VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERIN KERTOMUS VUODELTA 2018

Helsinki 2019

Oikeuskanslerinvirasto
PL 20, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.okv.fi

ISSN 0356-3200

Taitto Taittopalvelu Yliveto Oy
Paino Hansaprint, 2019

YMPÄRISTÖMERKKI
MILJÖMÄRKT
4041 – 0017
Painotuote

EDUSKUNNALLE JA VALTIONEUVOSTOLLE

Annan perustuslain 108 §:n 3 momentin mukaisesti eduskunnalle ja valtioneuvostolle kertomuksen oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuonna 2018.

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

Helsingissä 28. päivänä toukokuuta 2019

Oikeuskansleri **Tuomas Pöysti**

Kansliapäällikkö **Petri Martikainen**

Sisällysluettelo

Eduskunnalle ja valtioneuvostolle 3

1 PUHEENVUOROT 11

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Ymmärrettävä kieli on osallisuuden perusta 12

Perusoikeudet ovat kaikkien oikeuksia 12
Hallinnon kieli ei saa tehdä asioita vaikeiksi 13
Ymmärrettävä kieli kuuluu myös hyvään lainvalmistelutapaan 14
Tekoäly tarvitsee inhimillistä kontrollia 15
Johtopäätökset 17

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Valvontakäyntien tuloksia: keskustelua, korjauksia ja lisäresursseja 18

Valvontakäynnit toteuttavat rakenteellista näkökulmaa 18
Vuoden 2018 pääteemoina olivat lastensuojelu ja turvapaikkavalitukset 19
Valvontakäyntien luonne vaihtelee 19
Käsittelyajat ovat toiminnan hyvä mutta eivät ainoa mittari 20
Resurssien riittävyys on vain yksi tekijä käsittelyviiveissä 21
Käynnit poikivat omia aloitteita ja parannuksia ongelmiin 22

2 YLEISTÄ 25

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri 26

Tehtävät ja toimivaltuudet 27

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta 27
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta ... 28
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta 30

Oikeuskanslerinvirasto 31

Organisaatio 31
Henkilöstö 31
Talous 32
Viestintä ja sidosryhmäyhteistyö 33

3 TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VIRKATOINTEN LAINMUKAISUUDEN VALVONTA 35

Lyhyesti: Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksenteon valvonta 36

Valvonnan keinot 37

Lyhyesti: Oikeuskanslerin rooli merkittävissä yhteiskunnallisissa uudistuksissa 38

Lainvalmistelun laillisuusvalvonta 39

Lyhyesti: Johtopäätöksiä lainvalmistelun laillisuusvalvonnasta 42

Esittelylistojen tarkastus 43

Esittelylistojen tarkastus vuonna 2018 45

Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2018 46

Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2018 47

Omat aloitteet 48

Kanteluratkaisut 49

Lausunnot 53

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta 53

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa 76

4 PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN VALVONTA 91

Näkökulma: Hyvä hallinto kuuluu myös muille kuin digitaitoisille 92

Kantelut kertovat monenlaisista ongelmista 92

Mahdollisuus perinteiseen asiointiin tulee säilyttää 93

Näkökulma: Julkisen hallinnon digitalisaatio tuottaa töitä myös laillisuusvalvojalle 95

Tietosuojan merkitys on kasvanut 95

Sähköiset palvelut ovat tuoneet myös ongelmia 96

Digitalisaatio vaikuttaa myös laillisuusvalvontatyöhön 97

Lausuntoja 98

Yhdenvertaisuus (6 §) 98

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §) 98

Liikkumisvapaus (9 §) 98
Oikeus yksityisyyteen (10 §) 98
Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §) 99
Yhdistymisvapaus (13 §) 99
Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §) 99
Omaisuuden suoja (15 §) 99
Sivistykselliset oikeudet (16 §) 99
Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §) 99
Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §) 100
Oikeus sosiaaliturvaan (19 §) 100
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §) 100

Ratkaisuja 101

Yhdenvertaisuus (6 §) 101
Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §) ... 101
Liikkumisvapaus (9 §) 101
Oikeus yksityisyyteen (10 §) 101
Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §) 101
Sananvapaus ja julkisuus (12 §) 101
Omaisuuden suoja (15 §) 102
Sivistykselliset oikeudet (16 §) 102
Oikeus sosiaaliturvaan (19 §) 102
Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21§) 102

5 OIKEUS OIKEUDENMUKAISEEN OIKEUDENKÄYNTIIN 105

Lyhyesti: Valvonnan keinot 106

Yleistä 107

Tuomioistuimet 108

Ratkaisuja 111
Tarkastukset ja vierailut 123

Syyttäjälaitos 125

Ratkaisuja 126

Lyhyesti: Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta 128

Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat 129

Yleistä 129
Suomen Asianajajaliiton valvontajärjestelmä 130
Oikeuskanslerin rooli valvonnassa 131

Ratkaisuja 134
Lausuntoja 135

6 VIRANOMAISTEN JA MUIDEN JULKISTA TEHTÄVÄÄ HOITAVIEN LAILLISUUSVALVONTA 137

Lyhyesti: Viranomaistoiminnan valvonta 138

Valtioneuvoston kanslian toimiala 140
Lausuntoja 140

Ulkoasiainhallinto 141
Lausuntoja 141
Ratkaisuja 142

Oikeushallinto 144
Lausuntoja ja esityksiä 144
Ratkaisuja 147
Tarkastukset ja vierailut 149

Lyhyesti: Korruptiotorjunnan voitettavat vaikeudet 150

Sisäasiainhallinto 151
Lausuntoja 151
Ratkaisuja 152
Tarkastukset 161

Lyhyesti: Istanbulin sopimuksen toimeenpanon valvonta 163

Puolustushallinto 164
Lausuntoja 164

Valtiovarainhallinto 165
Lausuntoja 165
Ratkaisuja 167

Opetus- ja kulttuurihallinto 174
Lausuntoja 174
Ratkaisuja 175

Maa- ja metsätaloushallinto 179
Lausuntoja 179
Ratkaisuja 179

Liikenne- ja viestintähallinto 180
Lausuntoja 180
Ratkaisuja 180

Työ- ja elinkeinohallinto 181
Lausuntoja 182
Ratkaisuja 182
Tarkastukset 187
Sosiaali- ja terveyshallinto 189
Lausuntoja 193
Ratkaisuja 195
Tarkastukset 205
Ympäristöhallinto 208
Ratkaisuja 208

7 TILASTOT 213
Tehtävät ja toimenpiteet 214
Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta 214
Viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien laillisuusvalvonta 216
Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta 222
Työtilanne 223

8 LIITTEET 225
Oikeuskansleria ja oikeuskanslerinvirastoa koskevat säännökset ja määräykset 226
Oikeuskanslerinviraston työjärjestys 227
Annetut lausunnot 236
Tarkastus- ja valvontakäynnit 242
Oikeuskanslerinviraston henkilökunta 31.12.2018 244

9 HAKEMISTOT 247
Viranomaishakemisto 248
Asiahakemisto 249

1

Puheenvuorot

Tuomas Pöysti

Ymmärrettävä kieli on osallisuuden perusta

Ymmärrettävä kieli on yksi yhteiskunnallisen osallisuuden välttämättömiä edellytyksiä. Ilman kieltä ja kieleen sidottua ymmärrystä emme voi käydä yhteiskunnallista keskustelua, saada tietoa tai hoitaa asioita viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Puheenvuorossani esitän havaintoja osallisuuden toteutumisesta erityisesti ymmärrettävään kieleen liittyvien perusoikeuksien näkökulmasta.

Perusoikeudet ovat kaikkien oikeuksia

Osallisuus on useisiin perustuslain pykäliin liittyvä periaate. Se liittyy muun muassa valtiosäännön tehtävään edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (1 §) sekä kansanvaltaisuuden periaatteeseen (2 §). Vaatimus jokaisen osallisuudesta palautuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (6 §), ja sananvapauteen (12 §) kuuluu oikeus osallistua yhteiskunnalliseen ja yksityiseen keskusteluun ymmärrettävällä kielellä. Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevassa pykälässä (14 §) säädetään julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Myös sivistykselliset oikeudet (16 §) ovat tärkeitä osallisuudelle. Lisäksi osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksien antamista koskeva ulottuvuus löytyy oikeusturvaa ja hyvää hallintoa (21 §) sekä ympäristöperusoikeutta (20 §) koskevista pykälistä.

Perustuslain osallisuuteen liittyvät säännökset ovat selkeästi kieleen sidottuja. Kieli on yhteiskunnallisen osallisuuden ja kaiken viestinnän ja tietojenvaihdon alusta. Se on myös oikeuden ymmärrettävyyden perusta – oikeusvaltiossa laki on ennakoitavaa, julkista ja yleisesti saatavilla olevaa.[1] Kielellisten oikeuksien toteutumatta jääminen tai vieraannuttava kieli estävät osallisuuden, oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen.

Kielellisistä oikeuksista säädetään perustuslain 17 §:ssä. Julkisen vallan tulee huolehtia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä

[1] Tämä on muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettu kriteeristö laille oikeusvaltiossa. Ks. esimerkiksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 5.12.2017 asiassa C-42/17, M.A.S ja M.B., kohdat 53–56, ja vastaavasti tuomio 28.3.2017 asiassa Rosneft, C-72/15, kohta 162. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita lain käsitteestä yksilön rikosvastuun yhteydessä ovat esimerkiksi: Del Río Prada v. Spain [GC], § 91; S.W. v. the United Kingdom, § 35; Kokkinakis v. Greece, § 40; ja G. v. France, § 25.

ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslaissa on säännöksiä myös saamelaisten, romanien ja viittomakielisten oikeudesta kieleensä. Kansainvälisistä ihmisoikeusnormeista ja pohjoismaisesta kielisopimuksesta juontuu oikeuksia käyttää omaa kieltään ja saada tulkitsemisapua viranomaisasioissa.

Kielelliset oikeudet eivät ole irrallisia oikeuksia. Ne liittyvät perustuslakivaliokunnan ja ylimpien laillisuusvalvojien käytännön mukaan oikeuteen saada asianmukaista ja laadukasta palvelua. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa potilasasiakirjojen ja palvelun saatavuudella omalla kielellä on kielellisiä oikeuksia laajempi oikeudellinen merkitys. Kyse on asianmukaisesta laadusta, potilasturvallisuudesta ja hyvän hallinnon toteutumisesta.[2]

Perusoikeudet ovat kaikkien oikeuksia, niin enemmistön kuin vähemmistöjenkin. Kielelliset oikeudet eivät rajoitu säännöksiin kansalliskielistä, eikä kielellisten oikeuksien turvaaminen ole pelkästään työtä kielivähemmistöjen oikeuksien toteutumiseksi. Toki eri vähemmistöryhmät tarvitsevat usein enemmistöä enemmän perustuslain antamaa suojaa, ja moderni oikeusvaltio eroaakin rajoittamattomasta enemmistövallasta juuri vähemmistöjen nauttiman perustuslaillisen suojan muodossa. Osallisuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että perusoikeudet puhuttelevat jokaista.

Hallinnon kieli ei saa tehdä asioita vaikeiksi

Selkeän, asiallisen ja ymmärrettävän kielen vaatimus on osa kaikille kuuluvaa oikeusturvaa ja hyvää hallintoa. Samoin julkisuusperiaatetta laajempi hallinnon läpinäkyvyys, avoimuus ja valvottavuus edellyttävät, että asioista viestitään ymmärrettävällä tavalla. Hallinnon kieli ei saa vieraannuttaa eikä tehdä asioita vaikeiksi.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä, samoin kuin hallintolain esitöissä, hyvän kielenkäytön vaatimus on yhdistetty laajemmin mahdollisuuteen saada asioista ymmärrettävä kokonaiskuva. Hyvän kielenkäytön vaatimuksiin kuuluu ilmaisutapa, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä riittävästi tietoa. Viranomaisen asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet on säännöksen perusteella laadittava hyvällä ja ymmärrettävällä kielellä. Asiakirjaa laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että se muodostaa sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden.[3] Sama pätee tietenkin myös julkisiin verkkopalveluihin. Kokonaiskuvan antaminen on tarpeellista varsinkin silloin, kun asiointi viranomaisen kanssa tapahtuu useiden eri kanavien kautta tai kun hallinnon menettelyyn osallistuu useita eri viranomaisia.

Hallinnon laillisuusvalvonnassa, jossa oikeuskansleri käsittelee kanteluita, suorittaa suunnitelmallista valvonta- ja tarkastustoimintaa sekä tekee omia aloitteita, on usein yhtenä näkökulmana oikeuksien toteutumisen yleiset edellytykset. Niillä tarkoitetaan seikkoja, joiden täytyy olla kohdallaan, jotta yksilöiden vapaudet ja oikeudet voivat toteutua. Vaikka kantelut koskevat yleensä yksittäistä asiaa, niiden kautta avautuu usein laajempi näkökulma kielellisten oikeuksien ja osallisuuden toteutumisen edellytyksiin.

Kahden kansalliskielen järjestelmässä pulmana on usein se, miten järjestelmä toimii käytän-

[2] Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 63/2016 vp hallituksen esityksestä terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamiseksi (laajan päivystyksen sairaalat). Ks. myös apulaisoikeuskanslerin päätös OKV/1327/1/2016 kielellisten oikeuksien toteutumisesta Kanta-palvelussa (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, s. 150).

[3] Ks. hallintolain 9 §:n yksityiskohtaiset perustelut ja hallituksen esitys hallintolaiksi HE 72/2002 vp. Tuoreesta laillisuusvalvontakäytännöstä ks. apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu OKV/2019/1/2017 TE-toimistojen verkkopalveluiden käytettävyydestä (ks. s. 104).

nössä. Hallinnon tiukka työtahti johtaa helposti siihen, että kielilain mukaisia oikeuksia tulkitaan liian suppeasti. Eräs rakenteellinen ongelma kielellisten oikeuksien toteuttamisessa on henkilöstön saatavuus ja rekrytointivaikeudet. Nämä ongelmat ovat koskeneet myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevien palveluita, kuten ruotsinkielistä lastensuojelua pääkaupunkiseudulla.[4] Oikeuskanslerin laillisuusvalvontakäytännössä onkin kiinnitetty huomiota myös ruotsinkielisen koulutuksen järjestämisen tarpeeseen.[5]

Laillisuusvalvonnassa on tullut esille myös, että joissain yksityisissä palveluissa ja yksityistetyissä julkisissa palveluissa on ollut vaikeuksia kielellisten oikeuksien toteutumisessa. Apulaisoikeuskansleri on muun muassa kiinnittänyt huomiota siihen, että asianajajatutkinnon tutkintovaatimuksiin kuuluva kirjallisuus on saatavilla vain suomen kielellä, mikä rikkoo perustuslain yhdenvertaisuutta ja kielellisiä oikeuksia sekä yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltoa koskevia säännöksiä.[6] Ahvenanmaan itsehallintolain uudistuksen valmistelun yhteydessä puolestaan tuli pulmakohtana esille yleissitovien työehtosopimusten saatavuus ruotsin kielellä.

Tulevaisuudessa yhä suuremmaksi kielellisten oikeuksien toteuttamisen rakenteelliseksi edellytykseksi on nousemassa kahden kansalliskielen huomioon ottaminen digitaalisissa palveluissa. Digitaalisten palvelujen tulisi olla samanlaisten perusteiden mukaan suomen- ja ruotsinkielisen väestön käytettävissä. Valitettavan usein ruotsinkielinen informaatio tietoverkoissa on ollut liian vähäistä. Oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä on arvosteltu puutteista muun muassa Kanta-palvelua ja Energiamarkkinaviraston verkkopalvelua.[7]

Ymmärrettävä kieli kuuluu myös hyvään lainvalmistelutapaan

Ymmärrettävän kokonaiskuvan ja selkeän kielen vaatimukset koskevat myös lainsäädäntöä ja sen perusteluita. Hyvästä laista ilmenee selkeästi ja ytimekkäästi oikeudet ja velvoitteet sekä lain tavoitteet. Siihen kuuluu tietty pedagogisuus, jotta laki avautuu soveltajille ja velvoitteiden kohteille. Hyvä hallituksen esitys puolestaan sisältää ymmärrettävän kokonaiskuvauksen siitä, miten ehdotetun oikeuksien ja velvollisuuksien järjestelmän olisi tarkoitus toimia. Lainvalmistelussa tulisikin kiinnittää paljon enemmän huomiota kieleen ymmärtämisen ja osallisuuden perustana. Laki, joka on kirjoitettu byrokraattisella, liian konsultinomaisella tai muutoin vaikeasti avautuvalla kielellä, vieraannuttaa yhteiskunnallisesta osallistumisesta ja hämärtää asioita. Epäselvä kieli myös heikentää lain ymmärrettävyyttä ja ohjaavuutta. Lainvalmistelulle olisikin annettava riittävästi tilaa ja aikaa, sillä lainvalmistelija tarvitsee aikaa ajatella ja lukea kirjoittamansa.

Lainvalmistelussa olisi panostettava ilmaisun selkeyden ja ymmärrettävyyden lisäksi enemmän myös tekstien määrän hallintaan ja olennaisuuteen. Oikeuskanslerin harjoittamassa ennakollisessa säädösvalvonnassa nimittäin näkyy, että hallituksen esitysten yleisperusteluiden yleiset osat ovat monissa esityksissä paisuneet. Usein vähemmän on parempaa, joskaan ei kaikissa tapauksissa. Hallituksen esitysten yksityiskohtaiset perustelut ovat eduskunnan valiokuntamietintöjen jälkeen merkittävimpiä uuden lain soveltamista

[4] Ks. apulaisoikeuskanslerin päätös OKV/210/1/2017 lastensuojelupalveluiden saamisesta ruotsin kielellä (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, s. 155).

[5] Ks. esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin päätös OKV/1201/1/2016 pelastusjohdon ruotsinkielisen koulutuksen järjestämisestä (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, s. 128).

[6] Ks. apulaisoikeuskanslerin päätös OKV/376/1/2017 (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, s. 170).

[7] Ks. apulaisoikeuskanslerin ratkaisut OKV/1327/1/2016 (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, s. 150) ja OKV/1674/1/2015 (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2016, s. 139).

ohjaavia dokumentteja. Säätämisjärjestystä ja perustuslakia koskevissa perusteluiden osissa on tarpeen olla kootusti analysoituna perus- ja ihmisoikeuskysymykset. Yksityiskohtaisten perusteluiden sisällölliseen laatuun ja ohjaavaan rooliin on tarvetta kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Kieleen liittyvät kysymykset tulisi huomioida myös kuulemisessa, joka on osallisuuden kannalta lainvalmisteluprosessin tärkeimpiä vaiheita. Asianmukaiseen kuulemiseen ja erityisesti kuulemiseen ruotsiksi on laillisuusvalvonnan perusteella liittynyt ongelmia, ja oikeuskansleri on antanut aiheeseen liittyen useita ratkaisuja ja valmisteluvaiheen lausuntoja. Esimerkiksi maakuntauudistukseen liittyneen ns. kasvupalveluvirastolain valmistelu sai kritiikkiä liian lyhyestä lausuntoajasta ja siitä, että lausuntoaineistoa ei ollut käännetty ruotsiksi kielilain mukaisesti.[8]

Perusoikeusmyönteisessä lainsoveltamisessa olisi perusteltua julkaista ruotsiksi myös sellaista informaatiota, jota kielilain mukaan ei olisi välttämätöntä julkaista.[9] Kielilain säännöksiä oikeuksista ja velvollisuuksista ei siis pitäisi tulkita liian suppeasti vaan laajan osallisuuden ja osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuuksien näkökulmasta.[10] Lausuntoaineiston kääntäminen riittävän laajasti on oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä nähty perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen ja syrjintäkiellon sekä yhdenvertaisuuslain asettamana vaatimuksena. Asiaa on käsitelty esimerkiksi kanteluasiassa, jossa arvioitiin sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä sen pyytäessä kommentteja ehdotuksesta ikääntyneiden henkilöiden palveluiden laatusuosituksekseksi. Apulaisoikeuskansleri totesi laatusuosituksen olevan merkittävä dokumentti vanhuspalveluiden ohjauksen ja osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta. Siksi sen kääntäminen kokonaan ruotsiksi ja samanlaisen lausuntoajan antaminen olisi ollut perusteltua perusoikeuksien näkökulmasta, vaikka kielilaki ei sinänsä ehdottomasti edellyttänyt luonnoksen kääntämistä.[11]

Kiire ja lainvalmistelutyön suunnittelun pulmat sekä ruuhkahuiput näyttäisivät aiheuttavan ongelmia myös laintarkastuksen suhteen. Laillisuusvalvonnassa on tullut esiin, ettei merkittävissäkään hallituksen esityksissä laintarkastusta välttämättä aina tehdä ollenkaan saati molemmilla kansalliskielillä. Lisäksi on havaittu, että sekä hallituksen esityksissä että eduskunnan hyväksymissä laeissa eri kieliversioiden välillä on ollut sisällöllisiä eroja.[12] Olemme oikeuskanslerinvirastossa selvittämässä ongelmaa ja tarvittavia laillisuusvalvonnallisia toimenpiteitä.

Vielä yksi selkeä heikkous sekä yleisesti että kielilainsäädännön toteuttamisen kannalta on lainsäädäntöuudistusten kumulatiivisten vaikutusten arvioinnin ohuus. Kokoavaa arviointia tehdään muun muassa hallituksen kielilainsäädäntöä koskevassa kertomuksessa. Siinä tehtävän arvioinnin yhteys konkreettisissa lainsäädäntö- ja uudistushankkeissa tehtävään arviointiin voi kuitenkin jäädä liian ohueksi.

Tekoäly tarvitsee inhimillistä kontrollia

Tulevaisuuden hallinto on läpeensä digitaalinen, ja siinä hyödynnetään laajalti automatisoituja menettelyitä ja automaattista päätöksentekoa. Ratkaisutoiminta, tietovirtojen ohjaus ja asiakkaiden

8 Ks. oikeuskanslerin lausunto OKV/30/20/2018 (ks. s. 28).

9 Ks. esim. oikeuskanslerin päätös OKV/384/1/2015 Suomen ja Naton yhteisymmärryspöytäkirjan julkaisemisesta (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2015, s. 46).

10 Ks. esim. oikeuskanslerin päätös OKV/178/1/2017 vene- ja moottoripyöräveron valmistelusta (oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, s. 51).

11 Ks. apulaisoikeuskanslerin vastaus OKV/1177/1/2017.

12 Tähän on myös Ahvenanmaan maakunnan hallitus kiinnittänyt huomiota, ks. Ålands landskapsregering, beslut dnr ÅLR 2018/7825, 20.12.2018. Asian edellyttämät jatkotoimet ovat oikeuskanslerin harkittavana (OKV/1888/1/2018).

neuvonta käännetään tietokoneohjelman ohjelmakoodiksi ja algoritmeiksi, jotka hyödyntävät tilastollista päättelyä ja mahdollisesti koneoppimista. Ohjelmakoodista tulee tällöin hallinnon ja oikeuden merkittävä työkieli. Sama pätee yleisemminkin yhteiskunnassa, ja ohjelmoinnista tulee osin kirjoitustaitoon rinnastuva työväline.

Koodin pakottava muoto parantaa päätöksenteon johdonmukaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta, ja suurien tietomassojen tehokas hyödyntäminen algoritmien avulla parantaa päätöksenteon laatua. Vaarana kuitenkin on, että päättelystä ja päätöksenteosta tulee musta aukko, joka ei ole inhimillisesti arvioitavissa.

Automaattisen päätöksenteon kääntämiseen ja käännettävyyteen inhimillisesti arvioitavaksi onkin kiinnitettävä jatkossa erityistä huomiota niin lainvalmistelussa kuin hallinnon kehittämisessä. Euroopan neuvostossa valmistellaan jo politiikkasuosituksia ja mahdollisesti sitovia kansainvälisiä oikeudellisia instrumentteja aiheeseen liittyen.[13] Kysymykseen ovat havahtuneet myös ylimmät perustuslain noudattamisen ja laillisuuden valvojat eri Euroopan maissa. Esimerkiksi Ranskan perustuslakineuvosto on edellyttänyt, että automaattisessa päätöksenteossa turvataan virkavastuun ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että päätös perusteluineen tulee antaa tiedoksi asianosaiselle ja muutoksenhakuelimille aina ymmärrettävällä luonnollisella kielellä. Perustuslakineuvosto suhtautuu lisäksi hyvin kriittisesti itse itseään korjaavien algoritmien käyttöön hallinnon päätöksenteossa. Perustuslakineuvoston mukaan tekoälyohjelmistoa ei saa käyttää julkisessa hallinnossa, jos sitä ei ole mahdollista kontrolloida ja jos sen toimintaperiaatteita ja ratkaisun perusteita ei pystytä kääntämään luonnolliselle kielelle.[14]

Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunta on kehottanut oikeusministeriötä arvioimaan automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön tarpeen. Se on myös asettanut selkeät vaatimukset virkavastuun ja hyvän hallinnon periaatteiden turvaamisesta.[15] Näihin seikkoihin ja EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimusten toteutumiseen kiinnitetäänkin huomiota oikeuskanslerin harjoittamassa ennakollisessa säädösvalvonnassa.

Automatisoidun päätöksenteon ja siinä tehtyjen päätösten ymmärrettävyys perusteineen on siis yksi turvattavista oikeusvaltion perusvaatimuksista. Euroopan neuvoston piirissä laadittu oikeudenhoidon tekoälyn eettinen peruskirja korostaa tekoälyn inhimillistä kontrollia. Siihen kuuluu algoritmien ja ohjelmistojen toimintaperiaatteiden arvioitavuus ja selvitettävyys ihmisten kielellä. Järjestelmässä tehtävän tietojen käsittelyn ja päätöksenteon tulee olla ymmärrettävää.[16] Taustalla on periaate siitä, että ihmisellä on oikeus tulla toisen ihmisen arvioimaksi yksilöllisin perustein.

Tietoteknisesti kohdattavan hallinnon ymmärrettävyydestä on säädelty laajemminkin. Suomessa tuli 1.4.2019 voimaan laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta, jossa säädetään Euroopan unionin saavutettavuusdirektiivin toimeenpanosta. Julkisen sektorin verkko- ja mobiilisovellusten ja niissä käytettävän kielen tulee olla

[13] Tekoälyn sääntely ja vaikutukset ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltioon olivat yksi keskeinen teema Suomen Euroopan neuvoston ministerikomitean puheenjohtajakaudella 21.11.2018–17.5.2019. Oikeuskansleri osallistui Helsingissä pidetyn tekoälyn sääntelyä pohtineen korkean tason konferenssin paneeliin. Euroopan neuvoston tekoälyyn liittyvästä työstä ks. https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/home (sivulla käyty 19.3.2019).

[14] Ks. Ranskan perustuslakineuvoston ratkaisu CC 2018-765, 12.7.2018 EU:n tietosuoja-asetuksen voimaantuloon Ranskassa liittyneen lainsäädännön perustuslainmukaisuudesta.

[15] Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (PeVL 62/2018 vp).

[16] Euroopan neuvoston alainen oikeudenhoidon tehokkuuden toimikunta, Council of Europe, Commission for the Efficiency of Justice CEPEJ, European Ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environments, Council of Europe, Strasbourg 2018, saatavilla https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c (sivulla käyty 18.3.2019).

saavutettavia. Laissa säädetty ymmärrettävyyden vaatimus ja sen tulkinta palvelun käyttäjien näkökulmasta on myös hyvin tärkeä hyvän hallinnon periaate. Digitalisoituvassa hallinnossa tähän olisi syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota, jotta hallinto olisi oikeasti selkeää ja myös ymmärrystä palvelevaa.

Johtopäätökset

Kieli on osallisuuden perustavimpia välineitä, ja se on kiinteä osa oikeusturvaa ja hyvää hallintoa. Viranomaisessa asioivalla on oikeus saada asianmukaista, ymmärrettävää ja selkeää tietoa asiansa hoitamisesta sekä kokonaiskäsitys siinä tarvittavista toimista.

Perustuslain tasolla kielelliset oikeudet ovat vahvat. Pulmat ovatkin pääosin käytännön toteutuksessa. Jotta kaikkien Suomessa asuvien ihmisten oikeudet toteutuisivat, hallinnon kielen tulee olla ymmärrettävää ja selkeää ja auttaa ihmisiä saamaan asiansa hoidettua. Tämä koskee myös useita väyliä pitkin toteutettavia digitaalisia palveluita sekä työelämään ja sosiaalietuuksiin liittyvää hallintoa, jossa on useita toimijoita.

Ymmärrettävä kieli ja ytimekäs ilmaisu ovat nykyaikaisessa eurooppalaisessa oikeusvaltiossa laille asetettavia vaatimuksia sekä hyvän lainvalmistelutavan periaatteita. Lainsäädännössä tekstien pituudet kasvavat, mutta viestin kirkkaus voi olla turhan heikko. Ymmärrettävällä ja riittävän yksinkertaisella kielellä kirjoitettu ytimekäs teksti on parempi kuin rönsyilevä ja vaikeaselkoinen. Hallituksen esitysten tekstien pedagogisuuteen ja riittävään lyhyyteen tulisikin pyrkiä aikaisempaa vahvemmin. Suurimpia esteitä ovat kiire ja resurssien niukkuus, joiden vuoksi lainvalmistelijalla ei ole aikaa ajatella ja kirjoittaa selkeästi. Lainvalmistelussa tämä siirtää ajankäytön ongelman muille, eikä laki täytä yhteiskunnallisen ohjauksen tehtäväänsä. Lain viestinnällisyys sopisikin yhdeksi lainvalmistelun kehittämisteemaksi.

Ruotsin kielen aseman kannalta ongelmat ovat niin ikään käytännössä. Yhdenvertaisuuden ongelmiin vaikuttavat muun muassa liika kiire ja resurssikapeikot. Olennaista on huolehtia molempien kansalliskielten riittävästä näkyvyydestä myös digitaalisissa palveluissa.

Tulevaisuudessa kielen ja osallisuuden merkittävin pulma voi liittyä siihen, kyetäänkö automatisoidut menettelyt kääntämään ihmisen kielellä arvioitavaksi. Käännettävyys täytyy rakentaa sisään hallinnon automaattisiin järjestelmiin jo suunnitteluvaiheessa. Tämä vaatii uutta yleislainsäädäntöä automaattisesta päätöksenteosta ja sen järjestelmien arvioitavuudesta. Lisäksi tekoälyn käyttöä ja hallinnon ja sen tietojenvaihdon automatisointia valmisteltaessa tulee systemaattisesti varmistaa, että hallinnon toiminnot ovat ymmärrettäviä ja inhimillisesti kontrolloitavissa.

Mikko Puumalainen

Valvontakäyntien tuloksia: keskustelua, korjauksia ja lisäresursseja

Valvontakäynnit toteuttavat rakenteellista näkökulmaa

Vuoden 2017 kertomuksen (K 4/2018 vp) puheenvuoroni käsitteli tarkastustoiminnan tarkoitusta ja tavoitteita. Kirjoitin valvontakäynneistä yhtenä keskeisenä keinona muun muassa saada tietoa viranomaiskäytännöstä, puuttua lainsäädännön puutteisiin ja systeemisiin soveltamiskäytäntövirheisiin sekä aikaansaada mahdollisesti välittömästi joitain muutoksia viranomaisten toiminnassa. Olennaista on pyrkiä hahmottamaan kokonaisvaltaisempaa kuvaa, jossa perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen rakenteelliset esteet tulisivat näkyviin. Näin valvontakäynneillä voidaan syventää ja laajentaa kanteluista saatua kuvaa viranomaistoiminnasta. Pidin kirjoituksessani arvokkaana myös valvontakäyntien tarjoamaa mahdollisuutta vuorovaikutukseen, molemminpuoliseen tiedonvaihtoon ja keskusteluun.

Vuonna 2018 tuli aiempaa selvemmin esiin valvontakäyntien merkitys rakenteellisen näkökulman toteuttajana. Tarkoitan rakenteellisella näkökulmalla sitä, että laillisuusvalvonta-asiassa tehdään yksittäisen tapahtuman arvioinnin ohella myös kaksi muuta arvioita: onko yksittäiselle lainvastaisuudelle syitä puutteissa yleisissä toimenpiteissä, ja vaatiiko lainmukaisuuden, perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen siten niihin liittyviä korjauksia. Yleisillä toimenpiteillä viittaan esimerkiksi informaatio- tai budjettiohjaukseen, koulutukseen ja hallinnon tuottamiin soveltamisohjeisiin, joihin lain toimeenpano usein tukeutuu. Myös valvontakäynneillä painopiste on siirtynyt yhä enemmän näiden yleisten edellytysten arviointiin eikä pelkästään yksittäisten viranomaistoimien tarkastamiseen, toki niitäkään täysin unohtamatta.

Oikeuskanslerin vastuu valvontakäynnein tehtävästä laillisuusvalvonnasta ja erityisesti yleisemmin koko viranomaistoimintaa koskevan rakenteellisen näkökulman toteuttamisesta korostuu eduskunnan oikeusasiamiehen viimeaikaisen oman tarkastustoimintansa suuntaamisen vuoksi. Erityisesti tehtävät YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukaisena kansallisena valvontaelimenä (OPCAT, Optional Protocol to the Convention against Torture) ovat vaikuttaneet voimakkaasti oikeusasiamiehen toimintaan ja toimintamuotoihin: esimerkik-

si suurin osa tarkastuksista tehdään nykyään tässä tehtävässä.[1]

Vuoden 2018 pääteemoina olivat lastensuojelu ja turvapaikkavalitukset

Vuoden 2018 aikana tein 18 valvontakäyntiä pääasiassa aluehallintovirastoihin, hallinto-oikeuksiin ja kuntiin. Lisäksi esittelijät kävivät yhteensä yhdeksällä käynnillä hovioikeuksissa ja poliisilaitosten oikeusyksiköissä (ks. s. 123 ja 161). Kattavampi luettelo tehdyistä valvontakäynneistä on kertomuksen liitteenä. Vuoden 2017 puheenvuorossa esittelemieni suuntaviivojen mukaisesti viime vuoden keskeisinä, joskaan ei yksinomaisina tarkastusteemoina olivat lastensuojelu ja turvapaikkavalitusten lisääntymisen vaikutus hallinto-oikeuksien toimintaan.

