettäessä. Rokotteiden hankintaprosessin yleisen uskottavuuden kannalta THL:n asemaa puolueettomana asiantuntijana oli kuitenkin oikeuskanslerin mukaan syytä vahvistaa. THL:ssa oli jo valmisteltu lääkeyhtiöiden rahoittaman tutkimustoiminnan ja hankintoihin liittyvän toiminnan eriyttämistä entistä selkeämmin toisistaan. Oikeuskansleri piti suunnitelmaa perusteltuna.

Oikeuskansleri huomautti, että myös viestintä vaikuttaa osaltaan THL:n viranomais- ja asiantuntijatoiminnan luotettavuuteen. Mediatietojen mukaan THL:n verkkosivuilla julkaistut blogikirjoitukset ikäihmisten pneumokokkrokotuksista olivat aiheuttaneet hämmennystä infektiolääkäreiden keskuudessa ja ne oli koettu ristiriitaisiksi THL:n virallisten rokotesuosituksen kanssa. Viestinnän ristiriidattomuuteen oli oikeuskanslerin mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota.

Edellä mainitun päätöksen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti oikeuskanslerinvirastolle lähettäneensä THL:lle kirjeen, jossa se edellytti laitosta vahvistamaan asiantuntija- ja viranomaistoiminnan riippumattomuutta ja varautumaan mahdolliseen organisaatorat-

kaisuun. Ministeriö kartoitti asian jatkovalmistelussa eri vaihtoehtoja rokotetutkimuksen ja rokotehankintojen etäännyttämiseksi toisistaan ja riippumattomuuden lisäämiseksi. Ministeriön mukaan vartenotettava ratkaisu tutkimuksen ja hankintojen eriyttämiseksi voisi olla uuden THL:sta erillään olevan rokotetutkimuksia tekevän kansallisen rokotetutkimuskeskuksen perustaminen ja ilmoituksensa mukaan ministeriö aikoi jatkaa valmisteluja sen perustamiseksi. (OKV/12/50/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

ALUEHALLINTOVIRASTOT (AVI)

Lastensuojelukanteluiden käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskansleri antoi aluehallintoviraston ylijohantajalle huomautuksen lain ja velvollisuuksien vastaisesta menettelystä, koska lastensuojelun valvonta virastossa oli ollut ruuhkautunutta lähes koko viraston toiminta-ajan. Ylijohhtajan vastuulla on turvata perustuslain ja hallintolain säännösten noudattaminen vastuulleen kuuluvan viraston toiminnassa.

Lastensuojelua koskevien kanteluasioiden keskimääräiset käsittelyajat olivat olleet kohutuuttoman pitkät aluehallintovirastossa vuodesta 2010 lähtien. Sama havainto koski myös lastensuojelun muuta valvontaa. Tilanteeseen olivat vaikuttaneet useat eri seikat, jotka olivat osin olleet viraston vaikutuspiirin ulkopuolella, kuten alueelliset erityispiirteet, resurssit, kanteluiden määrä ja laatu sekä tuottavuustavoitteet. Viraston mahdollisuuksiin toimintansa organisoimisessa ja resurssien kohdentamisessa olivat vaikuttaneet myös henkilötöyvuosikehykset ja virkojen täytölupamenettely, jotka olivat heikentäneet viraston sisäistä joustavuutta on-

gelmiin puuttumiseksi. Tilanne on kuitenkin ollut samankaltainen muidenkin aluehallintovirastojen kohdalla eivätkä alueelliset erityispiirteet, voimavaratilanne tai muut erityisolosuhteet selittäneet aluehallintoviraston muista aluehallintovirastoista eriyvää kehitystä.

Aluehallintovirastossa oli myös ollut käytävissä tietoa lastensuojelua koskevien kanteluasioiden käsittelystä ja käsittelyajoista. Kyseinen tieto ei kuitenkaan ollut johtanut virastossa tarpeeksi vaikuttaviin toimenpiteisiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi kuin vasta vuonna 2014, jolloin virasto haki ja sai valtiovarainministeriöstä rahoitusta kanteluruuhkan purkamiseen. Käsittelyajat lyhenivät hetkellisesti, mutta ne olivat jälleen vuosina 2017 ja 2018 kohtuuttoman pitkät.

Apulaisoikeuskansleri piti tilannetta perustuslain ja hallintolain vastaisena ja erittäin vakavana. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ruuhkaantumiseen ja käsittelyaikojen pitenemiseen olisi tullut puuttua nopeammin ja pitkäjänteisemmin. Hänen tiedossaan ei kuitenkaan ollut yksittäisiä tilanteita, joissa kanteluasioiden viipyminen olisi aiheuttanut asiakasturvallisuutta vaarantavan tilanteen tai oikeuden menetyksen.

Valtiovarainministeriö piti asiassa antamansa selvityksen mukaan tarpeellisena selvittää, poikkesivatko aluehallintoviraston toimintamallit ja toiminnan johtaminen muissa aluehallintovirastoissa käytössä olleista malleista. Ministeriö piti myös tarpeellisena ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin pysyvien toiminnallisten muutosten aikaansaamiseksi. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksessään esittämänsä huomiot valtiovarainministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan, minkälaisiin toimenpiteisiin se oli ryhtynyt.

Apulaisoikeuskansleri saattoi valtiovarainministeriön tietoon myös aluehallintovirastoihin tekemillään tarkastuskäynneillä havaitsemansa huolestuttavan tilanteen, jonka mukaan aluehal-

lintovirastot eivät kyenneet ohjaamaan ja valvomaan lastensuojelua riittävän suunnitelmallisesti ja ennaltaehkäisevästi. Aluehallintovirastoille oli asetettu tavoitteet suunnitelmallisen ja ennaltaehkäisevän ohjauksen ja valvonnan toteuttamiseksi, ja hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan, kuinka se pyrkii varmistamaan tavoitteen saavuttamisen.

Edelleen apulaisoikeuskansleri toimitti päätöksensä tiedoksi aluehallintovirastojen toiminnallisesta ohjauksesta osaltaan vastaavalle sosiaali- ja terveysministeriölle. Hän pyysi ministeriötä arvioimaan, minkälaisilla toimenpiteillä se voi vaikuttaa asiaan.

Valtiovarainministeriö ilmoitti päätöksen johdosta oikeuskanslerinvirastolle antamassaan vastauksessa ryhtyneensä seuraaviin toimenpiteisiin: pysyvien lisäresurssien osoittaminen aluehallintovirastoille lastensuojelun valvontaan ja kanteluiden käsittelyyn sekä muihin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta- ja ohjaustehtäviin, tiivistetty aluehallintovirastojen lastensuojelun valvonnan seuranta, päätöksessä tarkoitettussa aluehallintovirastossa käytössä olevien toimintamallien ja toiminnan johtamisen selvittäminen suhteessa muissa aluehallintovirastossa käytössä oleviin malleihin sekä kantelujen käsittelyaikojen lainmukaisuuden sekä suunnitelmallisen ja ennaltaehkäisevän ohjauksen ja valvonnan korostaminen tulosohtauksessa. Ministeriön vastauksessa käsiteltiin myös konkreettisesti sitä, kuinka edellä mainitut toimenpiteet toteutetaan.

Myös sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen johdosta antamassa vastauksessa viitattiin aluehallintovirastojen resursoinnin vahvistamiseen, jonka avulla katsottiin muun muassa voitavan siirtää toiminnan painopistettä ehkäisevään ohjaukseen ja valvontaan. Vastauksen mukaan ministeriö aikoi valmistella yhdessä aluehallintovirastojen ja Valviran kanssa mitarit, joilla valvonnan tehostumista arvioidaan.

Kyseinen työ oli vastauksen mukaan ensimmäinen vaihe laajemmassa kokonaisuudessa, jossa sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja Valviran yhteistyönä seurataan lastensuojelun valvonnan vaikuttavuutta, toiminallista tuloksellisuutta ja resursseja sekä arvioidaan tilanteen kehittymistä kaikissa aluehallintovirastoissa ja ehdotetaan tarvittaessa toimenpiteitä pysyvien toiminnallisten muutosten aikaansaamiseksi. Ministeriö suunnitteli myös aluehallintovirastojen ja Valviran yhteistä kunnille suunnattua ohjekirjettä, joka sisältäisi muun muassa tietoa kuntien valvontaroolista ja lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtävistä. Kuntien suorittaman sijaishuoltopaikkojen valvonnan tehostumisella ministeriö katsoi voitavan vaikuttaa yleisesti valvonnan tehostumiseen. Lisäksi ministeriö aikoi toteuttaa yhdessä aluehallintovirastojen kanssa lastensuojelulain muutosten täytäntöönpanoa koskevia työkokouksia ja koulutuksia sekä toi esille lastensuojelun toimintayksiköiden omavalvonnan kehittämisen. Ministeriö kertoi myös THL:n käynnistämästä tutkimus- ja kehittämishankkeesta, joka koskee kuntien toteuttamaa lastensuojelun valvontaa. Ministeriön mukaan hankkeessa voidaan kehittää yhteistyössä eri tahojen valvontatoimintaa hankkeessa kertyvää tietoa osaamista hyödyntäen. (OKV/8/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Potilastietojen antaminen valvontaviranomaiselle

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintoviraston ja sairaanhoitopiirin huomiota yksityisyyden turvaamiseen salassa pidettävien tietojen käsittelyssä sovellettaessa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa sään-

nöstä. Hän saattoi lisäksi aluehallintoviraston ja sairaanhoitopiirin tietoon näkemyksensä huolellisuudesta ja tarkkuudesta kanteluasioiden käsittelyssä, kun aluehallintoviraston kanteluratkaisu ja sairaanhoitopiirin kantelun selvittämistä varten antama selvitys sisälsivät päivämäärävirheitä.

Aluehallintovirasto oli kantelijan psykiatrian alaan kuuluvan kanteluasian selvittämiseksi pyytänyt sairaanhoitopiiriltä kopiot kantelijaa koskevista potilasasiakirjoista vuodelta 2017. Asiakirjapyyntöä ei ollut rajattu kosemaan psykiatrian erikoisalan potilasasiakirjoja, minkä johdosta sairaanhoitopiiri toimitti aluehallintovirastolle mainitulta ajalta myös kantelijaa koskevat kirurgian alan potilastiedon. Kyseinen tieto oli laissa tarkoitettu salassa pidettävä tieto, joka ei ollut aluehallintoviraston tehtävien hoitamiseksi tarpeellinen. Tiedon tuleminen aluehallintoviraston tietoon loukkasi kantelijan yksityisyyttä. Yksityisyyden turvaamiseksi aluehallintoviraston olisi sairaanhoitopiirille osoittamassaan selvityspyynnössä, joka sisälsi myös asiakirjapyynnön, tullut yksilöidä asiakirjapyynnönsä tarkemmin.

Sairaanhoitopiirillä ei ollut velvollisuutta eikä oikeutta luovuttaa aluehallintovirastolle muita kuin aluehallintoviraston tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia potilastietoja. Edellä mainitun selvityspyynnön perusteella sairaanhoitopiirillä oli tiedossa, että aluehallintovirasto tarvitsi tiedot kantelijan tekemän psykiatrian alaa koskevan kantelun käsittelemiseksi. Aluehallintoviraston edellä mainitusta yksilöintivelvollisuudesta huolimatta sairaanhoitopiirin olisi tullut kantelijan yksityisyyden turvaamiseksi varmistua siitä, että se luovuttaa vain aluehallintoviraston tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot tarkistamalla, mitä tietoja aluehallintovirasto oli tarkoittanut pyytää (OKV/1404/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Lastensuojelu

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin lastensuojelun huomiota siihen, että lastensuojelulain mukaiset asiakassuunnitelmat tulee laatia ja lähettää asianosaisille viivytyksettä.

Sijaishuollossa olevan lapsen asiakassuunnitelma oli lähetetty huoltajalle yli kaksi kuukautta suunnitelman laatimisen jälkeen. Suunnitelma oli voimassa noin puoli vuotta. Sosiaalityöntekijän selvityksen mukaan kirjallisen asiakassuunnitelman valmistuminen oli viivästynyt ruuhkautuneen työtilanteen vuoksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain asioiden viivytyksetöntä käsittelyä koskeva säännös ja hyvän hallinnon toteutuminen edellyttävät, että viranomainen toimittaa asiakassuunnitelman oma-aloitteisesti huoltajille ilman aiheutonta viivytystä. Asiakassuunnitelma on tärkeä asiakkaan neuvonnan, tiedonsaannin ja oikeusturvan kannalta muun muassa tarpeellisten tukitoimien toteutumiseksi ja vaikutusten arvioimiseksi. Suunnitelma myös selventää lapsen ja tämän huoltajan tilannetta, kuten esimerkiksi kantelijan tapauksessa.

Lastensuojelun asiakassuunnitelmien laatimisen ongelmat kyseessä olevassa kaupungissa tulivat esille myös laillisuusvalvontakäynnillä, jonka apulaisoikeuskansleri teki kaupungin lastensuojeluun ja perhesosiaalityöhön vuonna 2018. Käynnillä selvisi, että asiakassuunnitelmia ei ollut kyetty tekemään kaikille asiakkaana oleville lapsille. Lisäksi suunnitelmat olivat olleet laadultaan eritasoisia ja niiden ajantasaisuus oli vaihdellut. Kaupungin mukaan suunnitelmien tasalaatuisuutta oli tarkoitus parantaa laatimalla mallisuunnitelma. Lisäksi sosiaalihoajaan oli tarkoitus toimia määrätyn ajan sosiaalityöntekijöiden apuna suunnitelmien kirjaamisessa

(OKV/256/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin lapsiperheiden sosiaalipalvelujen huomiota velvollisuuteen ilmoittaa lastensuojeluilmoituksen käsittelystä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Kantelija oli tehnyt lapsistaan lastensuojeluilmoituksen helmikuun lopussa. Hän oli myöhemmin pyytänyt suullisesti ja kirjallisesti tietoa tekemänsä lastensuojeluilmoituksen käsittelystä. Asiakirjamerkintöjen mukaan sosiaalityöntekijä oli huhtikuun puolivälissä soittanut kantelijalle ja kertonut, että lastensuojeluilmoitus oli käsitelty maaliskuun alkupuolella. Sosiaalityöntekijä oli huhtikuun lopussa lähettänyt kantelijalle myös samat tiedot sisältäneen kirjeen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelija oli asianosainen lastensa lastensuojeluasiassa ja myös lastensa huoltaja. Kantelijalle olisi tullut oma-aloitteisesti ja viivytyksettä ilmoittaa hänen tekemänsä lastensuojeluilmoituksen käsittelystä ja sen lopputuloksesta. Saadun selvityksen ja asiakirjojen perusteella kantelijaan oli oltu yhteydessä vasta hänen tiedusteltuaan asiasta. Menettely ei tältä osin ollut ollut hyvän hallinnon eikä hallintolain mukaista. Viranomaisella on velvollisuus vastata sille osoitettuihin tiedusteluihin, ja vastaamisen tulee tapahtua kohtuullisessa ajassa. Lisäksi olisi ollut asianmukaista ilmoittaa kantelijalle, miten lastensuojeluilmoitusta oli arvioitu lastensuojelulain säännösten perusteella (OKV/866/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Ensikodin työntekijän lastensuojelun sosiaalityöntekijälle tekemässä lastensuojeluilmoituksessa ei ollut laillisuusvalvonnallisesti moitittavaa. Työntekijä oli tehnyt ilmoituksen, koska hän

oli arvioinut lapsen voivan olla vaarassa ja lapsen tilanteen mahdollisesti edellyttävän lastensuojelutarpeen arviointia. Kantelijalla oli asianosaisase-
man perusteella oikeus saada tietoonsa ilmoituksen tekijän henkilöllisyys (OKV/66/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpano

Apulaisoikeuskansleri otti kantaa eri viranomaisten toimintaan asiassa, joka koski lapsikaappausasiassa annetun lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa. Hän kiinnitti kihlakunnanvoudin ja johtavan sosiaalityöntekijän huomiota heidän menettelyssään olleisiin puutteisiin. Lisäksi hän saattoi oikeusministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, tulisiko eräitä aiheeseen liittyviä säädöksiä ja ohjeistusta uudistaa ja pyysi ministeriöitä ilmoittamaan toimenpiteistään.