Lastensuojelun asiakkaat ovat yksi haavoittuvimmista ihmisryhmistä. Laillisuusvalvojien tehtävänä on osaltaan varmistaa, että hallinto ja palveluntuottajat onnistuvat lastensuojelutyössään ja että laki toteutuu. Lastensuojelun järjestämisestä vastuullisten kuntien yleinen valvonta kuuluu aluehallintovirastoille (avi). Selvitin tarkastustoiminnassani kuntien ja avien selviytymistä kyseisistä tehtävistään. Valvontakäyntien taustalla oli myös tuolloin vireillä ollut maakuntauudistus ja suunnitelma uuden, avit korvaavan Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) perustamisesta.

Lastensuojeluun liittyviä teemoja oli esillä myös tuomioistuimissa. Erityisesti lasten kuulemiseen liittyvät järjestelyt ja toteuttaminen kiinnostivat minua. Ennen varsinaisten valvontakäyntien aloittamista tapasin näiden asiakasryhmien asemasta ja oikeuksista vastaavia erityisviranomaisia eli lapsiasiainvaltuutettua ja yhdenvertaisuusvaltuutettua.

Turvapaikkahakemusten määrän huomattava kasvu vuonna 2015 näkyi hienoisella viiveellä myös hallintolainkäytössä. Hakemusmäärä kymmenkertaistui yhdessä syksyssä ja tämä välittyi myös valitusmääriin. Muutos oli niin tuntuva, että valitusten käsittely jaettiin Helsingin hallinto-oikeudelta myös Vaasan, Itä-Suomen, Turun ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuksille. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta oli aiheellista selvittää, miten tuomioistuimet selvisivät tästä haasteesta. Kysehän ei ollut vain asiamääristä, vaan perehtymisestä kokonaan uuteen, vaativaan asiaryhmään.

Valvontakäyntien teemoittelu lastensuojeluun ja ulkomaalaisasioihin sekä näiden teemojen käsittely eri organisaatioissa antoi näille teemoille syvyyttä. Olosuhteet ja toiminnan toteutustavat vaihtelivat nimittäin paikallisesti. Useamman aluehallintoviraston ja hallinto-oikeuden tarkastelu yhtä aikaa mahdollisti myös toimintatapojen ja suoriutumisen vertailua. Samalla syntyi huolestuttava kuva lastensuojelun asiakkaiden tilanteesta ja asemasta. Olen oikeuskanslerinviraston verkkosivuilla julkaistussa puheenvuorossani seikkaperäisemmin käsitellyt näitä havaintoja kevään 2018 valvontakäyntien perusteella (”Tarkastukset kertoivat karusta arjesta: rakenteelliset ongelmat lastensuojelun uhkana”, julkaistu 15.10.2018).

Valvontakäyntien luonne vaihtelee

Valvontakäyntien luonne ja sisältö vaihtelevat hieman kohteiden mukaan. Laillisuusvalvoja valvoo, että lakia noudatetaan, mutta ei puutu lainkäytön tai hallinnon harkintavallan käyttöön eikä pyri sitä ohjaamaan. Perustuslain mukaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien

[1] Vuonna 2018 EOA teki 78 tarkastusta, joista 72 kohdistui laitoksiin taikka yksiköihin, jossa henkilöiden vapautta tai itsemääräämisoikeutta oli rajoitettu.

toteutumista. On siten paikallaan, että modernin laillisuusvalvonnan hengessä ja perustuslain velvoittamana valvontakäynneillä voidaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista keskustelemalla kyseisen hallintoyksikön toimintatavoista myös tästä lähtökohdasta.

Aluehallintovirastoissa käydessäni oli luontevaa vaihtaa ajatuksia laillisuusvalvonnan luonteesta ja erosta yhtäältä lainkäyttöön ja toisaalta neuvontaan nähden sekä kuinka nämä erot ilmenevät esimerkiksi kanteluratkaisuissa, valvontatoimissa ja kuulemisissa. Käynneillä ilmeni myös avien välillä merkittäviä eroja esimerkiksi siinä, missä vaiheessa ne puuttuivat valvottavien kuntien toimintaan. Jotkut avit jatkoivat neuvotteluprosessia, kun toiset jo ryhtyivät valvontatoimiin.

Tuomioistuimien asema on laillisuusvalvonnan näkökulmasta korostetun riippumaton, ja se välittyy myös valvontakäynteihin. Tuomioistuimiin suuntautuvilla käynneillä pitäydytään tiukasti harkintavallan käytön ulkopuolisissa laillisuuskysymyksissä, kuten perustuslain 21 §:n noudattamisessa esimerkiksi viivytyksettömän käsittelyn osalta. Samoin käynneillä keskitytään lainkäyttötoiminnasta erillisiin yleisiin edellytyksiin tuomioistuimen suoriutumisessa oikeusturvan antajana.

Tuomioistuimiin suuntautuvilla käynneillä voidaan saada myös arvokasta tietoa muiden viranomaisten toiminnasta. Hallinto-oikeuksissa yhtenä aiheena oli niiden havainnot Kelan toimeentulotukipäätösten laadusta. Olin avannut jo aiemmin tätä koskevan oman aloitteen (OKV/21/50/2018), jonka taustalla oli kantelujen kautta saadut havainnot sekä Kelan virkamiesten itsensä esittämät huolet. Hallinto-oikeuksien havainnot olivat samansuuntaisia eli kriittisiä ja tukivat käsitystäni asian selvittämisen tarpeellisuudesta.

Käsittelyajat ovat toiminnan hyvä mutta eivät ainoa mittari

Valvontakäynneillä yhtenä keskeisenä ja perinteisenä tietolähteenä viranomaisen toiminnasta ovat käsittelyajat. Olennaista on perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n toteutuminen arkisessa työssä. Lainkohdan mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Viivytyksetön käsittely on siis asianosaisen ja oikeusturvan kannalta keskeinen seikka, mutta usein se kuvaa myös hyvin viraston suorituskykyä ja tilannetta. Ylipitkät käsittelyajat ovat monesti oire jostain muusta. Käsittelyaikojen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa olennaista on toki ajan pituus sinänsä, mutta laillisuusvalvonnallisesti on arvioitava ennen kaikkea viipymisen aiheellisuutta: onko pitkille käsittelyajoille ollut perusteltu ja hyväksyttävä syy?

Arviointi ei luonnollisesti pääty tähän, vaan käsittelyajat tulee saada kohtuullisiksi, vaikka ketään yksittäistä virkamiestä tai virastoa ei siitä olisi paikallaan moittia. Toisin sanoen viivästykseen vaikuttavaan hyväksyttäväänkin syyhyn tulee voida vaikuttaa ja muuttaa itse käsittelyaika hyväksyttäväksi. Vastuu tästä jakautuu yhtäältä viraston johdon ja toisaalta ohjauksesta ja resursoinnista vastaavan tahon, kuten ministeriön, kesken. Olenkin usein käsitellyt ja tulen käsittelemään käsittelyaikaongelmia ohjaavan ministeriön kanssa. Usein vanhimmat jutut tai valtaosa niistä ratkaistaan joko ennen valvontakäyntiä tai pian sen jälkeen. Vaikka asiat korjaantuvatkin, tulisi käsittelyaikojen olla kohtuullisia viraston tavanomaisen, pitkäjänteisen työn eikä laillisuusvalvojan yhteydenoton tuloksena.

Käsittelyajat kertovat merkittävien ulkoisten muutosten vaikutuksesta viranomaisen toimintaan. Hallintolainkäytössä yksi tällainen viimeaikainen muutos oli turvapaikkavalitusten huo-

mattava kasvu ja niiden jakaminen Helsingistä useampiin hallinto-oikeuksiin. Samoin maahanmuuton lisäännyttyä kaikki ulkomaalaisasiat ovat lisääntyneet kaikissa hallinto-oikeuksissa. Aluehallintovirastoissa taas on pyritty vastaamaan muun muassa lastensuojeluilmoitusten ja huostaanottojen jatkuvaan ja merkittävään kasvuun valvottavissa kunnissa sekä toimintakentän radikaaliin muutokseen yksityisten palvelutarjoajien tullessa vahvasti markkinoille.

Käsittelyajat heijastelevat myös sisäisiä muutoksia. Tällaisiin kuuluu erityisesti tuomioistuinlaitoksessa eläköityminen sekä siihen liittyvä voimakas rekrytoiminen ja perehdytys. Väliaikaisina pidettyihin ruuhkatilanteisiin palkataan usein määräaikaisia virkamiehiä. Tämä johtaa runsaaseen vaihtuvuuteen, ei vain määräaikaisuuksien päätyttyä, vaan myös niiden aikana määräaikaisten virkamiesten pyrkiessä turvaamaan työllistymisensä epävarmassa tilanteessa. Runsas vaihtuvuus tarkoittaa runsasta perehdytystä. Lastensuojelussa erityisesti kunnissa on samanlainen tilanne. Päteviä työntekijöitä on vaikea saada ja vaihtuvuus on suurta.

Resurssien riittävyys on vain yksi tekijä käsittelyviiveissä

Usein virasto vetoaa resurssien vähäisyyteen selityksenä käsittelyviiveille. Se on toki usein vaikuttava tekijä, muttei suinkaan ainoa. Henkilöjohtamisella sekä organisaatio-, tieto- ja johtamisjärjestelmillä on myös suuri merkitys. Esimerkiksi kuinka hyvin johto on perillä, mitä virastossa tapahtuu, osataanko muutoksiin reagoida ripeästi, onko resurssit suunnattu oikein ja onko niiden käyttö perustehtävän mukaista?

Tämä kaikki edellyttää virastolta itseltään hyvää johtamista, joustavuutta, pitkäjänteistä seurantaa, toimivaa vuorovaikutusta ja hyviä tietojärjestelmiä. Esimerkiksi lääninoikeusajoilta ja siten koko lailla toiselta maailmanajalta periytyneet hallinto-oikeuksien rakenteet ja johtamisjärjestelmät on täytynyt ottaa kriittiseen tarkasteluun. Joissakin hallinto-oikeuksissa onkin vähennetty osastojen lukumäärää ja purettu näin hallinnollisia esteitä. Kyky reagoida nopeasti esimerkiksi juttumäärien vaihteluun eri asiaryhmissä tai vaikka henkilökunnan sairastumisiin tai virkavapauksiin on kohentunut olennaisesti. Myös tiiviillä johtoryhmätyöskentelyllä ja vastuutuomarijärjestelmillä on pyritty tiivistämään käsittelyaikaseurantaa. Toimivammalla ohjauksella ja perehdytyksellä on jaettu kokeneiden tuomareiden ja esittelijöiden osaamista myöhemmin tulleille.

Kysymys resurssien riittävyydestä palautuu työmäärän ja sen vaativuuden mittaamiseen sekä resurssien oikeaan jakoon eri toimijoiden kesken. Valvontakäyntien kohteina olleissa tuomioistuimissa oltiin kriittisiä tulossopimusmenettelyn toimivuuteen, koska se ei toiminut aitona ohjaavana ja palautetta antavana mekanismina. Toisaalta tuomioistuimissa ymmärrettiin hyvin oikeusministeriön hankala asema: hallituksen toimeenpano-orgaanin eli ministeriön kovin pitkälle menevä ohjaus voisi olla pulmallista tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Tämän vuoksi valvontakäynneillä vierailluissa tuomioistuimissa odotettiinkin, että Tuomioistuinvirasto saisi aikaan toimivan resurssijaon.

Vastaavasti osa avien syvää pettymystä Luova-hankkeen kariutumisesta koski resurssien reilua ja oikeaa jakoa ja mahdollisuuksia kehittää yhdessä toimintaa. Yhteisessä virastossa tapahtuva yhteismitallinen ja kokoava resurssitarkastelu sekä nykyistä toimivampi palautejärjestelmä olivat yksiä monista Luovaan liittyvistä odotuksista.

Käynnit poikivat omia aloitteita ja parannuksia ongelmiin

Valvontakäynnit ovat osa laajempaa laillisuusvalvonnan keinovalikoimaa, jossa toisiaan täydentävin keinoin käsitellään yhtäältä yksittäisiä lain noudattamisen kysymyksiä sekä toisaalta rakenteellisia ja laajempia julkisen toiminnan teemoja ja ilmiökokonaisuuksia. Olennaista on erityiskysymysten lisäksi pyrkiä kokonaiskuvaan. Se onnistuu parhaiten yhdistelemällä laillisuusvalvonnan eri keinoja joustavasti ja monipuolisesti, jolloin viranomaistoiminnan asianmukaisuutta voidaan parhaiten arvioida.

Valvontakäyntien rooli yhtenä laillisuusvalvonnan keinona ja osana eri toimien kokonaisuutta ilmeni siinä, että käynnit olivat vuonna 2018 välittömänä perusteena neljälle omalle aloitteelle. Niistä kolme koski perustuslaissa turvattua oikeutta viivytyksettömään käsittelyyn. Käynneillä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen (OKV/7/50/2018, ks. s. 121), Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon (OKV/8/50/2018) sekä Vaasan hallinto-oikeuteen (OKV/10/50/2018, ks. s. 122) ilmeni, että käsittelyajat olivat niissä aivan liian pitkiä. Ryhdyinkin selvittämään asiaa lähemmin. Neljäs valvontakäynneistä poikinut aloite (OKV/22/50/2018) koski Maahanmuuttoviraston toimintaa hallinto-oikeuksien yhtenäisen soveltamiskäytännön seuraamisessa. Turvapaikkavalitusten jakaminen uusille toimivaltaisille hallinto-oikeuksille avasi kysymyksen turvapaikkapäätöksiä koskevan muutoksenhaun yhdenmukaisuudesta. Toki päävastuu oikeuskäytännön yhdenmukaisuudesta on korkeimmalla hallinto-oikeudella, mutta sekin on riippuvainen sinne tehdyistä valituksista. Sen vuoksi otin tutkittavaksi Maahanmuuttoviraston toiminnan valituslupien hakijana. Toisin kuin muut edellä mainitut omat aloitteet, se on tätä kirjoitettaessa vielä ratkaisematta.

Käsittelyaikaongelmien tutkiminen ja johtopäätösten jakaminen valvontakäyntien kohteille toivat myös parannuksia ongelmiin. Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden pulmana olivat valitusasioiden erittäin pitkät käsittelyajat hallinto-oikeuden yhdellä osastolla. Vanhin asia oli ollut vireillä noin kolme vuotta ja kolme kuukautta. Vaasan hallinto-oikeuden asema ympäristökysymysten eräänlaisena erityistuomioistuimena on johtanut näiden kysymysten kouluttamisen ja asiantuntemuksen valtakunnallisiin vastuisiin, jotka sitovat sen resursseja. Tämän sinänsä tarpeellisen, mutta hallinto-oikeuden ensisijaiseen oikeusturvatehtävään nähden toissijaisen, tehtävän hoitaminen edellyttääkin nopeaa ja joustavaa resurssien tasapainottamista mutta nähdäkseni myös päättäväistä priorisointia ensisijaisessa tehtävässä suoriutumisen turvaamiseksi. Päätökseni jälkeen ylituomari raportoi muun muassa uudistuksista, joilla resursseja voidaan kohdentaa joustavammin eri osastojen välillä. Myös johtamiseen ja asioiden käsittelyn etenemiseen on nykyään käytettävissä enemmän tukea.

Pohjois-Suomen avia koskeva laaja asia ratkaistiin vuoden 2019 alussa. Avissa lastensuojelukanteluiden käsittelyaikoja ei ollut saatu kohtuullisiksi muutamaa poikkeusaikaa lukuun ottamatta koko viraston toiminta-aikana eli vuodesta 2010 lähtien. Annoin aluehallintoviraston ylijohtajalle huomautuksen lain ja velvollisuuksien vastaisesta menettelystä, koska ylijohtajan vastuulla on turvata perustuslain ja hallintolain säännösten noudattaminen vastuulleen kuuluvan viraston toiminnassa. Asian selvittäminen jatkuu myös valtionvarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Pohjois-Suomen avia koskenut valvontakäynti johti osaltaan myös laillisuusvalvonnassa sinänsä harvinaiseen tulokseen. Olin jo vuonna 2013 kiinnittänyt valtionvarainministeriön huomiota

avien vähäisiin resursseihin erityisesti lastensuojelun valvonnassa, ja ministeriö olikin ryhtynyt sen perusteella muun muassa lisäresursointitoimiin. Myös aluehallintovirastoja koskevan lain mahdollisuutta jakaa kanteluasioita eri virastojen kesken hyödynnettiin. Keväällä 2018 pyysin jälleen valtionvarainministeriön arviota avien tilanteesta. Ministeriö ilmoitti muun muassa esittävänsä aveille pysyvää lisäresursointia lastensuojelun valvontaan. Tämä esitys myös hyväksyttiin vuoden 2019 ensimmäisessä lisätalousarviossa. Tämä on hieno asia, vaikka toiminnan tuloksellisuus ei ole vain resurssikysymys.

2

Yleistä

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri

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 yhteistoimintaa 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 2018 oikeuskanslerina on toiminut oikeustieteen tohtori Tuomas Pöysti ja apulaisoikeuskanslerina oikeustieteen tohtori, varatuomari Mikko Puumalainen. Apulaisoikeuskanslerin sijaiseksi määrätty kansliapäällikkö Kimmo Hakonen on hoitanut vuoden 2018 aikana apulaisoikeuskanslerin sijaisen tehtäviä 155 päivää.

Tehtävät ja toimivaltuudet

Oikeuskanslerin perustehtävänä on varmistaa luottamusta Suomen valtiosäännön tavoitteiden sekä siihen liittyen kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen. 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 virkatointen lainmukaisuuden valvonta

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen 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 merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aihetta, hän voi merkityttää 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 pyydettäessä annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Edellä kuvattu pääosin ennakollinen virkatointen lainmukaisuuden valvonta kohdistuu valtioneuvoston osalta lähinnä valtioneuvoston yleisistuntoon ja ministerivaliokuntiin (valtioneuvoston jäsenten virkatointen 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 kokoontunut eduskunta. Eduskunnan ylimmän valtioelimen asemasta seuraa, että oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan ei kuulu eduskunnan valtiopäivätoiminnan valvonta tai kansanedustajien toiminnan valvonta edustajantoimessaan. 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 virkatointen 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 virka-apua, 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 ratkaisustaan 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 oikeuskanslerinvirastoon. Vuonna 2018 oikeuskanslerinvirastoon

saapui 3 hovioikeuksien ilmoitusta ja 27 poliisin ilmoitusta tuomarien virkarikosasioista. Oikeusrekisterikeskus lähettää oikeuskanslerille kuukausittain otoksen tuomioistuinten rangaistustuomioita koskevista päätösilmoitusjäljennöksistä.

Oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen 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 riistoa 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 2018 oikeuskansleri siirsi eduskunnan oikeusasiamiehelle 41 kanteluasiaa ja eduskunnan oikeusasiamies oikeuskanslerille 11 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 apulaisvaltakunnansyyttäjää virkarikoksesta syytettäessä 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 lain mukaisesta menettelystä taikka huomion kiinnittäminen hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin). Jos yleinen etu sitä vaatii, oikeuskanslerin on ryhdyttävä toimenpiteisiin oikaisun 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 hyvittä-

mään 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-asiassa 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.

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 virkasyyteasiat, rangaistustuomioiden 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 2018 oikeuskanslerinvirastossa oli 36 vakinaista virkaa, joista kaksi oli täyttämättä. Lisäksi kesäkuukausien aikana oli kaksi opiskelijaa määräaikaisina korkeakouluharjoittelijoina. Viraston henkilöstö jakautui kertomusvuoden lopussa henkilöstöryhmittäin seuraavasti:

- *johto 3* (oikeuskansleri, apulaisoikeuskansleri, kansliapäällikkö)
- *muut esimiehet 2* (2 esittelijäneuvosta, osastopäällikkönä)
- *esittelijät 20* (4 esittelijäneuvosta, 10 vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä, 2 oikeuskanslerinsihteeriä, 1 esittelijä, 3 notaaria)
- *muut asiantuntijat 3* (resurssihallinta-asiantuntija, tiedottaja, informaatikko)
- *virasto- ja toimistopalveluhenkilöstö 6* (kirjaaja, 2 toimistosihteeriä, ylivirastomestari, virastomestari, vahtimestari)

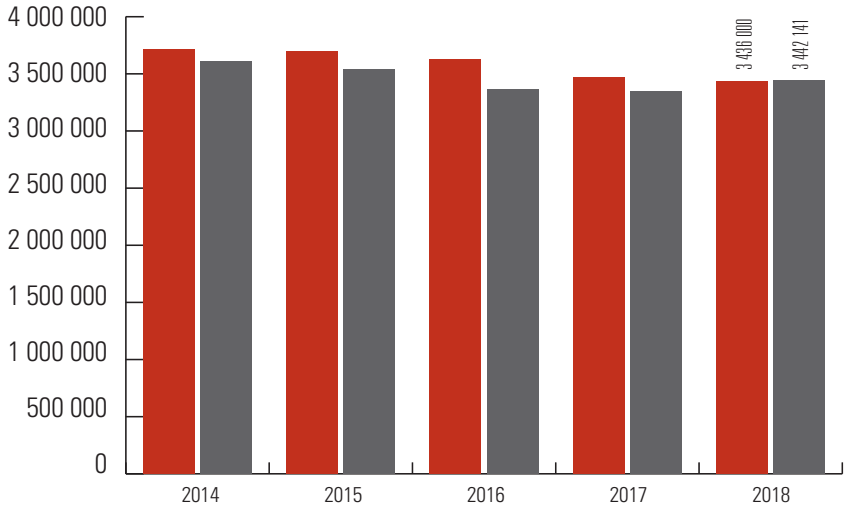
Viraston henkilöstö jakautui yksiköittäin seuraavasti:

- *johto 3*
- *valtioneuvostoasiain osasto 6*
- *oikeusvalvontaosasto 16*
- *hallintoyksikkö 9*

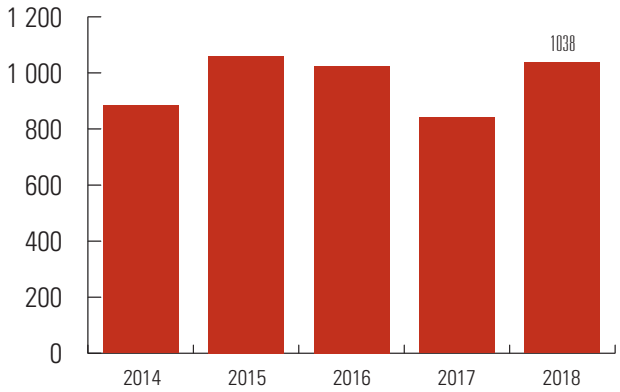
Talous

Vuodelle 2018 oikeuskanslerinviraston toimintamenoihin myönnettiin valtion talousarviossa 3 436 000 euron määräraha. Edelliseltä vuodelta siirtyi käytettäväksi 1 312 883 euroa.

Vuonna 2018 virasto käytti 3 442 141 euroa. Palkkausmenot muodostivat 79,8 % ja muut toimintamenot 20,2 % viraston kokonaismenoista.



= oikeuskanslerinvirastolle myönnetyt määrärahat
= oikeuskanslerinviraston käyttämät määrärahat



= 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)

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 kahdenvälistä yhteistyötä erityisesti sellaisten ulkomaisten elinten kanssa, joilla on samankaltaisia lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontatehtäviä kuin oikeuskanslerilla.

Oikeuskanslerinvirastolla on ollut kertomusvuonna edustaja ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jakoa selvittävässä ja arvioivassa työryhmässä, hallituksen esitysten laatimisohjetyöryhmässä, ministerin käsikirjaa valmistelevassa työryhmässä ja valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämisen valmisteluryhmässä. Lisäksi oikeuskanslerinviraston edustaja on osallistunut kansainvälistä apua koskevan päätöksenteon työryhmän työskentelyyn.

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 toimintamuotoja käytetään ja yhdistellään tarkoituksenmukaisella tavalla.

VISIO
Laillisuusvalvonta on vaikuttavaa, asiantuntevaa, riippumatonta ja joutuisaa.

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

- 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.
- 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.

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 ennakollista valvontaa pyytämällä hallituksen esitysten luonnoksia tarkastettavaksi lainvalmistelun loppuvaiheessa. Uuden menettelyn 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 ennakollisessa tarkastuksessa annetun palautteen huomioimista lopullisessa esityksessä. Hallituksen esitysten ennakollinen tarkastus edistää siten valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteon sujuvuutta ja luo luottamusta ylimmän valtiollisen päätöksenteon oikeudelliseen asianmukaisuuteen.

Hallituksen esitysten ennakollinen tarkastus toteutettiin vuonna 2018 suunnitelmallisesti siten, että hallituksen lainsäädäntösuunnitelmasta 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 tarkastettaviksi valittiin 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 kysymyk-

set. 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 täytäntöönpano sekä kansallisen liikkumavaran arvioinnin ja käytön asianmukaisuus.

Ennakollinen tarkastus omasta aloitteesta oli vuonna 2018 uusi valvontakeino, josta saatuja kokemuksia hyödynnetään valvontaa edelleen kehitettäessä. Tavoitteena on parantaa edelleen laillisuusvalvonnan vaikuttavuutta siirtämällä valvonnan painopistettä vielä aikaisempaan vaiheeseen eli lausuntojen antamiseen.

Oikeuskansleri on pyrkinyt tehostamaan säädösehdotusten laillisuusvalvontaa myös viestinnässään. Ministeriöitä on useissa eri yhteyksissä kannustettu pyytämään oikeuskanslerin lausuntoa hallituksen esityksistä ja asetuksista sekä toimittamaan niitä omasta aloitteestaan ennakolta tarkastettaviksi.

Hallituksen esityksistä ja asetusluonnoksista annettiin 93 lausuntoa vuonna 2018 (lausuntojen sisällöstä ks. 98). Lausuntojen määrä on viime vuosina jatkuvasti kasvanut. Vuonna 2018 tarkastettiin ennakolta 58 hallituksen esitystä, joista 47 tarkastettiin oikeuskanslerin aloitteesta. Ennakolta tarkastettujen hallituksen esitysten osuus oli 18 % kaikista eduskunnalle annetuista hallituksen esityksistä. Tarkastettujen esitysten aihepiireissä painottuivat maakuntien perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, henkilötietojen suoja ja sähköiset palvelut. Ennakolta tarkastetuista esityksistä kolmasosa ei antanut aihetta huomautuksiin. Pääosa tarkastuksissa annetusta palautteesta koski esitysten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksen perusteluja.

LAINVALMISTELUN LAILLISUUSVALVONTA
Kantelu
Neuvonta
Lausunto
Ennakko-tarkastus, neuvonta
Neuvonta
Lausunto
Neuvonta
Esi-valmistelu
Perus-valmistelu
Lausunto-menettely
Jatko-valmistelu
Valtio-neuvoston päätöksen-teko
Eduskunta-käsittely
Lain vahvista-minen
Lainvalmisteluprosessi
Aloite
Ennakko-tarkastus
Lista-tarkastus
Lista-tarkastus

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ LAINVALMISTELUN LAILLISUUSVALVONNASTA

Havaintoja puutteista

- Aikataulut ovat liian tiukkoja ja hankkeiden laajuuteen nähden epärealistisia.
- Kuuleminen on muodollista ja lausuntoajat lyhyitä.
- Poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun roolit ovat epäselviä.
- Poliittisten linjausten ja säädösehdotusten yhteyttä ei perustella riittävästi.
- Kaikkia samaan asiaan vaikuttavia näkökohtia ei oteta huomioon.
- Toimeenpanon ja soveltamisen näkökulma puuttuu.
- Virkamiestason yhteydenpito eduskunnan kanssa on vähäistä.
- Hallituksen esitysten yleisperustelut ovat liian pitkiä, mutta säännöskohtaiset perustelut ja säätämisjärjestyksen perustelut liian suppeita.
- Ministeriöiden lainvalmistelua ei tueta riittävästi.
- Osaaminen jakautuu epätasaisesti.

Kehittämiskohteita

- Valtioneuvoston johtamisessa erotetaan yhden vaalikauden aikana valmisteltavat asiat ja vaalikautta pitemmät laajat uudistukset.
- Yhteiskuntapolitiikan tavoitteet asetetaan niin, että lainvalmistelussa voidaan punnita eri keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi.
- Lainvalmistelu suunnitellaan sekä valtioneuvostossa että yksittäisissä hankkeissa, ja hankkeiden aikataulut asetetaan huolellista valmistelua silmällä pitäen.
- Lainsäädännön kokonaisuuden johdonmukaisuudesta huolehditaan ja yleislait otetaan huomioon.
- Valtioneuvoston yhteistä lainvalmistelun osaamista vahvistetaan sekä ministeriöissä varataan hankkeisiin riittävä ja monipuolinen osaaminen.
- Hallituksen esitysten tekstimääriä rajoitetaan.
- Lainvalmisteluun kehitetään digitaalisia työvälineitä.

Esittelylistojen tarkastus

Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen 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 päätöksenteon 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 miltään osin kuulu valtioneuvoston yleisistunnon tai tasavallan presidentin toimivaltaan.

Valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä käsitellään toistuvasti noin 150 eri asiatyyppiä sekä lisäksi harvoin tai yksittäistapauksina esiintyviä asiatyyppejä. Yleisimmin esiintyviä asioita ovat muun muassa hallituksen esitykset, lakien vahvistaminen, valtioneuvoston asetukset, virkanimitykset, valtioneuvoston kirjelmät EU-asioissa ja erilaiset valtiosopimuksiin liittyvät päätökset.

Hallituksen esityksiä tarkastettaessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, asetusten- ja määräystenantovaltuuksiin sekä säätämisjärjestyksen 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 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 määräämisestä lain vahvistamisen yhteydessä.

Valtioneuvoston asetuksista tarkastetaan perustuslain 80 §:ssä säädetyt 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 säädettävä 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 muodostamisessa 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 koskevissa päätöksissä 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 2018

Oikeuskanslerinvirastossa tarkastettiin kaikki valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn esittelylistat, jotka vuonna 2018 koskivat yhteensä 1 953 asiaa (vuonna 2017 1 841). Esittelylistoista 16 % (17 %) sisälsi yhden tai useamman virheen, jonka oikeuskanslerinvirasto pyysi korjaamaan. Virheistä 75 % (73 %) oli selkeästi oikeudellisia eli ne koskivat päätöksenteon toimivaltaa ja muita laillisia edellytyksiä sekä lakitekniikkaa. Lakiteknisiä virheitä oli lähinnä hallituksen esityksissä ja valtioneuvoston asetuksissa, joita ei ollut tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä. Oikeuskanslerinviraston korjauspyyntö johti 10 (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 35 (17) koski hallituksen esityksiä, joista 22 (13) 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 9 % (4 %) esittelylistoista käsiteltiin ainakin osittain oikeuskanslerinvirastossa ennen esittelylistojen jakamista päätöksentekoa varten. Etukäteen käsiteltyjen esittelylistojen osuus kasvoi merkittävästi, koska hallituksen esityksiä pyydettiin oikeuskanslerin aloitteesta ennakolta tarkastettaviksi (tarkemmin ks. s. 39).

Valtioneuvoston päätöksenteko vuonna 2018

Valtioneuvoston yleisistunnossa käsiteltiin vuonna 2018 yhteensä 1 563 asiaa (edellisenä vuonna 1 425). Hallitus antoi eduskunnalle 325 (203) hallituksen esitystä ja 94 (73) valtioneuvoston kirjelmää EU-asioista. Valtioneuvoston yleisistuntoja oli 55 (59).

Vuosi 2018 oli vaalikauden viimeinen vuosi, mikä valtioneuvoston työskentelyssä tarkoitti päättävien asioiden suurta määrää erityisesti vuoden loppupuolella. Päätöksenteon ennakollista valvontaa leimasi hallituksen esitysten suuri määrä sekä ministeriöiden tieto- ja kannanottopyynnöt, jotka koskivat eduskunnalle toimitettavia asiakirjoja ja valtioneuvoston edustajien menettelyä hallituksen esitysten eduskuntakäsittelyssä. Esimerkkinä voidaan mainita apulaisoikeuskanslerin lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 18.6.2018 toimitetusta vastineesta valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden lausuntoihin. Vastine koski maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta sekä asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp). Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö pyysivät ennen vastineen antamista lausuntoa siitä, voitiinko hallituksen esitysten käsittelyä jatkaa valiokunnassa vastineen pohjalta vai oliko asiasta annettava täydentävä hallituksen esitys. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallituksen esitysten täydentäminen ei ollut oikeudellisilla perusteilla välttämätöntä.

Tasavallan presidentin päätöksenteko vuonna 2018

Tasavallan presidentti teki valtioneuvostossa 390 päätöstä (edellisenä vuonna 416). Tasavallan presidentin esittelyjä oli 25 (25). Päätöksentekoa valvottaessa havaittu virheellinen menettely johti oikeuskanslerin toimenpiteisiin tapauksessa, jossa Ahvenanmaan suostumuksen pyytäminen viivästyi valtiosopimusasiassa (OKV/2/50/2018, ks. s. 48).

Tasavallan presidentti pyysi ennen päätöksentekoa oikeuskanslerilta perustuslain 108 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja kahdessa tapauksessa.

Ahvenanmaan maakuntapäivien aloite vaalilain muuttamisesta (M 3/2018 vp) käsiteltiin presidentin esittelyssä 21.9.2018. Presidentti tiedusteli oikeuskanslerilta päätöksenteon toimivaltaperustetta. Sen jälkeen presidentti päätti antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi presidentin toimivaltaa Ahvenanmaan itsehallintoasioissa koskevan perustuslain säännöksen nojalla. Pöytäkirjaan merkityn lausumansa mukaan presidentti teki päätöksen oikeuskanslerin selvityksen perusteella. Asiassa ei ollut Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan harkintavaltaa, vaan siinä oli kyse maakuntapäivien aloitteen toimittamisesta eduskunnalle.

Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (EV 77/2018 vp) käsiteltiin presidentin esittelyssä 5.10.2018. Eduskunta oli äänestyksellä hyväksynyt lakiehdotuksen julistamisen kiireelliseksi ja samalla hyväksynyt lain ilman uutta äänestystä. Oikeuskansleri ei esittänyt eduskunnassa noudatetun menettelyn perusteella perustuslain 112 §:ssä tarkoitettua huomautusta lain vahvistamisen laillisuudesta. Presidentti päätti vahvistaa lain ja merkityttää pöytäkirjaan lausuman. Lausumassaan presidentti totesi, että perustuslain sanamuodon mukaan eduskunnassa äänestetään ensin kiireelliseksi julistamisesta ja sen jälkeen itse lakiehdotuksesta. Tässä tapauksessa perustuslain muutos olisi erikseen tullut todeta hyväksytyksi. Eduskunnan yksimielinen tahto perustuslain muutoksesta oli riidaton, ja eduskunta oli yksimielisesti hyväksynyt menettelyn, jolla muutos eduskunnassa hyväksyttiin. Tämän vuoksi presidentti päätti vahvistaa lain. Hän kiinnitti kuitenkin eduskunnan huomiota siihen, että perustuslaissa säädettyä menettelyä oli syytä kirjaimellisesti noudattaa.

Tasavallan presidentti teki kaikki päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Vuonna 2018 ei siten ollut perustuslain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettuja päätöksentekotilanteita, joissa asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päätä siitä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Omat aloitteet

Viive Ahvenanmaan suostumuksen pyytämisessä

Oikeusministeriöstä esiteltiin tammikuussa 2018 tasavallan presidentille esitys Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen hankkimiseksi erään valtiosopimuksen voimaansaattamiseen. Sopimusta koskeva hallituksen esitys oli annettu eduskunnalle jo vuonna 2013, ja tasavallan presidentti oli hyväksynyt sopimuksen ja vahvistanut lain sopimuksen voimaansaattamisesta vuonna 2014.

Ahvenanmaan suostumusta maakunnan toimivaltaan kuuluvan sopimuksen voimaansaattamiseen tulee pyytää niin hyvissä ajoin, että vastaus ehditään saada ennen sopimuksen hyväksymisen esittelyä tasavallan presidentille. Oikeusministeriö hankkii maakuntapäivien suostumuksen toimivaltaisen ministeriön pyynnöstä.

Ahvenanmaan suostumusta pyydettiin yli kolme vuotta sen jälkeen, kun tasavallan presidentti oli hyväksynyt sopimuksen. Oikeusministeriön mukaan ulkoministeriö ei ollut ajoissa esittänyt pyyntöä suostumuksen hankkimiseksi. Ulkoministeriön mukaan viivästys johtui tiedonkulun puutteesta asiaa hoitaneessa toimintayksikössä. Tapahtuneen johdosta ulkoministeriössä oli tarkoitus kiinnittää entistä enemmän huomiota hallituksen esityksiä valmistelevien virkamiesten koulutukseen ja tehostaa heidän yhteistyötään ministeriön EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikön kanssa. Aiempaa enemmän huomiota oli tarkoitus kiinnittää myös siihen, että toimintayksiköissä säilyisi tieto vireillä olevan sopimuksen valmisteluvaiheesta.

Oikeuskansleri kiinnitti ulkoministeriön huomiota valtiosopimusten hyväksymis- ja voimaansaattamistoimissa edellytettävään huolellisuuteen ja täsmällisyyteen (OKV/2/50/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Kanteluratkaisut

Ulkoministerin menettely virkamatkalla

Oikeuskanslerille kanneltiin ulkoministeri Timo Soinin osallistumisesta abortinvastaiseen tilaisuuteen virkamatkallaan Kanadassa toukokuussa 2018. Tilaisuus oli kynttilävigilia, jossa rukoiltiin abortin uhrien muistoksi ja joka oli aloitus oikeutta aborttiin vastustavalle tapahtumalle. Soinin osallistuminen tilaisuuteen julkistettiin sosiaalisessa mediassa ulkoministerin osallistumisena abortin vastaiseen tapahtumaan.

Oikeuskanslerin mukaan uskonnonvapaus ja sananvapaus kuuluvat myös ulkoministerille. Soinin osallistumisessa kynttilävigiliaan oli kyse uskonnonharjoittamisesta, mutta samalla myös abortinvastaisesta kannanotosta. Valtiolta ja sen edustajana toimivalta henkilöltä edellytetään yleensä puolueetonta ja neutraalia suhtautumista eri vakaumuksiin. Virkamatkallaan Soini oli edustanut kotimaataan, jonka lainsäädännössä abortti on sallittu ja joka toimii ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan naisten ja tyttöjen oikeuksien ja muun muassa heidän seksuaali- ja lisääntymisterveytensä edistämiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsotaan oikeutetuksi ja perustelluksi rajoittaa henkilön virka-aseman perusteella hänen mahdollisuuttaan ilmentää uskoaan tietyissä virkatoimien hoitoon liittyvissä tilanteissa. Soinin menettelyä arvioitaessa oli punnittava sitä, miten uskonnonvapauden ja sananvapauden käyttö suhteutetaan ulkoministerin tehtävän vaatimuksiin. Ulkoministerillä on perustuslain mukaan toimivalta ilmaista Suomen ulkopoliittisia kantoja muille valtioille. Tämä asettaa hänen toimintamahdollisuuksilleen rajoituksia silloin, kun hän matkustaa Suomen valtion edustajana ulkomailla. Tähän toimivaltaan ja siitä johtuviin velvoitteisiin kuuluu huolehtia siitä, että kannanotot ja toimenpiteet valtion edustajana eivät ole sekoitettavissa kannanottoihin ja toimintaan yksityishenkilönä tai kansanedustajana.

Oikeuskansleri piti ongelmallisena sitä, että valtioneuvoston jäsen ja nimenomaan ulkoministeri, jolla on toimivalta esittää Suomen ulkopoliittisia kantoja, otti kantaa aborttioikeutta vastaan virkamatkansa aikana, vaikkakin vapaa-ajallaan. Oikeuskanslerin mukaan menettely oli omiaan lisäämään virheellisen tulkinnan mahdollisuutta ja vaaraa siitä, että virkamatkan kohdemaassa olisi voinut syntyä mielikuva Suomen virallisesta kannasta tai linjasta. Sen sijaan poliittinen arviointi siitä, oliko Soinin menettely yhteensopiva Suomen ulko- tai sisäpoliittisen linjan kanssa, ei kuulunut laillisuusvalvojan tehtäviin, vaan poliittisen ministerivastuun piiriin.

Johtopäätöksenään oikeuskansleri totesi, että ulkoministeri Soinin ei voitu osoittaa toimineen asiassa lainvastaisesti. Oikeuskansleri kiinnitti kuitenkin Soinin huomiota siihen, että ulkoministerin olisi matkustaessaan Suomen valtion

edustajana toisessa valtiossa perusteltua noudattaa erityistä varovaisuutta ja harkittua pidättyvyyttä kannanotoissaan, jotta ministerin menettely ei antaisi aihetta väärinkäsityksiin tai epäilyksiin siitä, mitkä ovat Suomen valtion ja mitkä hänen omia kantojaan (OKV/987/1/2018 ym.; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Vientiluvan myöntäminen puolustustarvikkeille

Valtioneuvosto myönsi marraskuussa 2015 Patria Land Systems Oy:n ajoneuvoille ja varaosille puolustustarvikkeiden vientiluvan Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin ja hyväksyi tammikuussa 2018 luvan voimassaolon jatkamisen vielä toimittamatta olleita varaosia varten. Kantelussa oikeuskansleria pyydettiin tutkimaan, olivatko nämä päätökset lainmukaisia.

Puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain mukaan vientiluvan myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan. Harkintaa ohjaavat Suomea sitovina oikeudellisina velvoitteina YK:n asekauppasopimus ja sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskeva EU:n yhteinen kanta. Kokonaisharkinnassa otetaan huomioon EU:n yhteisen kannan mukaiset lupaharkinnan perusteet, joita ovat muun muassa kansainvälisten sitoumusten, kuten YK:n asekauppasopimuksen, noudattaminen, ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden säilyminen. EU:n yhteinen kanta sallii myös kaupallisten ja teollisten etujen huomioon ottamisen, mutta ne eivät saa vaikuttaa edellä mainittujen perusteiden soveltamiseen. Kokonaisharkinnassa on lisäksi huomioitava Suomen kansalliseen huoltovarmuuteen liittyviä tekijöitä.

Kokonaisharkintaan kuuluu myös ulko- ja turvallisuuspoliittinen arvio, jonka tekemisestä vastaa ulkoministeriö. Ulkoministeriön on annettava puolustusministeriölle lausunto lupahakemuksesta, jonka ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä edellyttää. Ulkoministeriö päätyi lokakuussa 2015 myönteiseen arvioon ajoneuvoista. Ajoneuvot toimitettiin aseistamattomina, eikä arviota tehtäessä katsottu olevan riskiä siitä, että niitä käytettäisiin YK:n asekauppasopimuksen tai EU:n yhteisen kannan vastaisesti esimerkiksi vakaviin ihmisoikeuksien tai humanitaarisen oikeuden loukkauksiin. Vientilupa oli linjassa muiden EU-maiden vastaavien päätösten kanssa, sillä yksikään EU-maa ei ollut tehnyt kielteisiä päätöksiä ajoneuvojen viennistä Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin.

Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien maajoukkojen osallistuminen Jemenin konfliktiin ja Jemenin humanitaarisen tilanteen vaikeutuminen olivat ulkoministeriön ja puolustusministeriön tiedossa siinä vaiheessa, kun tammikuussa 2018 myönnettiin lupa edellä mainittuun kauppaan liittyviin varaosatoimituksiin. Puolustusministeriö korosti selvityksessään, että tammikuun 2018 vientiluvassa oli kyse aiemmin myönnetyn vientiluvan mukaisten toimitusten loppuunsaattamisesta. Lain perustelujen mukaan lähtökohtana on luvan myöntäminen varaosatoimituksiin. Myönteiseen päätökseen vaikutti selvitysten perusteella se, että varaosien viennin epääminen olisi johtanut luvan hakijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen ja mahdollisesti sopimusrikkomuksiin. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tämä seikka ja aikaisemman luvan mukaisten sopimusten loppuun saattaminen voitiin ottaa kokonaisharkinnassa huomioon.

Oikeuskanslerin valvonta valtioneuvoston vientilupa-asioissa on luonteeltaan oikeudellista. Laillisuusvalvonnan keinoin ei lähtökohtaisesti voida puuttua ulko- ja turvallisuuspoliittiseen harkintaan, ellei harkintavaltaa ole käytetty ilmeisen väärin. Selvityksen perusteella vienti-

lupapäätöstä valmisteltaessa oli harkittu YK:n asekauppasopimuksen ja EU:n yhteisen kannan mukaisia seikkoja ja hankittu puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain mukaiset lausunnot. Oikeuskanslerin mukaan hänellä ei ollut oikeudellisia perusteita arvioida, että valtioneuvosto olisi menetellyt lainvastaisesti tai ylittänyt harkintavaltansa, kun se päätti puolustustarvikkeiden vientiluvasta Yhdistyneisiin Arabiemiirikuntiin. Oikeuskansleri totesi kuitenkin, että tammikuun 2018 vientilupapäätöstä voitiin pitää kritiikille alttiina Yhdistyneiden Arabiemiirikuntien Jemenin konfliktiin osallistumisen ja Jemenin muuttuneiden olosuhteiden vuoksi. Oikeuskansleri huomautti myös, että selvityksestä ei ilmennyt, miten yksityiskohtaisesti valmistelussa oli arvioitu muun muassa YK:n ihmisoikeustoimikunnan ja muiden YK:n raporttien mukaista tilannetta Jemenissä (OKV/175/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Pääministerin menettely Twitter-palvelun käytössä

Kantelussa arvosteltiin pääministeri Juha Sipilää siitä, että hän oli estänyt joiltakin henkilöiltä pääsyn lukemaan Twitter-kanavansa päivityksiä, ja kysyttiin, voiko valtion ylimpään johtoon kuuluvan henkilön virallisen tiedotuskanavan tiedonsaantioikeutta rajoittaa.

Sipilän Twitter-tililtä https://twitter.com/juhasipila ilmeni, että Sipilä oli pääministeri ja Keskustan puheenjohtaja. Sipilän twiitit koskivat muun muassa hänen pääministerinä tekemiään valtiovierailuja ja tapaamisia muiden valtioiden päämiesten kanssa sekä hänen vierailujaan kotimaassa.

Pääministerinä Sipilän käytettävissä pääministerin virkatoimista viestimiseen olivat muun muassa valtioneuvoston ja valtioneuvoston kanslian verkkosivut sekä valtioneuvoston Twitter-tili. Pääministerin virkatoimien hoitamiseen liittyvistä asioista, kuten valtiovierailuista, valmisteltavina olevista asioista sekä tehdyistä päätöksistä. tiedotettiin näiden kautta. Sipilän henkilökohtaisella Twitter-tilillä ei todettu kantelussa esitetyllä tavalla, että kyseessä olisi virallinen tiedotuskanava.

Oikeuskansleri totesi, että pääministerin ja toisaalta puolueen puheenjohtajan ja kansanedustajan roolia ei voitu selkeästi erottaa Twitter-kanavan tyyppisessä tiedonvälityksessä. Kun Sipilän henkilökohtaisella Twitter-tilillään julkaisemat twiitit sisälsivät tietoa meneillään olevista, pääministerin tehtäviin liittyvistä asioista, twiittejä ei voitu selvästi erottaa pääministerin muusta tiedottamisesta. Sipilän Twitter-tili oli kuitenkin avoin, ja tilin päivitykset olivat ilman kirjautumista kaikkien luettavissa. Twitter-tilillä asetettu esto vaikutti lähinnä sen kohteena olevan henkilön mahdollisuuteen kommentoida tai uudelleen twiitata sen kanavan twiittejä. Se vaikutti näin ollen jossain määrin siihen, millä keinoilla eston kohteena oleva henkilö saattoi osallistua yhteiskunnallisista asioista käytävään keskusteluun Twitterissä. Mahdollinen esto ei kuitenkaan kantelussa esitetyllä tavalla rajoittanut avoimella Twitter-tilillä olevien tietojen saamista. Kantelu ei näin ollen antanut aihetta oikeuskanslerin toimenpiteisiin (OKV/1045/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Valtioneuvoston menettely GCM-kompaktin kansallisessa käsittelyssä

Kanteluissa arvosteltiin sitä, että valtioneuvosto ei ollut saattanut ns. GCM-kompaktia eli turvallista, järjestäytynyttä ja sääntöjenmukaista siirtolaisuutta koskevaa globaalia asiakirjaa eduskunnan hyväksyttäväksi perustuslain 94 §:ssä tarkoitettuna valtiosopimuksena.

Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

Oikeuskansleri totesi, että perustuslain käsitteitä valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite ei ole perustuslaissa tai muussakaan lainsäädännössä määritelty. Valtiosopimuksen määritelmään sisältyy ajatus siitä, että valtiosopimus luo kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka sitovat osapuolia kansainvälisen oikeuden subjekteina.

GCM-kompaktista laaditussa asiakirjassa todettiin nimenomaisesti, että se ei ollut oikeudellisesti sitova. Tämä oli myös todettu eduskunnalle toimitetuissa selvityksissä. Oikeuskansleri katsoi, ettei asiassa ollut oikeudellisia perusteita arvioida asiaa toisin. Oikeuskanslerin mukaan valtioneuvosto tai muukaan hänen valvontavaltaansa kuuluva taho ei menetellyt lainvastaisesti, kun asiakirjaa ei saatettu eduskunnan hyväksyttäväksi valtiosopimuksena tai muuna kansainvälisenä velvoitteena (OKV/1940/1/2018 ja OKV/1947/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Lausunnot

Säädösehdotuksia yms. koskevien lausuntopyyntöjen johdosta

Hallituksen esityksistä ja asetuksista 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 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.

Miehittämätön ilmailu ja lennokkitoiminta

Oikeuskansleri antoi lausunnon miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistä koskevasta työryhmän mietinnöstä. Hän totesi, että esityksessä ei ollut arvioitu omaisuudensuojan rajoittamista eikä Puolustusvoimille ehdotettuja uusia toimivaltuuksia suhteessa perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan lausuntokäytäntöön. Säätämisjärjestysperusteluita oli tarpeen täydentää myös luottamuksellisen viestinnän suojan erityisten rajoitusedellytysten kannalta (OKV/74/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Tutkijoiden, opiskelijoiden, harjoittelijoiden ja au pairien maahantulo

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksiä, kun kyseessä oli opiskelu, tutkimus, työharjoittelu tai EU:n vapaaehtoisohjelmien puitteissa tehty vapaaehtoistyö. Esityksen tarkoituksena oli panna täytäntöön Euroopan unionin direktiivi. Lisäksi ehdotettiin, että au pair -sijoituksen perusteella myönnettävästä oleskeluluvasta säädettäisiin ulkomaalaislaissa.

Esityksen mukaan Maahanmuuttovirastolla olisi ollut aikaisempaa sääntelyä vastaavasti oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos hallinto-oikeus kumoaisi viraston päätöksen tai muuttaisi sitä. Oikeuskansleri totesi, että perustuslakivaliokunta on suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta. Esityksessä oli sen vuoksi tarpeen esittää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiset perustelut ja sisällyttää ne myös

säätämisjärjestysperusteluihin. Säätämisjärjestysperusteluita tuli tarkentaa muutenkin siten, että niistä saisi oikean kuvan esityksen liittymisestä perustuslakiin ja perusoikeuksien toteutumiseen. Uusien säännösten oikeusturvaa koskevien ratkaisujen perustuslainmukaisuus oli myös syytä todeta.

Au paireja koskevaa sääntelyä oikeuskansleri piti tervetulleena uudistuksena. Hän kuitenkin totesi, että esityksessä oli käytetty osittain epäselvää ja monitulkintaista terminologiaa. Lainsäädännön selkeyteen ja käytännön sovellettavuuteen tuli oikeuskanslerin mukaan kiinnittää enemmän huomiota. Koska au pairit ovat haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä, joita kansainvälisesti koskee palkattoman työn ja jopa ihmiskaupan riski, esityksen perusteluissa tuli tuoda korostuneemmin esiin viikkotyöajan enimmäismäärä 30 tuntia (OKV/73/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Henkilötietojen käsittely poliisitoimessa

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jolla oli tarkoitus uudistaa henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskeva lainsäädäntö. Lainsäädännössä huomioitaisiin ja pantaisiin täytäntöön Euroopan unionin sääntelyä.

Oikeuskansleri piti esitettyä sääntelyä perusteltuna ja katsoi sen vastaavan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin asettamia vaatimuksia. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettava laki olisi erityislaki suhteessa valmisteltavana olevaan ns. rikosasioiden tietosuojalakiin. Oikeuskansleri totesi, että ehdotusten viimeistelyssä ja myös käytännön ohjeistuksessa ja neuvonnassa oli tarpeen huolehtia lainsäädäntökokonaisuuden ymmärrettävyydestä ja johdonmukaisuudesta. Sekä poliisille että kansalaisille olisi oltava selvää, mitä lakia kulloinkin sovelletaan. Ohjeistuksen ohella tuli myös varmistaa edelleen hyvien tietosuojakäytäntöjen toteutuminen ja niiden valvonta poliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa.

Esityksellä oli tarkoitus lisätä poliisin oikeutta käsitellä henkilötietoja. Esimerkiksi poliisin oikeudet käsitellä yksittäiseen tehtävään liittymättömiä henkilötietoja laajentuisivat merkittävästi. Koska muutos rajoittaisi perustuslaissa turvattua yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa, se tulisi oikeuskanslerin mukaan perustella myös säätämisjärjestysperusteluissa. Muutenkin oli tarkistettava, että kaikista henkilötietojen käsittelyoikeuksien laajennuksista olisi säätämisjärjestysperusteluissa kokoava tarkastelu. Koska esitys sisälsi yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisiä asioita ja koska osa säätämisjärjestystä koskevista kysymyksistä oli tulkinnanvaraisia, esityksestä tuli oikeuskanslerin mukaan pyytää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeuskansleri piti hyvänä sitä, että esityksellä oli tarkoitus luoda asianmukaiset oikeudelliset perusteet väkivallan tai muun rikoksen uhan alla olevien henkilöiden rekisteröinnille poliisin tietojärjestelmiin. Tältä osin oli vielä kiinnitettävä erityistä huomiota uhria koskevien tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja suojaamiseen sekä oikeusturvakeinoihin, jotta rekisteröinti tällä perusteella ei entisestään heikentäisi uhrin asemaa.

Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan luvun soveltamisalan oikeuskansleri katsoi olevan epäselvä. Hän esitti, että soveltamisalaa täsmennettäisiin koskemaan vain Suojelupoliisin erityistehtävän mukaisten henkilötietojen käsittelyä tai että luvussa vaihtoehtoisesti säädettäisiin sovellettavasta lainsäädännöstä ja menettelyistä, kun Suojelupoliisi käsittelee muita henkilötietoja (OKV/76/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Turvatoimet Maahanmuuttovirastossa

Oikeuskansleri antoi lausunnon turvatoimia Maahanmuuttovirastossa koskevasta hallituksen esityksestä. Hän piti perusteltuna sääntelyä, jolla pyrittäisiin edistämään muun ohella Maahanmuuttoviraston henkilöstön turvallisuutta.

Oikeuskansleri totesi, että ehdotetut säännökset merkitsivät puuttumista perusoikeuksiin. Esityksessä selostettiin perustuslakivaliokunnan kannanottoja aiempiin vastaavan tyyppisiin turvatoimia koskeviin esityksiin, mutta siinä ei juurikaan perusteltu sitä, miksi perusoikeuksiin puuttumista voitiin pitää hyväksyttävänä turvattaessa Maahanmuuttoviraston toimintaa sekä säilytettäessä turvallisuus ja järjestys sen käytössä olevissa tiloissa.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös turvatarkastajaksi hyväksymisen peruuttamista koskevan sääntelyn sijaintiin lakiluonnoksessa ja turvatoimialue-käsitteen tarpeettomaan käyttöön (OKV/5/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Martikainen).

Liikenne- ja viestintäviraston perustaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin Liikenteen turvallisuusviraston, Viestintäviraston ja Liikenneviraston tiettyjen toimintojen yhdistämistä uudeksi Liikenne- ja viestintävirastoksi. Liikenneviraston jäljellä olevat toiminnot tulisivat uuden Väyläviraston tehtäväksi. Lisäksi ehdotettiin Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamista osakeyhtiöksi.

Esitys koski pääasiassa virasto-organisaatiota ja tehtävien organisointia. Oikeuskansleri totesi esityksen kuitenkin olevan viraston tehtävien osalta (mukaan lukien viraston pääjohtajan alaisuudessa toimiva Kyberturvallisuuskeskus) merkityksellinen perustuslaissa suojatun viestinnän luottamuksellisuuden ja henkilötietojen suojan sekä niihin liittyvän tietoturvallisuuden kannalta. Tämä tuli ottaa huomioon esityksen perustuslakia ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa.

Esityksellä oli yhteys EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sitä täydentävään tietosuojalakiin. Esityksen viimeistelyssä oli oikeuskanslerin mukaan perusteltua tietosuojan tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi tarkastella yhteistyössä oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun kanssa myös tietosuoja-asetuksen toimeenpanosta johtuvia vaatimuksia.

Oikeuskansleri esitti myös, että yksityisille palveluntuottajille siirrettäviä tehtäviä koskevaa säännöstä tarkennettaisiin. Tehtävien siirtämistä oli tarpeen perustella vahvemmin tehtävien tarkoituksenmukaisen järjestämisen kannalta, ja tehtävien luonnetta ja sisältöä tuli selventää. Säätämisjärjestysperusteluita oli tarpeen täydentää sen varmistamiseksi, että julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle koskevia perustuslain säännöksiä sovellettaisiin oikein.

Oikeuskansleri kehotti myös täydentämään organisaatiouudistuksen vaikutusten arviointia ennen hallituksen esityksen antamista (OKV/4/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Eläinten hyvinvointi

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi eläinten hyvinvoinnista. Hän arvioi esityksessä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle sekä kotirauhan ja yksityisyyden suojaa. Hän piti lain hallinnollisia säännöksiä puutteellisina.

Esityksen mukaan viranomaisen apuna eläinsuojelutehtävissä olisi voitu käyttää asiantuntijaa tai avustajaa, jolla olisi tehtävän luonteeseen nähden riittävä pätevyys. Oikeuskansleri totesi pe-

rustuslain edellyttävän, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tämän edellytyksen toteutumisesta asiantuntijoiden ja avustajien toiminnassa oli huolehdittava sääntelyn tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Esityksen perusteluja ja myös säätämisjärjestyksen perusteluja oli syytä tältä osin täydentää.

Asiantuntija tai avustaja olisi esityksen mukaan voinut mennä kotirauhan piiriin kuuluvaan tilaan vain yhdessä viranomaisen kanssa. Oikeuskanslerin mukaan esityksessä tuli arvioida tarkemmin esimerkiksi sitä, millaiset tilat voivat kuulua kotirauhan piiriin. Kotirauhan suojaa ja ulottuvuutta tuli arvioida tarkemmin myös suhteessa ehdotukseen, jonka mukaan eläinsuojelun viranomaistoimintaan perehdyttävää harjoittelua suorittavalla opiskelijalla olisi oikeus olla läsnä valvontaa ja tarkastuksia tehtäessä.

Esityksen mukaan asiantuntijalla ja avustajalla olisi ollut oikeus saada käyttöönsä salassapitosäännösten estämättä tehtävän suorittamisen kannalta tarpeelliset tiedot. Oikeuskansleri piti näitä säännöksiä ongelmallisina perustuslaissa säädetyn yksityiselämän suojan kannalta. Sekä eläinsuojeluviranomaisen että asiantuntijan ja avustajan tiedonsaantioikeutta tuli käsitellä säätämisjärjestysperusteluissa yksityisyyden suojan kannalta ja ottaa erityisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Ehdotetusta teurastamoiden kameravalvonnasta oikeuskansleri totesi, että säätämisjärjestysperusteluissa tuli arvioida menettelyn hyväksyttävyyttä työntekijöiden yksityisyyden suojan kannalta (OKV/77/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Varhaiskasvatus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä varhaiskasvatuslaiksi.

Oikeuskansleri totesi, että vaikka varhaiskasvatus on nykyisin ymmärretty osaksi lapsen opinpolkua, se on perustuslain näkökulmasta edelleen myös perustuslaissa tarkoitettu sosiaalipalvelu ja siten lapsen hyvinvoinnin ja kasvun edellytysten tukemisen velvoitteen piirissä. Näin varhaiskasvatukseen kohdistuu perustuslain mukainen palveluiden riittävyysvaatimus. Johtuen osin tästä ja osin varhaiskasvatuksen suuresta merkityksestä yksilöille varhaiskasvatukseen kohdistuu myös vaatimus yhdenvertaisuuden ja palveluiden tosiasiallisen saavutettavuuden edistämisestä.

Esityksen mukaan kunnan oli pyrittävä järjestämään varhaiskasvatusta niin sanottuna lähipalveluna. Oikeuskansleri katsoi, että esityksessä oli perusteltua selvemmin korostaa lapsen edun ensisijaisuutta haettaessa sisältöä varhaiskasvatuksen järjestämiselle. Varsinkin lähipalvelun luonnetta oli tarpeen selkeyttää säännöksissä. Lisäksi oli varmistauduttava siitä, että palveluiden järjestäjät myös tosiasiallisesti pystyisivät järjestämään varhaiskasvatuksen palveluita.

Esitykseen sisältyi varhaiskasvatuksen henkilöstörakenteen muuttaminen niin, että korkeasti koulutettua henkilöstöä olisi päiväkodeissa aikaisempaa enemmän. Oikeuskansleri katsoi, että esityksen sijaisuuksia koskeva sääntely ei tukenut tätä tavoitetta. Sen mukaan kaikkiin tehtäviin olisi voitu pätevien henkilöiden puuttuessa ottaa enintään vuodeksi henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella arvioitaisiin olevan riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen. Esityksen perusteella vaikutti siltä, että pätevien hakijoiden puuttuessa olisi voitu vuoden jaksoissa palkata määräämättömäksi ajaksi henkilöitä, jotka eivät täytä kelpoisuusvaatimuksia. Oikeuskanslerin mukaan säännös oli sisällöltään liian väljä, eikä se toteuttanut lain tavoitteita lapsen edun toteutu-

misesta tai varhaiskasvatuksen pedagogisen merkityksen lisäämisestä.

Esityksen säännös yksityisiltä varhaiskasvatuspalveluiden tuottajilta edellytettävästä ilmoittautumismenettelystä rinnastui oikeuskanslerin mukaan asiallisesti lupamenettelyyn. Säännöstä oli selkeytettävä samoin kuin esityksen keskenään ristiriitaisia säännöksiä varhaiskasvatusta koskevien kanteluiden tutkimisajasta.

Henkilöstörakenteen muuttamisesta ja uudenlaisen tietovarannon luomisesta olisi aiheutunut varhaiskasvatuksen järjestäjille merkittäviä kustannusten lisäyksiä. Oikeuskansleri katsoi, että esityksen taloudellisia vaikutuksia oli tältä osin selvitettävä tarkemmin sekä tarkasteltava kuntien tosiasiallisia edellytyksiä täyttää niille asetettavat vaatimukset. Samoin oli suoritettava EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu tietosuojavaikutusten arviointi (OKV/9/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kauppila).

Julkiset kuulutukset

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä julkisia kuulutuksia ja yleistiedoksiantoa koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotettiin, että kuulutus ja ilmoitus julkaistaisiin ensisijaisesti yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota muutosehdotusten myötä lisääntyvään viranomaisten vastuuseen ja velvollisuuteen tarkoin perehtyä kunkin asian mahdollisiin salassapitokysymyksiin, tietosuojaongelmiin ja vaativiinkin rajanvetoihin siitä, minkälaisia tietoja verkkoon tulee viedä, voi viedä ja ei saa viedä. Toisaalta kaikilla ei tosiasiassa ole pääsyä viranomaisten verkkosivuille. Lisäksi hän kiinnitti huomiota EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaikutuksiin henkilötietojen sähköisessä käsittelyssä. Käsittelyllä tulee unionin oikeuden soveltamisalalla olla tietosuoja-asetuksessa tai sen mukaisessa kansallisessa lainsäädännössä säädetty käsittelyperuste. Hallintolaissa olisikin ollut tarpeen riittävästi säätää yleistiedoksiannossa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä viranomaisen tehtävänä (OKV/10/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Räty).

Digitaaliset palvelut

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksellä oli tarkoitus panna täytäntöön EU:n saavutettavuusdirektiivi ja antaa säännökset viranomaisten velvollisuudesta järjestää digitaalisia palveluja hallinnon asiakkaille.

Oikeuskansleri piti ehdotettua lakia tarpeellisena. Hän kiinnitti kuitenkin huomiota viranomaisen määritelmään, joka oli jonkin verran tavanomaista laajempi. Lisäksi oikeuskansleri esitti digitaalisten palvelujen tarjoamisesta ehdotetun lain nimen uudelleen arvioimista, koska lain keskeisenä tavoitteena oli parantaa viranomaisten ja muiden julkisia palveluja tuottavien tahojen tarjoamien sähköisten palvelujen saatavuutta (OKV/3/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Maantielaki

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä maantielain muuttamiseksi.

Valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa koskevan säännöksen perusteluissa käsiteltiin eduskunnan kuulemista ennen kuin valtioneuvosto hyväksyisi suunnitelman. Apulaisoikeuskansleri totesi, että esityksessä on ilmeisesti tarkoitettu selontekomenettelyä ilmoituksen ja tiedonannon sijasta.

Esityksen mukaan avustavia maastotehtäviä olisi voitu antaa yksityisen palveluntuottajan hoidettaviksi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan siirrettäviksi tarkoitetut tehtävät tuli kuvata tarkemmin ja esityksessä oli pyrittävä arvioimaan, mitkä tehtävistä olivat julkisia hallintotehtäviä. Jos julkisia hallintotehtäviä ei kaikilta osin ollut mahdollista erottaa tehtäväkokonaisuudesta, myös tämä oli perusteltava. Samoin esityksessä tuli perustella eri tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuus (OKV/12/20/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotettiin, että työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä olisi aikaisempaa laajemmin mahdollista siirtää yksityisille palveluntuottajille. Palveluntuottajat olisivat voineet haastatella työnhakijoita sekä arvioida työnhakijan palvelutarpeen ja laatia työllistymissuunnitelman hänen kanssaan. Esityksessä ehdotettiin myös luopumista työ- ja elinkeinotoimiston sitovista työvoimapoliittisista lausunnoista, jotka koskivat työnhakijan osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin. Lausunnot oli tarkoitus korvata työ- ja elinkeinotoimiston ilmoituksilla, joiden perusteella muun muassa työttömyyskassat päättäisivät palveluihin osallistumisen vaikutuksista työnhakijan työttömyysetuuksiin.