Hovioikeus oli määrännyt kantelijan lapsen palautettavaksi Suomesta toiseen Haagin lapsikaappaus sopimuksen osapuolena olevaan valtioon. Lapsi oli määräystä täytäntöönpan-
taessa ollut melkein viikon sijoitettuna vastaanottokotiin ilman, että tuomioistuin tai viranomainen oli tehnyt päätöstä sijoittamisesta. Asiassa oli laillisuusvalvonnallisesti kysymys muun muassa siitä, mitkä ovat käytettävissä olevat toimenpiteet lapsen palauttamismääräystä täytäntöönpan-
taessa. Lisäksi kysymys oli siitä, mitkä ovat kihlakunnanvoudin ja johtavan sosiaalityöntekijän tehtävät ja keskinäiset vastuut, ja oliko täytäntöönpanossa menetelty niiden mukaisesti. Antamiensa selvitysten perusteella kihlakunnanvouti ja johtava sosiaalityöntekijä olivat nähneet täytäntöönpanomenettelyn ja -toimenpiteet, samoin kuin toistensa tehtävät ja vastuut, keskenään ristiriitaisesti.

Lapsen palauttamisesta annetun määräyksen täytäntöönpanosta säädetään lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetussa laissa sekä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetussa laissa (täytäntöönpanolaki). Apulaisoikeuskansleri katsoi, että palauttamismääräyksen täytäntöönpanosta vastanneen kihlakunnanvoudin olisi tullut saat-
taa kysymys täytäntöönpanolain nojalla tapahtuvasta lapsen väliaikaisesta sijoittamisesta (vastaanottokotiin) kärjäoikeuden ratkaistavaksi, koska tiedossa oli, että menettely tulisi muodostumaan pitkäkestoiseksi. Tähän oli erilaisia etenemistapavaihtoehtoja. Kärjäoikeus olisi samalla voinut lapsen väliaikaisen sijoittamisen asemesta tai sen lisäksi määrätä muista täytäntöönpanolaissa tarkoitetuista väliaikaisista turvaamistoimista. Lapsen väliaikaista sijoittamista koskevasta kärjäoikeuden päätöksestä asianosaisten olisi ollut mahdollista kannella ylemmälle tuomioistuimelle.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kihlakunnanvoudin olisi pitänyt huolehtia myös siitä, että johtavalla sosiaalityöntekijällä oli perusteet arvioida, mitä täytäntöönpanoon osallistuminen täytäntöönpanolain mukaan edellytti häneltä sosiaalihuollon viranomaisen edustajana. Täytäntöönpanolain mukaan sosiaalihuollon viranomaisen on oltava läsnä lasta noudettaessa ja annettava ulosottomiehelle virka-apua. Lisäksi sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava lapsen sijoittamisen toimeenpanosta, kun ulosottomies on päättänyt ottaa lapsen välittömästi haltuun tai kun tuomioistuin on määrännyt lapsen väliaikaisesta sijoittamisesta.

Kihlakunnanvoudin olisi lisäksi tullut yksilöidä yksiselitteisesti se täytäntöönpanolain mukainen toimenpide, jolla hän pani täytäntöön hovioikeuden antaman määräyksen lapsen palauttamisesta, ja kirjata tuota toimenpidettä koskeva päätöksensä ja sen perustelut. Samoin

kihlakunnanvoudin olisi tullut kirjata sosiaalihuollon viranomaiselle esittämänsä virka-apupyyntö ja sen perusteet.

Johtavan sosiaalityöntekijän menettelyn osalta apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa, että tämän olisi tullut lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanonkin yhteydessä tunnistaa sosiaalihuollon viranomaiselle kuuluvat eri tehtävät ja huolehtia myös niistä, varsinkin kun tuomioistuin ei ollut määrännyt lapsen väliaikaisesta sijoittamisesta. Sosiaalihuollon viranomaisella on muun ohella lastensuojelulaissa ja sosiaalihoitolaisissa säädettyjä tehtäviä. Johtavan sosiaalityöntekijän olisi viimeistään lapsen haltuunottamisen yhteydessä arvioida lapsen kiireellinen lastensuojelun tarve sekä lapsen ja äidin muukin kiireellinen sosiaalipalvelujen tarve. Tästä arviosta riippuen olisi lisäksi voinut tulla tehtäväksi tarpeelliset lastensuojelu- ja palvelupäätökset. Muuten lainsäädännön esitoissa painotettu lastensuojelulainsäädännön etusija täytäntöönpanolakiin nähden ei voi käytännössä toteutua.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan johtavan sosiaalityöntekijän olisi lisäksi tullut tehdä sosiaalihuollon asiakasrekisteriin merkintä ulosottoviranomaisen yhteydenotosta sekä kirjata kaikkien jälkeen tehdyt sosiaalihuollon toimenpiteet ja niiden perustelut.

Toteamistaan lukuisista menettelyllisistä puutteista huolimatta apulaisoikeuskansleri päätyi siihen, etteivät viranomaiset olleet kuitenkaan loukanneet lapsen etua palauttamismääräystä täytäntöönpannassa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että sääntelyssä ja ohjeistuksessa on puutteita, jotka eivät olleet voineet olla vaikuttamatta kihlakunnanvoudin ja johtavan sosiaalityöntekijän edellytyksiin havaita oikea menettelytapa ja toimia sen mukaisesti. Puutteita on täytäntöönpanolain pykälässä, joka koskee lapsen väliaikaista sijoittamista ja muita väliaikaisia turvaamistoimia. Apulais-

oikeuskanslerin mukaan esimerkiksi tiettyjä kiireellisiä asioita varten säädetty käräjäoikeuksien nykyinen päivystysjärjestely olisi perusteltua ulottaa myös täytäntöönpanolain kyseisessä pykälässä tarkoitettuihin tehtäviin. Myös lapsen välittömän haltuun ottamisen edellytykseksi asetetusta huoltajan vaatimuksesta olisi syytä luopua tilanteissa, joissa on kysymys lapsen palauttamisesta annetun määräyksen täytäntöönpanosta. Samoin lapsen väliaikaisen sijoittamisen oikeusvaikutukset olisi täsmennettävä sijoitetun lapsen oikeusasetman selkiyttämiseksi ja sijoittamisen turvaavuuden varmistamiseksi. Olisi myös perusteltua, että lapsen palauttamista hakeneen vanhemman oikeus oikeusapuun palauttamismääräyksen täytäntöönpanoa koskevassa asiassa laajennettaisiin samanlaiseksi kuin lapsen palauttamista koskevaa asiaa käsiteltäessä.

Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että aihepiiriä koskeva oikeusministeriön ohje ei ollut enää ajantasainen eikä sisältöltään kattava. Ministeriön verkkosivuilla julkaistu ohjeet ja esite eivät sellaisenaan riittäneet korvaamaan mainitun ohjeen puutteita (OKV/1784/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto). Kihlakunnanvoudin menettelyn osalta ks. s. 133.

Päätöksen antaminen, neuvonta ja käsittelyn viipyminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin kasvatus- ja perheneuvolan huomiota kirjallisen päätöksen antamiseen asiakkaalle sekä riittävään, ymmärrettävään ja selkeään neuvontaan. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin sosiaaliamiehen huomiota asioiden viivytyksetömään käsittelyyn.

Kantelijan lasta ei ollut otettu kasvatus- ja perheneuvolan asiakkaaksi lapsen ja hänen isänsä tapaamista koskevassa asiassa. Selvityksen mu-

kaan kasvatus- ja perheneuvolassa oli toimitettu virheellisesti, kun kantelijalle ei ollut annettu asiassa kirjallista valituskelpoista päätöstä. Antamassaan selvityksessä kasvatus- ja perheneuvola totesi, että päätös toimitettaisiin jälkikäteen.

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan vaatimus valituskelpoisen kirjallisen päätöksen antamisesta toteuttaa hyvää hallintoa ja asiakkaan oikeusturvaa. Ratkaisun saaminen kirjallisesti varmistaa sen, että päätökseen tyytymätön saa tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkintansa mukaan saattaa päätöksen muutoksenhakuviranomaisen tutkittavaksi. Kantelijalle olisi tullut antaa kirjallinen valituskelpoinen päätös. Päätöksen saamisen merkitys vielä korostui, kun kantelija ei saanut pyytämäänsä palvelua.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kasvatus- ja perheneuvolan kantelijalle antamassa neuvonnassa oli ollut puutteita, ja kantelija oli jäänyt epätietoiseksi oikeudestaan palvelujen saamiseen.

Kantelijan asian käsittely ja selvittely sosiaaliamiehellä oli myös viivästynyt aiheettomasti. Kantelija oli ottanut ensimmäisen kerran yhteyttä sosiaaliamieheen huhtikuussa 2018, ja alkukesästä 2018 oli sovittu, että sosiaaliamies selvittää kantelijan asiaa kasvatus- ja perheneuvolasta. Sosiaaliamiehen selvityksen mukaan kantelijan asian hoito oli alkukesästä 2018 unohtunut, ja asiaan oli palattu vasta apulaisoikeuskanslerin selvitettyä asiakkaan kantelua tammikuussa 2019 (OKV/1853/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Julkisuuslain menettelysäännöksiä ja määräaikoja on noudatettava

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä ja määräaikoja. Samoja sosiaalitoimen asiakirjoja toistuvasti pyytäneelle hen-

kilölle oli sähköpostitse useasti ilmoitettu, ettei kunnalla ollut hänen pyytämiään asiakirjoja. Apulaisoikeuskansleri totesi laillisuusvalvonnallisessa oikeuskäytännössä vakiintuneesti katsotun, että asiakirjapyyntöön tuli pyydettyä antaa valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyjä asiakirjoja. Kunnassa olisi siten sähköpostitse annettujen vastausten asemesta tullut noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä ja viranhaltijan olisi tullut tiedustella tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi (OKV/860/1/2019 ja OKV/1157/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti samaa kysymystä koskien kunnan huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä ja määräaikoja myös ratkaisussa, joka koski potilasasiakirjojen pyytämistä (OKV/1174/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Päätösten viipyminen ja palvelusuunnitelman tarkistaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin ja sen vammaispalvelujen huomiota päätöksenteon viivytyksettömyyteen sekä palvelusuunnitelman laatimisesta ja tarkistamisesta annettujen säännösten huolelliseen soveltamiseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaupungin menettely ei ollut edistänyt kantelijan sosiaalihuollon asiakaslain, vammaispalvelulain eikä sosiaalihuoltolain mukaisten oikeuksien toteutumista.

Kaupunki oli selvityksessään todennut, että siltä oli jäänyt käsittelemättä kantelijaa koskevia hakemuksia. Selvityksen perusteella kantelijan sähköpostiviesteihin sisältyneitä hakemuksia ei oltu havaittu ja apulaisoikeuskanslerin mukaan

selvityksestä oli pääteltävissä, että kaupunki ei ollut käsitellyt viestejä riittävän huolellisesti, minkä vuoksi hakemusten käsittely oli viivästynyt aiheettomasti.

Kantelijan vammaispalvelulain mukainen palvelusuunnitelma oli laadittu vuonna 2011, eikä sitä ollut sen jälkeen tarkistettu. Kaupunki oli ilmoittanut ryhtyvänsä suunnitelman tarkistamiseen vuonna 2019 sen jälkeen, kun apulaisoikeuskanslerin sijainen pyysi kaupungilta kantelun johdosta selvitystä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan oli oletettavaa, että kantelijan elämäntilanne ja olosuhteet olivat muuttuneet vuoden 2011 jälkeen ja että näillä muutoksilla oli vaikutusta kantelijan palvelujen tarpeeseen. Kantelijan palvelusuunnitelma olisi pitänyt tarkistaa jo ennen vuotta 2019 (OKV/1741/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Palveluperiaatteen noudattaminen

Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin perusturvakeskuksen tietoon käsityksensä siitä, että sen menettely oli ollut puutteellista hallintolaissa säädetyn palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden kannalta.

Äitinsä edunvalvojana toimiva kantelija oli pyrkinyt selvittämään äitinsä tehostetun palveluasumisen palvelumaksun perusteita ja suuruutta kaupungin perusturvakeskuksesta ensin puhelimitse ja myöhemmin sähköpostitse. Kantelija oli saanut tiedon palvelumaksun määräytymisestä vasta tehtyään valituksen/oikaisuvaatimuksen perusturvalautakunnalle. Tapahtumien kulusta käytettävissä olevien tietojen perusteella vaikutti siltä, että kantelija oli tehnyt kyseisen valituksen/oikaisuvaatimuksen lähinnä saadakseen tietoa palvelumaksun perusteista. Palvelu tietojen saamisessa ei siten ollut nopeaa, joustavaa ja yksinkertaista eikä perusturvakeskuksen toiminnassa

näyttänyt toteutuneen hallintolaissa säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus (OKV/645/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Oikaisuvaatimusten käsittely

Apulaisoikeuskansleri antoi kaupungin peruspalvelulautakunnalle huomautuksen vuonna 2014 tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättämisestä. Myös toisen, vuonna 2018 tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittely oli viivästynyt ilman aihetta, minkä vuoksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti lautakunnan huomiota säännöksiin oikaisuvaatimusten viivytyksettömästä, kiireellisestä ja asianmukaisesta käsittelystä.