Oikeuskansleri katsoi, että yksityisille palveluntuottajille siirrettävien tehtävien hoidon tarkoituksenmukaisuutta ei ollut riittävästi perusteltu perustuslain näkökulmasta. Palveluntuottajien virkavastuuta koskevaa sääntelyä oli myös tarpeen täydentää. Lisäksi oikeuskansleri piti tarpeellisena arvioida jatkovalmistelussa, oliko työvoimapoliittisten lausuntojen korvaaminen ilmoituksilla perustuslaissa tarkoitettua julkisten hallintotehtävien siirtämistä työ- ja elinkeinotoimistoilta työttömyyskassoille (OKV/14/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Kansalaisuusvaatimukset Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa

Oikeuskansleri antoi lausunnot hallituksen esityksistä, joilla muutettaisiin Puolustusvoimista ja Maanpuolustuskorkeakoulusta annettuja lakeja sekä rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia. Esityksissä ehdotettiin, että Puolustusvoimien sotilasvirkaan voitaisiin nimittää vain Suomen kansalainen, jolla ei ole muun valtion kansalaisuutta. Vastaava vaatimus olisi koskenut opiskelijoiden valintaa upseerin virkaan johtaviin opintoihin. Rajavartiolaitoksen sotilasvirkojen kelpoisuusvaatimukseksi ehdotettiin Suomen kansalaisuutta koskevan vaatimuksen lisäksi sitä, että nimitettävällä ei olisi muuta kansalaisuutta sellaisessa valtiossa, jossa Suomen kansalaisella ei ole mahdollisuutta päästä sotilasvirkaan. Vastaava vaatimus koskisi rajavartijan peruskurssille valittavia opiskelijoita.

Oikeuskansleri katsoi, että esityksissä tuli arvioida tarkemmin, ovatko ne Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten mukaisia. Tällaisia sopimuksia ovat kansalaisuudesta tehty eurooppalainen yleissopimus ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus. Oikeuskansleri totesi esitysten merkitsevän poikkeamista perustuslaissa säädetystä yhdenvertaisuuden periaatteesta. Poikkeaminen edellyttää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää syytä, ja sen tulee myös täyttää oikeasuhtaisuutta ja suhteellisuutta koskevat vaatimukset. Esitysten perusteluja tuli tältä osin täydentää.

Lisäksi oikeuskansleri katsoi, että kansalaisuusvaatimuksesta myönnettävän erivapauden perusteista oli säädettävä laissa. Oikeuskansleri piti myös perusteltuna perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä esityksistä (OKV/13/20/2018 ja OKV/15/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Rikoslain muuttaminen maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin muutoksia rikoslakiin maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen vuoksi. Hän kiinnitti huomiota rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisalan epäjohdonmukaisuuteen, koska julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellinen virkavastuu olisi joissakin tilanteissa ollut rajatumpi kuin vastaavanlaista tehtävää suorittavan yksityisen palveluntarjoajan työntekijän vastuu.

Hallituksen esityksessä laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa oli säännös yksityisten palveluntuottajien palveluksessa olevien henkilöiden rikosoikeudellisesta virkavastuusta palveluja annettaessa. Sen mukaan näihin henkilöihin sovellettaisiin rikoslain rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän suorittaessaan valinnanvapautta koskevassa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Heihin sovellettaisiin siten muun ohella virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä. Toisaalta esimerkiksi maakunnan palveluksessa oleviin työntekijöihin, jotka eivät olisi virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa maakuntaan, sovellettaisiin rikoslain sääntelyä vain rajoitetusti, jos kyse ei olisi julkisen vallan käyttämisestä. Virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa sääntelyä ei siten sovellettaisi silloinkaan, kun kyse olisi valinnanvapautta koskevassa laissa tarkoitetuista tehtävistä (OKV/18/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Martikainen).

Ministerin vala ja vakuutus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jonka mukaan ministerin olisi ennen tehtävään ryhtymistään vannottava ministerin juhlallinen vala tai annettava ministerin juhlallinen vakuutus. Ehdotuksella oli tarkoitus korvata ministerin virkavala tai virkavakuutus sekä tuomarinvakuutus.

Oikeuskansleri totesi perustuslaissa turvatun uskonnonvapauden koskevan myös ministereitä. Toisaalta ministerit käyttävät perustuslain mukaan valtioneuvoston jäseninä ylintä maallista hallitusvaltaa. Heillä on virkatoimissaan velvollisuus noudattaa yhdenvertaisuuden periaatetta ja muun muassa uskontoon perustuvan syrjinnän kieltoa sekä edistää yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Oikeuskanslerin mukaan perustuslaista ja muusta lainsäädännöstä ilmenevien periaatteiden valossa olisi ollut oikeudellisesti paremmin perusteltua, että ministerit eivät vannoisi uskonnollista ministerin valaa, vaan antaisivat ainoastaan ministerin vakuutuksen. Tämä olisi ollut myös johdonmukaista sen vuoksi, että tasavallan presidentti antaa toimeensa ryhtyessään juhlallisen vakuutuksen perustuslain nojalla (OKV/19/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Reservipoliisi

Oikeuskansleri antoi lausunnon ehdotuksesta reservipoliisia koskevaksi lainsäädännöksi, jolla oli tarkoitus korvata täydennyspoliisia koskeva sääntely.

Ehdotuksen mukaan Poliisihallitus värväisi sopivia vapaaehtoisia henkilöitä, jotka sitoutui-

sivat palvelemaan poliisitehtävissä poikkeukselliseissa yhteiskunnallisissa tilanteissa eli normaaliolojen häiriötilanteissa, poikkeusoloissa ja puolustustilassa. Reservipoliisin käyttöönotosta päättäisi valtioneuvosto, ja tämän jälkeen Poliisihallitus nimittäisi reservipoliisit määräaikaiseen virkasuhteeseen. Järjestelmän tarkoituksena oli vapauttaa ammattipoliiseja poliisin ydintehtäviin. Reservipoliisit toimisivat ammattipoliisien apuna ja välittömässä ohjauksessa. Heille annettaisiin peruskoulutus ja säännöllisesti lisäkoulutusta.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota reservipoliisien toimivaltuuksien ja vastuun väliseen suhteeseen. Reservipoliisilla olisi virkamiehelle kuuluvat toimivaltuudet ja virkavelvollisuudet, mutta toisaalta hän toimisi ehdotuksen perustelujen mukaan normaaliolojen häiriötilanteissa ”poliisin apuna ja välittömässä ohjauksessa” ja poikkeusoloissa ja puolustustilassa hän suorittaisi ”yhdessä poliisin kanssa tämän apuna ja ohjauksessa kaikkia poliisin tehtäviä”. Tämä saattaisi aiheuttaa virkavastuun kohdentamiseen liittyviä ongelmia ns. sekapartiotilanteissa, joissa toinen poliisi olisi ammattipoliisi ja toinen reservipoliisi. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta asetelma oli altis arvostelulle.

Oikeuskanslerin mukaan oli tarpeen pohtia, oliko ehdotettu ampuma-aseiden käyttöoikeuden antaminen reservipoliiseille riittävän perusteltua. Todennäköisyys reservipoliisin joutumisesta tilanteeseen, jossa ampuma-aseeseen turvautumista voitaisiin pitää perusteltuna, oli ilmeisesti erittäin pieni. Edelleen oikeuskansleri totesi, että reservipoliisien koulutuksen tuli olla asianmukaista, jotta se vastaisi eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämiä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Reservipoliisien koulutuspohja olisi ilmeisesti käytännössä kirjava, minkä vuoksi koulutuksen riittävyyttä voitiin kritisoida.

Oikeuskanslerilla ei ollut huomautettavaa ehdotukseen, jonka mukaan lakiehdotukset voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, mutta asiasta olisi perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Hän totesi kuitenkin, että säätämisjärjestystä koskevaa perustelua oli tarpeen täydentää arvioimalla reservipoliisien koulutuksen riittävyyttä, kun otetaan huomioon oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutuminen, perustuslain säännös julkisten hallintotehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille sekä varsinaisen poliisin ensisijaisuus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjänä (OKV/17/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Konkurssilaki

Oikeuskansleri antoi lausunnon konkurssilain tarkistamista koskevasta mietinnöstä. Tarkistamisen tavoitteena oli konkurssimenettelyn yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen. Lisäksi ehdotettiin säännöksiä julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa, konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmästä ja yksittäisistä muutoksista muun muassa käytännössä esiintyneiden epäselvyyksien poistamiseksi. Oikeuskanslerilla ei ollut näihin ehdotuksiin huomautettavaa.

Säätämisjärjestystä arvioitaessa oli otettu huomioon, että asianhallintajärjestelmä voi sisältää henkilötietoja. Oikeuskansleri totesi, että säätämisjärjestyksen perusteluja oli tarpeen vielä päivittää perustuslakivaliokunnan uusimmilla linjauksilla henkilötietojen suojaa koskevien perustuslain säännösten soveltamisesta (OKV/26/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Kliiniset lääketutkimukset

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä uudeksi laiksi kliinisistä lääketutkimuk-

sista (lääketutkimuslaki) ja lääketieteellisestä tutkimuksesta annetun lain (tutkimuslaki) muuttamiseksi.

Oikeuskanslerin mukaan kahteen eri lakiin perustuva lainsäädäntöratkaisu oli ongelmallinen. Esityksen perusteella oli epäselvää, sovellettaisiinko tutkimuslain mukaisiin alkio- ja sikiötutkimuksiin myös lääketutkimuslakia ja mikä olisi lakien keskinäinen soveltamisjärjestys.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös siihen, että lausuntoihin lääketieteellistä tutkimusta koskevista hakemuksista voitaisiin esityksen mukaan hakea muutosta. Oikeuskansleri piti periaatteellisesti oikeana perustuslakivaliokunnan muun muassa biopankkilain yhteydessä omaksumaa linjaa, jonka mukaan tosiasiallisesti sitovaan, oikeusvaikutteiseen lausuntoon on voitava hakea muutosta. Ehdotettu lausuntoja koskeva muutoksenhakujärjestelmä (oikaisu, hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus) oli kuitenkin terminologisesti ongelmallinen. Oikeuskanslerin mukaan tutkimuksia koskevia hakemuksia arvioiva toimikunta voisi esimerkiksi tehdä päätöksen lausunnon antamisesta. Lisäksi oli selvennettävä myös sitä, mitä asioita hallintotuomioistuimet voisivat lausunnoissa arvioida. Hallinto-oikeuksien todellista kykyä valitusten käsittelemiseen kohtuullisessa ajassa ja käsittelyssä tarvittavan asiantuntemuksen turvaamista oli myös selvitettävä paremmin.

Oikeuskansleri viittasi perustuslakivaliokunnan uusimpaan käytäntöön henkilötietojen suojaa koskevassa sääntelyssä ja katsoi, että kliinisiä lääketutkimuksia koskevia ehdotuksia oli tarpeen sen perusteella päivittää (OKV/24/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kauppila).

Biopankkilaki

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä uudeksi biopankkilaiksi.

Oikeuskansleri piti virheellisenä esitykseen sisältyvää tulkintaa henkilötietojen käsittelyn perusteesta biopankkitoiminnassa. Esityksessä mainitut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kohdat edellyttivät käsittelyn perusteeksi muun muassa yleistä etua tai tärkeää yleistä etua. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan biopankkitoimintaan sisältyvä kehittämis- ja innovaatiotoiminta ei lähtökohtaisesti ollut asetuksessa tarkoitettujen edellytysten mukaista. Lisäksi asetuksessa säädettyjä edellytyksiä oli tarkoitus tulkita suppeasti ja lähtökohtaisesti sanamuotonsa mukaisesti.

Oikeuskanslerin mukaan henkilötietojen käytön peruste tuli arvioida huomattavasti esitettyä tarkemmin sekä yksityiskohtaisissa perusteluissa että säätämisjärjestysperusteluissa. Perusteluissa tuli muutenkin arvioida laajemmin ja erikseen käsittelyn perusteet silloin, kun käsittelylle olisi saatu suostumus, ja toisaalta silloin, kun henkilötietoja käsiteltäisiin ilman henkilön suostumusta. Lisäksi laissa oli selvennettävä, milloin käsittelyn oikeusperustana olisi suostumus ja milloin käsittely perustuisi riittävän tarkkarajaiseen ja täsmälliseen lain säännökseen, joka täyttäisi tietosuoja-asetuksen vaatimukset.

Ehdotettu säännös biopankkiaineiston luovuttamisesta biopankkitutkimukseen ja kehittämis- ja innovaatiotoimintaan ei sisältänyt vaatimusta siitä, että aineiston vastaanottajalla olisi tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain mukainen peruste käsitellä henkilötietoja. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisjärjestysperusteluissa oli oikeuskanslerin mukaan arvioitava, oliko tältä osin tarkoitus säätää poikkeuksesta tietosuoja-asetuksen sääntelyyn.

Oikeuskansleri otti kantaa myös kysymykseen biopankkiaineiston hyödyntäjän velvoitteesta julkistaa biopankkitutkimuksen tuloksia kehit-

tämis- ja innovaatiotoiminnassa. Oikeuskanslerin mukaan tutkimuksen sekä kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rinnastaminen tietojen käsittelyn oikeusperusteena sekä kehittämis- ja innovaatiotoimintaa varten tapahtuvan käsittelyn säätäminen tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuksi, yleistä etua palvelevaksi toiminnaksi edellyttäisi, että toiminnalla olisi välittömästi ja riittävän täsmällisistä säännöksistä ilmenevä yleistä etua palveleva luonne. Tällöin olisi perusteltua velvoittaa tulosten julkistamiseen ottaen kuitenkin huomioon liikesalaisuuksien sekä immateriaalisen oikeuden suoja sekä kaupallisten toimijoiden kannustimet tutkimus- ja kehittämistoimintaan (OKV/23/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kasvupalveluviraston perustaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon Kasvupalveluviraston perustamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksellä oli tarkoitus täydentää eduskunnalle aikaisemmin annettua hallituksen esitystä. Oikeuskansleri katsoi, että esityksessä ei ollut kysymys perustuslaissa tarkoitetusta hallituksen esityksen täydentämisestä, vaan sisällöltään aikaisempaan hallituksen esitykseen liittyvästä esityksestä.

Lausuntopyynnössä oli annettu käytännössä noin viikon pituinen aika lausuntojen antamiseen. Esityksestä ei käynyt ilmi, oliko valmistelussa kuultu Kasvupalveluvirastoon siirtyvää henkilöstöä. Lisäksi lausuntoaineisto oli saatavissa vain suomen kielellä. Oikeuskansleri totesi, että lausuntoaika ei ilmeisesti ollut riittävän pitkä ja että lausuntoaineistoa ei ollut käännetty ruotsiksi kielilain mukaisesti (OKV/30/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Asedirektiivin täytäntöönpano

Oikeuskansleri antoi lausunnon ehdotuksesta ampuma-aselain, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain ja asevelvollisuuslain muuttamiseksi. Ehdotus koski EU:n asedirektiivin täytäntöönpanoa. Lausuntoaika oli vain neljä viikkoa, ja sitä perusteltiin direktiivin täytäntöönpanon aikataululla sekä sillä, että keskeisiä sidosryhmiä oli jo kuultu kansallisten säädösten valmistelun aikana järjestetyissä tilaisuuksissa ja direktiivin valmistelun aikana. Lisäksi kerrottiin, että lausuntokierroksen aikana järjestettäisiin kuulemistilaisuus.

Oikeuskansleri piti lyhennettyä lausuntoaikaa ja sen perusteluja jossain määrin ongelmallisina. Niistä oli pääteltävissä, että ministeriö piti lausuntokierrosta lähinnä muodollisuutena, jolla ei tulisi olemaan todellista merkitystä lainvalmisteluprosessissa. Tätä voitiin viime kädessä pitää resurssien tuhlauksena. Lausuntoja ei tullut pyytää vain muodon vuoksi, vaan siksi, että niistä mahdollisesti saataisiin uusia näkökulmia käsiteltävänä olevaan aiheeseen. Lausuntopyynnöt oli osoitettu muun muassa suurelle määrälle viranomaisia, joiden lausunnot oletettavasti annettiin esittelystä. Tällöin olisi ollut suotavaa, että sekä esittelijällä että lausunnon antajalla olisi ollut käytettävissään kohtuullinen aika perehtyä asiaan.

Säätämisjärjestyksen perusteluissa oli nostettu esiin asiaan vaikuttavina perusoikeuksina yksityiselämän suoja, yhdistymisvapaus ja omaisuuden suoja. Erityisesti yhdistymisvapauteen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi pidettiin tarkoituksenmukaisena perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan säätämisjärjestysperusteluita oli tarpeen täydentää elinkeinovapauden ja yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön perusteella oli selvää, että asealan elinkeinotoiminta voitiin säätää ehdotetun mukaisesti lu-

vanvaraiseksi. Perustuslakivaliokunnan käytäntö oli tämän vuoksi hyvä todeta perusteluissa. Lisäksi oli tarpeen lisätä arvio lupasääntelyn tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä. Perusteluissa oli myös tarpeen todeta, että Maanpuolustuskoulutusyhdistys on julkisoikeudellinen yhdistys ja että sen erityisaseman ei voida katsoa loukkaavan yhdistysten yhdenvertaisuutta (OKV/29/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Siviilikriisinhallinnan asiantuntijarekisteri

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa esitettiin muutettavaksi siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan annettua lakia. Lakia oli tarkoitus muuttaa muun muassa vastaamaan EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä.

Esityksen mukaiseen asiantuntijarekisteriin olisi tallennettu terveyttä koskevia arkaluonteisia tietoja, joiden käsittely on tietosuoja-asetuksen mukaan eräin poikkeuksin kiellettyä. Esityksestä ei ilmennyt, mistä tiedot kerättäisiin tai mikä olisi niiden keräämisen peruste. Oikeuskansleri viittasi perustuslakivaliokunnan tietosuojalakia koskevasta hallituksen esityksestä antamaan lausuntoon ja totesi, että laissa tulisi säätää siitä, mihin arkaluonteisten tietojen käsittely perustuisi. Lisäksi oikeuskansleri katsoi, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa oli syytä käsitellä perustuslaissa säädettyä yksityisyyden suojaa suhteessa asiantuntijarekisteriin kerättäviin tietoihin ja ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa arkaluonteisten tietojen käsittelystä esitetyt seikat (OKV/27/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tuomioistuinviraston perustaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä tuomioistuinviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksen mukaan tuomioistuinten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvä toimivalta säilyisi oikeusministeriöllä. Oikeuskansleri totesi, että tämä vähentäisi tuomioistuinviraston perustamisen tosiasiallista merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaajana. Hänen mielestään tuomioistuinviraston toiminnan käynnistyttyä tulisi mahdollisimman pian selvittää keinot antaa tuomioistuinvirastolle toimivalta virkajärjestelyihin, jotta tuomioistuinten rakenteellisen riippumattomuuden mahdollisimman laajat takeet toteutuisivat (OKV/32/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Martikainen).

Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano

Oikeuskansleri antoi lausunnon niin sanotun unionipetosdirektiivin (unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunta rikosoikeudellisin keinoin) täytäntöönpanoa koskevasta hallituksen esityksestä.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että direktiivi laajensi joiltain osin rikosoikeudellista rangaistavuutta verrattuna kansalliseen sääntelyyn. Esityksessä katsottiin, että näiltä osin kotimaisen lainsäädännön tarkentamiseen ei ollut tarvetta. Rikosoikeuden laillisuusperiaatteen edellyttämä tarkkarajaisuus ja ennakoitavuus huomioon ottaen oikeuskansleri katsoi kuitenkin perustelluksi, että kansallisten säännösten tarkentamista arvioitaisiin jatkovalmistelussa tarkemmin. Oikeuskansleri totesi myös, että lähtökohtaisesti etenkin rikosoikeudessa olisi suhtauduttava pidättyvästi niin sanotun viittausmenetelmän käyttöön direktiivin täytäntöön-

panossa. Jatkovalmistelussa tuli harkita, olisiko tarkoituksenmukaisempaa sisällyttää säännökset kansalliseen rikoslainsäädäntöön niiden asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säännöksillä. Kansallisen lainsäädännön tarkentamisen arviointi jatkovalmistelussa oli tärkeää, jotta mahdolliset direktiivin sanamuotoon liittyvät oikeudelliset tulkintaerimielisyydet tulisivat pohdittavaksi tarkemmin jo lainvalmisteluvaiheessa eivätkä esimerkiksi mahdollisissa myöhemmissä tuomioistuinprosesseissa.

Direktiivin mukaan oikeushenkilöille tuli säätää tehokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat seuraamukset. Vaikka direktiivissä ei ehdottomasti edellytetty säädettäväksi muita seuraamuksia kuin yhteisösakko, oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa oli perusteltua pohtia, olisiko direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön myös muita direktiivissä mainittuja seuraamuksia.

Oikeuskansleri kiinnitti vielä huomiota siihen, että säätämisjärjestysperusteluihin oli tarpeen lisätä arviointi Valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdotetun uuden tehtävän suhteesta perustuslain säännöksiin tarkastusviraston tehtävien ja toimialan perusteista (OKV/28/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Henkilötietojen käsittely maahanmuuttohallinnossa

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Lailla oli tarkoitus korvata ulkomaalaisrekisteristä annettu laki ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset muissa maahanmuuttoa koskevissa laeissa. Uusi laki täydentäisi erityislakina EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja kansallista tietosuojalakia.

Oikeuskansleri totesi, että useissa ehdotetuissa säännöksissä oli määritelty varsin väljästi oikeus käsitellä tietoja, jotka kuuluivat tietosuoja-asetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin tai jotka olivat perustuslain tulkinnan mukaan arkaluonteisia. Perustuslakivaliokunta oli uudemmassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että tietojen luovutusperuste ei saanut muodostua liian avoimeksi silloinkaan, kun tietojen luovuttaminen sidottiin välttämättömyysedellytykseen eli siihen, että tietojen käsittely on välttämätöntä asian käsittelemiseksi. Oikeuskanslerin mukaan tietojen saamista ja käsittelyä koskevat säätämisjärjestyksen perustelut oli tältä osin vielä tarkistettava ja samalla harkittava, jäisikö sääntely ilman lisätäsmennyksiä liian avoimeksi perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Oikeuskansleri katsoi myös, että esityksen perusteluissa oli hyvä tuoda selkeämmin esiin, miten erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn välttämättömyyden ja osin tarpeellisuuden perusteita valvotaan. Perustelemisvelvollisuuden sekä sen valvonnan ja käytännön seurannan merkitys korostui myös muun muassa käsiteltäessä henkilötietoja muussa kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa, sillä esityksen mukaan tietojen käsittelyn välttämättömyysedellytyksestä luovuttaisiin useassa tilanteessa.

Oikeuskansleri piti perusteltuna pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto (OKV/31/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Räty).

Genomilaki

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä genomilaiksi. Lailla oli muun muassa tarkoitus perustaa Genomikeskus. Oikeuskanslerin mukaan esityksessä oli selkeät oikeudelliset lähtökohdat genomitiedon eli geeniperimään liitty-

vän tiedon keräämiselle ja käytölle, ja esitys oli tarpeellinen perusoikeuksien turvaamisen ja hyvän hallinnon näkökulmasta.

Oikeuskansleri katsoi, että genomitietojen tallentaminen Genomikeskuksen genomitietorekisteriin olisi merkinnyt EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käyttötarkoituksen muutosta. Muutos olisi kohdistunut erittäin laajaan tietojoukkoon, sillä genomitietoa syntyy muun muassa terveydenhuollossa, biopankkitoiminnassa, lääketieteellisessä tutkimuksessa ja yritystoiminnassa. Genomitiedon ja siihen liittyvän metatiedon tallentaminen genomitietorekisteriin ei olisi perustunut henkilön suostumukseen, vaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuun tärkeää yleistä etua koskevaan syyhyn. Oikeuskanslerin mukaan genomilain lähtökohta yleisen edun mukaisen käyttötarkoituksen osalta oli lähtökohtaisesti perusteltu, sillä genomitietoa oli jo olemassa ja se oli hajallaan tallennettuna erilaisin tietoturva- ja tietosuojaratkaisuin. Lisäksi Genomikeskuksen tehtäviin olisi kuulunut edistää Suomen asukkaiden genomitiedon käyttöä muun muassa terveydenhuollossa sekä kehittämis- ja innovaatiotoiminnassa.

Esitys liittyi sisällöltään eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (ns. toisiolaki). Perustuslakivaliokunta oli toisiolaista antamassaan lausunnossa edellyttänyt täsmennyksiä sääntelyyn sekä kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tarkempaa jaottelua tieteellisen tutkimuksen kriteerein tehtävään soveltavaan tutkimukseen sekä toisaalta kaupalliseen tutkimus- ja innovaatiotoimintaan. Oikeuskanslerin mukaan vastaava jaottelu ja täsmennykset oli perusteltua sisällyttää soveltuvin osin myös genomilakiin ja sen perusteluihin.

Oikeuskansleri totesi myös, että tietosuoja-asetusta täydentävän sääntelyn tarvetta oli arvioitava käsittelyn aiheuttamien uhkien ja riskien näkökulmasta tietosuoja-asetuksen ja sen soveltamista koskevien perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti. Oikeuskansleri katsoi, että tämä yleinen lähtökohta tuotiin sinänsä hyvin esille esitysluonnoksessa. Esityksessä oli kuitenkin perusteltua tarkemmin ja selkeämmin arvioida erityyppisen genomitiedon ja sen erityyppisen käytön riskejä perusoikeuksien kannalta. Genomilaissa säädettävät henkilötietojen käsittelytilanteet eivät olleet riskien näkökulmasta laisinkaan samankaltaisia, ja osassa tilanteista ei varsinaisesti ollut kyse henkilötietojen käsittelystä (OKV/37/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Saamelaiskäräjälain muuttaminen

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä saamelaiskäräjälain muuttamiseksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ehdotettu säännös oikeudesta tulla merkityksi vaaliluetteloon vastasi pitkälti Ruotsissa ja Norjassa voimassa olevia vastaavia säännöksiä sekä pohjoismaista saamelaissopimusta. Niiden mukaan kielen osalta oli ratkaisevaa se, onko saame ollut kotikieli, kun taas ehdotuksen mukaan ratkaisevaa olisi, onko saame ollut ensimmäinen opittu kieli. Tätä eroavaisuutta ei kuitenkaan perusteltu tarkemmin.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan saamelaisen määritelmän rajaaminen äänioikeuteen olisi selkeyttänyt nykyistä tilannetta, mutta määritelmää koskeva ongelma jäisi ratkaisematta ja oikeudellinen epävarmuus jatkuisi. Esityksen perusteluissa ei tarkemmin kerrottu, missä ja milloin saamelaisille alkuperäiskansana kuuluvista oikeuksista ja niiden kehittämisestä tultaisiin säätämään.

Viranomaisten velvollisuutta neuvotella saamelaisten alkuperäiskansaoikeuksiin vaikuttavista toimenpiteistä ehdotettiin muutettavaksi siten, että viranomaisten ja saamelaiskäräjien yhteistyötä painotettaisiin aiempaa enemmän. Säännöksen

sanamuodosta ei kuitenkaan ilmennyt, että kyse olisi ennen kaikkea etukäteen saatavasta suostumuksesta tai yhteisymmärryksestä. Saamelaiskäräjillä tulisi olla todellinen mahdollisuus vaikuttaa asioihin, joten neuvottelujen lähtökohtana olisi pitänyt olla aito pyrkimys suostumukseen tai yhteisymmärrykseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan velvoitteesta tuli perustelujen täsmentämisen lisäksi säätää laissa yksityiskohtaisemmin ja täsmällisemmin.

Vaaliluetteloa koskevaan oikaisulautakunnan päätökseen olisi esityksen mukaan saanut hakea muutosta valittamalla suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Vaalien tuloksen vahvistamista koskevaan päätökseen olisi sen sijaan saanut hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen ja valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perusteluista ei ilmennyt, mistä erilainen valitusmenettely johtui, vaikka kummassakin oli kyse vaaleihin läheisesti liittyvistä kiireellisistä asioista. Myöskään säännöksissä olleesta viittauksesta hallintolainkäyttölakiin ei ilmennyt eroja valitusmenettelyssä (OKV/39/20/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Kansalaisuuden menettäminen rikoksiin syyllistymisen johdosta

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon kansalaisuuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Esityksen mukaan eräisiin maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksiin syyllistynyt henkilö olisi voinut menettää Suomen kansalaisuuden. Muutoksen oli tarkoitus koskea ainoastaan kaksoiskansalaisia, joilla oli riittävästi tosiasiallisia siteitä toiseen kansalaisuusvaltioonsa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti huomiota ehdotuksen suureen periaatteelliseen ja käytännölliseen merkitykseen sekä tarpeeseen vielä selvittää kansalaisuuden menettämisen oikeudellista luonnetta, kansalaisuuden menettämisen ja karkottamisen välistä suhdetta, menettämistä koskevan harkinnan tarkempaa sisältöä ja ehtoja sekä yksilön oikeusturvan toteutumista, jos valituslupamenettely ulotettaisiin kansalaisuuden menettämistä koskeviin asioihin (OKV/42/20/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Sähköisten valtuutusten tarkistaminen ja rekisteröiminen

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jolla muutettaisiin sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettuja lakeja. Lakiin lisättäisiin mm. mahdollisuus tarkistaa ja rekisteröidä sähköisiä valtuutuksia ja muita tahdonilmaisuja myös Väestörekisterikeskuksen ja asiointivaltuuspalvelun käyttäjäorganisaation toimipisteissä sekä yhteispalvelussa. Ehdotuksen mukaan rekisteröivällä organisaatiolla olisi oikeus käsitellä asiointivaltuuspalvelun tarjoamisessa käsiteltäviä henkilötietoja ”siinä määrin kuin se on tarpeen rekisteröintitehtävän suorittamiseksi”.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että valtuutuksen rekisteröimisessä ei sellaisenaan ollut kyse EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista erityisistä henkilötietoryhmistä tai perustuslain mukaisista arkaluonteisista tiedoista, mutta toimenpiteeseen olisi voinut liittyä tällaistenkin tietojen käsittelyä. Näiltä osin oli perusteltua tarkistaa, oliko sääntely erityisesti käsiteltävien tietosisältöjen määrittämisestä riittävän yksityiskohtaista, jotta se vastaisi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitettyä näkemystä tietosisältöjen tyhjentävästä luetteloimisesta laissa (OKV/50/20/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon valtion virkamieseettistä neuvottelukuntaa koskevista laki- ja asetusluonnoksista. Neuvottelukunta käsittelisi virkamieseettisiä kysymyksiä ja antaisi niistä lausuntoja. Lausunnot koskisivat muun muassa virkamiesten kanssa tehtävien karenssisopimusten edellytyksiä ja sopimuksissa sovittavia rajoitusaikoja. Ehdotuksessa ei selostettu, millaisia sopimuksiin liittyvät eettiset kysymykset voisivat olla, eikä myöskään käsitelty rajanvetoa oikeudellisten ja eettisten kysymysten välillä. Apulaisoikeuskansleri piti tarpeellisena neuvottelukunnalle kuuluvien eettisten kysymysten tarkempaa määrittelyä (OKV/40/20/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Maija Salo).

Vapaaehtoinen maanpuolustus

Oikeuskansleri antoi lausunnon työryhmän mietinnöstä, jossa ehdotettiin muutoksia vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaan lainsäädäntöön.

Ehdotuksen mukaan Maanpuolustuskoulutusyhdistys olisi voinut järjestää erityisesti 16 vuotta täyttäneille alaikäisille henkilöille tarkoitettuja perehdytyskursseja. Kurssit olisi järjestetty sotilasalueilla joko kokonaan tai osittain kasarmiolosuhteissa ja osallistujat olisivat käyttäneet puolustusvoimien vaatetusta ilman sotilaan tunnusmerkkejä. Kurssit olisivat sisältäneet sulkeisjärjestys- ja majoittumisharjoituksia sekä kalustoesittelyjä. Kursseilla olisi käytetty Puolustusvoimien harjoitusvälineitä sekä kokeiltu ammuntaa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ampuma-aseilla.

Oikeuskanslerin mukaan voitiin kysyä, oliko tällainen koulutus sopusoinnussa Suomea sitovan lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaisen lisäpöytäkirjan ”Lasten osallistuminen aseellisiin selkkauksiin” tausta-ajatusten kanssa. Vaikka lisäpöytäkirjassa kielletään ainoastaan alle 18-vuotiaiden käyttäminen suoranaisiin vihollisuuksiin ja asetetaan rajoituksia heidän värväämiselleen asevoimiin, sen on tulkittu myös estävän vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen antamisen alle 18-vuotiaille (OKV/53/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Kansallinen turvallisuus alueiden käytössä

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon työryhmämietinnöstä Kansallinen turvallisuus alueidenkäytössä ja kiinteän omaisuuden siirroissa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kansallisen turvallisuuden käsitettä voidaan pitää vaikeatulkintaisena mietinnön mukaisessa yhteydessä. Käsite tuli määritellä ja ottaa sitä koskeva säännös lakiin.

Mietinnössä ei apulaisoikeuskanslerin mielestä perusteltu vakuuttavasti ratkaisua, jonka mukaan kansallisen turvallisuuden varmistamiseen perustuvat lunastuspäätökset tehtäisiin pääsääntöisesti ministeriössä. Voimassa olevan yleisen lunastuslain mukaan pääsääntönä on, että lunastusluvasta päätetään valtioneuvoston yleisistunnossa. Lunastamista kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ei olisi voitu katsoa vähemmän merkittäväksi kuin yleisen lunastuslain mukainen lunastaminen. Jos päätösvalta olisi hajautettu monelle ministeriölle, olisi myös ollut riskinä, että lunastuslupia koskeva ratkaisukäytäntö ei olisi muodostunut yhdenmukaiseksi.