Kaupunki ei ollut ottanut vuonna 2014 tehtyä oikaisuvaatimusta käsiteltäväksi ennen kuin apulaisoikeuskansleri vuonna 2019 pyysi selvitystä asiasta. Viivästymisen syynä oli selvityksen perusteella huolimattomuus. Myöskään toista, vuonna 2018 tehtyä oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty kiireellisenä ja viivytyksettä. Oikaisuvaatimukset koskivat päätöksiä vammaispalvelulain mukaisesta kuljetuspalvelusta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikaisuvaatimusmenettelyn ja sen jälkeisen muutoksenhakumenettelyn tarkoituksena on, että annettu päätös voidaan saattaa uudelleen arvioitavaksi. Oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättäminen estää jatkomuutoksenhaun ja vaarantaa muutoksenhakijan oikeusturvan. Muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden ja uskottavuuden vuoksi oikaisuvaatimukset on käsiteltävä kiireellisenä, ilman aiheutonta viivytystä ja huolellisesti. Asiaa ratkaistaessa ei ollut tiedossa, oliko vuonna 2014 tehdyn oikaisuvaatimuksen käsittelemättä jättämisestä aiheutunut oikeudenmenetystä tai muuta oikeudenloukkausta. Menettely oli kuitenkin vastoin oikaisuvaatimuksen käsittelylle asetet-

tuja ajallisia ja laadullisia vaatimuksia. Myöskään vuonna 2018 tehtyä oikaisuvaatimusta ei ollut käsitelty kiireellisenä toisin kuin perustuslain, hallintolain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säädökset edellyttävät (OKV/16/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Sähköisesti lähetetyn hallintopäätöksen muoto

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan huomiota tarkkuuteen asiakkaalle päätöksiä sähköisesti lähetettäessä. Kunnan kanssa asioivan tulisi voida luottaa asiakirjan oikeellisuuteen riippumatta siitä, onko se sähköisessä vai kirjallisessa muodossa.

Eläinsuojelutarkastuksessa oli tehty koiran lopettamista koskeva päätös. Koiran omistajalle oli lähetetty postitse päätös, jossa oli rastitettuna kohta, jonka mukaan päätöstä oli noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Kantelun mukaan sähköpostitse tullessa päätöksessä ei ollut rastia kyseisessä kohdassa.

Saadun selvityksen mukaan asiakkaalle oli annettu suullisesti tiedoksi eläinsuojelutarkastuksessa tehty päätös ja sen jälkeen lähetetty hallintopäätös informaatiotarkoituksessa sähköpostitse niin sanottuna ylimääräisenä tiedoksiannosta. Kyse ei ollut varsinaisesta sähköisestä tiedoksiannosta. Kirjallinen päätös lähetettiin asiakkaalle saantitodistuksella. Sähköpostitse toimitettu päätösversio oli epähuomiossa lähetetty Word-muodossa, jolloin se ja saantitodistuksella lähetetty, todistusvoimaisena pidettävä päätös ovat ulkoasultaan voineet erota toisistaan. Sähköisessä asiakirjassa olleet rastitukset saattoivat avattaessa käytetystä ohjelmasta riippuen joko olla näkyvissä tai puuttua.

Kantelija oli saamistaan ristiriitaisista tiedoista huolimatta hakenut ajoissa muutosta päätökseen ja vaatinut valvontaelinlääkärin tekemän päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä

(OKV/1798/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Terveydenhuollon tietojärjestelmäongelmat

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kaupungin tietoon näkemyksensä, että sen on tietojärjestelmiinsä liittyvistä ongelmista huolimatta kyettävä täyttämään lainmukaiset velvoitteensa niin, että palvelujen käyttäjien oikeudet tulevat turvatuiksi.

Kaupungilla oli ollut ongelmia potilastietojärjestelmänsä ajanvarausosiossa, minkä vuoksi se ei ollut kyennyt vastaanottamaan normaaleja puhelumääriä. Kiireetöntä hoitoa koskeva ajanvarausjärjestelmä oli ajoittain jouduttu sulkemaan, ja tietojärjestelmäongelmat olivat hidastaneet ajanvarauksen toimintaa huomattavasti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kaupungin on järjestettävä toimintansa siten, että potilas voi terveydenhuoltolaissa säädetyllä tavalla saada yhteyden terveyskeskukseen tai muuhun terveydenhuollon yksikköön hoidon tarpeensa arvioimiseksi ja hoitonsa järjestämiseksi (OKV/574/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Viranomaisen vastausvelvollisuus

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ylilääkärin huomiota hallintolaissa säädettyyn viranomaisen vastausvelvollisuuteen.

Kantelija oli lähettänyt sairaalan ylilääkärille sähköposteja, jotka liittyivät hänen edesmenneen puolisonsa hoitoon. Ylilääkäri ei ollut vastannut näihin viesteihin, koska sairaalan ohjeiden mukaan potilastietoja ei voida käsitellä sähköpostitse. Ylilääkäri katsoi selvityksessään, että paras tapa käsitellä hoitoon liittyviä kysy-

myksiä olisi keskustelu potilasta hoitaneen yksikön kanssa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hyvä hallinto edellyttää asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamista. Se voidaan toteuttaa viranomaisen tarkoituksenmukaiseksi katsomalla ja asian vaatimalla tavalla, joka tässä tapauksessa olisi saattanut olla esimerkiksi keskusteluajan järjestäminen (OKV/1385/1/2019 ja OKV/1386/1/2019; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Muutoksenhakuohjaus terveydenhuollon asiakasmaksulaskuissa

Sairaanhoitopiirin kantelijalle osoittamista asiakasmaksua koskevista laskuista ei ilmennyt, että maksuihin oli mahdollista hakea muutosta eikä niissä ollut myöskään ohjeita muutoksen hakeemisesta. Laskuissa oli maksuja koskevia huomautuksia varten puhelinnumero, johon soittamalla sai ohjausta muutoksenhausta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan sairaanhoitopiirin menettely ei ollut omiaan edistämään perusoikeutena turvattun muutoksenhakuoikeuden käyttämistä.

Sairaanhoitopiiri oli sittemmin ryhtynyt toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi niin, että laskuista selkeämmin ilmeni muutoksenhakuoikeus. Apulaisoikeuskansleri piti toimenpidettä oikeasuuntaisena, mutta katsoi, että olisi hyvän hallinnon mukaisesti asiakaslähtoisempää ja muutoksenhakua koskevan perusoikeuden turvaavaa, mikäli muutoksenhakuohjauksen saisi laskun yhteydessä esimerkiksi sen liitteenä.

Sairaanhoitopiiri oli vastannut kirjeellä kantelijan hakemukseen, joka koski hänelle määrättyjen asiakasmaksujen alentamista tai perimättä jättämistä, ja ohjannut kirjeessään kantelijaa valituskelpoisen päätöksen saamiseksi asiassa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan perusoikeuksia turvaavampaa olisi ollut, että sairaanhoitopiiri olisi

kirjeen lähettämisen sijasta ratkaissut kyseisen toimivaltaansa kuuluvan asian ja antanut siinä päätöksensä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja koskevan lain säännös muutoksenhausta asiakasmaksuihin oli epäselvä siltä osin, kun kysymys on muutoksenhausta tasasuuruisiin maksuihin, joista ei maksua määrättäessä tehdä erillistä päätöstä. Säännöksen epäselvyydestä oli jo aikaisemmin toimittaneet kannanottonsa sosiaali- ja terveysministeriölle sekä apulaisoikeuskanslerin sijainen että eduskunnan oikeusasiamies. Apulaisoikeuskansleri saattoi päätöksensä ministeriön tietoon ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan oikeuskanslerinvirastoon, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tai ryhtymässä asiakasmaksulain muutoksenhakua koskevaan säännökseen sisältyvän epäselvyyden poistamiseksi. Apulaisoikeuskansleri saattoi myös sairaanhoitopiirin tietoon edellä selostetut näkemyksensä muutoksenhakuohjauksesta ja hallintopäätöksen tekemisestä.

Sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen johdosta oikeuskanslerinvirastolle antamassa vastauksessa todettiin, että asiakasmaksulaki tullaan uudistamaan ja tuossa yhteydessä muutoksenhakua koskeva sääntely on tarkoitettu selkiyttäväksi, että lain sanamuodon perusteella on selvää, että oikaisua saa vaatia myös maksua koskevaan laskuun. Vastauksensa mukaan ministeriö oli lisäksi ohjaistanut kuntia liittämään oikaisuvaatimusohjeet asiakasmaksua koskevaan laskuun (OKV/1044/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Lastenpsykiatrian osastohoidon järjestäminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kahden sairaanhoitopiirin huomiota velvollisuuteen järjestää viivytyksettä lastenpsykiatriasta osastohoidoa. Lisäksi

hän esitti huolensa lastenpsykiatrisen hoidon saatavuudesta yleisesti ja lähetti siksi päätöksensä tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle, Valviralle ja aluehallintovirastolle.

Kantelijan 10-vuotias lapsi oli ollut yliopistollisessa sairaalassa hoidettavana lastenpsykiatrian kriisijaksolla tarkkailulähetteellä (M1). Kriisijakson jälkeen hänelle oli tehty lähete tutkimus- ja hoito-osastojaksolle yliopistolliseen sairaalaan. Kantelija arvosteli osastohoidon viivästymistä, joka kantelijan mukaan oli johtanut siihen, että lapsi sijoitettiin lastensuojelun avohuollon tukitoimena perhetukikotiin.

Lastensuojeluviranomaisten selvityksistä ja potilasasiakirjojen merkinnöistä ilmeni, että avohuollon sijoitusta oli alettu valmistella, kun osastohoitojakson alkaminen oli venymässä kii-rehtimisestä huolimatta. Myös sairaanhoitopiirien antamissa selvityksissä pidettiin mahdollisena, että aikaisempi tutkimus- ja hoitojakson aloitus olisi mahdollisesti voinut korvata avohuollon sijoituksen. Selvitysten mukaan vaikean oireilun takia nopeampi osastopaikan saaminen olisi ollut suotavaa, vaikka sairaalahoito oli toteutunut terveydenhuoltolaissa säädetyssä määräajassa kesäkuun alussa.

Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan kantelijan lapsen lastensuojelun avohuollon sijoitus johtui lapselle tarpeelliseksi arvioidulle osastohoitojaksolle pääsyn viivästymisestä. Näin ollen lastenpsykiatrisen osastohoito olisi terveydenhuoltolain perusteella tullut järjestää viipymättä.

Saatujen selvitysten perusteella sairaanhoitopiirit ja lastensuojeluviranomaiset olivat yleisesti huolissaan lastenpsykiatrisen hoidon saatavuudesta koko maassa. Lisäksi lastensuojeluviranomaiset selostivat hoidon saatavuudessa ja toteutumisessa ilmeneviä ongelmia, jotka johtuvat muun muassa osastohoidon keskittämisestä sairaanhoitopiirin alueella. Selvityksistä ilmeni, että lastensuojelun asiakkaila on yleisesti myös lasten-

psykiatrisen hoidon tarvetta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että laillisuusvalvontakäynneillä saatujen tietojen perusteella lastensuojelun asiakkaana oleville lapsille, joilla on mielenterveysongelmia, ei ole saatavissa riittävästi asianmukaista lasten- ja nuorisopsykiatrista hoitoa. Tällaisille lapsille ja nuorille ei myöskään ole tarjolla heille soveltuvia sijaishuoltopaikkoja (OKV/657/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Sairaanhoitopiirin varmistettava ajanvarauskirjeiden toimittaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle sairaanhoitopiirin huomiota varmistautumiseen siitä, että ajanvarauskirjeet toimitetaan potilaille virheettömästi ja viivytyksettömästi.

Sairaanhoitopiiri oli ulkoistanut operaattorille ajanvarauskirjeiden tulostamisen ja lähettämisen. Useita tuhansia ajanvarauskirjeitä oli eri aikoina jäänyt toimittamatta tai toimitettu myöhässä operaattorin virheiden vuoksi. Selvityksensä mukaan sairaanhoitopiiri oli reagoinut kaikkiin palveluntuottajan virheisiin välittömästi. Ensisijainen toimenpide oli ollut korjata tapahtunut potilaiden hoitoon vaikuttava tilanne ja estää lisävahingot. Sairaanhoitopiiri oli muun muassa tiedottanut tapahtuneesta asianomaisille potilaille, viranomaisille ja medialle. Palveluntuottajalle oli esitetty jokaista virhetilannetta koskien kirjallinen reklamaatio, jonka ensisijaisena tarkoituksena oli ollut saada toimittajalta erillinen kirjallinen selvitys tapahtuneesta sekä kuvaus niistä toimenpiteistä, joilla virheen toistuminen estetään.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan sairaanhoitopiiri oli selvityksen perusteella ryhtynyt virheiden paljastuttua asianmukaisiin toimenpiteisiin. Sairaanhoitopiiri on kuitenkin vastuussa ulkoistamastaan toiminnasta eli tässä tapauksessa ajanvarauskirjeiden toimittamisesta.

Potilaiden vastaanottokäyntejä oli jäänyt toteuttamatta postituksen virheistä johtuen useita kymmeniä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että ajanvarauskirjeiden myöhästymisestä tai toimittamatta jättämisestä johtuva vastaanottokäynnin toteuttamatta jääminen on omiaan vaarantamaan potilaan oikeuden laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Vastaanottokäynnin toteutumatta jääminen saattaa myös johtaa hoitoon pääsyn määräaikojen ylittymiseen (OKV/1233/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kielelliset oikeudet tutkimuksen tarpeen selvittämisessä

Apulaisoikeuskansleri saattoi sairaanhoitopiirin tietoon kielellisten oikeuksien toteuttamisesta esittämänsä näkemykset. Hänen mukaansa erityisesti silloin, kun kysymys on haavoittuvassa asemassa olevista potilaista, kuten lapsista, on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että potilas voi käyttää kieltä, jolla hän kykenee parhaiten ilmaisemaan itseään ja jota hän kykenee parhaiten ymmärtämään. Lapsella on yhtäläinen oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, kuin aikuisella. Viranomaisen tulee järjestää toimintansa siten, että kielelliset oikeudet toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti kaikissa tilanteissa.

Kantelijan ruotsinkielisten lasten yksilöpsykologisen tutkimuksen tarvetta selvittäneessä työparissa ei välillä ollut ollut riittävän sujuvaa ruotsia puhuvaa henkilöä. Selvityksen mukaan työskentelyssä oli lasten äidin kanssa sovittu suomen ja ruotsin kielen käyttämisestä siten, että tutkimuksen tarvetta selvittäneet henkilöt ja lasten äiti ymmärsivät toisiaan. Selvityksestä ei ilmennyt, kuinka mahdollinen kommunikointi kantelijan lasten kanssa oli kyseisellä aikavälillä järjestetty. Potilasasiakirjoista ilmenevien tietojen perusteella lapsilla ei kuitenkaan kyseisenä ajanjaksona olisi

ollut tapaamisia heidän tutkimuksen tarvettaan selvittäneiden tahojen kanssa. Sen vuoksi apulaisoikeuskansleri saattoi sairaanhoitopiirin tietoon ainoastaan yleisesti kielellisistä oikeuksista esittämänsä näkemykset (OKV/1263/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Laillisuusvalvontakäynnit

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Apulaisoikeuskanslerin aluehallintovirastoon 9.4.2019 tekemän laillisuusvalvontakäynnin aiheena olivat lastensuojelun ohjaus ja valvonta, lasten ja nuorten mielenterveyspalvelut, vanhuksien palvelujen laatu ja valvonta sekä sosiaalihuollon ja erityisesti lastensuojelun sekä varhaiskasvatuksen omavalvonnan toimivuus ja vaikuttavuus.

Käynnillä ilmeni, että viraston alueen kunnilla oli ollut suuria haasteita rekrytoida päteviä tai edes sijaistamiskelpoisia sosiaaliohjaajia lastensuojeluun. Kuntien lastensuojelun asiakassuunnitelmissa ja asiakaskirjauksissa todettiin olevan puutteita eikä kuntien sosiaaliohjaajilla ollut riittävästi aikaa tavata ja osallistaa lapsia. Myöskään aluehallintovirastolla ei ollut ollut valvontakäynneillään riittävästi aikaa eikä henkilöstöä lasten kuulemiseen. Viraston näkemyksen mukaan päihdepalvelujen palvelujärjestelmä ei vastaa nuorten tarpeisiin eikä sijaishuollossa ole henkilökuntaa eikä menetelmiä hoitaa kyseisiä nuoria, mikä näkyy väkivaltaisuuksina, karkailuna ja huumeongelmana lastensuojelulaitoksissa. Samojen ongelmien todettiin koskevan myös mielenterveysongelmaisia lapsia ja nuoria sekä heidän hoitoaan. Viraston mukaan sosiaalihuollon integraatio ei toimi niin, että kyettäisiin turvaamaan laadukkaat ja vaikutta-

vat päihde- ja mielenterveyspalvelut, joilla voitaisiin parhaimmillaan välttää sijaishuollon tarve. Lastensuojelun sijaishuollossa edellä mainitut ongelmat puolestaan johtavat usein rajoitustoimenpiteiden käyttöön. Kävi myös ilmi, että rajoitustoimenpiteiden käyttö sijaishuoltopaikoissa ei aina ole lainmukaista ja niitä koskevassa päätöksenteossa samoin kuin niiden kirjaamisessa todettiin olevan puutteita.

Lastensuojelun omavalvonnasta todettiin, että kunnat eivät aina tiedä olevansa velvollisia tekemään omavalvontasuunnitelman myös omasta toiminnastaan. Omavalvonnan vaikuttavuuden todettiin olevan välttävää. Varhaiskasvatuksen omavalvonnassa erityisenä ongelmana pidettiin sitä, että omavalvontasuunnitelmat tulee laatia ennen toiminnan aloittamista, jolloin toiminnan riskejä on vaikea arvioida eivätkä ne tule jokapäiväisestä toiminnasta. Sekä lastensuojelussa että varhaiskasvatuksessa isot palveluntuottajat tekevät suunnitelmat ketjuittain, jolloin ne eivät palvele yksittäisten yksiköiden toimintaa.

Vanhustenhuollon ympärivuorokautisia palveluja koskevat kantelut olivat aluehallintovirastossa lisääntyneet alkuvuonna 2019 vuoden 2018 vastaavaan ajankohtaan verrattuna 1800 % ja valvonnat 486 %. Virastolle tehdyt epäkohtailmoitukset ja kantelut koskivat suurimmaksi osaksi asumisyksiköiden palvelujen laatua ja sisältöä. Yksityisten tuottamissa ympärivuorokautisissa asumispalveluissa on aluehallintoviraston mukaan viime vuosina tapahtunut systemaattinen muutos henkilöstörakenteessa ja henkilöstön määrässä siten, että avustavan henkilökunnan määrää on vähennetty ja hoito- sekä hoiva-alan työntekijöiden tehtäviin on lisätty avustavia tehtäviä. Muutos on vähentänyt asiakaskohtaista aikaa, mikä on johtanut muun muassa vanhusten ulkoilun vähentymiseen tai jopa loppumiseen.

Haasteena nähtiin myös uudet palvelumuodot ja samojen epäkohtien toistuminen palvelun tuottajan eri yksiköissä. Edelleen todettiin, että palvelutuotannossa on viime vuosien aikana siirrytty enenevästi luottamus pohjaiseen toimintaan ja palveluntuottajien nähtiin käyttävän tätä luottamusta toisinaan väärin. (OKV/5/51/2019)

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Valvira

Apulaisoikeuskanslerin laillisuusvalvontakäynnillä 7.5.2019 oli aiheena Valviran ja aluehallintovirastojen välinen yhteistyö lastensuojelun ohjauksessa ja valvonnassa, Valviran aluehallintovirastoihin kohdistama ohjaus sekä Valviran ohjaus- ja valvontatoiminnassaan lastensuojelussa havaitsemat rakenteelliset ongelmat, Valviran sosiaalipalvelujen yksityistämisestä tekemät havainnot sekä lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja nuorten pääseminen mielenterveyspalveluihin. Tilaisuudessa keskusteltiin myös sosiaalihuollon omavalvonnasta, sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten valvontaohjelmien vaikuttavuudesta ja nykyisen tulosohjausjärjestelmän toimivuudesta.

Yksityisiä sosiaalihuollon palveluntuottajia koskevissa lupa-asioissa ovat erityisesti olleet esillä henkilöstömitoitusta ja vastuuhenkilöiden kelpoisuutta koskevat kysymykset. Palveluntuottajat pyrkivät palkkaamaan matalasti koulutettuja henkilöitä ja tuottamaan palvelua vakioituna yksiköstä toiseen.

Sosiaalihuollon omavalvonta ei keskustelujen mukaan ole tullut osaksi käytännön toimintaa, minkä vuoksi sitä tulee jatkuvasti pitää esillä valvonta- ja ohjaustoiminnassa. Esimerkiksi lastensuojelussa suunnitelmien katsottiin olevan liian yleisluonteisia. Suhtautumisen valvontaan katsottiin sosiaalihuollossa ylipäänsä olevan kriittisempää kuin terveydenhuollossa.

Valvira ja aluehallintovirastot kohdistavat lastensuojelulain mukaisten määräaikojen noudattamisesta kerätyn tiedon ja epäkohtailmoituksesta sekä kanteluista saatujen tietojen perusteella valvontaa kuntiin, joissa on suurimpia ongelmia. Tehtyjä ohjaus- ja arviointikäyntejä pidettiin vaikuttavina. Lastensuojelua koskevat Valviralle tehdyt kantelut kohdistuvat sosiaalityöntekijöiden kelpoisuuteen, vähyteen, vaihtuvuuteen, kiireeseen, osaamattomuuteen sekä epäasialliseen kohteluun ja kuulemiseen. Ongelmia on myös asiakassuunnitelmien ja asiakaskirjausten tekemisessä, lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän nimeämisessä ja tämän tavoitettavuudessa sekä sijaishuoltopaikkojen toiminnassa.

Lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja nuorten pääsyn mielenterveyspalveluihin katsottiin olevan pitkään jatkunut ongelma, jonka ratkaiseminen edellyttäisi sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä ja peruspalvelujen vahvistamista sekä lastensuojelun ja psykiatrian välille luotavaa palvelua.

Sijaishuoltopaikoista karkuun lähteneiden lasten ja nuorten palauttamiseen ja kuljettamiseen erikoistuneet yritykset käyttävät kuljetuksissa rajoitustoimenpiteitä ja sijaishuoltopaikoissa käytetty vuokratyövoima julkista valtaa, johon niillä ei ole oikeutta. Lisäksi kunnat ostavat yksityisiltä palveluntuottajilta palvelutarpeen arviointeja, vaikka tehtävää ei voi hoitaa yksityinen toimija.

Valviran ja aluehallintovirastojen tekemillä tarkastuskäynneillä vanhuspalveluja tuottaviin yksiköihin ilmeni yksiköstä toiseen samat ongelmat, jotka liittyivät muun muassa yksiköiden yöaikaiseen henkilökuntaan, viriketoimintaan, lääketurvallisuuteen ja saattohoito-ohjeiden noudattamisen laiminlyöntiin. Laiminlyöntien taustalla nähtiin mahdollisesti olevan joko välinpitämättömyyden tai liiallisen taloudellisen hyödyn tavoittelun. (OKV/6/51/2019)

Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelut

Apulaisoikeuskansleri teki 10.12.2019 laillisuusvalvontakäynnin Tampereen kaupungin hyvinvointipalveluihin. Aiheena oli muun muassa lasten ja nuorten ja erityisesti lastensuojelun asiakkaina olevien lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalveluihin ja psykiatriseen hoitoon. Ilmeni, että hoitotakuu toteutuu nuorisopsykiatriassa, mutta lastenpsykiatriassa ei toteudu hoidon tarpeen arvioinnille asetettu eikä hoitoon pääsemiselle asetettu määräaika. Hoitotakuun todettiin tulleen mekaaniseksi ja sillä katsottiin mitattavan pikemmin hoidon tarpeen arvioimista eikä itse hoidon saamista. Hoitotakuun katsottiin myös mittaavan vain yhtä osaa hoitoketjusta ja todettiin, että mikäli hoitoketjua mitattaisiin kokonaisuutena, voisivat järjestelmän ongelmakohdat tulla ilmi. Lasten ja nuorten tilanteiden moninaisuuden vuoksi katsottiin myös, että hoidon saamiselle on vaikea asettaa yhtä mittareita ja hoidon toteutumista tulisikin mitata useilla eri mittareilla. Kaupungin havainnon mukaan lasten psykiatriset sairaudet ovat muuttuneet vakavammaksi.

Nuorisopsykiatriassa ongelmana oli, että nuoret joutuvat odottamaan terapiapalveluja liian kauan. Lasten ja nuorten hoitojaksojen erikoissairaanhoidossa todettiin lyhentyneen, minkä seurauksena he palaavat liian aikaisin ja liian sairaina takaisin perusterveydenhuollon hoidettaviksi. Erikoissairaanhoidon lastenpsykiatrian palvelujen katsottiin olevan hyvin lastensuojelun asiakkaiden saatavilla, mutta hoitoon pääsyn nähtiin kuitenkin vaikeutuneen. Nuorten kohdalla tuli ilmi näkemys, että puutteellisen erikoissairaanhoidon seurauksena lastensuojelulaitokset joutuvat vastaamaan nuorten hoidon tarpeeseen, vaikka niillä ei ole osaamista siihen. Käynnillä todettiin, että vaikeasti oireileville lapsille ja

nuorille tulisi olla laitos, jossa olisi sekä lastensuojelun että psykiatrista osaamista.

Käynnillä keskusteltiin myös vastauksista, joita kaupunki on antanut lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja koskeviin muistutuksiin. Kaupungille annetussa palautteessa vastausten todettiin olevan laadultaan vaihtelevia ja yleisenä huomiona tuotiin esille, että niissä tulisi kiinnittää enemmän huomiota muistutuksessa arvostellun toiminnan arviointiin sekä esittää perustelut, johtopäätökset ja toimenpiteet selkeämmin. (OKV/14/51/2019)

Pirkanmaan sairaanhoitopiiri

Apulaisoikeuskansleri teki laillisuusvalvontakäynnin Pirkanmaan sairaanhoitopiiriin 10.12.2019. Aiheena oli lasten ja nuorten ja erityisesti lastensuojelun asiakkaana olevien lasten ja nuorten pääsy psykiatriseen hoitoon. Sekä lasten- että nuorisopsykiatriassa kiireelliseen hoitoon pääsy toteutuu, mutta ei-kiireellisessä hoidossa hoitotakuu ei toteudu. Hoidon saamiseen kulu- van ajan katsottiin olevan liian pitkä. Käynnillä ilmeni muun muassa, että vahvasti oireilevien lasten määrä on lisääntynyt, mutta lasten ongelmat

eivät ole välttämättä psyykkisiä eikä niitä voida ratkaista psykiatrisella hoidolla. Sekä lasten- että nuorisopsykiatriasta todettiin, että lastensuojelulla ja psykiatrialla voi olla erilainen näkemys siitä, tarvitsevatko lapset ja nuoret sosiaalihuollon vai terveydenhuollon palveluja. Katsottiin, että siitä, minkä tahon hoidettaviksi erilaiset tilanteet kuuluvat, tulisi käydä yhteiskunnallista keskustelua. Käydyssä keskustelussa ilmeni, että kuntien mielenterveyspalveluja lapsille ja nuorille tulisi vahvistaa samoin kuin lastensuojeluyksiköiden osaamista. Lisäksi vaikeasti oireileville lapsille ja nuorille tulisi olla tarjolla laitos, missä he saisivat sekä lastensuojelupalveluja että psykiatrista palveluja ja jota erikoissairaanhoito voisi tarvittaessa konsultoida.

Käynnillä keskusteltiin myös sairaanhoitopiirin lasten- ja nuorisopsykiatriaa koskeviin muistutuksiin antamista vastauksista ja todettiin niiden olevan lyhyehköjä. Useissa vastauksissa oli lisäksi arviointina lähinnä viitattu hankittuihin selvityksiin. Todettiin, että vastauksissa tulisi enemmän kiinnittää huomiota muistutuksessa arvostellun toiminnan arviointiin sekä esittää perustelut, johtopäätökset ja toimenpiteet selkeämmin. (OKV/25/51/2019)

YMPÄRISTÖHALLINTO

Ympäristöhallinnon alan seuraamusratkaisut liittyivät oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumiseen sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen. Kertomusvuoden aikana annettiin useita ratkaisuja, joissa oli kysymys asian etenemistä tai käsittelyaikaa koskevaan tiedusteluun ja/tai asiakirjapyyntöön vastaamisesta asianmukaisesti ja viivytyksettä. Ongelmia aiheutti joissakin tapauksissa se, ettei asiakirjapyyntöä ollut ymmärretty julkisuuslain mukaiseksi asiakirjapyyntöksi, jota koskevat laissa säädetyt käsittelytavat ja määräajat, tai että viranomaisen mahdollisesti antamista vastauksista ei ollut löydettävissä dokumenttia. Seuraamuksiin johtivat myös tapaukset, jossa naapuria ei ollut kuultu rakentamisen aikaisista muutoksista ja jossa valvontatoimenpiteisiin ryhtymistä koskevia toimenpidevaatimuksia ei ollut viety lautakunnan käsiteltäväksi. Näissä tapauksissa kantelijat eivät olleet saaneet valituskelpoista päätöstä, johon olisi ollut mahdollisuus hakea muutosta ja näin saattaa asia hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Joissakin tapauksissa arvioitiin lisäksi rajanvetoa viranomaisen neuvontavelvollisuuden ulottuvuudesta. Eräässä tapauksessa viranomaisen yleisen neuvontavelvollisuuden tai velvollisuuden vastata tietopyyntöön ei katsottu ulottuvan yhä uusiin vaatimuksiin ja tarkennuspyyntöihin lisäperusteluista.

Alueen asukkaiden ja sisäilmaongelmaisen koulun oppilaiden vanhempien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisessa havaittiin myös puutteita, minkä johdosta apulaisoikeuskansleri saattoi näkemyksensä asianmukaisesta valmistelusta päiväkodin sijoittamista ja sisäilmatyöryhmään osallistumismahdollisuuden merkittävyyttä koskevissa asioissa asianomaisten viranomaisten tietoon.