Ehdotukset eivät olleet apulaisoikeuskanslerin mukaan riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia, eivätkä ne turvanneet suhteellisuusperiaatteen toteutumista. Yhtenäisen tulkinnan varmistaminen lunastuksissa oli tarpeen myös oikeusvarmuus- ja oikeusturvasyistä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslaissa turvattuja perusoikeuksia rajoittavia toimenpiteitä ei voida ulottaa pidemmälle kuin on välttämätöntä rajoituksilla tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Rajoitusten tulee lisäksi olla tarkkarajaisia ja riittävästi yksilöityjä. Lunastuksista aiheutuvien perusoikeuksien rajoitusten sitominen välttämättömyysedellytykseen olisi näin ollen ollut apulaisoikeuskanslerin kannan mukaan perustellumpaa kuin niiden sitominen ainoastaan kiinteistön hankkimisen tarpeellisuuteen (OKV/52/20/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin muutoksia Suomen itsenäisyyden juhlarahastoa Sitraa koskevaan lakiin. Esityksessä ehdotettiin valituskieltoa eräisiin Sitran päätöksiin. Oikeuskanslerin mukaan muutoksenhakua koskevasta yleislainsäädännöstä poikkeaviin valituskieltoihin tuli suhtautua hyvin pidättyvästi perustuslain oikeusturvaa koskevien säännösten ja lainsäädännön johdonmukaisuuden takia. Jatkovalmistelussa tuli arvioida, oliko esityksestä aiheellista pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös Sitran roolin rahoittajana ja merkittävänä Suomen julkisen sektorin tulevaisuuden tukena. Sitraa tuli valvoa mahdollisimman kattavasti, jotta sen onnistuneen toiminnan edellyttämä luottamus pitkällä aikavälillä varmistettaisiin. Sitra oli jo yleishallinto-oikeutta koskevien täsmennysten jälkeen ylimmän laillisuusvalvonnan piirissä. Sitran valvonnan ja toiminnan vaikuttavuuden kannalta oli perusteltua harkita, että rahasto jatkossa olisi myös Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden piirissä (OKV/36/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kansallisen uutistoimiston tukeminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon kansallisen uutistoimiston tukemista koskevasta valtioneuvoston asetuksesta. Asetuksen nojalla olisi voitu myöntää valtionavustusta vain yhdelle uutistoimistolle. Oikeuskansleri piti tätä ongelmallisena valtionavustusten kilpailuvaikutuksia koskevien säännösten näkökulmasta. Hän esitti harkittavaksi, että valtionavustus voitaisiin myöntää kaikille avustuksen edellytykset täyttäville hakijoille tai että avustuksen edellytyksiä tarkennettaisiin. Valtionavustuksen saajalle asetettava julkinen palveluvelvoite ja avustettavan toiminnan hyväksyttävät kustannukset oli myös perusteltua määritellä tarkemmin. Oikeuskansleri katsoi myös tarpeelliseksi selvittää uutistoimiston valtionavustuksen suhdetta nykyisin sanomalehdistön tukena myönnettäviin valtionavustuksiin (OKV/59/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Jehovan todistajien asevelvollisuus

Oikeuskansleri antoi lausunnon työryhmämietinnöstä, jossa arvioitiin Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskevaa lainsäädäntöä.

Oikeuskansleri totesi, että perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevia säännöksiä tuli tulkita perustuslain perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvoitteen, perustuslaissa turvatun uskonnon ja omantunnon vapauden toteuttamisen sekä Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusnormien mukaisesti. Samoin sääntelyä oli arvioitava yhdenvertaisuuden toteuttamisen näkökulmasta. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta sisälsi sen, että perusoikeussäännöksiä

ja niistä muuhun lainsäädäntöön johtuvia vaatimuksia tulkittaisiin yhdensuuntaisesti kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja soveltamiskäytännön kanssa. Nämä seikat puolsivat Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskevan lainsäädännön uudelleenarviointia. Yleisen asevelvollisuuden ylläpitämiseen ja toisaalta yleisten kansalaisvelvollisuuksien yhdenvertaiseen toteuttamiseen liittyvät näkökohdat voitiin ja oli yhteiskunnallisesti tarpeen ottaa huomioon lainsäädännössä. Nämä näkökohdat oli kuitenkin tarpeen sovittaa yhteen perusoikeuksista johtuvien vaatimusten kanssa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä oli jo pitkään katsottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen tunnustamaan uskonnon- ja omantunnonvapauden sisältävän oikeuden kieltäytyä aseellisesta palveluksesta. Oikeuskäytännössä oli myös edellytetty kaikkien uskonnollisten ryhmien ja vakaumusten tasapuolista kohtelua. Euroopan neuvoston ministerikomitea oli suositellut, että asepalveluksesta kieltäytymisen tueksi jäsenvaltiolla olisi siviilipalveluksen luonteinen vaihtoehto. Oikeuskanslerin mukaan nykyisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa siviilipalvelusta voitiin kehittää suosituksessa tarkoitettuna vaihtoehtona.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa oli tarpeen todeta Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytännössä tapahtunut muutos ja tähän liittyvät eri uskonnollisten ryhmien ja vakaumusten tasapuolisen kohtelun vaatimukset. Perusteluissa tuotiin useassa kohdassa esille eräästä hovioikeuden tuomiosta mahdollisesti aiheutuvat ongelmat. Oikeuskansleri katsoi olevan jo valtiovallan kolmijako-opin kannalta tärkeää, ettei esitys liiaksi rakentuisi vain yksittäisen tuomioistuinratkaisun mahdollisten yleisempien seurausten ympärille. Vuonna 1985 poikkeuslakina säädetyn lain uudelleen arvioinnille oli laajempiakin perusteluja (OKV/56/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Muutoksenhaku viisumiasioissa

Oikeuskansleri antoi lausunnon ulkomaalaislain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Lausunnossaan hän kiinnitti erityisesti huomiota viisumiasioiden oikaisuvaatimusmenettely muuttamiseen maksulliseksi sekä perhesiteen selvittämiseksi kerättävien DNA-tunnisteiden ja testitulosten säilyttämiseen asian ratkaisemisen jälkeen.

Esityksen tavoitteena oli oikeusturvan vahvistaminen viisumiasioiden muutoksenhakua tehostamalla. Oikaisuvaatimuksen muuttamista maksulliseksi ei kuitenkaan perusteltu riittävästi ottaen huomioon oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoitus eli ilmeisten ja selvien virheiden oikaiseminen hallinnon sisäisesti tuomioistuinkäsittelyä kevyemmin ja nopeammin keinoin. Perusteluja tuli täydentää myös niiltä osin kuin ehdotettiin, että oikaisuvaatimus raukeaisi, ellei oikaisuvaatimuksen käsittelymaksua suoritettaisi kohtuullisessa ajassa. Perityn maksun palauttaminen oli perustelujen mukaan mahdollista, jos oikaisuvaatimuksen tai valituksen johdosta tehtäisiin hakijalle myönteinen päätös. Maksun palauttamista koskeva menettely ei oikeuskanslerin mukaan voinut jäädä pelkästään lakiehdotuksen perustelujen varaan.

Esityksessä ei ollut pohdittu DNA-tunnisteiden ja testitulosten säilyttämisen vaikutuksia tutkimukseen osallistuneiden oikeusturvaan ja erityisesti yksityisyyden suojaan. Jatkovalmistelussa tuli oikeuskanslerin mukaan selvittää muutoksen yhteensopivuus myös tietosuojaa koskevan sääntelyn kanssa. Aiemmassa tutkimuksessa saadun DNA-tunnisteen käyttämiseen tuli perustelujen mukaan pyytää kirjallisesti lupa asiakkaalta, mutta tästä ei ollut mainintaa ehdotetussa säännök-

sessä (OKV/61/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Räty).

Miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttuminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin Rikosseuraamuslaitokselle oikeutta käyttää teknisiä laitteita miehittämättömien kulkuneuvojen havaitsemiseksi ja oikeutta tarvittaessa puuttua kulkuneuvojen kulkuun. Oikeuskansleri piti ehdotettuja säännöksiä sekä niiden mukaista eri viranomaisten välistä työnjakoa tarkoituksenmukaisena ja hyväksyttävänä perustuslain kannalta.

Oikeuskansleri totesi, että samanaikaisesti oli vireillä säädöshankkeita miehittämättömien ilma-alusten kulkuun puuttumisesta Rajavartiolaitoksen, Puolustusvoimien ja poliisin toiminnassa ja että hankkeissa oli esitetty osin erilaisia johtopäätöksiä taloudellisista vaikutuksista. Oikeuskanslerin mukaan oli tärkeää, että samaan toimintaan tai asiaan vaikuttavat muut uudistukset otetaan säädöshankkeissa alusta lähtien huomioon ja että johtopäätökset hankkeissa eivät ole keskenään ristiriitaisia. Vaihtoehtoisesti mahdolliset ristiriitaiset johtopäätökset tulee tuoda esiin avoimesti ja perustella tarkasti. Ministeriöiden välinen koordinointi ja toimiva vuorovaikutus lainvalmisteluhankkeissa tehostaisi ja monipuolistaisi lainvalmistelua sekä ehkäisisi tarpeetonta päällekkäistä työtä. Se olisi tärkeää myös oikeusjärjestyksen johdonmukaisen ja toimivan kokonaisuuden kannalta.

Oikeuskansleri painotti eri viranomaisten yhteistyön tarvetta myös esityksen jatkovalmistelussa sekä lainsäädännön täytäntöönpanossa samoin kuin tarvittavassa koulutuksessa ja hankinnoissa (OKV/51/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Omatoimisen työnhaun malli

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski niin sanottua omatoimisen työnhaun mallia. Sen mukaan maakunta tai yksityinen palveluntuottaja olisi laatinut työttömälle työnhakijalle työllistymissuunnitelman, jossa edellytettäisiin omatoimista työnhakua. Työnhakijan oli haettava keskimäärin vähintään yhtä työmahdollisuutta viikossa 30 päivän aikana. Työnhakuvelvoitetta voitiin kuitenkin vähentää tai sitä ei olisi lainkaan asetettu, jos työnhakijan ammattitaitoa vastaavaa tai muuten hänelle sopivaa työtä ei olisi ollut tarjolla taikka jos työnhakijan työnhakutaidoissa, osaamisessa, ammattitaidossa tai työ- ja toimintakyvyssä olisi ollut puutteita. Työllistämissuunnitelmassa edellytetyn työnhaun laiminlyönti olisi voinut johtaa työttömyysetuuksien menettämiseen.

Oikeuskansleri katsoi, että esityksessä tuli arvioida työnhakuvelvoitetta perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Työnhakuvelvoitteen asettaminen sisälsi harkintavaltaa, mutta esityksessä ei käsitelty riittävästi sen oikeudellista luonnetta eikä työnhakijan oikeusturvaa. Lisäksi tuli arvioida, oliko työnhakuvelvoitteen asettaminen sellainen julkinen hallintotehtävä, joka perustuslain mukaan voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle (OKV/57/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Henkilötietojen käsittely Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksistä, jotka koskivat henkilötietojen käsittelyä Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa.

Oikeuskansleri piti merkittävänä muutoksena siirtymistä rekisteriperusteisesta käyttötarkoitusperusteiseen sääntelyyn. Muutos oli sinänsä perusteltu ja vastasi EU:n lainsäädännössä

tapahtuneita muutoksia. Oikeuskansleri katsoi, että sääntelytekniikan muutos ei kuitenkaan saanut johtaa EU:n tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivissä määritellyn suojan tason heikentymiseen tai poikkeamiseen perustuslain mukaisen henkilötietojen suojan edellyttämistä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksista. Tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä oli vielä erityisesti punnittava arvioitaessa Tullin tai Rajavartiolaitoksen saamien tietojen merkityksellisyyttä tutkinta- ja poliisitehtävissä sekä erityisesti käsiteltäessä tietoja rikosten ennaltaehkäisyssä ja rikostiedustelussa. Rikostiedustelussa tapahtuvan tietojen käsittelyn dokumentaation ja valvonnan sääntelyä oli myös tarpeen täsmentää.

Säätämisjärjestysperusteluissa oli oikeuskanslerin käsityksen mukaan tarpeen vielä selkeämmin esittää, miten esitykset vastasivat rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja tietosuoja-asetuksen vaatimuksia varsinkin siltä osin kuin esitys laajensi Tullin ja Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia tietojen käsittelyyn. Perustuslakivaliokunnan vuoden 2018 käytännön mukaisesti perustuslakiin liittyvän arvioinnin tuli olla laajalti sen arviointia, vastasiko ehdotus tietosuoja-asetusta ja tietosuojadirektiiviä. Rikosanalyysin ja rikostiedustelun sekä tutkintatehtävissä suoritetun tiedon merkityksellisyyden arvioinnin osalta oli vielä selvemmin tuotava esiin, miten kaikki Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä asetetut vaatimukset täyttyivät (OKV/48/20/2018 ja OKV/55/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Asiakas- ja potilaslaki

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilaslaiksi. Hän katsoi, että esityksen säätämisjärjestysperustelut olivat keskeneräiset, eikä hän siksi ottanut niihin yksityiskohtaisesti kantaa. Hän totesi kuitenkin, että perusteluissa oli tarpeellista käsitellä yksityiselämän suojan ohella esityksen suhdetta henkilötietojen suojaan EU:n perusoikeuskirjan, perustuslain ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen valossa. Lakia valmisteltaessa tuli muutenkin ottaa huomioon tietosuoja-asetuksen vaatimukset niin, että laissa olisi perusta tietosuoja-asetuksen systematiikalle ja soveltamiselle. Oikeuskansleri muun muassa totesi, että tietojensaantia ja salassapitoa koskeva sääntely oli tarpeellista tarkistaa niin, että tietosuoja-asetuksen mukainen sääntelymalli ja digitalisaation vaikutukset käytännön toimintatapoihin otettaisiin huomioon. Laissa oli syytä myös varautua sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden integraatioon säätämällä tietointegraation edellytyksistä.

Esitys sisälsi säännökset asiakkaan ja potilaan perusoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa, mutta siitä puuttui arviointi näiden toimenpiteiden perustuslainmukaisuudesta. Oikeuskansleri totesi, että tämä arviointi tuli tehdä huolellisesti ja kattavasti. Arvioinnissa oli otettava tarkoin huomioon perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista seuraavat sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset.

Rajoitustoimenpiteiden perustuslainmukaisuuden arvioinnissa oli lisäksi otettava huomioon perustuslain säännökset julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perusteluissa oli sen vuoksi syytä muun muassa arvioida, milloin rajoitustoimenpide sisälsi sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, joka voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle. Edelleen perusteluista tuli ilmetä, miten asiakkaiden ja potilaiden oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset turvattaisiin perustuslain edellyttämällä tavalla silloin, kun julkinen hallintotehtävä annettaisiin muun kuin viranomaisen hoidettavaksi.

Oikeuskanslerin mukaan esityksessä ehdotettujen eri suunnitelmien oikeudellisen merkityksen tuli ilmetä paremmin laista. Hän kiinnitti huomiota myös lain ymmärrettävyyteen sen soveltajien kannalta. Lisäksi oli syytä pohtia vielä myös sitä, mistä asioista ehdotettavassa laissa säädettäisiin, ja arvioida lain suhde muuhun, esimerkiksi palveluita ja niiden laatua koskevaan sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön (OKV/58/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksut

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista. Oikeuskansleri totesi olevan erittäin perusteltua perustuslaissa turvatun hyvän hallinnon ja siihen kuuluvan ennustettavuuden kannalta, että lakiin koottaisiin aikaisemmin asetuksilla säädetty ja osittain käytäntöön perustuva asiakasmaksujärjestelmä.

Oikeuskanslerin mukaan asiakasmaksuilla oli merkitystä perustuslaissa säädetyn sosiaaliturvan toteutumisessa. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuli osaltaan turvata henkilön oikeutta toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Asiakasmaksut eivät saaneet olla sellaisia, että tätä oikeutta toteuttavat palvelut siirtyisivät asiakkaan tavoittamattomiin. Laista tai sen perusteluista tuli siten tarkemmin ilmetä ne yleiset periaatteet, joiden perusteella esityksen euromääräisten maksujen suuruus oli mitoitettu. Esitys oli merkityksellinen myös perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Esityksen perusteluissa olikin tarpeen vielä kootusti arvioida, johtiko laki yksilötasolla joissain erityisryhmissä palveluiden saatavuuden heikkenemiseen tai nopeisiin maksujen muutoksiin.

Esityksen mukaan lailla oli tarkoitus vahvistaa asiakasmaksujen alentamista ja perimättä jättämistä suhteessa toimeentuloturvaan. Oikeuskansleri piti sinänsä kannatettavana pyrkimystä vahvistaa toimeentulotuen asemaa viimesijaisena etuutena. Esityksessä ei kuitenkaan ollut riittävästi selvitetty, miten maksujen alentamisen ja toimeentulotuen yhteensovittaminen käytännössä toimisi. Ehdotetut säännökset eivät vielä olleet riittävän toimivia ja yksiselitteisiä, eivätkä ne luoneet edellytyksiä hallinnollisen työn keventymiselle tai kustannussäästöille.

Oikeuskansleri totesi esityksen perusteella jäävän epäselväksi, oliko käyttämättä ja peruuttamatta jätetyn palvelun ns. sakkomaksu korvaus siitä, että henkilölle on varattu tilaisuus palvelun saamiseen, vai onko se sanktioluonteinen seuraamus. Sakkomaksun olisi voinut periä myös yksityinen palveluntuottaja. Esityksessä ei kuitenkaan käsitelty sitä, oliko palveluntuottajan perimä sakkomaksu julkisen hallintotehtävän siirtoa koskevien perustuslain säännösten mukainen. Oikeuskansleri katsoi palveluntuottajan perimän sakkomaksun olevan monessakin mielessä ongelmallinen ja erityisesti sen vuoksi, että yksityisellä palveluntuottajalla olisi ollut oikeus periä maksuja ulosottoteitse ilman tuomiota tai päätöstä.

Oikeuskansleri totesi ehdotuksen mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn lähtökohtaisesti soveltuvan maksujärjestelmän edellyttämään oikeussuojaan. Muutoksenhakua koskevien säännösten kattavuus ja selkeys sekä niiden suhde hallintolainkäytön uudistukseen oli kuitenkin perusteltua tarkistaa (OKV/54/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kauppila).

Lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, joka koski lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia. Hän totesi, että pääosin kriminalisointiperiaatteet kuuluvat lainsäätäjän

yhteiskuntapoliittiseen harkintaan ja että valtiosääntöperiaatteet luovat harkinnalle vain yleisen tason raamit. Oikeuskansleri ei nimenomaisesti ottanut kantaa ehdotettuihin muutoksiin. Lapsiin kohdistuvia seksuaalirikoksia koskeva lainsäädäntö toteuttaa julkisen vallan velvoitteita suojata lasten perusoikeuksia ja niiden taustalla olevaa oikeutta itsemääräämiseen sekä turvalliseen ympäristöön ja kasvuun. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään edellyttänyt, että suojeluvelvoitteen toteuttamisessa käytetään myös rikosoikeudellisia keinoja. Valtiosääntönäkökulmien tarkastelua ei voitu oikeuskanslerin mukaan näin rajata vain rikosoikeudellisiin laillisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin ja ultima ratio -oppiin. Esityksessä oli tarpeen vielä vahvemmin arvioida kokoavasti vaikutuksia suojeluvelvoitteen toteutumiseen käytännössä.

Oikeuskansleri totesi, että rikoslain tuli muodostaa selkeä ja mahdollisimman helposti hahmotettava kokonaisuus. Rikoslain seksuaalirikoksia koskevien rangaistussäännösten johdonmukaisuus, toimivuus ja ymmärrettävyys saattoivat siten edellyttää muutostarpeiden arviointia ja suhteuttamista samassa yhteydessä, kun raiskausta koskevien säännösten muuttamista oli tarkoitus arvioida kokonaisuudessaan. Oikeuskanslerin mukaan seksuaalirikoksia koskevien säännösten useat muutokset olivat monimutkaistaneet niiden soveltamista. Käytännössä oli ilmennyt hankaliakin tilanteita valittaessa kulloiseenkin rikokseen tai rikoskokonaisuuteen sovellettavaa lakia. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös konkurrenssi- ja yksiköintikysymyksiin. Jatkovalmistelussa oli tarpeen arvioida konkurrenssiopin johdonmukaisuutta ja säännösten sovellettavuutta ja ymmärrettävyyttä lain soveltajien kannalta sekä myös esityksen vaikutuksia yleisprevention kannalta (OKV/64/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Lehvä).

Valtion yhteiset tieto- ja viestintätekniset palvelut

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin muutoksia lakiin valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä.

Esityksessä ehdotettiin kumottavaksi valtion yhteisiä tieto- ja viestintäteknisiä palveluja tuottavan palvelukeskuksen hallitusta koskeva säännös. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että säännös koski myös henkilöstön edustusta hallituksessa. Kun palvelukeskusta lain mukaan johdettiin ja ohjattiin liiketoiminnallisten periaatteiden mukaisesti, esityksessä tuli arvioida, oliko tämän periaatteen mukaisesti lakiin otettava jatkossakin säännös henkilöstön edustuksesta (OKV/74/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Sähköinen laskutus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi sähköisestä laskutuksesta. Hänellä ei ollut lausuttavaa lakiehdotuksesta. Lausuntopyynnössä pyydettiin myös kannanottoja ehdotuksiin sähköisten kuittien käytön edistämisestä. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että oman kansallisen standardin luominen muodostaisi markkinoillepääsyn esteitä, vaikka se perustuisi eurooppalaiseen laskustandardiin. Jos standardin mukaisia sähköisiä kuitteja olisi käytettävä asioitaessa hankintayksikön kanssa, vaatimus olisi omiaan rajoittamaan EU:n perustamissopimuksen mukaisia perusvapauksia (OKV/75/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin säädettäväksi laki Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta ja muutettavaksi lakia Valtiokonttorista. Hän kiinnitti huomiota palvelukeskukselle ja Valtiokonttorille ehdotettuihin laajoihin tiedonsaantioikeuksiin ja esitti näiden oikeuksien täsmentämistä. Myös esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä oli täsmennettävä ja tarkennettava. Lisäksi palvelukeskuksen asema henkilötietojen käsittelijänä edellytti laajempaa arviota (OKV/78/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen tutkiminen

Apulaisoikeuskansleri antoi lausunnon ulkomaalaislain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä. Hän kiinnitti huomiota erityisesti kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen ja tutkimatta jättämisen edellytyksiin. Säännösten oli tarkoitus vastata mahdollisimman tarkasti EU:n ns. menettelydirektiivin säännöksiä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että direktiivin asiaa koskevan kohdan eräät kieliversiot poikkeavat olennaisesti suomenkielisestä versiosta. Suomenkieliseen sanamuotoon perustuen ehdotettiin tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi, että hakija ei olisi hänestä itsestään riippumattomista syistä voinut tuoda esiin uusintahakemuksen tueksi esittämiään perusteita jo aikaisemman hakemuksen käsittelyssä. Ehdotettu rajoitus olisi muuttanut merkittävästi aikaisempaa oikeustilaa, jossa uusintahakemus oli voitu jättää esimerkiksi homoseksuaalisuuden tai kristinuskoon kääntymisen perusteella. Hakijaan itseensä liittyvä ja hänestä riippuvainen syy oli voinut olla kansainvälisen suojelun arvioinnin kannalta mitä keskeisin. Jatkovalmistelussa oli apulaisoikeuskanslerin mukaan syytä pohtia, voiko direktiivin suomenkielinen sanamuoto tältä osin sellaisenaan olla kansallisen lain pohjana. Perusteluissa oli syytä myös todeta nimenomaisesti, ettei esityksellä ollut tarkoitus rajoittaa mahdollisuutta vedota ulkomaalaislain mukaiseen ”muuhun perusteltuun syyhyn” hakemuksen myöhemmälle jättämiselle sillä perusteella, että syy olisi ”hakijasta riippuvainen”.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan ehdotetut muutokset olisivat lisänneet merkittävästi uusintahakemuksen vastaanottavien viranomaisten vastuuta hakemuksen perusteiden ja ratkaisuun vaikuttavien seikkojen kirjaamisessa. Esityksestä ei selkeästi ilmennyt, millaiset valmiudet poliisilla ja Rajavartiolaitoksella oli kirjata nämä seikat entistä kattavammin, ja edellyttikö muutos mahdollisesti lisäkoulutuksen tarvetta. Lisäksi oli pyrittävä huolehtimaan siitä, että kynnys lisäselvityksen hankkimiseen ja tarvittaessa hakijan uuteen puhutteluun ei nousisi liian korkeaksi.

Muutokset olisivat laajentaneet myös viranomaisten velvollisuutta antaa tietoja ja neuvoja. Poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston tuli antaa henkilölle, joka haki kansainvälistä suojelua ensimmäistä kertaa, tieto myös uusintahakemuksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä ja siitä, että uusintahakemus jätettäisiin tutkimatta, jos nämä edellytykset eivät täyttyisi. Apulaisoikeuskanslerin mukaan saattoi olla perusteltua pohtia, tuliko hakijoiden oikeusturva riittävästi huomioiduksi, jos tietojen antaminen tästä ja hakemuksen kaikkien perusteiden esittämisen tärkeydestä jätettäisiin pääasiassa esitteiden ja muun kirjallisen aineiston varaan. Hän 19kiinnitti huomiota selkeän ohjeistuksen tarpeeseen ja viranomaisten lisääntyvien vastuiden pohtimiseen myös esityksen perustuslakijaksossa, koska kysymys oli hakijoiden oikeusturvaan käytännössä merkittävästi vaikuttavista muutok-

sista (OKV/80/20/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Julkisen hallinnon tiedonhallinta

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta ja katsoi, että esityksessä tuli ottaa selkeämmin huomioon julkisuusperiaate. Julkisuusperiaatteen parempi toteuttaminen ja sen toteuttamisen edellytysten takaaminen tuli ottaa mukaan lain tavoitteisiin. Lisäksi nykytilan arvioinnissa oli perusteltua tuoda esiin tiedonsaantioikeutta korostavat EU:n perusoikeuskirjan artiklat, jotka koskevat oikeutta hyvään hallintoon ja oikeutta tutustua asiakirjoihin. Oikeuskansleri piti tarkoituksenmukaisena esittää myös perusteltu arvio ehdotusten vaikutuksista julkisuusperiaatteen toteutumiseen.

Oikeuskansleri piti liian rajoittavina ehdotuksia tietojen siirron ja vastaanottajan tunnistamisen erityisistä edellytyksistä tilanteessa, jossa siirrettävä tieto olisi salassa pidettävää tai sisältäisi henkilötietoja. Tietojen siirto esimerkiksi tavanomaisella sähköpostilla olisi ehdotuksen mukaan lainvastaista, jos lähetettävä julkinen asiakirja sisältäisi minkä tahansa henkilötiedon. Säännös tuli muotoilla niin, että se ei tarpeettomasti vaikeuttaisi yksittäisten julkisten asiakirjojen tai tietojen lähettämistä. Yleisellä tasolla oikeuskansleri ei pitänyt perusteltuna kaiken henkilötiedon rinnastamista salassa pidettävään tietoon.

Oikeuskansleri totesi toimivan ohjausmallin luomisen julkisen hallinnon tiedonhallintaan osoittautuneen tähän asti vaikeaksi. Ohjausmallin toimintaan käytännössä oli tarpeen kiinnittää huomiota vaikutusarvioinnissa ja lain yksityiskohtaisissa perusteluissa (OKV/67/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Raskaiden kuorma-autojen tienkäyttövero (vinjetti)

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta. Ehdotettu tienkäyttövero olisi koskenut raskaita kuorma-autoja ja ajoneuvoyhdistelmiä, ja sen ulkopuolelle olisivat jääneet kevyet kuorma-autot. Vero olisi kannettu Suomessa rekisteröidyistä ja Suomen tieverkkoa käyttävistä ulkomaisista ajoneuvoista. Tienkäyttöverosta kotimaisille kuorma-autoille aiheutuvat lisäkustannukset olisi kompensoitu alentamalla käyttövoimaveroa.

EU:n ns. vinjettidirektiivin mukaan tieverkon käytöstä perittävät maksut eivät saaneet olla suoraan tai välillisesti syrjiviä esimerkiksi liikenteenharjoittajan kansallisuudesta, jäsenvaltiosta tai kuljetuksen alkuperästä tai määräpaikasta johtuvalla perusteella. Komission virkamiesten kannan mukaan EU-oikeuden kannalta ei voitu pitää hyväksyttävänä maksujärjestelmän käyttöönottoa siten, että kotimaisten ajoneuvojen verorasituksen kasvu olisi kompensoitu kokonaan. Maksujärjestelmä kohdistuisi tosiasiallisesti vain ulkomaisiin kuorma-autoihin ja olisi siten luonteeltaan syrjivä. Lisäksi jäsenvaltion oli mahdollista jättää kevyet kuorma-autot maksujärjestelmän ulkopuolelle vain direktiivissä säädetyillä edellytyksillä.

Oikeuskansleri katsoi, että hallituksen esityksessä tuli esittää oikeudellinen arvio, jonka perusteella esitys olisi voitu antaa ottaen huomioon vinjettidirektiivi ja EU:n perustamissopimuksen määräykset valtiontuesta sekä tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta. Tässä yhteydessä oli syytä huomioida eduskunnan riittävää tiedonsaantia koskeva perustuslain säännös.

Oikeuskanslerin mukaan näytti ilmeiseltä, että tienkäyttöveron kompensoiminen kotimaisille ajoneuvoille ja veron kohdistaminen vain raskaisiin ajoneuvoihin oli EU-oikeuden kannalta ongelmallista, jos ehdotuksia ei voitu perustel-

la direktiivin edellytysten mukaisesti. Kun otettiin huomioon komission virkamiesten kanta ja komission käynnistämät rikkomusmenettelyt samankaltaisesta sääntelystä eräitä jäsenvaltioita vastaan, näytti myös ilmeiseltä, että ehdotettu sääntely johtaisi rikkomusmenettelyn käynnistämiseen Suomea vastaan. Viime kädessä EU-tuomioistuimen toimivaltaan kuului ratkaista, olisiko Suomen lainsäädäntö EU-oikeuden vastainen. Hallituksen esitys oli kuitenkin perusteltua antaa ehdotetun sisältöisenä vain, jos komission tulkinnasta poikkeava näkemys voitiin perustella oikeudellisesti. Muussa tapauksessa oli syytä harkita EU-oikeuden kannalta vähemmän ongelmallisia vaihtoehtoja (OKV/84/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Kokouksesta ilmoittaminen

Oikeuskansleri antoi lausunnon hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin muutettavaksi kokoontumislakia. Ehdotuksen mukaan yleisellä paikalla järjestettävästä kokouksesta olisi tullut ilmoittaa poliisille kuuden tunnin määräajan sijasta kolme vuorokautta ennen kokousta.

Oikeuskansleri totesi, että esitys ei näyttänyt sinänsä olevan ristiriidassa perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kirjaimen kanssa. Perusoikeuksien käytön tosiasialliseen rajoittamiseen tai kaventamiseen tuli kuitenkin suhtautua varovaisuudella, vaikka ilmoitusajan pidentämiseen näyttikin olevan perusteita siltä kannalta, että poliisilla olisi ollut paremmat mahdollisuudet turvata kokoontumisvapauden häiriötön toteutuminen. Oikeuskansleri totesi ilmoitusajan aikaistamisen herättävän kysymyksiä, kuten muutoksen oikea suhde tavoiteltuihin hyötyihin ja toisaalta muutoksen tosiasialliset vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen. Oikeuskansleri epäili, että olisi ollut perustellumpaa aikaistaa määräaikaa maltillisemmin (OKV/86/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Lehvä).

Eduskunnan valiokuntien kuulemisissa

Eduskunnan valiokunnat pyysivät oikeuskanslerin tai oikeuskanslerinviraston asiantuntijalausuntoja huomattavasti useammin kuin aikaisemmin. Lausuntoa pyydettiin 34 kertaa, kun edellisinä vuosina pyyntöjä oli vain muutamia vuodessa. Lausunnoissa 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.

Tiedustelulainsäädäntö

Lakivaliokunta pyysi lausuntoa sotilas- ja siviilitiedustelua sekä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevista hallituksen esityksistä (HE 199/2017 vp, HE 202/2017 vp ja HE 203/2017 vp).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi lausunnossaan, että turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn tuli lähtökohtaisesti olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Toisaalta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan oli tarvetta puuttua aikaisessa vaiheessa, jolloin uhkatilanteen määrittelyn oli tämän vuoksi oltava joissain määrin väljää. Toimivaltuuksia koskevan sääntelyn jonkinasteista väljyyttä oli perusteltua kompensoida tiedustelutoiminnan tehokkaalla valvonnalla ja rajoittamalla hankittujen tietojen hyödyntämistä.

Ehdotettu tiedustelutoiminnan ulkoisen ja sisäisen ennakollisen, reaaliaikaisen ja jälkikäteisen valvonnan järjestelmä vaikutti apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan sinällään varsin kattavalta. Valvonnan kokonaisuuden kannalta tiedusteluvaltuutetun (huom. voimaan tulleessa laissa tiedusteluvalvontavaltuutetun) ja tiedusteluvalvontavaliokunnan toimintojen yhteensovittamisella ja yhteistyöllä oli keskeinen merkitys. Tiedusteluvaltuutetun käyttöön kaavaillut neljän henkilötyövuoden henkilöstövoimavarat vaikuttivat apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä alimitoitetuilta, kun oli kysymys hyvin perusoikeusherkästä toiminnasta ja kun erityisesti operatiivisluontoisen tiedustelutoiminnan valvonnan tuli sen vuoksi olla myös reaaliaikaista (OKV/5/21/2018; apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen).

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa Suomen perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 198/2017 vp). Esitys oli osa tiedustelulainsäädäntöä koskevien esitysten kokonaisuutta. Tiedustelulainsäädännön hyväksyminen edellytti luottamuksellisen viestin suojaa koskevien toimivaltuuksien osalta perustuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen hyväksymistä.

Oikeuskanslerin mukaan perustuslain muuttamisen kynnystä oli sinänsä pidettävä korkealla, mutta toisaalta perustuslain säännösten tuli antaa myös oikea kuva oikeustilasta ja soveltamiskäytännöstä. Muutoksella oli tarkoitus laajentaa perusoikeuksiin puuttumisen mahdollisuuksia. Muutosten myötä siirryttäisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen salliman ja ihmisoikeussopimukseen perustuvan yleisemmän kirjoittamistavan suuntaan. Tämä vähensi osaltaan huolia, joita muutokseen saattoi sisältyä. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan ehdotettu perustuslain muutos antoi aikaisempaa oikeamman kuvan perusoikeuksista poikkeamisen perusteista. Turvallisuusympäristön muutokset sekä oikeusvaltion näkökulmasta välttämätön tarve tiedustelutoiminnan selkeään sääntelyyn puolsivat oikeudellisesta näkökulmasta tiedustelua koskevan lainsäädännön ripeää uudistamista (OKV/7/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa tiedustelutoiminnan valvontaa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 199/2017 vp) ja puhemiesneuvoston ehdotuksesta eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun lain muuttamisesta (PNE 1/2018 vp). Hallituksen esitys ja puhemiesneuvoston ehdotus muodostivat yhdessä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan kokonaisuuden.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota tiedusteluvaltuutetun käyttöön suunniteltuihin henkilöstövoimavaroihin ja piti niitä alimitoitettuina. Henkilöstömitoituksen ohella tärkeää oli asiantuntemus ja toisaalta henkinen riippumattomuus suhteessa tiedustelutoimijoihin. Samoin tiedusteluvaltuuksia käsittelevän Helsingin käräjäoikeuden toimintaedellytyksiin oli tärkeää kiinnittää huomiota. Lisäksi oikeuskansleri kiinnitti huomiota tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten ja virkamiesten riittävien voimavarojen turvaamiseen.

Eduskunnan käsiteltävänä olleen tiedustelulainsäädännön mukaan Suojelupoliisi ei enää ollut rikoksia selvittävä esitutkintaviranomainen, mutta se oli kuitenkin edelleen muun muassa rikosten estämistä ja paljastamista koskevat toimivaltuudet omaava poliisiviranomainen. Toisaalta Suojelupoliisi sai tiedustelutoimintaan liittyviä uusia tehtäviä ja toimivaltuuksia, joilla voitiin puuttua keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Oikeuskansleri arvioi tämän olevan merkittävä muutos Suojelupoliisin tehtävissä. Suojelupoliisin toimivaltuuksien merkittävä laajentuminen merkitsi entistä pidemmälle menevää puuttumista kansalaisten keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti yksityiselämän ja luottamukselli-

sen viestinnän suojaan. Aikaisempaa laajempien toimivaltuuksien vastapainoksi tarvittiin mahdollisimman uskottava valvontajärjestelmä. Oikeuskansleri katsoi näillä perusteilla, että tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuuksien tuli kattaa Suojelupoliisin koko toiminnan valvonta. Laillisuusvalvonnassa oli vastaavasti välttämätöntä, että tiedusteluvaltuutettu valvoisi Suojelupoliisin kaikkea toimintaa.

Hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä oli oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Esityksen perustelujen mukaan läsnäolo-oikeus ei sisältänyt oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa. Oikeuskansleri viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin ja katsoi, että pelkkä läsnäolo ei ollut tiedustelutoiminnan uskottavan ja tehokkaan valvonnan kannalta riittävä menettely lupa-asian käsittelyssä (OKV/31/21/2018 ja OKV/32/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa edellä mainituista tiedustelutoiminnan valvontaa koskevista ehdotuksista (HE 199/2017 vp, PNE 1/2018 vp).

Hallintovaliokunnalle esittämiensä näkökohtien lisäksi oikeuskansleri kiinnitti huomiota eduskunnan puhemiehen asemaan. Puhemiesneuvoston ehdotuksen mukaan puhemies hanki tiedusteluvalvontavaliokunnan jäseniksi ehdotetuista kansanedustajista laajan turvallisuusselvityksen ja keskusteli tarvittaessa asianomaisten kansanedustajien kanssa selvityksistä johtuvista toimenpiteistä. Oikeuskanslerin mukaan puhemiehen rooli muodostuisi haastavaksi, koska viime kädessä hän arvioisi turvallisuusselvitysten jatkotoimia. Ehdotuksesta ei kuitenkaan ilmennyt, hoitaisiko puhemies kaikki laajan turvallisuusselvityksen hakijalle kuuluvat käytännön tehtävät. Oikeuskansleri piti ehdotuksen täsmentämistä tältä osin perusteltuna.

Oikeuskansleri myös täsmensi aikaisempaa lausumaansa tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden käsittelystä tuomioistuimessa. Hänen mielestään asian riittävä selvittäminen turvattaisiin, jos tuomioistuimella olisi oikeus kuulla tiedusteluvaltuutettua, mutta tiedusteluvaltuutettu ei olisi asian osapuoli. Menettelyä koskeva sääntely ja käytännön toimeenpano tuli siten harkita niin, että tiedusteluvaltuutettu ei olisi eikä näyttäisi olevan oikeudenkäynnin osapuoli (OKV/19/21/2018 ja OKV/30/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Markus Löfman).

Syyttäjälaitos

Lakivaliokunta pyysi lausuntoa syyttäjälaitosta koskevasta hallituksen esityksestä (HE 17/2018 vp).

Apulaisoikeuskanslerin lausunnossa käsiteltiin valtioneuvoston oikeuskanslerin uusia tehtäviä. Ylimpien laillisuusvalvojien ehdotettiin toimivan syyttäjänä asioissa, joissa valtionsyyttäjää epäillään virkarikoksesta. Apulaisoikeuskansleri piti sääntelyä perusteltuna sekä käsittelyn tosiasiallisen puolueettomuuden että sen asianmukaisuutta kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella oli tarkoitus säätää, että valtakunnansyyttäjän toimista Syyttäjälaitokselle tehty kantelu olisi siirrettävä oikeuskanslerin käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri katsoi sääntelyratkaisun onnistuneeksi muun ohella valtakunnansyyttäjän riippumattomuuden näkökulmasta (OKV/8/21/2018; apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Tietosuojalainsäädäntö

Lakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski henkilötietojen käsittelyä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (HE 31/2019 vp). Esitys oli osa tietosuojaa koskevaa kokonaisuutta ja sillä oli tarkoitus panna täytäntöön EU-direktiivi.

Oikeuskanslerin mielestä esityksessä ei riittävästi selostettu lakiehdotuksen suhdetta julkisuuslainsäädäntöön eikä annettu riittävän selvää kuvaa siitä, miten ehdotetun lain, tietosuojalain, EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja erityislakien soveltamisen oli ajateltu kokonaisuutena toimivan. Säädökset koskivat huomattavassa määrin yksityisten henkilöiden asemaa, minkä vuoksi lainsäädännön selkeyteen tuli kiinnittää erityistä huomiota.

Säätämisjärjestystä koskevien perustelujen osalta oikeuskansleri piti puutteena sitä, että lakiesityksen suhdetta EU:n perusoikeuskirjaan ei ollut juurikaan arvioitu. Toisaalta perusteita, joiden nojalla henkilötietoja olisi voitu poikkeuksellisesti siirtää kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle, olisi ollut perusteltua arvioida kansallisesta näkökulmasta. Lisäksi esityksessä olisi ollut oikeuskanslerin mukaan tarpeellista selvittää täsmällisemmin, millaisissa tehtävissä olisi voitu käyttää asiantuntijaa tarkastuksissa tietosuojavaltuutetun apuna. Julkisten hallintotehtävien siirtoa koskevat perustuslain säännökset huomioon ottaen lainsäätäjällä oli oltava mahdollisuus ottaa kantaa siihen, oliko asiantuntijan käyttö perustuslaissa tarkoitetulla tavalla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja oliko sääntely muutoinkin perustuslain mukaista. Asiantuntijan oikeusturvan kannalta olisi ollut hyvä todeta, että viranomaisen tehtävänä olisi ilmoittaa asiantuntijalle kirjallisesti tiedot hänen oikeudellisesta asemastaan kuten rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota tietosuojavaltuutetun voimavaroihin ja mahdollisuuksiin hoitaa valvontatehtävänsä tehokkaasti. Oikeuskansleri muistutti, että tietosuojavaltuutettu toimisi lain noudattamista valvovana erityisviranomaisena ja olisi siten olennainen osa direktiivin edellyttämiä oikeusturvan takeita. Tietosuojaa koskevan lainsäädännön laaja soveltamisala digitalisoituneessa yhteiskunnassa ja lainsäädännön vaikeaselkoisuus osaltaan korostivat tietosuojaviranomaisten ohjauksen ja neuvonnan merkitystä. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan mukaan henkilötietojen suojan toteutumisen valvonta oli osa tehokasta oikeutta henkilötietojen suojaan.

Oikeuskansleri totesi tietosuojavaltuutetun toiminnan kuuluvan perustuslaissa säädetyn ylimmän laillisuusvalvonnan piiriin eli eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin valvontavaltaan. Hallituksen esityksessä oli rajattu riippumattomat tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat tietosuojavaltuutetun valvonnan ulkopuolelle. Perusteena oli se, että ylimmät laillisuusvalvojat valvovat perustuslain nojalla riippumattomien tuomioistuinten toiminnan laillisuutta. Oikeuskansleri piti tietosuojavaltuutetun toimivallan rajausta asianmukaisena. Kun ylimmät laillisuusvalvovat valvoisivat tietosuojasäännösten noudattamista tuomioistuimissa osana laillisuusvalvontaansa, valvonta antaisi oikeuskanslerin mukaan riittävät tietosuojan takeet tuomioistuinten toiminnassa (OKV/10/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Hallintovaliokunta ja perustuslakivaliokunta pyysivät lausuntoa EU:n tietosuojalainsäädännön täydentämistä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 9/2018 vp), joka sisälsi ehdotuksen uudeksi tietosuojalaiksi.

Oikeuskansleri piti lausunnossaan hallituksen esitystä esitystavaltaan vaikeaselkoisena. Kun EU:n yleinen tietosuoja-asetus itsessäänkin oli

varsin vaikeaselkoinen ja sen rinnalla tuli soveltaa myös tietosuojalakia ja erityisalakohtaista täydentävää lainsäädäntöä, kansallisesti sovellettava lainsäädäntökokonaisuus oli jopa poikkeuksellisen vaikeaselkoinen. Asetuksen ja tietosuojalain vaikutuksia olisi ollut perusteltua käsitellä hallituksen esityksessä kokonaisuutena, mikä olisi myös ollut omiaan helpottamaan tietosuojakulttuurin muutosta. Tilannetta oli välttämätöntä korjata mahdollisimman selkeällä kansallisella lainsäädännöllä, tietosuojaviranomaisten myötävaikutuksella laadittavilla käytännesäännöillä sekä tietosuojaviranomaisten neuvonnalla ja ohjauksella. Oikeuskanslerin mukaan eduskuntakäsittelyn yhteydessä oli tarpeen vielä selkeyttää tietosuojan yleisiä periaatteita ja varsinkin sitä, missä asioissa tarvittaisiin kansallista alakohtaista erityislainsäädäntöä. Lisäksi oli tarpeen ohjata lainsoveltajia siihen, miten tietosuoja-asetusta, tietosuojalakia ja alakohtaisia erityislakeja tuli soveltaa yhdessä.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että ylimmän laillisuusvalvonnan tehtävät eivät kuuluneet tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, mutta tietosuojalain mukaan soveltamisala olisi tässä suhteessa laajentunut. Lisäksi oli tarpeen selkeyttää hallintokantelun käsittelyn yhteydessä eri viranomaisissa tapahtuvan tietojen käsittelyn suhdetta tietosuoja-asetuksen säännöksiin.

Oikeuskansleri arvioi tietosuojavaltuutetun tehtävien määrän ja tehtäväalan kasvavan merkittävästi ja painotti siksi tietosuojavaltuutetun edellytysten ja voimavarojen turvaamista tietosuoja-asetuksen mukaisten tehtävien riippumattomassa ja joutuisassa hoitamisessa. Oikeuskansleri myös totesi tietosuojavaltuutetun toiminnan kuuluvan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslaissa säädetyn ylimmän laillisuusvalvonnan piiriin (OKV/9/21/2018 ja OKV/11/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Perustuslakivaliokunta pyysi samasta hallituksen esityksestä (HE 9/2018 vp) lausuntoa erityisesti uuden tietosuojalain soveltamisalaa koskevista kysymyksistä.

Oikeuskansleri totesi, että EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ei sovellettu henkilötietojen käsittelyyn toiminnassa, joka ei kuulunut EU:n lainsäädännön soveltamisalaan. Eduskunnan valtiopäivätoimintaan ja ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontaan ei sovellettu EU-oikeutta, joten niihin ei ollut oikeuskanslerin mukaan perusteltua kohdistaa tietosuoja-asetuksen mukaista valvontaa laajentamalla tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa kansallisesti säädettävällä lailla. Lisäksi tietosuoja-asetusta ei sovellettu tuomioistuinten lainkäyttötehtäviin, koska tarkoituksena oli suojella tuomioistuinten riippumattomuutta. Lainkäytön laillisuusvalvonta kuului ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan, joten laillisuusvalvonnalla oli välitön yhteys tuomioistuinten riippumattomuuteen. Oikeuskanslerin kannan mukaan tämäkin puolsi ylimmän laillisuusvalvonnan jättämistä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun valvonnan ulkopuolelle.

Oikeusturvaa koskevien näkökohtien vuoksi oikeuskansleri katsoi, että eduskunnan valtiopäivätoimintaan ja ylimpien laillisuusvalvojien laillisuusvalvontaan liittyvälle, yksittäisiä henkilöitä koskevien tietojen käsittelylle tuli olla lakiperusta. Hän ehdotti sen toteuttamista niin, että valtiopäivätoimintaan ja laillisuusvalvontaan sovellettaisiin tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia lukuun ottamatta tietosuojaviranomaisten valvontaa koskevia säännöksiä. Laillisuusvalvonnassa oli kuitenkin tarpeen rajoittaa rekisteröityjen henkilöiden oikeuksia aikaisempien menettelytapojen mukaisesti siten, että kantelujen kohteiden oikeutetut edut ja laillisuusvalvojien tehtävien tulokselliseen suorittaminen turvattaisiin. Oikeuskansleri ehdotti tietosuojalakiin myös säännöksiä muutoksenhausta tilanteessa, jossa rekisteröity katsoi-

si laillisuusvalvonnassa tapahtuneen henkilötietojen käsittelyn olevan sitä koskevien säännösten vastaista (OKV/12/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Kimmo Hakonen).

Perustuslakivaliokunta pyysi edelleen samasta hallituksen esityksestä (HE 9/2018 vp) lausuntoa erityisesti hallinnollista seuraamusmaksua koskevista kysymyksistä.

Perustuslakivaliokunta oli esityksestä aikaisemmin antamassaan lausunnossa (PeVL 14/2018 vp) katsonut, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen voitiin säätää vain monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Oikeuskansleri totesi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttävän, että jäsenvaltio asettaa yhden tai useamman riippumattoman viranomaisen asetuksen soveltamista valvovaksi valvontaviranomaiseksi. Asetuksessa tarkoitettua hallinnollista sakkoa vastaavan seuraamusmaksun määrääminen oli selkeästi valvontaviranomaisen tehtävä. Jos seuraamusmaksun määrääminen oli tarkoitus säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi, toimielin oli tietosuojavaltuutetun ohella määriteltävä ainakin tämän tehtävän osalta valvontaviranomaiseksi. Oikeuskansleri piti mahdollisena tulkintaa, jonka mukaan tehtäviä voidaan jakaa valvontaviranomaisten kesken. Pääsääntönä ja tarkoituksena kuitenkin oli, että valvontaviranomaisella oli kaikki asetuksessa valvontaviranomaiselle säädetyt toimivaltuudet. Tästä ei aiheutuisi ongelmia, jos valvontaviranomainen määriteltäisiin niin, että sen muodostavat tietosuojavaltuutettu ja seuraamusmaksuista päättävä toimielin.

Oikeuskansleri piti monijäsenisen toimielimen kokoonpanossa vähimmäisratkaisuna tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen muodostamaa kollegiota. Kollegio oli kuitenkin kokoonpanoltaan haavoittuva. Lisäksi kollegiossa ei riittävän selkeästi erotettu toisistaan asian valmisteluun liittyvää selvittämistä ja seuraamusmaksusta päättämistä. Tämä erottelu osaltaan turvaa asian objektiivista ja puolueetonta selvittämistä yhtäältä ja toisaalta riippumatonta ja puolueetonta päätöksentekoa.

Kollegiota laajempi lautakunta vastasi oikeuskanslerin käsityksen mukaan paremmin vaatimusta monijäsenisestä toimielimestä ja antoi mahdollisuuden laajentaa asiantuntemusta. Lisäksi laajemman lautakunnan päätösvallasta oli myös mahdollista säätää niin, että yhden jäsenen poissaolo ei estä toimivallan käyttöä. Tämä yhdistettynä edellä tarkasteltuun valvontaviranomaisen määrittelytapaan vastasi oikeuskanslerin mukaan paremmin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä näkökohtia ja tietosuoja-asetuksen vaatimuksia tehokkaasta oikeussuojasta.

Oikeuskansleri esitti apulaistietosuojavaltuutettujen aseman vahvistamista siten, että heidät nimitettäisiin samalla tavoin kuin tietosuojavaltuutettu. Tämä osaltaan tukisi monijäsenisen lautakunnan asemaa ja täyttäisi selkeämmin tietosuoja-asetuksen vaatimukset valvontaviranomaisen jäsenen riippumattomuutta turvaavista lainsäädännöllisistä takeista (OKV/16/21/2018, oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa, Rajavartiolaitoksessa ja Tullissa koskevista hallituksen esityksistä (HE 242/2018 vp, HE 241/2018 vp ja HE 259/2018 vp).

Oikeuskansleri totesi, että hän oli kaikkien kolmen esityksen valmistelun aikana lausunnoissaan ja ennakkotarkastuksen yhteydessä kiinnittänyt huomiota useiden säännösten tulkinnanvaraisuuteen ja siihen, että ne ovat osin kritiikille alttiita henkilötietojen suojan näkökulmasta. Oikeuskansleri viittasi perustuslakivaliokunnan poliisitointa koskevasta esityksestä antamaan lausuntoon (PeVL 51/2018 vp) ja katsoi, että hänellä ei ollut lisättävää lausunnossa esitettyyn. Lausunnossa esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomau-

tukset soveltuivat oikeuskanslerin näkemyksen mukaan myös sisällöltään vastaavien, Rajavartiolaitosta ja Tullia koskevien säännösten arviointiin (OKV/43/21/2018, OKV/44/21/2018 ja OKV/45/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 224/2018 vp).

Oikeuskansleri katsoi huomiotietojen käsittelyä koskevien säädösehdotusten olevan tasoltaan suhteellisen yleisiä. Hän totesi perustuslakivaliokunnan täsmentäneen tietojen käyttötarkoituksen sääntelyä koskevia vaatimuksia edellä mainitussa lausunnossaan (PeVL 51/2018). Huomiotietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä oli siten vielä arvioitava perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan viranomaisilla oli sinänsä hyväksyttävä tarve huomiotietojen käsittelyyn (OKV/46/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Anu Räty).

Maakuntien perustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pyysi maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevan hallituksen esityksen käsittelyssä (HE 15/2017 vp) lausuntoa erityisesti maakuntavaaleja koskevista kysymyksistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ensimmäisten maakuntavaalien asianmukaiseen ajankohtaan vaikuttivat oikeudellisesta näkökulmasta erityisesti vaali- ja osallistumisoikeudet, joista säädettiin perustuslaissa ja määrättiin kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä sopimuksessa. Äänioikeutetuilla oli oltava riittävän ajoissa käytettävissään äänestyspäätöstä varten tiedot maakuntien tehtävistä ja asemasta. Myös puolueilla ja valitsijayhdistyksillä oli oltava käytettävissään riittävä aika ehdokasasetteluun ja vaalikampanjointiin sekä varojen keräämiseen kampanjointia varten. Lisäksi oli huomioitava maakuntahallinnon väliaikaisten toimielinten ja niiden asettamien maakuntavaalilautakuntien järjestäytymiseen tarvittava aika. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi näillä perusteilla, että ensimmäiset maakuntavaalit oli mahdollista järjestää noin puolen vuoden kuluttua niitä koskevien lakien voimaantulon jälkeen.

Hallituksen esityksen mukaan maakuntavaltuustojen asettamat maakuntavaalilautakunnat ratkaisisivat ehdokashakemukset ja vahvistaisivat maakuntavaalien tuloksen. Maakuntahallinnon väliaikaiset toimielimet kuitenkin asettaisivat maakuntavaalilautakunnat ensimmäisiä maakuntavaaleja varten. Apulaisoikeuskanslerin sijainen korosti vaalien toimeenpanijoiden aikaisempaa kokemusta vaaleista erityisesti silloin, jos ensimmäiset maakuntavaalit toimitettaisiin nopealla aikataululla. Hän piti ensimmäisten maakuntavaalien sujuvuuden ja virheettömyyden varmistamiseksi perusteltuna, että vaalien toimittamisessa tukeuduttaisiin tarvittavissa määrin kuntien keskusvaalilautakuntiin ja vaalipiirilautakuntiin siitä riippumatta, toimitettaisiinko maakuntavaalit samanaikaisesti joidenkin toisten vaalien kanssa (OKV/14/21/2018; apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen).

Lakivaliokunta pyysi lausuntoa asiakkaan valinnanvapautta sosiaali- ja terveydenhuollossa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 16/2018 vp).

Apulaisoikeuskansleri totesi esityksen tarkoittavan laajamittaista tehtävien siirtoa yksityisille palveluntuottajille niin, että palveluntuottajien tehtäväkenttä laajenisi ja toimijoiden määrä lisääntyisi huomattavasti. Muutos oli merkittävä myös siksi, että yksityisiin toimijoihin sovellettaisiin hallinnon yleislakeja sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Tehtäviä oli siis tarkoitus siirtää tahoille, joilla ei olisi aikai-

sempaa kokemusta julkisiin hallintotehtäviin liittyvistä velvoitteista.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kaikki yksityiset palveluntuottajat saattoivat esityksen mukaan tehdä päätöksiä, joiden laillisuus olisi perusteltua saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Lisäksi saattoi olla useinkin tulkinnanvaraista, olisiko kyseessä hallintopäätös vai tosiasiallinen hallintotoiminta. Hallintopäätöksistä saa valittaa mutta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ei. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että esityksessä olisi tämän vuoksi ollut keskeistä määritellä, mitkä päätökset olisivat hallintopäätöksiä ja mitkä tosiasiallista hallintotoimintaa.

Palveluntuottajien ja maakunnan kesken oli tarkoitus tehdä hallintosopimuksia, joiden sisältö olisi osittain sama kuin maakunnan hallintopäätöksissä. Kun samassa asiassa käytettäisiin kahta hallinnollista ohjauskeinoa, päätöksentekoa ja sopimista, apulaisoikeuskansleri piti epäselvänä, mikä olisi sopimuksen ala suhteessa hallinnolliseen päätöksentekoon. Epäselvyys saattoi johtaa esimerkiksi siihen, että sopimuksella pyrittäisiin sopimaan eri tavoin kuin laissa tai sen nojalla säädettäisiin. Lisäksi tämä saattoi aiheuttaa oikeussuojakeinoja koskevia tulkintaongelmia arvioitaessa, olisiko kysymys esimerkiksi hallintoriidasta vai yksityisoikeudellisesta sopimusriidasta. Tämä oli apulaisoikeuskanslerin kannan mukaan ongelmallista oikeusturvan edellytysten ja ennakoitavuuden kannalta.

Esityksen mukaan palveluntuottaja olisi antaessaan palveluja asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin perusteella vastannut palvelunsa sisällöstä ja tuottamisesta siten kuin asiakassetelissä tai henkilökohtaista budjettia koskevassa päätöksessä olisi määrätty. Asiakassetelin antaminen olisi perustelujen mukaan ollut tosiasiallista hallintotoimintaa eikä asiakassetelin antamisesta olisi tehty valituskelpoista hallintopäätöstä. Asiakassetelistä olisi kuitenkin saattanut muodostua sekä asiakkaan että palveluntuottajan oikeussuojavaateiden kohde, koska asiakassetelillä oli määräävää vaikutusta palvelun sisältöön. Esityksessä ei ollut apulaisoikeuskanslerin mielestä otettu huomioon oikeussuhdetta yksilön ja julkisen vallan välillä eikä myöskään arvioitu palveluntuottajan oikeusturvaan liittyviä kysymyksiä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan kysymyksessä oli kaiken kaikkiaan oikeudellisesti laaja ja vaikeaselkoinen kokonaisuus, johon liittyi suuria oikeusturvaintressejä. Esimerkiksi sosiaalihuollossa sosiaalityöntekijöillä oli jo ennestään ollut suuria haasteita lainsäädännön hallitsemisessa, ja lainsäädäntö tulisi ehdotetussa mallissa olemaan aiempaa haasteellisempaa (OKV/13/21/2018; apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Ministerin vala ja vakuutus

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa valtioneuvostosta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 84/2018 vp). Esityksessä ehdotettiin, että ministerin olisi ennen tehtäväänsä ryhtymistä vannottava ministerin juhlallinen vala tai annettava ministerin juhlallinen vakuutus.

Voimassa olleiden säännösten mukaan ministerin oli ennen tehtäväänsä ryhtymistä vannottava virkavala tai annettava virkavakuutus sekä annettava tuomarinvakuutus. Oikeuskansleri totesi, että valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriöissä ei enää käsitelty lainkäyttöasioita, ja piti siksi perusteltuna, että ministerit eivät enää antaisi tuomarinvakuutusta.

Oikeuskansleri totesi perustuslaissa turvatun uskonnon ja omantunnon vapauden koskevan myös ministereitä. Ministerit käyttävät perustuslain mukaan valtioneuvoston hallitusvaltaa, joka on maallista hallitusvaltaa. Valtioneuvostolla on korostettu velvollisuus toimia tehtävissään niin,

että perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta ei rajoiteta tai loukata muun muassa uskonnon ja vakaumuksen perusteella. Valtioneuvostolla on perustuslain mukaan myös velvollisuus edistää perus- ja ihmisoikeuksien, muun muassa yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Oikeuskansleri katsoi hallitusvallan käytön uskottavuuden edellyttävän yhdenvertaisuuden periaatteen turvaamisen ja edistämisen kannalta, että ministerit eivät uskonnonvapaudestaan huolimatta korostetusti esiintyisi jonkin uskonnon tai vakaumuksen edustajina. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen hyvin vakiintuneessa oikeuskäytännössä korostettiin valtion velvollisuutta suhtautua neutraalisti ja tasapuolisesti erilaisiin vakaumuksiin.

Perustuslaki, muu voimassa oleva lainsäädäntö ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät oikeuskanslerin mukaan asettaneet suoranaista estettä sille, että ministereille säädettäisiin mahdollisuus halutessaan vannoa uskonnollinen ministerin vala. Oikeuskanslerin kannan mukaan perustuslaista ja muusta lainsäädännöstä ilmenevien periaatteiden sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön valossa oikeudellisesti paremmin perusteltu vaihtoehto olisi kuitenkin ollut se, että ministerin ainoa juhlallisen velvoittautumisen muoto olisi ollut ministerin vakuutus. Tämä vaihtoehto olisi myös ollut yhdenmukainen tasavallan presidentin sekä eduskunnan puhemiehen ja varapuhemiesten antaman juhlallisen vakuutuksen kanssa. (OKV/21/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Miehittämätön ilmailu ja lennokit

Puolustusvaliokunta pyysi lausuntoa puolustusvoimista annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 72/2018 vp). Esityksessä ehdotettiin Puolustusvoimille toimivaltaa puuttua miehittämättömien ilma-alusten ja lennokkien kulkuun. Oikeuskansleri piti uusien turvallisuusuhkien ja oikeusvaltioon kuuluvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta myönteisenä, että asiasta säädettäisiin laissa.

Eduskunnassa samaan aikaan käsitellyssä toisessa hallituksen esityksessä (HE 201/2017 vp) esitettiin Rajavartiolaitokselle vastaavia toimivaltuuksia. Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet esitettiin sidottavaksi välttämättömyysedellytykseen, kun taas Puolustusvoimilla olisi ollut oikeus puuttua lennokin ja miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun, jos se on ”tarpeen”, ja ottaa lennokki tai ilma-alus tilapäisesti haltuun, jos on todennäköistä, että se vaarantaa esimerkiksi maanpuolustusta tai Puolustusvoimien toimintaa. Puolustusvoimien toimivaltuuksien käytölle esitettiin siis matalampaa kynnystä kuin Rajavartiolaitokselle oli esitetty. Oikeuskanslerin mukaan tämä saattoi joissain tilanteissa aiheuttaa hankaluuksia viranomaisyhteistyössä ja monimutkaistaa asiaan liittyvien säännösten tulkintaa. Puolustusvoimia koskeva säännös oli myös avoimempi ja asetti siten suuremmat vaatimukset soveltamiselle ja toimivaltuuksien käytön perusteiden dokumentoinnille. Oikeuskanslerin mukaan säännös sinänsä oli perusteltu.

Oikeuskansleri piti tarpeellisena huolehtia siitä, että uusien toimivaltuuksien käyttö olisi kansalaisten kannalta ennakoitavissa. Tämä ei kuitenkaan ilmennyt esityksestä. Oikeuskansleri ehdotti asian hoitamista valiokunnan linjauksilla, koulutuksella ja ohjeistuksella sekä tiedottamisella yleisölle (OKV/22/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Reservipoliisi

Puolustusvaliokunta pyysi lausuntoa reservipoliisia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 137/2018 vp).

Oikeuskansleri oli esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa ehdottanut harkittavaksi, oliko ampuma-aseiden käyttöoikeuden antaminen reservipoliisille riittävän perusteltua. Hallituksen esitystä oli sen jälkeen muutettu siten, että ampuma-aseiden käyttöoikeutta ehdotettiin reservipoliisille ainoastaan poikkeusoloissa ja puolustustilassa, mutta ei normaaliolojen häiriötilanteissa. Reservipoliisin koulutuksen oli tarkoitus olla vakinaisen poliisin koulutusta huomattavasti lyhyempi, mutta voimankäyttökoulutuksen osalta vakinaisen poliisin koulutusta vastaava.

Ampuma-aseiden käyttöoikeutta harkittaessa oli oikeuskanslerin mukaan erotettava kaksi osatekijää, toisaalta tehokkaan ja turvallisen ampumatekniikan omaksuminen ja toisaalta päättäminen siitä, missä tilanteessa ampuma-asetta olisi perusteltua käyttää tai sen käyttämisellä uhata. Ampuma-aseen käytöstä oli päätettävä usein hyvin nopeasti, ja päätöksentekoon sisältyi oikeudellista harkintaa. Oikeuskanslerin epäili, että reservipoliisilla olisi heikommat edellytykset tähän harkintaan kuin vakinaisella poliisilla. Lisäksi lähtökohtana tuli olla, että päävastuu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpidosta olisi vakinaisella poliisilla.

Oikeuskansleri ei nähnyt reservipoliisijärjestelmässä kokonaisuutena sellaisia oikeudellisia ongelmia, että hänellä olisi ollut aihetta suhtautua siihen vastustavasti. Reservipoliisijärjestelmään saattoi liittyä erilaisia epävarmuus- ja riskitekijöitä, mutta niissä oli kysymys enemmänkin tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvista seikoista (OKV/27/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Tom Smeds).

Jehovan todistajien asevelvollisuus

Puolustusvaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa ehdotettiin kumottavaksi Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskeva laki (HE 139/2018 vp). Esityksen tavoitteena oli varmistaa, että kaikkia uskonnollisia ja muita vakaumuksia kohdeltaisiin Suomen asevelvollisuusjärjestelmässä perustuslain edellyttämällä tavalla yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi.

Oikeuskansleri piti hallituksen esityksen tavoitetta yhdenmukaisena perustuslain syrjimättömyyttä koskevan velvoitteen ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten asettamien velvoitteiden kanssa. Hänen mielestään esityksen perustelut olivat valitettavan niukat ottaen huomioon, että kyse oli perus- ja ihmisoikeuksien ydinaluetta koskevasta lainsäädännöstä. Esityksessä myös ehdotettiin muutettavaksi yhden uskonnollisen yhdyskunnan asemaa yhteiskunnassa ratkaisevalla tavalla. Tähän nähden yhdyskunnan kantaa esitykseen selostettiin turhan niukasti, samoin kuin esityksen valmistelua ja valmistelussa saatuja kannanottoja.

Oikeuskansleri totesi Euroopan ihmisoikeussopimuksen suojaavan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan paitsi uskonnollisen vakaumuksen omaavia henkilöitä myös niitä henkilöitä, jotka muusta kuin uskonnollisesta syystä eivät hyväksy asepalvelusta. Tällä perusteella voitiin katsoa, että erilaisilla vakaumuksilla, joiden perusteella asepalveluksesta kieltäydytään, tuli olla oikeus samanlaiseen suojaan. Oikeuskansleri myös totesi siviilipalveluksen sisällön kehittyneen kumottavan lain säätämisen jälkeen. Siviilipalvelus voitiin hänen mielestään ymmärtää ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettuna vaihtoehtona niille, jotka kieltäytyvät aseellisesta palveluksesta uskonnollisten ja vakaumuksellisten syiden perusteella. Siviilipalvelusta oli myös edelleen mahdollista kehittää siten, että sen luonne tässä suhteessa vahvistuisi (OKV/26/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Tuomioistuinviraston perustaminen

Perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta pyysivät lausuntoa hallituksen esityksestä Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018 vp).