Ratkaisuja

KUNNALLINEN JA MUU ITSEHALLINTO

Tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin vastaaminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin rakennusvalvontaviranomaisen huomiota suullisten yhteydenottojen ja niihin annettujen vastausten kirjaamiseen.

Kantelussa arvosteltiin rakennuslupahakemuksen pitkää käsittelyaikaa ja sitä, ettei hakijalle ollut annettu vastauksia mm. Lupapiste-palvelussa esitettyihin tiedusteluihin asian käsittelyn etenemisestä. Rakennusvalvontaviranomaiset olivat vastanneet joihinkin tiedusteluihin ja viesteihin vuosina 2016 ja 2018, mutta hankkeen

suunnittelijan kesällä 2017 lähettämään kahteen viestiin vastaaminen oli jäänyt epäselväksi. Näiden osalta apulaisoikeuskansleri totesi, että viranhaltijoiden omankin oikeusturvan kannalta on perusteltua merkitä mahdollisimman tarkoin ylös käsittelyä koskevat tiedustelut ja tieto niihin vastaamisesta. Yleisesti hän totesi olevan selvää, että vireillä olevaa hallintoasiasa ja sen etenemistä koskeviin tiedusteluihin on vastattava. Tapauskohtaisesti vastauksena voi olla esimerkiksi viittaus jo annettuun vastaukseen.

Asiassa ei ollut ilmennyt lainvastaista menettelyä tai virkavelvollisuuksien laiminlyöntiä talousrakennuksen rakennuslupa-asian käsittelyssä, vaikka hakemuksen käsittelyn katsottiinkin viivästyneen. Saadun selvityksen mukaan viivästymistä ei voitu pitää aiheettomana, kun viipymiseen vaikutti olennaisesti se, ettei lupaviranomaiselle ollut toimitettu hyväksyttävissä olevia suunnitelmia. Vajan rakentamiseen oleellisesti vaikuttavan rakennushankkeen kokonaisuus ja erityisesti piha-alueeseen liittyvät suunnitelmat olivat jääneet epäselviksi. Lupaviranomainen oli saadun selvityksen mukaan pyrkinyt neuvomaan ja ohjeistamaan, minkälaisia muutoksia suunnitelmiin tulisi tehdä (OKV/902/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Toisessa tapauksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota viranomaisen velvollisuuteen antaa asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisen ajankohdasta ja vastata käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Asunto-osakeyhtiö oli esittänyt kaupungille vaatimuksen kadun kunnossapito- ja puhtaanapitolaskujen hyvittämisestä. Yhtiön puolesta oli useita kertoja pyydetty vastausta vaatimukseen sekä tiedusteltu asian käsittelyaikataulua ja etenemistä.

Asia ratkaistiin kesäkuussa 2018. Yhtiölle oli käsittelyaika-arviona ilmoitettu, että asia tultaisiin ratkaisemaan vuodenvaihteessa 2017–2018. Apulaisoikeuskanslerin sijainen tulkitsi kaupungin asiassa oikeuskanslerille antamaa selvitystä siten, ettei yhtiölle ollut sen pyynnöstä huolimatta annettu alkuvuodesta 2018 uutta käsittelyaika-arviota eikä siten myöskään ilmoitettu syytä asian käsittelyn viivästymiseen kaupungin aiemmin ilmoittamasta ratkaisuaikakohdasta. Hän totesi, että viranomaisella on yksiselitteinen laissa säädetty velvollisuus antaa hallintoasian asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisen ajankohdasta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kaupunki ei ollut asiassa vastannut yhtiön käsittelyaikatiedusteluihin hallintolain edellyttämällä tavalla (OKV/1136/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Petri Martikainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Kaupungin lautakunnan yksityistiejaoston menettelyä koskevassa asiassa kaupungin huomiota kiinnitettiin sen velvollisuuteen järjestää hallintonsa siten, että hallinnon asiakas voi saada kirjeeseensä vastauksen ja asiansa käsiteltä kohtuullisessa ajassa. Kaupungin tulee myös huolehtia siitä, että valvovan viranomaisen selvityspyyntöihin vastataan viivytyksettä ja riittävän tarkasti. Lisäksi kaupungin huomiota kiinnitettiin viranomaisen velvollisuuteen käsitellä sille saapunut asiakirjapyyntö julkisuuslain mukaisesti.

Kantelija oli toukokuussa 2015 toimittanut kaupungille kirjeen, jossa hän arvosteli kaupungin teknisen lautakunnan yksityistiejaoston menettelyä ja ilmoitti odottavansa kaupungilta toimenpiteitä ja vastausta. Kantelija oli tiedustellut useita kertoja asiansa käsittelyn etenemistä ja jaoston kokoontumisaikataulua, mutta ei ollut saanut vastauksia. Yksityistiejaosto oli kokoonnut toukokuussa 2016, ja kantelija oli pyytänyt kokouksen pöytäkirjaa kesäkuussa 2016.

Hän ei kuitenkaan ollut saanut pyytämäänsä pöytäkirjaa. Kaupunki ei siten ollut menetellyt julkisuuslaissa edellytetyllä tavalla saatuaan kantelijan asiakirjapyyntöä. Kantelijan asioita käsiteltiin tammikuussa 2019 pidetyssä yksityistiejaoston kokouksessa.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaupunki oli laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan kirje ja vastata siihen kohtuullisessa ajassa. Kaupungin vastuulla on järjestää toimintansa siten, että viranomaistehtävät voidaan suorittaa asianmukaisesti myös henkilöstön vaihduttua. Mikäli asian käsittely edellyttää lautakunnan tai sen jaoston kokoontumista, tulee kaupungin esimerkiksi sijaistusjärjestelyin huolehtia siitä, että kokous kutsutaan koolle, jotta asia saadaan käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Mikäli kirjeeseen voidaan vastata ilman lautakunnan tai sen jaoston kokoontumista, tulee kaupungin pystyä osoittamaan viranhaltija, jonka tehtäväksi annetaan kirjeeseen vastaaminen.

Viranomaisen vastuulla on myös huolehtia siitä, että toisten viranomaisten selvityspyyntöihin voidaan vastata viivytyksettä. Kaupunki ei tässä tapauksessa ollut kohtuullisessa ajassa toimittanut aluehallintovirastolle sen pyytämää kantelun tutkimiseksi tarpeellista selvitystä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaistoiminnan uskottavuus edellyttää toimivaa ja tehokasta laillisuusvalvontaa. Laillisuusvalvonnan mahdollistamiseksi viranomaisten on välttämätöntä suhtautua vakavasti toimintansa arviointiin ja toimittaa valvovalle viranomaiselle viivytyksettä kaikki asian kannalta tarpeelliset tiedot ja aineistot.

Apulaisoikeuskansleri pyysi kaupunkia ilmoittamaan viimeistään 22.11.2019, miten kantelijan kesäkuussa 2016 esittämä asiakirjapyyntö oli käsitelty. Päätös lähetettiin tiedoksi myös aluehallintovirastolle. Kaupunki ilmoitti 22.11.2019 antamassaan vastauksessa kiinnittävänsä huomiota hallintonsa asianmukaiseen järjestämiseen

ja asiakirjapyyntöihin vastaamiseen kohtuullisessa ajassa (OKV/1782/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Osayleiskaavan laatimisen käynnistämistä koskevassa tapauksessa apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin huomiota julkisuuslain säännösten noudattamiseen asiakirjapyyntöön vastaamisessa. Kaupunki ei ollut menetellyt julkisuuslain säännösten mukaisesti, kun se ei ollut ilmoittanut tietoa pyytäneelle kantelijalle, että asia voidaan saat-
taa viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedustellut, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi.

Osayleiskaavan laatimisen aloittamisesta oli käyty neuvotteluja yhtiön kanssa tuulivoimapuiston mahdollistamiseksi. Kantelija oli pyytänyt kaupungilta tietoja ja asiakirjoja näistä neuvotteluista useita kertoja. Kaupunki oli vastannut viittaamalla kaupunginhallituksen pöytäkirjaan ja sen liitteisiin. Kantelijan uusiin pyyntöihin vastattiin toteamalla, että kaikki tieto neuvotteluista löytyy pöytäkirjasta. Selvityksessään kaupunki esitti, ettei sellaisia neuvotteluja kaavoitusaloitteesta ollut käyty, että niiden sisältö olisi tuottanut julkisuuslaissa tarkoitetun asiakirjan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeus saada perusteltu päätös ja hakea päätökseen muutosta ovat perustuslaissa turvattuja hyvän hallinnon keskeisiä oikeusturvatekijöitä. Viranomaisen on asiakirjan antamisesta kieltäytyessään ilmoitettava kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saataneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Oikeuskirjallisuudessa ja laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee tehdä asiakkaan pyynnöstä asiassa valituskelpoinen päätös myös siinä tapauksessa, ettei sillä ole

pyydettyä asiakirjaa. Viranomaisella on velvollisuus huolehtia myös mm. siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta sekä tietojen antamisessa noudatettavista menettelyistä (OKV/1906/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Asiakirjapyyntöihin vastaamista koskevien julkisuuslain säännösten noudattamiseen kiinnitettiin kunnan huomiota myös tapauksessa, jossa kantelija oli vaatinut rakennusten merkitsemistä rekisteriin. Viranomaisen on pyydettyäessä tehtävä asiakirjapyyntöön valituskelpoinen päätös, myös siinä tapauksessa, että viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa.

Kantelija oli pyytänyt kuntaa toimittamaan kiinteistönsä edellisen omistajan mahdollisesti vuonna 2011 jättämän hakemuksen. Siltä varalta, että kunta ei toimita pyydettyä asiakirjaa, kantelija pyysi asiasta päätöstä. Kunta totesi selvityksessään, että asiassa ei tehdä ”pätöstä”, koska on ilmoitettu, ettei asiakirjaa ole. Jos asiakirja olisi ollut olemassa, niin se olisi luovutettu. Tässä tapauksessa ”pätös” olisi ollut luovuttaa asiakirja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeus saada pyydetty asiakirja tai saada asiassa muutoksenhakukelpoinen päätös on ehdoton, eikä viranomainen voi tästä syystä menetellä toisin. Perusteltu päätös tulee tehdä myös sellaisessa tapauksessa, ettei viranomainen voi antaa pyydettyä asiakirjaa siitä syystä, että sitä ei viranomaisella ole. Mahdollisuus saattaa asia hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi voi vahvistaa asiakirjan pyytäjän oikeusturvaa erityisesti sellaisessa tapauksessa, kun hän epäilee viranomaisella olevan hallussaan asiakirja, jota tämä ei kuitenkaan halua luovuttaa (OKV/2010/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Useita uusia lisäperusteluja ja tarkennuspyyntöjä vaatineen kantelijan tapauksessa apulaisoikeuskansleri ei löytänyt moitittavaa kaupungin tapaan vastata tieto- ja asiakirjapyyntöön. Viranomaisen on tapauskohtaisesti harkittava, miten tieto- tai asiakirjapyyntöä käsitellään ja minkä lain säännöksiä noudatetaan. Tulkinvaraisia vaatimuksia tai tietopyyntöjä ei niiden otsikoinnista tai asiakkaan toiveesta huolimatta ole välttämättä tarpeen käsitellä julkisuuslain mukaisena asiakirjapyyntönä. Viranomaisen yleisen neuvontavelvollisuuden tai velvollisuuden vastata asiakirjaa koskevaan tietopyyntöön ei voitu katsoa ulottuvan vaatimuksiin ja tarkennuspyyntöihin lisäperusteluista, kun asian käsittely oli päättynyt ja kun asiakkaan esittämät vaatimukset eivät koskeneet mitään konkreettista vireillä olevaa hallintoasiaa. (OKV/1308/1/2018); ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Naapureiden kuuleminen rakennuslupamenettelyssä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin rakennusvalvonnan huomiota huolellisuuteen lain ja rakennuslupan ehtojen edellyttämässä rakennushankkeen naapurin kuulemisessa.

Rakennushankkeen naapureita oli kuultu normaalisti lupaprosessin aikana. Kuulemisen jälkeen rakennuksen korkeusasemaa oli merkittävästi muutettu. Naapurit eivät kuitenkaan olleet saaneet tästä tietoa ennen kuin noin kaksi ja puoli kuukautta rakennuslupapäätöksen lainvoimaiseksi tulon jälkeen. Kuulemisvaiheessa esitetyn korkeusaseman muuttuminen ei käynyt ilmi heille toimitetusta lupapäätöksestä. Selvityksestä ei ilmennyt yksiselitteisesti, muutettiin korkeusasemaa lupavalmisteluun yhteydessä vai vasta aloituskokouksessa. Lupapäätöksen ehtojen edellyttämää muutoslupaa ei ollut haettu.

Naapureita olisi tullut kuulla uudelleen rakennuksen korkoaseman muututtua merkittävästi heille lupasuunnitelmassa esitetystä. Naapureiden oikeus tulla kuulluksi rakennushankkeen naapurina ei siten ollut kaikilta osin toteutunut. Naapureilla ei ollut mahdollisuutta vaikuttaa muutokseen lupaprosessin aikana kuulemisvaiheessa eikä myöskään päätöksenteon jälkeen vaatimalla oikeuksia korkeusaseman muutosta koskevaan päätökseen tai saattamalla asia hallintotuomioistuimen arvioitavaksi (OKV/212/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Toimenpidevaatimusten käsittely rakennusvalvonnassa

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan rakennusvalvonnan huomiota velvollisuuteen saat- ta selkeitä toimenpidevaatimuksia sisältävä rakennusvalvonta-asia toimielimen päätettäväksi. Vaatimusten esittäjällä tulee olla halutes- saan mahdollisuus saada asiassa muutoksenha- kukelpoinen päätös ja saattaa asia viime kädessä hallintotuomioistuimen arvioitavaksi.

Kuolinpesää edustanut kantelija oli useita kertoja kevästä 2016 lähtien vaatinut kunnan rakennusvalvontaa ryhtymään toimenpiteisiin rajanaapurin tontin pihamaan korotus- ja pen- gerrystöimien saattamiseksi rakennusluvan mu- kaisiksi. Kantelijan vaatimuksia ja kirjeitä oli toimitettu rajanaapurille tiedoksi, ja rakennus- tarkastajat olivat näin pyrkineet neuvomaan ja ohjaamaan häntä luvamukaisiin pihatöihin. Kantelijan vaatimukseen rakennusvalvonta oli antanut vastauksia, joiden mukaan naapurin ra- kennuslupa oli vielä voimassa (kevääseen 2019 asti), eikä loppukatselmusta oltu vielä tehty. Vas- tausten mukaan kunta oli katsonut, ettei yleinen etu ole vaatinut piharakentamiseen puuttumista ennen luvan voimassaolon päättymistä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kunnan ra- kennusvalvonnan menettely ei ole ollut hyvän hallinnon eikä Kuntaliiton pakkokeinoja kos- kevan ohjeistuksen mukaista. Rakennusluvan ehtojen vastaista menettelyä koskeva valvonta- asia olisi tullut viedä asianomaisen toimielimen käsiteltäväksi ja arvioitavaksi kantelijan tehtyä useita toimenpidevaatimuksia. Rakennusval- vonnalla olisi ollut toimivalta puuttua luvanvas- taiseen toimintaan jo rakennusluvan voimas- saolon aikana. Kantelija oli kokenut naapurin pihatöistä aiheutuvan haittaa, kuten vesien va- lumista ja kuolinpesän kiinteistön myyntisuun- nitelmien vaikeutumista. Hänellä oli ollut oikeu- dellinen intressi saada rajanaapurin pihatöiden luvamukaisuus valvonta-asiana rakennusval- vontaviranomaisen ja mahdollisesti hallinto- tuomioistuimen arvioitavaksi. Tästä syystä asia olisi tullut käsitellä toimielimessä ja tehdä siitä valituskelpoinen päätös. Toimenpidevaatimus- ten kohteena olevat pihatyöt oli tehty jo keväällä 2016, ja loppukatselmus oli tekemättä vielä jou- lukuussa 2019 (OKV/2021/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Rakennuspaikan hallinnan selvittäminen

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kunnan rakennus- valvonnan huomiota tarkkuuteen rakennuspai- kan hallintaoikeuden selvittämisessä.

Oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa ar- vosteltiin kunnan rakennuslupakäytäntöä tietyn kiinteistön kohdalla. Kiinteistön omistussuhteet ja lainhuutotiedot olivat varsin epäselvät. Tässä tilanteessa kunnan olisi ollut perusteltua selvittää tarkemmin kiinteistön omistus- ja hallintatietoja.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että tavan- omaisena rakennusluvan hakutilanteena voi- daan pitää sitä, että luvan hakijalla on lain-

huuto kiinteistöön. Tällöin hakijan oikeus hallita rakennuspaikkaa on yleensä selvä. Tällaisessa tavanomaisessa tilanteessa voidaan pitää riittävänä, että kiinteistön lainhuutotiedot tarkistetaan hakemuksen käsittelyn alkuvaiheessa, kun hakemus on tullut vireille. Lupahakemuksen käsittely edellyttää kuitenkin huolellisempaa tarkastelua ja kiinteistön omistus- ja hallintaolosuhteiden tarkempaa selvittämistä, mikäli hakijalla ei ole itsellään lainhuutoa tai asiaan liittyy epätavallisia piirteitä (OKV/832/1/2019 ja OKV/1861/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen

Koulun sisäilmatyöryhmän toimintaan osallistumista koskevassa asiassa apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin tietoon oppilaiden vanhempien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamista koskevat näkemyksensä. Päätös lähetettiin tiedoksi myös aluehallintovirastolle, joka oli antanut vanhempien osallistumisen tärkeyttä korostavan ohjeen.

Kaupunki oli perustanut koulun sisäilmatyöryhmän, johon ei kasvatus- ja opetuslautakunnan linjauksen mukaisesti otettu mukaan oppilaiden vanhempien edustusta. Työryhmä oli antanut kokouksensa jälkeen tiedotteen, minkä lisäksi koulun sisäilma-asioita oli käsitelty koulujen tilannetta koskevassa vanhempainillassa, kaupunkirakenneselvityksen infotilaisuudessa ja koulun lakkauttamiseen liittyvässä kuulemis-tilaisuudessa. Näiden yleisten tilaisuuksien pääteemana ei ollut sisäilmatilanne, mutta sitäkin oli käsitelty. Oppilaiden vanhempien edustajat olivat myös oma-aloitteisesti pyytäneet sisäilmatilanteesta tietoja ja asiakirjoja, ja heille oli annettu tiedusteluihinsa vastauksia.

Apulaisoikeuskansleri viittasi aluehallintoviraston ohjeistukseen, jonka mukaan koulun oppilaiden vanhempia tulisi kuulla sisäilmaan liittyvissä ongelmatilanteissa ja heidät tulee ottaa mukaan esimerkiksi sisäilmatyöryhmän toimintaan. Asiakirja on sinänsä luonteeltaan suositus, eikä se siten sulje pois kuntien omaa harkintaa hyvän hallinnon mukaista osallistumista ja kuulemista toteutettaessa. Tällöin tulee kuitenkin huomioida mm. lapsen edun ensisijaisuuden periaate, jota oppilaiden vanhemmille tarjottu osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus oppilaiden terveyteen vaikuttavassa asiassa osaltaan turvaa. Suosituksen mukaisesta toimintamallista poikkeamiselle tulisi myös voida esittää asianmukaiset perustelut.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että olennaista sisäilmaongelman käsittelyssä on eri toimijoiden välinen yhteistyö, avoimuus ja riittävä tiedottaminen. Kaupunki tai sen viranhaltijat eivät sinänsä olleet menettelleet lainvastaisesti, mutta koulun sisäilmaongelman käsittelyssä olisi kuitenkin ollut perusteltua pohtia huolellisesti myös muita kuin edellä selostettuja vaihtoehtoja oppilaiden vanhempien osallistamiseksi. Aluehallintoviraston ohjeessa oli nimenomaisesti perusteltu vanhempien osallistumista sisäilmatyöryhmiin, jottei asia jäisi muutoin yksittäisten vanhempien vastuulle ja yksittäisinä yhteydenottoina hoidettavaksi, ja että vanhempien edustajan pyytäminen mukaan koulua koskevan sisäilmasto-ongelman käsitteilyyn voi myös lisätä toimijoiden välistä luottamusta (OKV/1889/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Rätty).

Kaupungin menettely päiväkodin sijoittamista koskevan asian valmistelussa ja siitä tiedottamisesta ei ollut hyvän hallintotavan mukaista. Apulaisoikeuskansleri saattoi kaupungin tietoon näkemyksensä hyvän hallinnon mukaisesta menettelystä.

Alueen asukkaat eivät olleet kokeneet tul-
leensa riittävällä tavalla kuuluksi asian valmiste-
lussa. Kaupungin selvityksestä ei käynyt selkeästi
ilmi, miten se oli huolehtinut hankkeen tiedotta-
misesta ja alueen asukkaiden mahdollisuuksista
osallistua ja vaikuttaa päiväkodin sijainnista päät-
tämiseen ennen rakennuslupahakemuksen vireil-
letuloa.

Asian valmistelu ja päätöksenteko ei ollut
avointa. Kaupunki ei tehnyt päiväkodin sijain-
nista selkeää päätöstä, eikä alueen asukkaille ollut
selvää, kuka olisi ollut toimivaltainen päättämään
asiasta (OKV/2083/1/2018; ratkaisijana apulais-
oikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä
Anu Rätty).



7

TILASTOT

TEHTÄVÄT JA TOIMENPITEET

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

VALTIONEUVOSTON YLEISISTUNNOT JA ESITTELYT TASAVALLAN PRESIDENTILLE

Istunnot

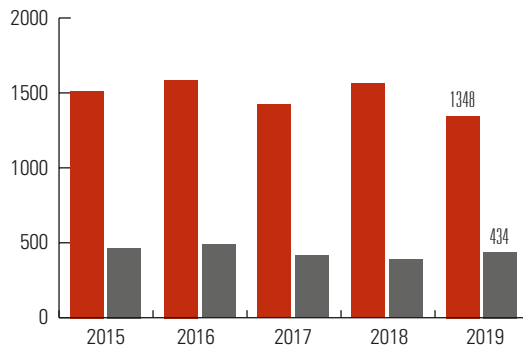
Valtioneuvoston yleisistunto	56
Esittely tasavallan presidentille	28

Käsitellyt asiat

Valtioneuvoston yleisistunto	1 348
Esittely tasavallan presidentille	434

Tarkastetut pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunto	29
Esittely tasavallan presidentille	14



■ = valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellyt asiat

■ = tasavallan presidentin valtioneuvostossa tekemät päätökset

LAUSUNTO- JA KANNANOTTOPYYNNÖT

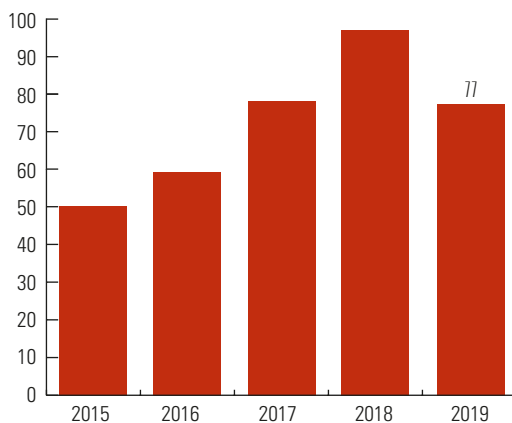
Vireille tulleet

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt	77
Muut viranomaiset	7
Yhteensä	84

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto	51
2) ei toimivaltaa	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	32
Yhteensä	84



■ = tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden lausunto- ja kannanotto-pyynnöt

(ei sisällä perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tieto- ja lausuntopyyntöjä)

Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta

KANTELUT

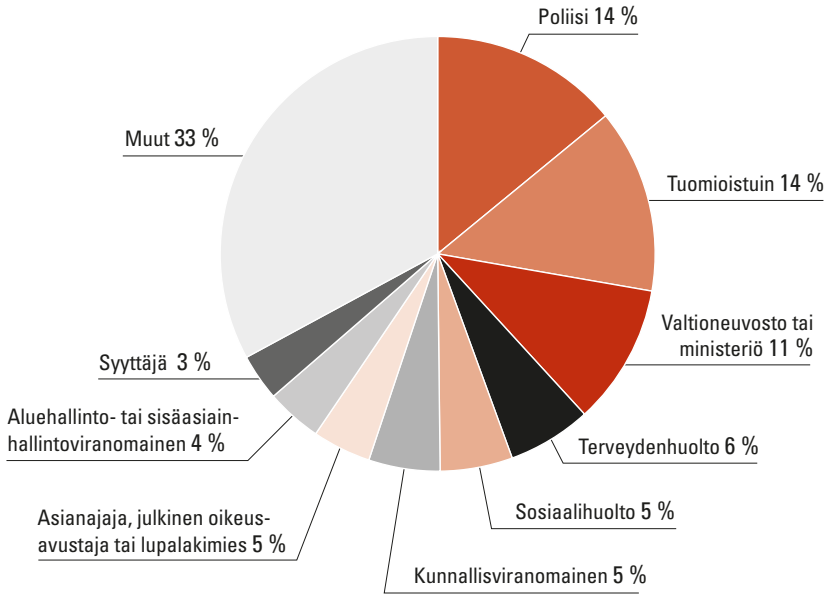
Vireille tulleet kantelut 2 130

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

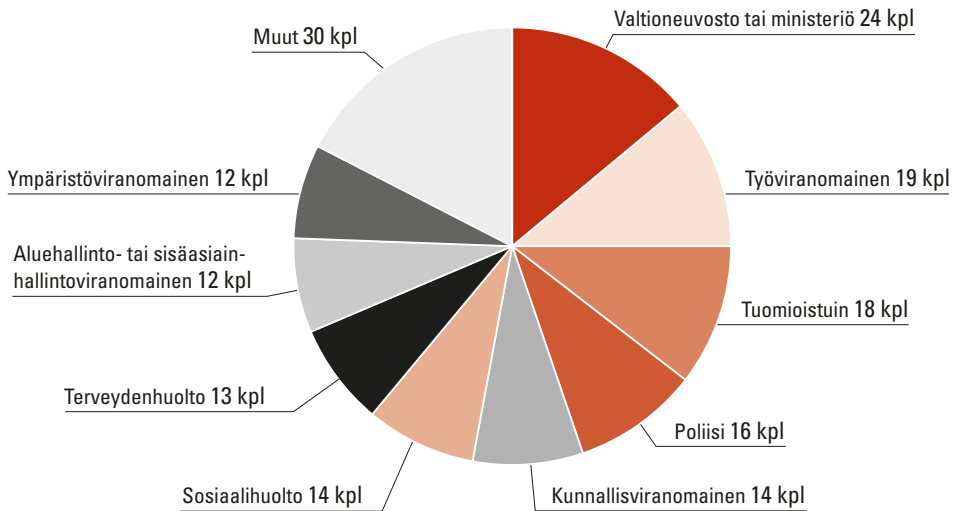
1) valtioneuvosto tai ministeriö	262
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	75
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	186
4) hallintotuomioistuin	61
5) erityistuomioistuin	21
6) syyttäjäviranomainen	87
7) poliisiviranomainen	352
8) ulosottoviranomainen	66
9) vankeinhoitoviranomainen	5
10) muu oikeushallintoviranomainen.....	47
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	8
12) aluehallintoviranomainen tai sisäasiainhallintoviranomainen	104
13) puolustushallintoviranomainen	9
14) veroviranomainen	59
15) muu valtiovarainviranomainen	39
16) opetusviranomainen	74
17) maa- ja metsätalousviranomainen	26
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	25
19) elinkeinoviranomainen	16
20) sosiaalihuolto	135
21) sosiaalivakuutus	73
22) työsuojelu tai muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	2
23) terveydenhuolto	156
24) työviranomainen	48
25) ympäristöviranomainen	38
26) kunnallisviranomainen	133
27) kirkollisviranomainen	6
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	82
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai lupalakimies	109
30) yksityisoikeudellinen asia	68
31) muu asia	133

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 505

Vireille tulleet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Seuraamuksiin johtaneet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Ratkaistut kantelut	1 973
----------------------------------	--------------

Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

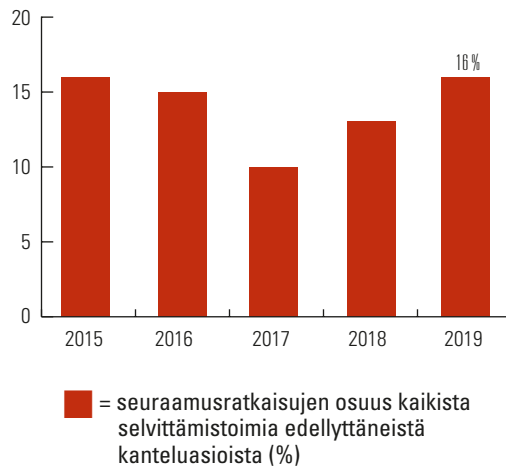
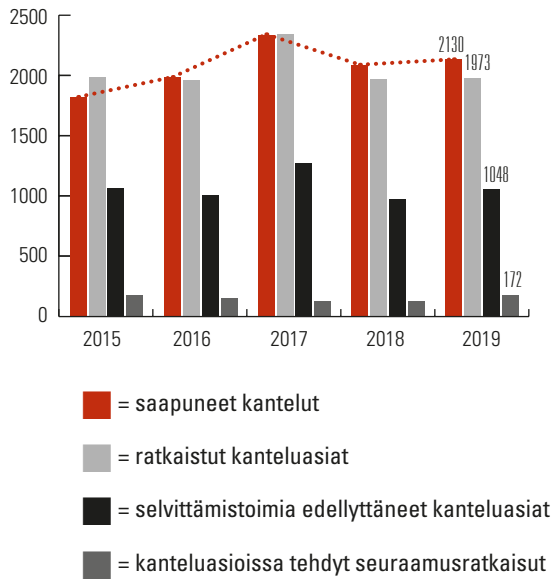
Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	-
2) huomautus	6
3) käsitys tai ohje	153
4) esitys	4
5) muu kannanotto	1
6) korjaus käsittelyn aikana	8
Virheellistä menettelyä ei todettu	876
Yhteensä	1 048

Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	206
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai oli muutoksenhakumahdollisuus	279
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	55
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle.....	2
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	10
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	45
7) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia	219
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella.....	340
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa	106
Yhteensä	1 262

Yksi kantelu voi aiheuttaa useampia toimenpiteitä.