Oikeuskansleri katsoi lausunnoissaan Tuomioistuinviraston perustamisen korostavan tuomioistuinten perustuslaissa turvattua riippumattomuutta. Lisäksi se loi mahdollisuuksia kehittää tuomioistuinten toimintaedellytyksiä ja toimintaa sekä siten osaltaan edisti myös perustuslaissa turvatun oikeusturvan toteutumista. Virastolle ehdotetut tehtävät eivät olleet sellaisia, että ne vaarantaisivat yksittäisten tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan riippumattomuutta. Oikeuskanslerin arvion mukaan esitys ei sisältänyt perustuslain tai ihmisoikeussopimusten velvoitteiden kannalta ongelmallisia kohtia.

Tuomioistuinvirastolle ehdotettiin siirrettäväksi oikeusministeriöltä tuomioistuinlaitosta koskevat keskushallintotehtävät, ei kuitenkaan tuomioistuinlaitoksen henkilöstön virkaehtosopimuksia ja virkajärjestelyjä. Etenkin tuomioistuinten virkojen perustamiseen, lakkauttamiseen ja siirtämiseen liittyvän toimivallan säilyttäminen oikeusministeriöllä olisi vähentänyt viraston perustamisen tosiasiallista merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaajana. Ehdotus oli oikeuskanslerin mukaan ristiriidassa viraston perustamisen keskeisimmän tavoitteen kanssa (OKV/28/21/2018 ja OKV/33/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Petri Martikainen).

Valtion virkamieseettinen neuvottelukunta

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä valtion virkamieslain muuttamiseksi (HE 149/2018 vp).

Esityksessä ehdotettiin säädettäväksi valtion virkamieseettisestä neuvottelukunnasta, jonka tehtävänä oli käsitellä virkamiesetiikkaan liittyviä kysymyksiä ja antaa niistä lausuntoja. Virkamiesetiikalla tarkoitettiin virkamiesten ja viranomaisten arvoja ja periaatteita.

Oikeuskansleri totesi perustuslain edellyttävän, että hyvän hallinnon takeista säädetään lailla. Lainsäädännössä oli sen vuoksi runsaasti yksityiskohtaisia säännöksiä menettelytavoista, joita hallinnossa oli noudatettava oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen turvaamiseksi. Hallintolaissa säädettiin lisäksi hyvän hallinnon oikeusperiaatteista. Oikeusperiaatteiden tarkkaa sisältöä ei määritelty laissa, mutta niillä oli vahvasti lainsäädännön tulkintaa ja harkintavallan käyttöä ohjaava vaikutus. Lainsäädännön ja hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi hyvän hallinnon toteutumiseen saattoivat vaikuttaa viranomaisten ja virkamiesten arvot ja periaatteet. Arvojen ja periaatteiden arviointi ja linjaaminen saattoi siten omalta osaltaan täydentää lainsäädännön mukaisten hyvän hallinnon takeiden toteutumista. Oikeuskansleri piti tämän vuoksi suotavana, että virkamieseettisiä kysymyksiä varten olisi erillinen toimielin, joka tekemällä eettisiä kysymyksiä näkyvämmiksi voisi edistää hyvän hallinnon toteutumista.

Esityksessä ei ehdotettu virkamieseettisten kysymysten piiriin kuuluvien asioiden määrittelyä laissa. Esityksen perustelujen mukaan virkamiesetiikan sisältöä oli vaikea säännellä oikeudellisesti. Virkamieseettinen neuvottelukunnan oli tarkoitus päättää itse, mitä asioita tai ongelmia se ottaisi tarkasteltavakseen ja mistä se antaisi lausunnon. Neuvottelukunnan toimivaltaan ei kuitenkaan kuulunut sen käsittelemien asioiden oikeudellinen arviointi. Oikeudellisten ja eettisten kysymysten rajanveto oli oikeuskanslerin arvion mukaan haasteellinen tehtävä. Lainsäädännön tulkinta oli pitkälti oikeudellinen kysymys, jossa

ei välttämättä ollut tilaa eettisille näkökohdille tai jonka raja eettisiin kysymyksiin saattoi olla liukuva. Toisaalta lainsäädännössä annetun harkintavallan käyttöä rajoittivat ja ohjasivat ensisijaisesti hallinnon oikeusperiaatteet ja vasta viime kädessä mahdollisesti eettiset näkökohdat. Neuvottelukunnan kannanottoihin saattoikin olla eniten tarvetta silloin, kun kysymyksestä ei ollut olemassa lainkaan lainsäädäntöä. Näistä syistä oikeuskansleri piti perusteltuna, että virkamieseettisiä kysymyksiä ei laissa tarkemmin määriteltäisi, vaan niiden sisällön harkinta olisi neuvottelukunnan vastuulla (OKV/35/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Kansalaisuusvaatimukset Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa

Puolustusvaliokunta ja hallintovaliokunta pyysivät lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski Puolustusvoimista, Maanpuolustuskorkeakoulusta ja rajavartiolaitoksen hallinnosta annettujen lakien muuttamista (HE 252/2018 vp). Esityksessä ehdotettiin uusia vaatimuksia Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen virkoihin nimitettäville henkilöille sekä upseerin ja rajavartijan virkoihin johtaviin opintoihin valittaville henkilöille. Esityksen mukaan näiltä henkilöiltä olisi edellytetty, että heillä ei olisi sellaista toisen valtion kansalaisuutta tai muuta turvallisuusselvityslaissa tarkoitettua ulkomaansidonnaisuutta, joka voisi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka palvelusturvallisuutta.

Oikeuskansleri totesi, että lakiehdotuksissa mainittiin erikseen toisen valtion kansalaisuus huomioon otettavana ulkomaansidonnaisuutena. Toisen valtion kansalaisuus sisältyi kuitenkin jo turvallisuusselvityslaissa säädettyyn ulkomaansidonnaisuuden määritelmään. Toisen valtion kansalaisuuden korostaminen ei saanut johtaa siihen, että toisen valtion kansalaisuus säännönmukaisesti katsottaisiin virkanimityksen tai opintojen esteeksi. Oikeuskanslerin mukaan tällainen tulkinta ei olisi lakiehdotusten sanamuodon muodon mukaan mahdollinen.

Esityksessä ehdotettiin poikkeamista yhdenvertaisesta kohtelusta kansalaisuuden ja muiden ulkomaansidonnaisuuksien perusteella, ja esitystä perusteltiin kansallisen ja yleisen turvallisuuden varmistamisella. Oikeuskanslerin mukaan yhdenvertaisuuden periaatteesta poikkeaminen edellytti aina suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Ehdotetun sääntelyn soveltamisessa oli hänen mukaansa syytä painottaa sen edellyttämää yksilöllistä kokonaisarviointia (OKV/38/21/2018 ja OKV/40/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo.

Komission ehdotukset uudistusten tukiohjelmasta ja investointien vakautusjärjestelystä

Perustuslakivaliokunta pyysi lausuntoa kahdesta valtioneuvoston kirjelmästä, jotka koskivat komission ehdotuksia asetukseksi uudistusten tukiohjelman perustamisesta (U 85/2018 vp) sekä asetukseksi Euroopan investointien vakautusjärjestelyn perustamisesta ja valtiosopimukseksi vakautustukirahaston rahoitusosuuksien siirtämisestä (U 86/2018 vp). Uudistusten tukiohjelmaa koskevan ehdotuksen (COM(2018) 391) mukaan EU:n jäsenvaltioille voitaisiin myöntää taloudellista ja teknistä tukea unionissa määriteltyjen rakenneuudistusten toteuttamiseen. Lisäksi euroalueen ulkopuolisille valtioille voitaisiin myöntää tukea yhteisvaluutan käyttöönottoon liittyviin rakenneuudistuksiin. Komissio arvioisi jäsenvaltioiden esittämät uudistukset, määrittäisi maksettavan tuen määrän ja voisi periä sen takaisin, jos jäsenvaltio peruisi uudistukset viiden vuoden ku-

luessa. Investointien vakautusjärjestelyä koskevan ehdotuksen (COM(2018) 387) mukaan voitaisiin myöntää lainoja julkisiin investointeihin jäsenvaltioille, joissa työttömyys olisi korkea. Lainojen korkokulut katettaisiin korkotuella, joka rahoitettaisiin tarkoitusta varten perustettavasta rahastosta. Rahasto perustettaisiin valtiosopimuksella.

Oikeuskansleri katsoi molemmilla komission ehdotuksilla olevan periaatteellista merkitystä jäsenvaltioiden ja unionin välisen toimivallan jaon sekä erityisesti jäsenvaltion budjettisuvereniteetin ja demokraattisen vastuujärjestelmän toiminnan kannalta. Ehdotusten oikeusperustana olivat unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen koheesiopolitiikkaa ja unionin oikeuden täytäntöönpanon tukemista koskevat artiklat. Oikeuskansleri piti perusteltuna valtioneuvoston kirjelmissä esitettyä arviota, jonka mukaan ehdotusten oikeusperusta oli ongelmallinen ja unionin tulevan kehityksen kannalta periaatteellinen. Ehdotusten päätavoitteet näyttivät liittyvän euroalueen taloudelliseen vakauteen eivätkä jäsenmaiden koheesioon, joten perustelukappaleet ja säädösosa eivät siten näyttäneet tukevan ehdotettujen oikeusperustojen valintaa.

Oikeuskansleri kiinnitti valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että talous- ja sosiaalipolitiikka kuuluvat pääosin kansalliseen toimivaltaan ja koheesiopolitiikka jäsenvaltioiden ja unionin jaettuun toimivaltaan. Jaetun toimivallan alalla jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaa toimivaltaansa tai on päättänyt olla käyttämättä sitä. Asetusten antaminen koheesiopolitiikkaa koskevan oikeusperustan nojalla siirtäisi tosiasiallista päätöksentekovaltaa talous- ja rakennepolitiikan aloilla jäsenvaltioilta unionille. Komissio voisi ohjata jäsenvaltioita rahallisin kannustein kansallisen poliittisen toimivallan ytimeen kuuluvissa toimissa. Ehdotukset vaikuttivat näin ollen ongelmallisilta unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon näkökulmasta.

Oikeuskansleri totesi, että koheesiopolitiikka rahoitetaan EU-budjetista rahoituskehyksen puitteissa. Unionin varoista päätetään neuvoston yksimielisellä päätöksellä, mikä antaa vahvan suojan jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetille. Investointien vakautusjärjestelyn perustamista koskeva asetus oli tarkoitus hyväksyä määräenemmistöllä ja sillä olisi mahdollista asettaa jäsenvaltioille uusia tosiasiallisia rahoitusvelvoitteita suhteessa EU-budjettiin. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan unionin toiminnan rahoittaminen EU-budjetin ja rahoituskehyksen puitteiden ulkopuolelta olisi eduskunnan budjettisuvereniteetin ja jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen kannalta ongelmallista. Lisäksi hän kiinnitti perustuslaillisen demokratian, oikeusvaltion ja hyvän hallinnon periaatteiden kannalta huomiota siihen, että valtiosopimuksiin perustuvat, unionin talousarvion ulkopuoliset rahastot pirstoivat unionin rahoitusta ja rajoittivat sen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä heikensivät demokraattista päätöksentekoa ja tilivelvollisuutta (OKV/24/21/2018 ja OKV/25/21/2018, oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Oikeudenkäynti hallintoasioissa

Lakivaliokunta pyysi lausuntoa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevasta hallituksen esityksestä (HE 29/2018 vp) ja siihen liittyvästä lakialoitteesta (LA 1/2015).

Hallituksen esitys sisälsi säännösehdotuksen, joka koski todistajan itsekriminointisuojaa eli oikeutta olla saattamatta itseään syytteen vaaraan. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä ei ehdotettu säädettäväksi myös asianosaisen itsekriminointisuojasta. Asian käsittelyä koskevassa säännöksessä ehdotettiin ainoastaan,

että asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen oli totuudenmukaisesti esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista. Esityksessä ei myöskään selvitetty tämän velvoitteen suhdetta itsekriminointisuojaan.

Lakialoitteessa ehdotettiin viranomaiselle valitusoikeutta ainoastaan asioihin, joissa valitusoikeudesta olisi laissa nimenomainen erityissäännös. Oikeuskansleri piti perusteltuna hallituksen esityksessä omaksuttua kantaa, jonka mukaan viranomaisella säilyisi aikaisempaan tapaan valitusoikeus erikseen säädettyjen tilanteiden lisäksi niissäkin tapauksissa, joissa valittaminen olisi tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi (OKV/39/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Digitaaliset palvelut

Hallintovaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 60/2018 vp). Esityksellä oli tarkoitus panna täytäntöön EU:n saavutettavuusdirektiivi ja antaa säännökset hallinnon asiakkaiden digitaalisista palveluista.

Oikeuskansleri piti ehdotuksia sinänsä hyvinä ja perusteltuina. Hän katsoi säännöksen, jonka mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin toiminta jätettäisiin valvontaviranomaisen toimivallan ulkopuolelle, toteuttavan asianmukaisella tavalla ylimpien laillisuusvalvojien valvontavallan riippumattomuutta.

Esityksessä ehdotettiin, että lainsäädäntöä ei sovellettaisi työpaikoilla käytettäviin intranet- ja ekstranet-verkkosivustoihin ja mobiilisovelluksiin. Oikeuskansleri totesi soveltamisalan rajauksen direktiivin mukaan koskevan ennen tiettyä päivää julkaistuja intranet- ja ekstranet-verkkosivustoja niiden uudistamiseen asti. Oikeuskansleri katsoi, että työpaikoilla käytettävien intra- ja ekstranet-verkkosivustojen pysyvä rajaus lain soveltamisalan ulkopuolelle ei välttämättä täyttänyt direktiivin vähimmäisvaatimuksia julkisen sektorin toimijoiden osalta.

Esityksen mukaan viranomaisia koskevan lain soveltamisalaan kuuluisivat yrityksen, säätiön, yhdistyksen ja muun yhteisön digitaaliset palvelut, joiden kehittämisen tai käytön rahoittamiseen viranomainen osallistuisi vähintään puolella kehittämiskustannuksista tai vuotuisista ylläpitokustannuksista. Kyseessä olisi ollut saavutettavuusdirektiivin soveltamisalan laajennus kansallisella perusteella. Oikeuskanslerin käsityksen mukaan esityksessä ehdotetut vaatimukset palautteen käsittelemisestä olisivat saattaneet olla mahdottomia toteuttaa pienten, usein vapaaehtoisvoimin toimivien yhdistysten ja yhteisöjen voimavaroilla. Yhdistysten ja yhteisöjen joukkoon kuului toimijoita, joilla ei ollut vakituista henkilökuntaa tai päivittäistä toimintaa. Oikeuskansleri katsoi ehdotuksen johtavan mahdollisesti siihen, että pienet yhdistykset ja muut vastaavat toimijat eivät voisi vastaanottaa viranomaisen rahoitusta verkkopalvelujensa kehittämiseen tai ylläpitoon (OKV/41/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Unionipetosdirektiivin täytäntöönpano

Lakivaliokunta pyysi lausuntoa hallituksen esityksestä, joka koski rikoslain ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamista (HE 231/2018 vp). Esityksellä oli tarkoitus panna täytäntöön EU:n niin sanottu unionipetosdirektiivi (unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunta rikosoikeudellisin keinoin).

Esityksessä oli arvioitu, että rikoslain aikaisemmat säännökset jo pääosin täyttivät direktiivin velvoitteet. Rikoslakiin ehdotetut muutokset ja lisäykset olivat siten lukumääräisesti varsin vähäisiä. Oikeuskansleri ei kaikilta osin yhtynyt asias-

ta esitettyyn arviointiin ja johtopäätöksiin. Hänen huomionsa olivat kuitenkin lainsäätäjän harkintaan kuuluvia, lain sisältöä koskevia seikkoja. Esityksessä ehdotetuille ratkaisuille ei ollut valtiosääntöoikeudellisia tai unionin oikeuteen liittyviä esteitä.

Esityksen mukaan lahjuksen antamisen ja ottamisen rangaistavuuden edellytykset poikkesivat toisistaan kansanedustajien ja virkamiesten välillä. Esityksessä olisi ollut oikeuskanslerin mukaan tarpeen tarkemmin arvioida, olivatko kansanedustajia koskevat lisäedellytykset direktiiviin mukaisia erityisesti sen vuoksi, että direktiivissä oli kyse vähimmäissääntelystä. Oikeuskansleri piti myös direktiivin tavoitteiden kannalta ongelmallisena, että velvoite säätää tiettyjen rikosten yritys rangaistavaksi ei ollut johtanut muutoksiin avustusten väärinkäytön kriminalisoinnissa. Esityksen perusteluista ei ollut saatavissa täyttä varmuutta kriminalisoinnin kattavuudesta. Oikeuskansleri kiinnitti lisäksi huomiota ehdotettuun sääntelyyn kansanedustajan virka-aseman väärinkäytöstä. Esityksen perusteella jäi epäselväksi, missä tilanteessa kansanedustaja voisi sellaiseen syyllistyä. Oikeuskansleri piti kuitenkin tärkeänä kriminalisointivelvoitteen täytäntöönpanoa tällä tavoin, koska kyse oli osin signaalivaikutuksesta. Kansanedustajia koskeva poikkeus ei olisi tukenut yleisempää velvoitetta tiedostaa rakenteellisen korruption olemassaolo ja sen torjumisen tärkeys (OKV/42/21/2018; oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

4

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta

Näkökulma: Hyvä hallinto kuuluu myös muille kuin digitaitoisille

”Julkiset palvelut rakennetaan käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi toimintatapoja uudistamalla. Tämä on yksi avainkeinoista julkisen hallinnon tuottavuusloikassa. Digitalisaatio on hallituksen strategian läpileikkaava teema. Luodaan asiakaslähtöiset julkisia palveluita koskevat periaatteet. Sitoutetaan julkinen sektori automatisoimaan ja digitalisoimaan toimintatapansa.”

Näin kuvataan hallituksen kärkihankkeisiin kuuluvaa julkisten palvelujen digitalisaatiota valtioneuvoston verkkosivuilla. Hankkeella on luonnollisesti monia kannatettavia tarkoitusperiä, kuten tuottavuuden parantaminen. Lisäksi monet haluavat asioida viranomaisissa ja muutoinkin mieluiten sähköisesti. Samaan aikaan kertomusvuonna ja jo aiemminkin oikeuskanslerinviraston toiminnassa on näkynyt se, että on olemassa ryhmiä, jotka eivät tosiasiallisesti voi hoitaa asiointiaan sähköisesti.

Oikeus hyvään hallintoon on kuitenkin kaikilla. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Myös perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuus voi vaarantua, jos digitalisaatiota edistettäessä ei pystytä huomioimaan ryhmiä, joiden asiointia se vaikeuttaa.

Kantelut kertovat monenlaisista ongelmista

Digitalisaatiosta kärsiviin ryhmiin kuuluvat esimerkiksi monet ikääntyneet. Hallinnon sähköistäminen ja yhteiskunnan digitalisaatio ylipäätään tuovat osalle ihmisistä mukanaan merkittäviä vaikeuksia asioidensa hoidossa ja palvelujen käyttämisessä. Eräässä kertomusvuonna käsitellyssä kantelussa oli osaltaan kyse siitä, että ikääntyvät henkilöt joutuvat hankkimaan uusia laitteita ja perehtymään niihin, jotta he voisivat vastaanottaa Yleisradion ohjelmistoa (OKV/341/1/2018). Kantelu ei antanut aihetta toimenpiteisiin, mutta oikeuskansleri totesi vastauksessaan, että kantelija kiinnittää huomiota merkittävään yhteiskunnalliseen kysymykseen. Kysymys on siitä, millä tavoin erityisesti ikääntyvät voivat osallistua yhteiskunnassa sekä hoitaa asioitaan digitalisaation edetessä ja sen vaatiessa yhä enemmän uusia taitoja sekä erilaisten laitteiden hankkimista ja hallintaa.

Edelleen oikeuskansleri totesi, että hänen toimivaltansa ja tehtäviensä puitteissa asiaan kiinnitetään huomiota. Tämä kirjoitus toteuttaa osaltaan vastauksessa esitettyä.

Oikeuskanslerinvirastossa on pantu kertomusvuonna merkille myös ne kantelut, joita ei ole voitu tutkia, koska oikeuskanslerin toimivalta rajoittuu viranomaisiin ja muihin julkista tehtävää hoitaviin. Niissä on ollut kysymys erityisesti siitä, että ikääntyvien pääsy pankkipalveluihin ja muihin yksityisten tarjoamiin palveluihin on vaikeutunut, kun asiointi on siirtynyt voimakkaasti verkossa tarjottaviin tai muuten automatisoituihin palveluihin (OKV/608/1/2018 ja OKV/918/1/2018).

Myös lasten aseman kannalta digitalisaatiossa on törmätty perusoikeuksia koskeviin ongelmiin. Apulaisoikeuskansleri otti päätöksessään (OKV/2057/1/2017, ks. s. 195) kantaa terveydenhuollon sähköisen Omakanta-palvelun ikärajaan. Lapsen huoltaja ei näe palvelussa 10-vuotiaan ja sitä vanhemman alaikäisen lapsensa reseptejä tai muita terveystietoja, vaikka lapsi näin haluaisi. Ikärajaus ei ole sopusoinnussa lapsen edun kanssa, sillä se estää lapsen oikeuden tulla kuulluksi ja päättää asioistaan sekä vaikeuttaa huoltajien tehtävää vastata lastensa hyvinvoinnista. Rajaus estää myös kansalaisten yhdenvertaista oikeutta saada yhteiskunnan digipalveluita. Pääsy näihin palveluihin on evätty niiltä 10–18-vuotiailta, joilla ei ole Omakantaan tarvittavia tunnistautumisvälineitä. Myöskään heidän huoltajansa eivät voi heidän puolestaan käyttää näitä palveluita omilla tunnuksillaan. Omakantaan kirjautumiseen tarvitaan verkkopankkitunnukset, mobiilivarmenne tai sähköinen henkilökortti.

Sähköisen asiointipalvelun aiheuttamia ongelmia käsiteltiin myös kanteluasiassa, joka koski ulkoisen palveluntarjoajan hoitamaa oleskelulupahakemusten käsittelyä Turkissa (OKV/429/1/2017, ks. s. 142). Apulaisoikeuskanslerin sijaisen saaman vaikutelman mukaan oleskelulupahakemusten tekemistä oli ohjattu varsin voimakkaasti sähköiseen asiointipalveluun. Asiointipalvelun käyttö saattoi kuitenkin johtaa hakemuksen hylätyksi tulemiseen, jos hakijalla oli puutteellinen kieli- tai tietotekniikan taito eikä hän tosiasiallisesti kyennyt käyttämään asiointipalvelua itse. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan ei ollut poissuljettua, että hakijoiden joukossa olisi ollut tällaisia henkilöitä, joiden oikeusturvan toteutuminen oli vaarantunut. Hän katsoikin olevan tärkeää turvata paperisen hakemuksen ja tähän liittyvän ”perinteisen” asioinnin mahdollisuus.

Mahdollisuus perinteiseen asiointiin tulee säilyttää

Muun kuin sähköisen asioinnin mahdollisuuden turvaamiseen on kiinnitetty huomiota myös muussa toiminnassa kuin kantelujen käsittelyssä. Asia oli esillä esimerkiksi ympäristönsuojelulain ja vesilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 268/2018 vp) ennakollisessa tarkastuksessa (ennakollisesta tarkastuksesta lähemmin s. 39). Oikeuskansleri totesi, että ehdotetut säännökset yksityiskohtaisine perusteluineen ja säätämisjärjestysperustelujen niitä koskevat jaksot eivät olleet sopusoinnussa keskenään. Säännösten lähtökohtana oli, että hakija toimittaa lupahakemuksen viranomaiselle sähköisesti mutta että viranomainen voi ”erityisestä syystä” hyväksyä hakemuksen jättämisen paperisena. Säännös jätti siis viranomaiselle asiassa harkintavaltaa. Sitä vastoin säätämisjärjestysperustelujen mukaan hakijalla säilyisi mahdollisuus hakea lupia myös muuten kuin sähköisesti, sillä ”luvanhakijoiden valmiudet sähköiseen asiointiin ovat vaihtelevat eikä yksinomaan sähköisesti tapahtuvaa asiointia voida edellyttää”. Eduskunnalle sittemmin anne-

tussa hallituksen esityksessä oikeuskanslerin esittämät näkökohdat oli otettu huomioon.

Digitalisaation mukanaan tuomiin ongelmiin on kiinnitetty perusoikeuksien näkökulmasta huomiota esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksymässä kansallisessa perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmassa 2017–2019. Siinä todetaan muun ohella (s. 82): ”Pääsy palveluihin voi käytännössä estyä, jos tunnistautuminen on monimutkaista ja edellyttää tietyn ohjelman asentamista, laitteen hankkimista tai pankkitunnuksia. Tarve saada avustusta tietotekniikan kanssa lisää riskiä pankkitunnusten väärinkäytökseen. Pääsy palveluihin voi estyä myös esimerkiksi taloudellisista syistä. Muun muassa ikäihmiset, lapset ja vammaiset henkilöt tulee erityisesti huomioida.” Perustuslakivaliokunta on toimintaohjelmasta antamassaan lausunnossa todennut pitävänsä tärkeänä, että ”ohjelman toimenpiteillä edistetään erityisesti vanhusten, lasten ja vähemmistöjen sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista” (PeVL 56/2017 vp).

Vaikka onkin tärkeää edistää digitaitojen oppimista, on perusoikeuksien näkökulmasta syytä tunnustaa se tosiasia, että ainakin vielä pitkään on olemassa ihmisryhmiä, jotka eivät – tukitoimenpiteiden ja opetuksenkaan avulla – pysty tosiasiallisesti käyttämään julkisia palveluja sähköisten kanavien välityksellä. Myös heidät tulee ottaa huomioon niin viranomaisten toiminnassa kuin säädöksiä valmisteltaessa ja säädettäessä. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden kannalta on kestämätöntä, jos digitalisaatiota edistetään siinä epärealistisessa käsityksessä, että tällä hetkellä kaikki voisivat oppia riittävästi sähköisessä asioinnissa vaadittavia taitoja. Eräs kantelija esimerkiksi kirjoitti: ”Emme enää selviä nykymaailmassa emmekä osaa enää hoitaa kaikkia asioitamme, vaikka emme olekaan vielä dementoituneita. En esimerkiksi enää uskalla matkustaa julkisilla kulkuneuvoilla, koska en osaa hankkia niihin lippuja.”

Tämän vuoksi perinteisten asiointikanavien, kuten paperisen ja henkilökohtaisen asioinnin, mahdollisuudet tulee säilyttää siinä laajuudessa, että asiointi on tosiasiallisesti mahdollista kaikille. Arkielämään kuuluvien asioiden hoitamisen ja tavanomaisista julkisista palveluista nauttimisen ei tule vaatia yksilöltä kohtuuttomia ponnisteluja erilaisten laitteiden ja verkkoyhteyksien käyttämisessä.

Näkökulma: Julkisen hallinnon digitalisaatio tuottaa töitä myös laillisuusvalvojalle

Julkisten palvelujen saattaminen sähköisesti saataville, tietovarantojen digitointi ja yhä kehittyneempien sähköisten käsittelyjärjestelmien käyttöönotto viranomaisten sisäisessä päätöksenteossa on ollut käynnissä jo pitkään, ja kiihtyvän digitalisaation voi odottaa jatkuvan. Julkisten palvelujen digitalisointi on ollut myös yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista vuosina 2015–2019.

Oikein toteutettuna digitalisaatio voi parantaa tuottavuutta ja julkisten palvelujen saatavuutta. Kun palvelut ovat saatavilla verkossa, asiointi viranomaisissa ei ole sidottu aikaan tai paikkaan. Viranomaisten tietoaineistojen sähköinen varastointi ja käsittely parantavat tiedon saatavuutta sekä päätöksenteon laatua ja tehokkuutta. Digitalisaatio auttaa julkista valtaa edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja itseään koskevaan päätöksentekoon, ja lisäksi se on omiaan edistämään oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamista. Digitalisaatiokehitys vaikuttaa siten perustuslain takaamien perusoikeuksien toteutumiseen.

Tiedon, palvelujen ja päätöksenteon digitalisointi on merkittävässä määrin käytännön tason oikeudellinen kysymys. Väärin tai puutteellisesti toteutettuna julkisten palvelujen ja viranomaisen sisäisen toiminnan sähköistäminen voi sulkea käyttäjäryhmiä palvelujen käytön ulkopuolelle, vaarantaa hallinnon asiakkaitten tietosuojaa ja heikentää päätöksenteon läpinäkyvyyttä. On huolehdittava siitä, että hallinnon asiakkaitten oikeuksien toteutuminen ei vaarannu digitalisaation myötä. Oikeusturvan toteutuminen tulee ottaa huomioon olemassa olevia sähköisiä ratkaisuja käytettäessä ja uusia ratkaisuja kehitettäessä. Hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen tulee varmistaa myös digitalisaation maailmassa.

Tietosuojan merkitys on kasvanut

Digitalisaatiokehitys on kasvattanut tiedon merkitystä, kun tietoa voi kerätä ja yhdistää tavoilla, joita ennen tietoverkon teknistä kehitystä ei ollut käytettävissä. Tietojen hallintaan liittyvät riskit ovat kasvaneet ja tietosuojan merkitys on korostunut. Tähän on vastattu myös lainsäädännössä. Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi tulivat voimaan toukokuussa 2018. Säännöksillä luotiin Euroo-

pan unionin laajuiset periaatteet henkilötietojen suojelulle niin viranomaisten kuin yksityistenkin toiminnassa, mikä on edellyttänyt muutoksia myös kansalliseen lainsäädäntöön. Kertomusvuoden aikana ministeriöissä valmisteltiin ja hallitus antoi eduskunnalle lukuisia tietosuoja-asetuksen ja tietosuojadirektiivin voimaantulon ja toteuttamisen vaatimia lakiesityksiä. Lakiesitysten arviointi valmistelun lausuntokierrosten aikana ja uudelleen esitysten ennakkotarkastuksessa työllisti oikeuskanslerinvirastoa vuoden aikana merkittävästi. Arvioitavana olivat tietosuojaa koskevien lakiesitysten lisäksi myös digitalisaatioon olennaisesti liittyvät esitykset uudesta tiedonhallintalaista ja arkistolainsäädäntöä koskevista muutoksista. Lausuttavana oli myös tulevaisuuteen kohdistuva luonnos valtioneuvoston selonteoksi ”Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella”. Siihen antamassaan lausunnossa oikeuskansleri korosti tarvetta arvioida tekoälyn käyttöönoton vaikutuksia paitsi eettisenä myös laajasti lainsäädännön alaan kuuluvana ongelmana.

Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan muodostanut peruslinjat siitä, miten Suomen perustuslain ja Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan oikeus henkilötietojen suojaan toteutetaan EU:n tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin tultua voimaan. Olennaista on muun muassa riskiperusteinen lähestymistapa ja tietosuoja-asetuksen mukaisuudesta huolehtiminen. Oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa valvotaan osana esitysten kokonaisuuden arviointia, että hallituksen esityksissä sovelletaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintalinjaa ja että mahdolliset poikkeamisen tarpeet perustellaan selkeästi ja uudet tulkintatilanteet tuodaan esille. Ennakollisessa säädösvalvonnassa on tullut selkeästi esille, että tietosuoja-asetuksen ja kansallisten henkilötietojen suojaa koskevien säännösten sekä julkisuuslain säännösten välistä suhdetta tulisi selkeyttää.

Sähköiset palvelut ovat tuoneet myös ongelmia

Digitalisaation mukanaan tuomat ongelmat ja riskit ovat näkyneet käytännön laillisuusvalvonnassa kertomusvuoden aikana.

Eräs vuoden aikana ja aikaisemminkin esiin tullut ongelma on sähköisesti toteutettujen palvelujen käytettävyys. Artikkelissa ”Hyvä hallinto kuuluu myös muille kuin digitaitoisille” (ks. s. 92) käsitellään ongelmia, joita kohtaavat ne, jotka eivät voi tai halua käyttää digitaalisia palveluja. Käytettävyysongelmat koskevat kuitenkin erityisryhmien lisäksi myös ”digitaitoisia” sähköisten palvelujen käyttäjiä. Oikeuskanslerinvirastossa käsitellyt kantelut kertovat esimerkiksi TE-toimistojen tarjoamien sähköisten palvelujen käytön vaikeuksista. Kolmeen eri kanteluun antamassaan vastauksessa apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että työttömille suunnattu sähköinen palveluprosessi ei siihen tehtyjen muutosten jälkeenkään muodostanut sellaista johdonmukaista ja helposti ymmärrettävää kokonaisuutta, että kaikilla palvelun käyttäjillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet selviytyä asioidensa hoitamisesta. Samoista ongelmista keskusteltiin apulaisoikeuskanslerin tekemällä tarkastuskäynnillä Varsinais-Suomen ELY-keskukseen (OKV/18/51/2018, ks. s. 187), kun keskusteluun osallistunut TE-toimisto toi esiin, että sähköisen asiointipalvelun käyttö on osoittautunut vaikeaksi.

Sähköisen käsittelyjärjestelmän käytön vaikeudet voivat asiakkaiden lisäksi koskea myös julkisen hallinnon organisaatioiden omia työntekijöitä. Rikosasioiden tuomioiden laatimisessa käytetyn RITU-järjestelmän käyttöönotosta lähtien on tuomioistuimista kuulunut arvostelua järjestelmän vaikeakäyttöisyydestä. RITU-järjestelmän käytön vaikeudet olivat osatekijä esimerkiksi tapauksessa, jossa käräjätuomari määrättiin syytteeseen salassa pidettävien asianomistajatietojen

antamisesta julkisuuteen (OKV/10/31/2017, ks. s. 111). Osa tiedotusvälineille annettuun tuomion versioon jääneistä tiedoista oli tuomioistuimessa yritetty merkitä salassa pidettäviksi. RITU-järjestelmässä kyseinen merkintä tuli tehdä kahdessa eri vaiheessa, ja joidenkin salassa pidettävien tietojen osalta toinen vaiheista oli jäänyt tekemättä.