(kanteluasioita koskevat luvut sisältävät myös tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa sekä asianajajia, julkisia oikeusavustajia ja luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevat kantelut)

RANGAISTUSTUOMIOIDEN TARKASTAMINEN JA TUOMARIEN VIRKARIKOSASIAT

Rangaistustuomioiden tarkastaminen

Tarkastettavaksi saapuneet tuomiot	6 332
Tarkastetut tuomiot	8 329
Tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	81

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	2
2) huomautus	11
3) käsitys tai ohje	63
Ei aihetta toimenpiteeseen	2
Yhteensä	78

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille

1) hovioikeus	20
2) poliisi	34
3) syyttäväviranomainen	1
Yhteensä	55

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	-
2) huomautus	2
3) käsitys tai ohje	2
Ei aihetta toimenpiteeseen	27
Yhteensä	32

OMAT ALOITTEET JA LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT

Vireille tulleet omat aloitteet 33

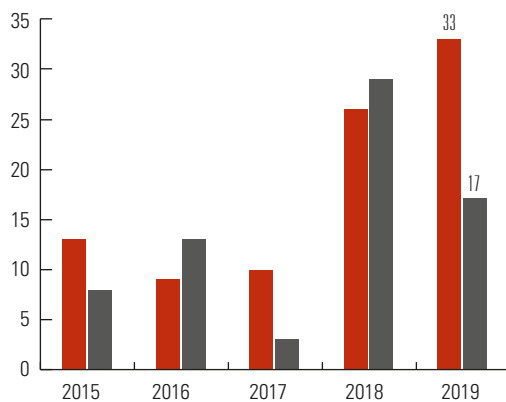
Ratkaistut omat aloitteet

Aiheutuneet toimenpiteet

1) huomautus 2
 2) käsitys tai ohje 15
 3) muu kannanotto 1
 4) muu toimenpide 1
 5) korjaus tai oikaisu käsittelyn aikana 1
 Ei aihetta toimenpiteeseen 4

Yhteensä 24

Laillisuusvalvontakäynnit 17



■ = vireille tulleet omat aloitteet

■ = laillisuusvalvontakäynnit

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

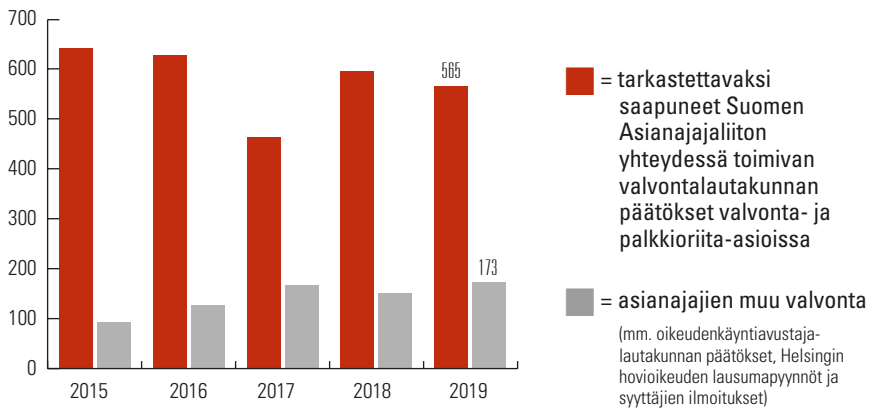
Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriiita-asiat	565
2) asianajajien muu valvonta (mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset, Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja syyttäjien ilmoitukset)	173
Yhteensä	738

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto	22
2) käsitys tai ohje	1
3) muu toimenpide	6
4) siirto valvontalautakuntaan	10
5) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	686
Yhteensä	726



TYÖTILANNE

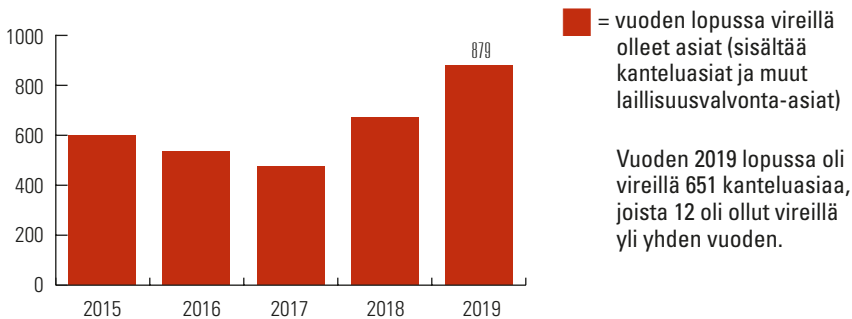
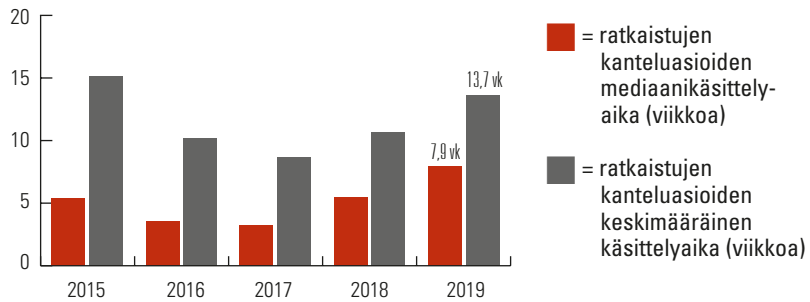
Vuonna 2019 vireille tulleet asiat

Kanteluasiat	2 130
Muut laillisuusvalvonta-asiat	1 036
Yhteensä	3 166

Vuonna 2019 ratkaistut asiat 2 959

Vuoden 2019 lopussa vireillä olleet asiat

Vuonna 2017 tulleita kanteluasioita	1
Vuonna 2018 tulleita kanteluasioita	12
Vuonna 2018 tulleita muita asioita	33
Vuonna 2019 tulleita asioita	833
Yhteensä	879





8

LIITTEET

OIKEUSKANSLERIA JA OIKEUSKANSLERINVIRASTOA KOSKEVAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET

Oikeuskanslerin ja oikeuskanslerinviraston asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään:

- perustuslain 27 §:n 3 momentissa, 48 §:n 2 momentissa, 69 §:ssä, 108 §:ssä, 110–113 §:ssä, 115 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 117 §:ssä,
- eduskunnan työjärjestyksen 2 §:ssä,
- valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä annetun lain 1 §:ssä ja 10 §:ssä,
- valtioneuvostosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa,
- oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa,
- valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa,
- asianajajista annetun lain 6 §:n 3 momentissa, 7 c §:n 1 momentissa ja 10 §:ssä, sekä
- luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 9 §:ssä, 10 §:ssä, 14 §:n 1 momentissa, 25 §:ssä ja 28 §:n 4 momentissa.

Oikeuskansleri on vahvistanut oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n nojalla.

ANNETUT LAUSUNNOT

Luonnos hallituksen esitysten laatimisohejeiksi (OKV/91/20/2018)

– Ks. tarkemmin s. 65

Henkilötunnuksen uudistamista pohtivan työryhmän väliraportti (OKV/97/20/2018)

– Ks. tarkemmin s. 156

Luonnos oikeusministeriöstä annettavaksi valtioneuvoston asetukseksi (OKV/1/20/2019)

Luonnos ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista annetun ulkoministeriön asetuksen muuttamiseksi (OKV/5/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 65

Luonnokset valtioneuvoston asetukseksi ampuma-aseasetuksen muuttamisesta ja sisäministeriön asetukseksi teknisistä vaatimuksista ampuma-aseeksi muuttamisen estämiseksi ja latauslaitteen toiminnan pysyvistä estämisestä (OKV/8/20/2019)

Luonnos Suomen kyberturvallisuusstrategiaksi 2019 (OKV/9/20/2019)

– Ks. tarkemmin s. 155

Kansallisen tekoälyohjelma AuroraAI:n kehittämis- ja toimintasuunnitelma vuosille 2019–2023 (OKV/12/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 157

Arviomuistio henkilötodistelun vastaanottamisesta kuva- ja äänitallenteelta hovioikeudessa (OKV/13/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 129

Luonnos ohjeeksi menettely- ja toimintatavoista sovellettaessa lakia kansainvälisen avun antamista ja vastaanottamista koskevasta päätöksenteosta (OKV/14/20/2019)

Yhteisen tietopohjan hyödyntämisen tietoarkkitehtuurin nykytila 2021 (OKV/16/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 157

Luonnokset sotilastiedustelusta annetun lain nojalla annettaviksi asetuksiksi (OKV/17/20/2019)

Luonnos esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamiseksi ja luonnos valtioneuvoston asetukseksi siviilitiedustelusta (OKV/18/20/2019)

Luonnos hallituksen esitykseksi Genomikeskuksesta ja genomitietojen käsittelyn edellytyksistä (OKV/19/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 69

Rahanpesurikosdirektiivin täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietintö (OKV/20/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 129

Luonnos hallituksen esitykseksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (OKV/22/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 73

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa (OKV/25/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 69

Julkisuuslain soveltamisalan laajentamista koskeva selvitys (OKV/27/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 130

Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevaa asetusta täydentävä lainsäädäntö (OKV/29/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 68

Luonnos hallituksen esitykseksi lastensuojelulain muuttamisesta (OKV/31/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 70

Työryhmän mietintö Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteistyö vankeusaikaisen rikollisuuden estämisessä ja laitosturvallisuuden ylläpitämisessä (OKV/32/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 131

Jäädättämis- ja konfiskaatioasetusta (EU 2018/1805) täydentävä lainsäädäntö (OKV/37/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 68

Oikeusasiamiesinstituutiota koskevat hyvät käytännöt (OKV/38/20/2019)

Luonnos avoimen hallinnon 4. toimintaohjelmasta 2019–2023 (OKV/39/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 157

YK; taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpano (OKV/40/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 128

YK; Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (ICCPR); Suomen seitsemännen määräaikaisraportin laatiminen (OKV/41/20/2019)

Luonnos hallituksen esitykseksi alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain muuttamisesta (OKV/45/20/2019)

Valtion liikuntaneuvoston jäsenten esteellisyys liikuntapaikkarakentamisen avustusten käsittelyssä (OKV/48/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 164

Valtioneuvoston yhteisten tietojärjestelmien sisältämien henkilötietojen käsittely (OKV/49/20/2019)

Luonnos hallituksen esitykseksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 9 §:n muuttamisesta (OKV/50/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 66

Luonnos ympäristönsuojelulain ja vesilain 18 luvun 19 §:n muuttamisesta (OKV/55/20/2019)

Luonnos hallituksen esitykseksi yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (OKV/56/20/2019)

Luonnos hallituksen esitykseksi vanhuspalvelulain 15 ja 20 §:n muuttamisesta sekä 20 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (OKV/57/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 67

Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselain voimaantulosäännösten muutosten kumoamisesta ja muuttamisesta, ampuma-aselain sekä ampumaratalain 2 §:n muuttamisesta (OKV/63/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 67

Luonnos hallituksen esitykseksi valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevasta lainsäädännöstä (OKV/75/20/2019) – Ks. tarkemmin s. 67

LAILLISUUSVALVONTAKÄYNNIT

31.1.2019	Maahanmuuttovirasto (OKV/2/51/2019)
26.3.2019	Hämeenlinnan hallinto-oikeus (OKV/4/51/2019)
12.3.2019	Itä-Uudenmaan poliisilaitos (OKV/1/51/2019)
2.4.2019	Helsingin hallinto-oikeus (OKV/3/51/2019)
9.4.2019	Etelä-Suomen aluehallintovirasto (OKV/5/51/2019)
7.5.2019	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) (OKV/6/51/2019)
11.6.2019	Kaakkois-Suomen ELY-keskus (OKV/7/51/2019)
11.6.2019	Kaakkois-Suomen TE-toimisto (OKV/8/51/2019)
8.11.2019	Lounais-Suomen poliisilaitos (OKV/11/51/2019)
12.11.2019	Helsingin hovioikeus (OKV/12/51/2019)
22.11.2019	Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes (OKV/15/51/2019)
27.11.2019	Helsingin käräjäoikeus (OKV/9/51/2019)
4.12.2019	Valtakunnansyyttäjän toimisto (OKV/13/51/2019)
10.12.2019	Tampereen kaupungin hyvinvointipalvelut (OKV/14/51/2019)
10.12.2019	Pirkanmaan sairaanhoitopiiri (OKV/25/51/2019)
18.12.2019	KEHA-keskus (OKV/16/51/2019)

OIKEUSKANSLERINVIRASTON HENKILÖKUNTA 31.12.2019

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	Salo Maija , varatuomari
Esittelijäneuvos	Koivisto Johanna , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Luikku Laura , oikeustieteen kandidaatti
	Ruuskanen Minna , oikeustieteen tohtori, varatuomari
Notaarit	Ahotupa Eeva , varanotaari
	Rouhiainen Minna , varatuomari (vv.)
Johdon assistentti	Tolvanen Heidi , tradenomi

Oikeusvalvontaosasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	Martikainen Petri , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
Esittelijäneuvokset	Kostama Outi , varatuomari
	Löfman Markus , oikeustieteen lisensiaatti, varatuomari
	Mustonen Marjo , varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	Kauppila Outi , varatuomari
	Lehvä Outi , varatuomari
	Liesivuori Pekka , varatuomari
	Pulkkinen Minna , varatuomari
	Rouhiainen Petri , varatuomari
	Räty Anu , varatuomari
	Smeds Tom , varatuomari
	Tolmunen Irma , varatuomari

Oikeuskanslerinsihteerit

Sihto Juha, oikeustieteen lisensiaatti,
varatuomari

Välinen Henna-Riikka, varatuomari

Esittelijä

Tulkki-Ansinn Pia, varatuomari

Notaari

Tuomikko Helena, varanotaari

Hallintoyksikkö

Kansliapäällikkö

Majuri Tuula, varatuomari

Hakonen Kimmo, oikeustieteen kandidaatti (vv.)

Resurssihallinta-asiantuntija

Näveri Anu, tradenomi

Tiedottaja

Kukkanen Krista, filosofian maisteri

Kuisma Minna, valtiotieteiden maisteri (vv.)

Korkeakouluharjoittelija

Partanen Janni, oikeustieteen ylioppilas

Kirjaaja

Snabb Tuula

Toimistosihteerit

Nyberg Ira

Savela Sari

Ylivirastomestari

Elf Tom



9

HAKEMISTOT

VIRANOMAISHAKEMISTO

Ahvenanmaan maakunnan	
kiinteistölaitos _____	137
Aluehallintovirastot (AVI) _____	158–159, 166, 202, 204
Asianajajaliiton	
valvontalautakunta _____	119–121
Edunvalvontatoimisto _____	135
ELY-keskus _____	183
Hallinto-oikeus _____	110–111
Hovioikeus _____	98, 100, 106, 108–109
Hätäkeskuslaitos _____	153
Kansaneläkelaitos (Kela) _____	195–200
Keva _____	200
Kieliasiaain neuvottelukunta _____	133
Korkein hallinto-oikeus _____	109–110
Kuluttajariitalautakunta _____	136
Kunta _____	153, 160–163, 167, 205–210, 217, 220–222
Käräjäoikeus _____	98–106
Liikenne- ja viestintäministeriö _____	61
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) _____	171–172
Maahanmuuttovirasto (Migri) _____	149–153
Maa- ja metsätalousministeriö _____	169
Maanmittauslaitos _____	169
Maistraatti _____	158
Oikeusministeriö _____	132–133
Opetus- ja kulttuuriministeriö _____	165
Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) _____	183
Poliisihallitus _____	141, 143, 149, 153
Poliisilaitos _____	144–149
Rikosseuraamuslaitos (Rise) _____	136
Ruokavirasto _____	169
Saamelaiskäräjät _____	59
Sairaanhoitopiiri _____	211–213
Sisäministeriö _____	60, 139, 149
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) _____	195
Sosiaali- ja terveysministeriö _____	63–64, 192–195, 201, 211
Suomenlinnan hoitokunta _____	168
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) _____	201
Tietosuoja-valtuutettu _____	137
Tuomiokapituli _____	168
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) _____	174
Työ- ja elinkeinoministeriö _____	59, 61, 174–176, 193
Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) _____	176–182, 200
Ulkoministeriö _____	58, 62, 128
Ulosottolaitos _____	133, 135
Vakuutuslaitos _____	111
Vakuutusyhtiö _____	201
Valtioneuvosto _____	62
Valtiovarainministeriö _____	58, 202
Yleisradio (Yle) _____	171
Yliopisto _____	165–166

ASIAHAKEMISTO

A

Ahvenanmaa

- itsehallintolaki (lausunto) _____ 74
 julkisuuslain noudattaminen maakunnan
 kiinteistölaitoksessa _____ 137

Asetus

- lain ja asetuksen välinen ristiriita _____ 174

Asiakirjapyyntö

- käsittely _____ 160
 maksullisuus _____ 159
 valituskelpoisen
 päätöksen antaminen _____ 137, 160, 168, 171
 vastaaminen _____ 183

Asianajaja

- selvityksen tilaaminen asianajotoimistolta _ 61
 valitus valvontalautakunnan ratkaisusta _____ 121
 valvontalautakunnan menettely _____ 119–120

D

Digitaalisuus

- avoimen hallinnon toimintaohjelma
 2019–2023 (lausunto) _____ 157
 kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI
 (lausunto) _____ 157
 oppilaiden ryhmätyön kuvan
 julkaiseminen yleisessä tietoverkossa _____ 167
 Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019
 (lausunto) _____ 155

Direktiivi

- rahanpesudirektiivin täytäntöönpano
 (lausunto) _____ 129

E

Esitutkinta

- esitutinnan edellytykset
 ministerivastuuasiassa _____ 60
 keskeyttämispäätöksen perusteleva _____ 145
 poliisin velvollisuus ilmoittaa syyttäjien
 virkarikosasioista _____ 148
 päätöspäätökset _____ 145
 rikosilmoituksen kirjaaminen
 lähisuhdeväkivallasta _____ 144
 tiedottaminen _____ 145
 viipyminen _____ 144

Esteellisyys

- hankintamenettelyn riippumattomuus _____ 201
 kirjaaminen pöytäkirjaan _____ 161
 kunnan luottamushenkilön esteellisyys
 valtion liikuntaneuvostossa (lausunto) _____ 164
 menettely hankinta-asiaassa _____ 162
 virantäytössä _____ 158

H

Harkintavalta

ministeriön kansliapäällikön viranhaku ____ 63

Hyvä hallinto

asian riittävä selvittäminen ____ 178, 200

edunvalvojan toiminta ____ 135

hallintokanteluiden vastuuttaminen ja kirjaaminen ____ 141

kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI (lausunto) ____ 157

kuntalaisaloitteiden käsittely ____ 162

käsittelyaikojen koheneminen

Lounais-Suomen aluehallintovirastossa _ 166

muutoksenhakuohjaus päätöksen

tiedoksiannossa ____ 168

määräaikalain noudattaminen matka-

kustannusten korvaamisessa ____ 180

ohjeiden selkeys ja ymmärrettävyys ____ 169

ohjeistuksen parantaminen ____ 172

paikkakuntien vertailu Kriisinhallinta-keskuksen siirrossa ____ 60

palvelujen monikanavaisuus ____ 176

päätöksen antaminen ____ 201, 207

selvityksen tilaaminen ____ 61

selvityspyyntöön vastaaminen ____ 169

tiedusteluun vastaaminen ____ 136, 145, 217

tietojen antaminen asian käsittelystä ____ 158

tietopyyntöihin vastaaminen ____ 166

valmisteverotus ja autoverotus (lausunto) _ 67

varoituksen antaminen kohtuullisen

ajan kuluessa ____ 161

viranomaisen vastausvelvollisuus ____ 210

J

Julkisuuslaki

määräaikojen noudattaminen ____ 208

potilastietojen antaminen ____ 204

K

Kansainvälinen sopimus

poliisihallituksen lähisuhdeväkivaltaa

koskevat ohjeet ja Istanbulin sopimuksen vaatimukset ____ 143

TSS-oikeuksia koskevan yleissopimuksen

täytäntöönpano (lausunto) ____ 128

Kielelliset oikeudet

sairaanhoitopiirin toiminnassa ____ 213

suomen kielen asema yliopistossa ____ 165

tekstityspalveluiden saavutettavuus ____ 171

Kuuleminen

koulun sisäilmaan liittyvissä ongelma-tilanteissa ____ 222

naapureiden kuuleminen rakennuslupa-menettelyssä ____ 220

puutteellinen kuuleminen lainvalmistelussa _ 58

saamelaiskäräjien kuulemisen laiminlyönti _ 59

L

Lapset

lapsikaappausasiassa annetun palauttamis-määräyksen täytäntöönpano ____ 133

lastenpsykiatrisen osastohoidon

järjestäminen ____ 211

lastensuojelu ____ 205

lastensuojelukantelujen käsittely ____ 202

valitusoikeus lastensuojeluasioissa (lausunto) 70

M

Maahanmuuttaja

henkilötietojen käsittely maahanmuutto-

hallinnossa (lausunto) ____ 66, 73

käännytyspäätöksen tekemättä jättäminen _ 153

ohjeistus passin haltuunotosta ____ 149

oleskelulupahakemuksen käsittelyn

viipyminen ____ 150

Maanpuolustus

vapaaehtoinen maanpuolustus (lausunto) ____ 71

Ministeri

epäasiallisen kielen käyttäminen ____ 60

karenssin säätely ____ 61

käsityksen esittäminen alkoholijuomien etämyynnistä ____ 63

menettely Kriisinhallintakeskuksen

siirrossa ____ 60

rehellisyys kelpoisuusvaatimuksena ____ 64

Muutoksenhaku

muutoksenhakuohjaus päätöksen tiedoksiannossa _____	168
oikaisuvaatimuksen käsittely _____	160, 209
oikaisuvaatimusten käsittelymaksut (lausunto) _____	65
terveydenhuollon asiakasmaksuissa _____	211
valitus Asianajajaliiton valvonta-lautakunnan ratkaisusta _____	121

N**Neuvonta**

käydyt ilmaiset _____	195
viranomaisen neuvonta-velvollisuus _____	176–178, 193

P**Perusteleminen**

kieliryhmien edustajien valinta _____	133
päätös _____	201

S**Saamelaiset**

Kelan saamenkieliset palvelut _____	195
-------------------------------------	-----

Saamelaiskäräjät

kuulemisen laiminlyönti _____	59
-------------------------------	----

Sananvapaus

ministerin kielenkäyttö _____	60
-------------------------------	----

Sosiaali- ja terveydenhuolto

ajanvarauskirjeiden toimittaminen _____	212
lastenpsykiatrisen osastohoidon järjestäminen _____	211
lastensuojelu _____	205
lastensuojelukantelujen käsittely _____	202
muutoksenhaku asiakasmaksuissa _____	211
palveluperiaatteen noudattaminen _____	209
palvelusuunnitelman tarkastaminen _____	208
potilastietojen antaminen _____	204
tehtävät lapsen palauttamismääräyksen täytäntöönpanossa _____	206
terveydenhuollon tietojärjestelmäongelmat _____	210
vanhuspalvelulaki (lausunto) _____	67

Sosiaaliturva

toimeentulotukiasioiden käsittely _____	196
työkyvyttömyyseläkehakemuksen asianmukainen käsittely _____	200
työmarkkinatuen käsittely Kelassa _____	199
väärinkäytösepäily _____	200

Sähköinen asiointi

julkiset työvoima- ja yrityspalvelut _____	66
palvelujen monikanavaisuus _____	176
salassa pidettävien tietojen lähettäminen sähköpostissa _____	167
sähköisesti lähetetyn hallintopäätöksen muoto _____	210
terveydenhuollon tietojärjestelmäongelmat _____	210
työnhakijoiden verkkopalveluiden laiteriippumattomuus _____	175

Säädösvalmistelu

henkilötietojen käsittely maahanmuutto-hallinnossa (lausunto) _____	73
uusi kirkkolaki (lausunto) _____	72
vaikutusten arvioinnin kehittäminen (lausunto) _____	71

T**Tiedustelutoiminta**

siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö (lausunto) _____	75
tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta (lausunto) _____	72

Tietosuoja

asiakirjojen turvallisuusluokittelu (lausunto) _____	69
genomitiedon käsittely (lausunto) _____	69
henkilötietojen käsittely maahanmuutto-hallinnossa (lausunto) _____	66
julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (lausunto) _____	66
kansallinen tekoälyohjelma AuroraAI (lausunto) _____	157
puutteita salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyssä _____	139
Suomen kyberturvallisuusstrategia 2019 (lausunto) _____	155
valmisteverotus ja autoerotus (lausunto) _____	67
valtuuston kokouksen kuvaaminen suoratoistona tietoverkkoon _____	163
yhteisen tietopohjan hyödyntämisen tietoarkkitehtuuri (lausunto) _____	157

Toimivalta

määräaikaisiin virkasuhteisiin
nimittäminen _____ 132

Tuomioistuim

ajokiellon määrääminen _____ 104
hovioikeuden jäsenelle huomautus _____ 98
huolimattomuus tuomion laatimisessa _____ 103
koeajan määrääminen _____ 101
purkuhakemuspäätösten perusteleva _____ 109
päätöksen lähettäminen _____ 108
rangaistus vanhentuneesta rikoksesta _____ 99
rikosasian ratkaiseminen virheellisessä
kokoonpanossa _____ 100
rikostuomioiden jakelun viipyminen _____ 106
rikosuhrimaksu _____ 102–103
todistelun vastaanottaminen video-
tallenteelta hovioikeudessa (lausunto) _____ 129
tuomarin virkasyyte _____ 98–99
tuomion antaminen useissa erissä _____ 106
virhe pääkäsittelykutsussa _____ 105
vähimmäisrangaistuksen alittaminen _____ 101

Työttömyysturva

riittävä määräaika työtarkjouksiin
vastaamiselle _____ 179
työnhakijan neuvominen _____ 176–177
työnhakijoiden verkkopalveluiden
laiteriippumattomuus _____ 175
työttömyysetuushakemuksen
kirjaaminen _____ 176
työvoimapolitiittisen lausunnon
antaminen _____ 177–179, 181

U**Ulosotto**

perusteeton varattomuusmerkintä _____ 135

V**Vaalit**

vaakunapiirroksen käyttö vaalilogona _____ 133

Valtioneuvosto

suomalaisten kotiuttaminen Syyriasta _____ 62

Vammaispalvelut

sukupuolisensitiivisten avustamis-
tilanteiden ohjeistaminen _____ 192

Viestintä

Kriisinhallintakeskuksen siirto _____ 60
kunnan varavaltuutetun menettely
Twitterissä _____ 153
oppilaiden ryhmätyön kuvan
julkaiseminen yleisessä tietoverkossa _____ 167
osallistumis- ja vaikuttamis-
mahdollisuuksien turvaaminen _____ 222
raideliikenteen hankkeista _____ 61
ristiriidattomuus _____ 201
tiedottaminen viranhakuilmoituksista _____ 132

Viipyminen

asiakirjan siirto toimivaltaiselle
viranomaiselle _____ 195
asiakirjapyynnön käsittely _____ 104
asiakirjapyyntöön vastaaminen _____ 120
asian käsittely _____ 137
lastensuojelukantelujen käsittely _____ 202
oikaisuvaatimuksen käsittely _____ 160, 209
oleskelulupahakemuksen käsittely _____ 150
oleskeluluvan käsittely TE-toimistossa _____ 180
palautuspäätöksen tekeminen _____ 100
rikostuomioiden jakelu _____ 106
rikostuomioiden jakelu ja täytäntöönpano _____ 136
syytteen nostaminen _____ 114
tiedusteluun vastaaminen _____ 159, 165, 168–169
tietopyynnön käsittely _____ 153
työvoimapolitiittisen lausunnon
antaminen _____ 178–179, 181
valituksen käsittely _____ 109
valitusasiakirjojen toimittaminen
hovioikeuteen _____ 104
valitusasian käsittely _____ 110–111
valtioneuvoston kirjelmän toimittaminen _____ 58

Virkanimitys

ministeriön kansliapäällikön viranhaku _ 63–64	
nimityspäätöksen perusteleminen _____	158
nimitysten puutteelliset perustelut _____	147
toimivalta määräaikaisiin virkasuhteisiin nimittämisessä _____	132
viranhakuilmoitusten julkaiseminen _____	132

Y**Yhdenvertaisuus**

Kelan saamenkieliset palvelut _____	195
kielelliset oikeudet automaattisessa liikenteenvalvonnassa _____	148
ministeriön henkiökunnan joulujuhla _____	194
sukupuolisensitiivisten avustamis- tilanteiden ohjeistaminen _____	192
työnhakijoiden verkkopalveluiden laiteriippumattomuus _____	175



PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

www.okv.fi

ISSN 0356-3200