Edelliset esimerkit osoittavat, että sähköisten palvelujen käytettävyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Vaikeasti käytettävä palvelu voi vaarantaa asiakkaiden oikeusturvan toteutumisen.

Käytettävyyden ohella toinen digitalisaatioon liittyvä laillisuusvalvonnassa esiin tullut ongelma on palvelukokonaisuuksien puutteellisuus. Sähköisiä palveluita on saatettu ottaa käyttöön ennen kuin kaikkia niiden asianmukaisen toiminnan edellyttämiä toiminnallisuuksia on saatu toteutettua. Terveystietoja sisältävää Omakanta-palvelua koskevassa kanteluasiassa (OKV/2057/1/2017, ks. s. 195) kävi ilmi, että huoltaja näki järjestelmässä vain alle 10-vuotiaiden lastensa tietoja ja että tätä vanhempien lasten tietoihin oli pääsy vain lapsella itsellään. Huoltajien pääsyä lapsen tietoihin oli päädytty rajaamaan, koska järjestelmään ei ollut toteutettu sellaista tietorakennetta, jolla voisi hallita tietoa alaikäisten kypsyysasteesta tai heidän antamistaan kielloista tai suostumuksista tietojensa näyttämiseen. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan muun ohessa, että rajaus vaaransi lapsen ja huoltajien yhdenvertaisuutta sekä sosiaaliturvaa koskevien perusoikeuksien toteutumisen.

Digitalisaatio vaikuttaa myös laillisuusvalvontatyöhön

Hyvin toteutettuna julkisen hallinnon palveluiden ja tietovarantojen yhä laajempi sähköistäminen antaa mahdollisuuden parantaa palveluita ja tehokkuutta. Hyvä toteutus ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, ja digitalisaation ratkaisujen arviointi tulee jatkossa olemaan yhä merkittävämpi osa myös laillisuusvalvontatyötä.

Kokonaan uusi oikeudellinen ongelma on odotettavissa, kun digitalisaatio etenee tekoälyratkaisujen käyttöön päätöksenteon tukena tai jopa itse päätöksen tekijänä. Itseoppivaan ja omaa prosessiaan kehittävään tekoälyyn pohjautuva järjestelmä voi olla musta laatikko, jonka sisäistä toimintaa on hankala arvioida. Miten tuossa ehkä jo pian eteen tulevassa tilanteessa varmistetaan oikeuksien toteutuminen, esimerkiksi todellinen mahdollisuus muutoksenhakuun? Ja miten ratkaistaan kysymys siitä, kuka vastaa koneen tekemästä päätöksestä?

Lausuntoja

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamiseksi (kansalaisuusvaatimukset sotilasviroissa) (OKV/15/20/2018), ks. s. 58
- Luonnos hallituksen esitykseksi Puolustusvoimista ja Maanpuolustuskorkeakoulusta annettujen lakien muuttamiseksi (kansalaisuusvaatimukset sotilasviroissa) (OKV/13/20/2018), ks. s. 58
- Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/20/20/2018), ks. s. 141
- Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi (OKV/9/20/2018), ks. s. 56
- Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskeva lainsäädäntö (OKV/56/20/2018), ks. s. 68
- Luonnos hallituksen esitykseksi ns. omatoimisen työnhaun mallista (OKV/57/20/2018), ks. s. 70

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi turvatoimista Maahanmuuttovirastossa (OKV/5/20/2018), ks. s. 55
- Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/20/20/2018), ks. s. 141
- Luonnos hallituksen esitykseksi asiakas- ja potilaslaiksi sekä lastensuojelulain muuttamiseksi (OKV/58/20/2018), ks. s. 71

Liikkumisvapaus (9 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkijoina, opiskelijoina, työharjoittelijoina ja vapaaehtoistyöntekijöinä (OKV/73/20/2017), ks. s. 53

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen (OKV/74/20/2017), ks. s. 53
- Genomikeskustyöryhmän arviomuistio (OKV/78/20/2017), ks. s. 193
- Henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus (OKV/76/20/2017), ks. s. 54
- Luonnos hallituksen esitykseksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamiseksi (OKV/4/20/2018), ks. s. 55
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista (OKV/77/20/2017), ks. s. 55

- Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/20/20/2018), ks. s. 141
- Luonnos hallituksen esityksesi laiksi kliinisistä lääketutkimuksista (OKV/24/20/2018), ks. s. 60
- Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselainsäädännön muuttamiseksi (OKV/29/20/2018), ks. s. 62
- Luonnos hallituksen esityksesi siviilikriisinhallintalain muuttamiseksi (OKV/27/20/2018), ks. s. 63
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (OKV/31/20/2018), ks. s. 64
- Luonnos hallituksen esitykseksi genomilaiksi (OKV/37/20/2018), ks. s. 64
- Luonnos hallituksen esitykseksi asiakas- ja potilaslaiksi sekä lastensuojelulain muuttamiseksi (OKV/58/20/2018), ks. s. 71
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista (OKV/54/20/2018), ks. s. 72

Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamiseksi (OKV/19/20/2018), ks. s. 59
- Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskeva lainsäädäntö (OKV/56/20/2018), ks. s. 68

Yhdistymisvapaus (13 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselainsäädännön muuttamiseksi (OKV/29/20/2018), ks. s. 62
- Luonnos hallituksen esitykseksi kokoontumislain muuttamiseksi (OKV/86/20/2018), ks. s. 76

Vaali- ja osallistumisoikeudet (14 §)

- Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/20/20/2018), ks. s. 141
- Valtioneuvoston selonteko ”Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella” (OKV/79/20/2018), ks. s. 165

Omaisuuden suoja (15 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamiseksi (OKV/74/20/2017), ks. s. 53
- Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselainsäädännön muuttamiseksi (OKV/29/20/2018), ks. s. 62
- Työryhmän mietintö kansallisesta turvallisuudesta alueiden käytössä ja kiinteän omaisuuden siirroissa (OKV/52/20/2018), ks. s. 67

Sivistykselliset oikeudet (16 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi (OKV/9/20/2018), ks. s. 56

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (OKV/39/20/2018), ks. s. 65

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (18 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselainsäädännön muuttamiseksi (OKV/29/20/2018), ks. s. 62
- Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi (OKV/9/20/2018), ks. s. 56

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Genomikeskustyöryhmän arviomuistio (OKV/78/20/2017), ks. s. 193
- Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi (OKV/9/20/2018), ks. s. 56
- Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/20/20/2018), ks. s. 141
- Luonnos hallituksen esitykseksi genomilaiksi (OKV/37/20/2018), ks. s. 64
- Luonnos hallituksen esitykseksi asiakas- ja potilaslaiksi sekä lastensuojelulain muuttamiseksi (OKV/58/20/2018), ks. s. 71
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista (OKV/54/20/2018), ks. s. 72

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkijoina, opiskelijoina, työharjoittelijoina ja vapaaehtoistyöntekijöinä (OKV/73/20/2017), ks. s. 53
- Henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus (OKV/76/20/2017), ks. s. 54
- Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/20/20/2018), ks. s. 141
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kliinisistä lääketutkimuksista (OKV/24/20/2018), ks. s. 60
- Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi (OKV/9/20/2018), ks. s. 56
- Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeet (OKV/21/20/2018), ks. s. 135
- Luonnos hallituksen esitykseksi saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (OKV/39/20/2018), ks. s. 65
- Luonnos hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamiseksi (kansalaisuuden menettäminen rikoksiin syyllistymisen johdosta) (OKV/42/20/2018), ks. s. 66
- Työryhmän mietintö kansallisesta turvallisuudesta alueiden käytössä ja kiinteän omaisuuden siirroissa (OKV/52/20/2018), ks. s. 67
- Luonnos hallituksen esitykseksi ns. omatoimisen työnhaun mallista (OKV/57/20/2018), ks. s. 70
- Luonnos hallituksen esitykseksi asiakas- ja potilaslaiksi sekä lastensuojelulain muuttamiseksi (OKV/58/20/2018), ks. s. 71
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista (OKV/54/20/2018), ks. s. 72
- Valtioneuvoston selonteko ”Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella” (OKV/79/20/2018), ks. s. 165

Ratkaisuja

Yhdenvertaisuus (6 §)

- Verohallinnon työmenettelyohjeet (OKV/1757/1/2017, OKV/1763/1/2017, OKV/1800/1/2017 ja OKV/1803/1/2017), ks. s. 167
- Rajalain korvausprosessin ongelmat (OKV/9/50/2016), ks. s. 196
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun menettely tiedotteen julkaisemisessa (OKV/1084/1/2017), ks. s. 148
- Työntekijöiden yhdenvertaisuus ja tupakointikiellot (OKV/1711/1/2017), ks. s. 169
- Potilaan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon (OKV/1121/1/2017), ks. s. 205
- Omakannan ikärajoituksen perusoikeuksien mukaisuus (OKV/2057/1/2017), ks. s. 195

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §)

- Valtioneuvoston menettely vientiluvan myöntämisessä (OKV/175/1/2018), ks. s. 50

Liikkumisvapaus (9 §)

- Oleskelulupahakemuksen käsittelyn viipyminen (OKV/1166/1/2017), ks. s. 156
- Oleskelulupapalvelujen ulkoistaminen (OKV/429/1/2017), ks. s. 142

Oikeus yksityisyyteen (10 §)

- Haastehakemuksen antaminen (OKV/1946/1/2017), ks. s. 119
- Palvelun asianmukaisuus (OKV/998/1/2017), ks. s. 167
- Työnhakijan haastattelun järjestäminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen (OKV/457/1/2017), ks. s. 183
- Hallintoasian käsittelyn asianmukaisuus ja viipyminen (OKV/1964/1/2017), ks. s. 203
- Paperisten potilas- ja asiakasasiakirjojen säilyttäminen (OKV/5/50/2017), ks. s. 195

Uskonnon ja omantunnon vapaus (11 §)

- Yhdenvertaisuusvaltuutetun menettely tiedotteen julkaisemisessa (OKV/1084/1/2017), ks. s. 148
- Ulkoministeri Soinin menettely virkamatkalla (OKV/987/1/2018 ym.), ks. s. 49

Sananvapaus ja julkisuus (12 §)

- Haastehakemuksen antaminen (OKV/1946/1/2017), ks. s. 119
- Ulkoministeri Soinin menettely virkamatkalla (OKV/987/1/2018 ym.), ks. s. 49
- Poliisilaitoksen asiakaspalvelu (OKV/1560/1/2017), ks. s. 157

- Asiakirjapyynnön käsittely (OKV/1419/1/2017), ks. s. 122; (OKV/1130/1/2017), ks. s. 156; (OKV/1839/1/2017), ks. s. 170; (OKV/2058/1/2017), ks. s. 170; (OKV/175/1/2017), ks. s. 171; (OKV/413/1/2017), ks. s. 176; (OKV/143/1/2017), ks. s. 179; (OKV/1010/1/2017), ks. s. 209

Omaisuuden suoja (15 §)

- Opettajan menettely kurinpitoasiassa (OKV/1219/1/2017), ks. s. 178

Sivistykselliset oikeudet (16 §)

- Varhaiskasvatuksen kanteluiden ja valvonta-asioiden viipyminen (OKV/371/1/2018), ks. s. 177

Oikeus sosiaaliturvaan (19 §)

- Toimeentulotuen myöntäminen terveydenhuoltomenoihin (OKV/994/1/2017 ja OKV/996/1/2017), ks. s. 204
- Kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittelyn viivästyminen (OKV/1496/1/2017), ks. s. 200
- Viivästys perustoimeentulotukiasiassa (OKV/2185/1/2017), ks. s. 201
- Virheellinen menettely perustoimeentulotukiasiassa (OKV/2168/1/2017), ks. s. 199
- Virheellinen menettely asumistukiasiassa (OKV/2091/1/2017), ks. s. 199
- Omakannan ikärajoituksen perusoikeuksien mukaisuus (OKV/2057/1/2017), ks. s. 195
- Potilaan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon (OKV/1121/1/2017), ks. s. 205
- Verkkopalvelun käytettävyys (OKV/2019/1/2017, OKV/2042/1/2017 ja OKV/2092/1/2017), ks. s. 183
- Asianmukaisen palvelun toteutuminen (OKV/2281/1/2017), ks. s. 185
- Työnhakijan asian selvittäminen ja työvoimapoliittisen lausunnon antaminen (OKV/1729/1/2017), ks. s. 184
- Työnhakijan haastattelun järjestäminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen (OKV/457/1/2017), ks. s. 183
- Työttömyysetuusasian käsittelyn viivästyminen (OKV/2318/1/2017), ks. s. 200
- Hallintoasian käsittelyn asianmukaisuus ja viipyminen (OKV/1964/1/2017), ks. s. 203
- Varhaiskasvatuksen kanteluiden ja valvonta-asioiden viipyminen (OKV/371/1/2018), ks. s. 177
- Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästyminen (OKV/1957/1/2017), ks. s. 201; (OKV/710/1/2018), ks. s. 202; (OKV/38/1/2018), ks. s. 202; (OKV/824/1/2018), ks. s. 202

Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hyvän hallinnon takeet (21 §)

- Virkaa hakeneen henkilön oikeus saada asiassaan päätös (OKV/2153/1/2017), ks. s. 172
- Puhelinpalvelun maksullisuus ja jonotuksen kesto (OKV/498/1/2017), ks. s. 167
- Verkkopalvelun käytettävyys (OKV/2019/1/2017, OKV/2042/1/2017 ja OKV/2092/1/2017), ks. s. 183
- Menettely muutoksenhakuohjauksessa (OKV/180/1/2017), ks. s. 180
- Terveyshaittaa koskevan asian päättäminen kunnan viranomaisessa (OKV/227/1/2017), ks. s. 209

- Hallintoasian käsittelyn asianmukaisuus ja viipyminen (OKV/1964/1/2017), ks. s. 203
- Työnhakijan haastattelun järjestäminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen (OKV/457/1/2017), ks. s. 183
- Asiakaspalveluaikojen saatavuus (OKV/564/1/2017), ks. s. 158
- Omistajaohjauspäätöksen muutoksenhakukelpoisuus (OKV/500/1/2017), ks. s. 172
- Päätöksen perusteleminen ja muutoksenhakuohje (OKV/2219/1/2017), ks. s. 185
- Päätösten perusteleminen ja käsittelyn viipyminen (OKV/1999/1/2017), ks. s. 198
- Aloitteeseen vastaaminen kohtuullisessa ajassa (OKV/1260/1/2017), ks. s. 210
- Korvausasian käsittelyn viipyminen (OKV/1162/1/2017), ks. s. 168
- Oleskelulupahakemuksen käsittelyn viipyminen (OKV/1166/1/2017), ks. s. 156
- Kiireellisenä annettavan lausunnon käsittelyaika (OKV/679/1/2018), ks. s. 186
- Poikkeamislupahakemusten käsittelyajat (OKV/2302/1/2017), ks. s. 208
- Huolellisuus ja viivytyksettömyys neuvonnassa ja asian käsittelyssä (OKV/502/1/2017), ks. s. 204
- Varhaiskasvatuksen kanteluiden ja valvonta-asioiden viipyminen (OKV/371/1/2018), ks. s. 177
- Työttömyysetuusasian käsittelyn viivästyminen (OKV/2318/1/2017), ks. s. 200
- Työterveyslaitoksen lääkärien menettelyä koskevan kantelun käsittely (OKV/1476/1/2017), ks. s. 198
- Oleskelulupapalvelujen ulkoistaminen (OKV/429/1/2017), ks. s. 142
- Työnhakijan asian selvittäminen ja työvoimapoliittisen lausunnon antaminen (OKV/1729/1/2017), ks. s. 184
- Virheellinen menettely asumistukiasiassa (OKV/2091/1/2017), ks. s. 199
- Paperisten potilas- ja asiakasasiakirjojen säilyttäminen (OKV/5/50/2017), ks. s. 195
- Valtakunnansovittelijan esteellisyyteen liittyvän järjestelmän haavoittuvuus (OKV/843/1/2018 ja OKV/855/1/2018), ks. s. 187
- Rangaistuksen tuomitseminen syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista (OKV/24/31/2018), ks. s. 112
- Virheellinen menettely lähestymiskieltoasiassa (OKV/2294/1/2017), ks. s. 152 ja 114
- Asiakirjapyynnön käsittely (OKV/1419/1/2017), ks. s. 122; (OKV/1130/1/2017), ks. s. 156; (OKV/1336/1/2017), ks. s. 158; (OKV/283/1/2017), ks. s. 159; (OKV/86/1/2017), ks. s. 170; (OKV/1839/1/2017), ks. s. 170; (OKV/2058/1/2017), ks. s. 170; (OKV/175/1/2017), ks. s. 171; (OKV/413/1/2017), ks. s. 176; (OKV/143/1/2017), ks. s. 179; (OKV/1010/1/2017), ks. s. 209
- Tiedusteluun vastaaminen (OKV/1382/1/2017), ks. s. 171; (OKV/319/1/2017), ks. s. 175; (OKV/155/1/2017), ks. s. 180; (OKV/1049/1/2017), ks. s. 182; (OKV/1951/1/2017), ks. s. 203
- Selvitys- ja lausuntopyyntöihin sekä tiedusteluihin vastaaminen (OKV/4/50/2018), ks. s. 175
- Oikaisuvaatimusten käsittely (OKV/38/1/2018), ks. s. 202; (OKV/824/1/2018), ks. s. 202
- Käsittelyajat tuomioistuimissa (OKV/1882/1/2017), ks. s. 120; (OKV/158/1/2018), ks. s. 120; (OKV/7/50/2018), ks. s. 121; (OKV/10/50/2018), ks. s. 122

- Kantelun käsittelyn viipyminen (OKV/58/1/2018), ks. s. 182
- Palvelun asianmukaisuus (OKV/998/1/2017), ks. s. 167; (OKV/2281/1/2017), ks. s. 185
- Viranomaisen neuvontavelvollisuus (OKV/1560/1/2017), ks. s. 157; (OKV/615/1/2018), ks. s. 186; (OKV/2069/1/2017), ks. s. 186
- Viranomaisen vastuu neuvonnasta ja asiakirjan siirrosta (OKV/2011/1/2017), ks. s. 185

5

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

VALVONNAN KEINOT

Tuomioistuinten valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 270 yleistä tuomioistuinta, 62 hallintotuomioistuinta ja 24 erityistuomioistuinta koskenutta kantelua.
- **Tuomarien tekemiksi epäillyistä virkarikoksista tehtyjen ilmoitusten käsittely.** Kertomusvuonna saapui 3 hovioikeuden ja 27 poliisin tekemää ilmoitusta.
- **Rangaistustuomioiden tarkastaminen.** Kertomusvuonna saapui tarkastettavaksi 5254 rangaistustuomiota.
- **Tarkastukset.** Kertomusvuonna tehtiin tarkastuskäynti 5 hovioikeuteen ja 4 hallinto-oikeuteen.
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna pantiin vireille 4 tuomioistuimia koskenutta omaa aloitetta.

Syyttäjien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 101 syyttäjäviranomaista koskenutta kantelua.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.**

Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta

- **Kanteluiden käsittely.** Kertomusvuonna saapui 125 asianajajaa, julkista oikeusavustajaa tai luvan saanutta oikeudenkäyntiavustajaa koskenutta kantelua.
- **Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan valvonta- ja palkkioriita-asioissa tekemien päätösten tarkastaminen.** Kertomusvuonna saapui tarkastettavaksi 595 päätöstä.
- **Tarkastukset.**
- **Omat aloitteet.** Kertomusvuonna pantiin vireille 1 asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvontaa koskenut oma aloite.

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 kuulluksi, 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 tuomioistuimiin 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 viranomaisten 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.

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 erityisasemassa.

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 tuomioistuimiin 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 tuomioistuimiin tarkastuksia. 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 356:ssa oikeuskanslerille tehdyssä kantelussa (362 kantelussa vuonna 2017). Mainitunlaisia kanteluasioita ratkaistiin 339 (355 vuonna 2017). Tuomioistuinkantelut olivat edellisvuosien tavoin oikeuskanslerinviraston suurin kanteluryhmä ennen poliisin menettelyä koskevia kanteluita.

Valtaosa oikeuskanslerin tuomioistuimiin kohdistuvista laillisuusvalvontaseuraamuksista aiheutuu kanteluasioiden sijasta oikeuskanslerinviraston rangaistustuomioiden tarkastustoimin-

nan ja tuomarien virkarikosasioiden asiaryhmissä tehdyistä havainnoista. Tämä johtuu osaltaan siitä, että suhteellisesti ottaen verraten vähäinen osa tuomioistuinkanteluista antaa aihetta 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 johtaneet pääsääntöisesti joko virkasyytteen nostamiseen tai huomautuksen antamiseen alioikeustuomarille. Kertomusvuoden aikana käytiin oikeuskanslerinvirastosta kaikissa hovioikeuksissa keskustelemassa muun ohella mainittuun ilmoitusvelvollisuuteen ja alioikeuksien valvontaan muutoin liittyvistä kysymyksistä (ks. jäljempänä s. 123).

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 27 ilmoitusta, vuonna 2017 ilmoituksia saapui 29). Myös syyttäjillä on velvollisuus ilmoittaa oikeuskanslerille, jos kyseisenlainen asia tai sitä koskeva ilmoitus tulee syyttäjälle (valtakunnansyyttäjän yleinen ohje VKS:2015:1).

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaan oikeuskansleri tarkastaa rangaistustuomiot, joita koskevia ilmoituksia erikseen säädetyin tavoin lähetetään oikeuskanslerinvirastoon. Käytännössä Oikeusrekisterikeskus toimittaa kuukausittain apulaisoikeuskanslerin antaman ohjeistuksen mukaisesti oikeuskanslerinvirastoon osan käräjäoikeuksien Oikeusrekisterikeskukselle tekemistä päätöstietoilmoituksis-

ta. Päätöstietoilmoitukset vastaavat tiedoiltaan rangaistustuomion tuomiolauselmaa ja niiden perusteella on mahdollista havaita yksittäisissä tuomioissa esiintyviä muodollisia virheitä ja eräitä systeemivirheitä.

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.

Tarkastettavaksi tulevien päätösilmoitusten määrää on lisätty muokkaamalla Oikeusrekisterikeskukselle ilmoitettua tuomioiden otantaperustetta. Kertomusvuonna tarkastettiin 5 511 päätöstietoilmoitusta (4 065 ilmoitusta vuonna 2017), joiden perusteella laitettiin vireille 80 asiaa. Tarkastuksen perusteella vireille tulleita asioita ratkaistiin 28. Kuusi tapauksista johti huomautuksen antamiseen ja 14 käsityksen tai muun kannanoton lausumiseen. Lisäksi korkeimmalle oikeudelle tehtiin yksi purkuesitys. Yleisimpänä virhetyyppinä tarkastetuissa tuomioissa olivat edelleen laiminlyönnit rikosuhrimaksun määräämisessä, jota koskeva laki on tullut voimaan joulukuun 2016 alussa.

Ratkaisuja

Käräjätuomarille syyte tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta

Apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta käräjätuomaria vastaan tapauksessa, jossa käräjäoikeuden useille tiedotusvälineille toimittaman rikostuomion julkisessa versiossa oli jäänyt näkyviin seitsemän eri asianomistajan nimitietoja, jotka käräjäoikeus oli määrännyt salassa pidettäviksi.

Asiassa suoritetun esitutkinnan perusteella tuomion julkisen version lähettämisestä päättänyt käräjätuomari ei ollut tuomion tulostetta tarkastaessaan huomannut asiakirjaan jääneitä nimiä. Tällaista huomaamatta jäämistä oli pidettävä lainkohdassa tarkoitettuna huolimattomuutena eli tuottamuksellisena tekomuotona. Asiassa ei tullut ilmi seikkoja, joiden nojalla tekoa olisi voinut pitää vähäisenä (OKV/10/31/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Käräjätuomarille syyte rangaistuksen tuomitsemisesta syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta

Rangaistustuomioita tarkastettaessa kävi ilmi, että käräjätuomari oli tuominnut vastaajan muun ohella rikoksesta, jonka syyteoikeus oli ollut vanhentunut. Kihlakunnansyyttäjä oli käräjäoikeuden pääkäsittelyssä esittänyt kyseistä rikosta koskevan tuomioon johtaneen toissijaisen rangaistusvaatimuksen.

Asiassa suoritetun esitutkinnan perusteella käräjätuomari oli huolimattomuudesta rikkonut virkavelvollisuutensa. Käräjätuomarin menettelystä oli jälkikäteen arvioituna seurannut, että kyseinen vastaaja oli tosiasiallisesti suorittanut ehdotonta vankeusrangaistusta seitsemän päivän ajan aiheettomasti. Korkein oikeus oli purkaessaan apulaisoikeuskanslerin sijaisen hakemuksesta käräjäoikeuden tuomion ja hylätessään syytteen vanhentuneen teon osalta alentanut vastaajalle tuomittua ehdotonta vankeusrangaistusta. Vastaaja oli tätä ennen jo ehtinyt suorittaa käräjäoikeuden tuomitseman pidemmän vankeusrangaistuksen.

Esitutkinnassa käräjätuomari myönsi menetelleensä asiassa virheellisesti, mutta katsoi tekonsa vähäiseksi. Apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan asiassa ei kuitenkaan tullut ilmi seikkoja, joiden nojalla käräjätuomarin tekoa olisi voitu pitää laissa tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Apulaisoikeuskansleri pyysi tämän vuoksi valtakunnansyyttäjää ryhtymään toimenpiteisiin syytteen nostamiseksi käräjätuomaria vastaan tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Lisäksi apulaisoikeuskansleri antoi huomautuksen asiassa syyttäjänä toimineelle kihlakunnansyyttäjälle, joka oli kerrotuin tavoin esittänyt rangaistusvaatimuksen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta (OKV/1/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Käräjätuomareille huomautukset rangaistuksen tuomitsemisesta vanhentuneista rikoksista

Neljä käräjätuomaria sai huomautuksen siitä syystä, että käräjäoikeus oli heidän puheenjohdollaan käsitellyissä asioissa tuominnut rikosasian vastaajan rangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista. Heidän menettelynsä tapauksissa arvioitiin olleen tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistössä tarkoitetuin tavoin vähäistä.

Ensimmäinen tapaus tuli arvioitavaksi hovioikeuden ilmoitettua oikeuskanslerille, että käräjäoikeus oli tuominnut vastaajan ehdolliseen vankeusrangaistukseen syyteoikeudeltaan vanhentuneista rikoksista. Tapauksessa syyttäjä oli kyseisissä syytekohdissa vaatinut vastaajalle rangaistusta törkeistä kirjanpitorikoksista. Käräjäoikeus oli kuitenkin syyksilukenut rikokset kirjanpitorikoksina, joiden syyteoikeus oli ollut vanhentunut jo ennen asian vireilletuloa käräjäoikeudessa.

Hovioikeus oli syyttäjän valituksesta muuttanut käräjäoikeuden ratkaisua. Se oli lukenut kyseiset rikokset vastaajan syyksi törkeinä kirjanpitorikoksina ja tuominnut vastaajan hänen syykseen asiassa luetuista rikoksista käräjäoikeuden tuomitsemaa ankarampaan ehdolliseen vankeusrangaistukseen.

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjäoikeuden puheenjohtajana asiassa toimineelle käräjätuomarille huomautuksen lainvastaisesta menettelystä rangaistukseen tuomitsemisessa. Vaikka virheestä ei ollut aiheutunut vahinkoa sen menetettyä syyttäjän muutoksenhaun seurauksena merkityksensä, oli se kuitenkin luonteeltaan vakava ja omiaan heikentämään luottamusta lainkäyttötoiminnan asianmukaisuuteen (OKV/24/31/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Toisessa tapauksessa poliisin oikeuskanslerinviraston tietoon saattamassa tutkintapyynnössä oli poliisia pyydetty selvittämään, olivatko käräjäoikeudessa rikosasiaa käsitelleet ja haasteen tiedoksiantamisesta vastanneet virkamiehet syyllistyneet rikokseen. Asian tutkinnanjohtaja oli myöhemmin päättänyt, ettei asiassa toimiteta esitutkintaa, koska tutkintapyynnössä ei ollut esitetty seikkoja, joiden perusteella asiassa olisi ollut syytä epäillä rikosta.

Käräjäoikeus oli asiassa tuominnut henkilön vanhentuneesta rikoksesta. Hovioikeus oli myöhemmin hylännyt syytteen vanhentuneena ja todennut, että puhelimen välityksellä tehty tiedoksianto ei ollut katkaissut syyteoikeuden vanhentumisaikaa. Haaste oli sittemmin annettu vastaajalle tiedoksi haastemiehen toimesta, mutta vasta syyteoikeuden jo vanhennuttua.

Rikosprosessissa asianosaisten asianmukaisesta haastamisesta vastaa viimekädessä asiaa käsittelevä tuomari. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että käräjätuomari oli menetellyt huolimattomasti tuomitessaan vastaajan vanhentuneesta teosta ja jätettyään tarkistamatta tiedoksiannon asianmukaisuuden. Virhettä voitiin kuitenkin tapauksen olosuhteissa pitää tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisenä. Vaikka apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei siten ollut oikeudellisia perusteita arvioida asiaa rikosoikeudellisesti toisin kuin asian tutkinnanjohtaja, hän arvioi kuitenkin käräjätuomarin menettelyä laillisuusvalvonnallisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi käräjätuomarille huomautuksen hänen virheellisestä menettelystään rangaistukseen tuomitsemisessa. Lisäksi hän kiinnitti käräjäoikeuden laamannin huomiota sen varmistamiseen, että käräjäoikeudessa tiedoksiannoista huolehtivalla henkilöstöllä on riittävä koulutus ja ohjeistus sekä selkeät menettelytavat tiedoksiantojen asianmukaiseksi hoitamiseksi (OKV/35/31/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Kaksi muuta huomautuksen antamiseen johtanutta tapausta olivat tulleet ilmi rangaistustuomioita tarkastettaessa vuonna 2017 mutta arvioitiin käräjäoikeuden puheenjohtajan menettelyn osalta vasta kertomusvuonna korkeimman oikeuden purettua käräjäoikeuden asioissa antamat tuomiot. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisuissaan, ettei asioissa virheistä käytettävissä olleiden

tietojen mukaan ollut aiheutunut vahinkoa ja että niitä voitiin pitää tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön tarkoittamalla tavalla vähäisinä.

Tapauksista ensimmäisessä (OKV/19/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen) vastaaja oli muiden hänelle syyksi luettujen rikosten ohella tuomittu vaarallisen esineen hallussapidosta, jonka syyteoikeus oli ollut vanhentunut. Korkein oikeus purki apulaisoikeuskanslerin sijaisen hakemuksesta käräjäoikeuden tuomion vanhentuneen rikoksen osalta, hylkäsi syytteen siltä osin vanhentuneena ja alensi ehdollista vankeusrangaistusta kymmenellä päivällä.

Toisessa tapauksessa (OKV/36/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen) vastaaja oli muiden hänelle syyksi luettujen rikosten ohella tuomittu syyteoikeudeltaan vanhentuneista liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, ajoneuvorikkomuksesta ja toisen vahingoittamiseen soveltuvan esineen tai aineen hallussapidosta. Korkein oikeus purki käräjätuomarin hakemuksesta käräjäoikeuden tuomion vanhentuneiden rikosten osalta, hylkäsi syytteen niiltä osin vanhentuneena ja palautti asian käräjäoikeuteen yhteisen rangaistuksen uudelleen määräämistä varten.

Käräjäoikeuden virheellinen menettely televalvonta-asiassa

Käräjäoikeus oli ratkaissut kaksi televalvonta-asiaa tutkinnanjohtajan esittämien vaatimusten mukaisesti siten, että oli myöntänyt luvat kohdistaa televalvontaa kysymyksessä olleisiin teleosoitteisiin. Kyse oli kahteen salakuljetuksesta epäiltyyn henkilöön kohdistuneesta televalvonnasta.

Pakkokeinolain mukaan televalvontaluvan myöntämisen edellytyksenä on muun ohella, että epäiltyä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Käräjätuomari myönsi menetelleensä virheellisesti myöntäessään televalvontaluvat tutkinnanjohtajan vaatimusten mukaisesti, koska salakuljetuksesta säädetty ankarin rangaistus on vain enintään kaksi vuotta vankeutta, eivätkä vaatimukset täyttäneet muitakaan pakkokeinolaissa säädettyjä televalvontaluvan myöntämisen edellytyksiä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteesta johtuen korostuneen tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiden kuin ylipäätään järjestelmän uskottavuuden kannalta. Salaisen pakkokeinon käytön vaatiminen ja myöntäminen sellaiseen tapaukseen, jossa sen käyttö ei lain mukaan ole sallittua, on lähtökohtaisesti vakava virhe.

Asiassa oli selvityksen perusteella kyse inhimillisestä, toimijaketjussa kertautuneesta sinällään selvästä virheestä. Virhe oli ollut jo poliisin televalvontalupavaatimuksessa, mikä oli ollut omiaan edesauttamaan virheellisen ratkaisun syntymistä käräjäoikeudessa. Apulaisoikeuskanslerin mukaan selvää kuitenkin on, että poliisin menettely ei poista käräjätuomarin vastuuta varmistua siitä, että poliisin televalvontalupavaatimus on lainmukainen. Käräjätuomari vastaa antamansa ratkaisun lainmukaisuudesta. Apulaisoikeuskansleri korosti, että erityisesti salaisten pakkokeinojen osalta tuomioistuimen roolissa korostuu kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen.

Apulaisoikeuskansleri antoi käräjätuomarille huomautuksen tämän lainvastaisesta menettelystä televalvontaluvan myöntämisessä (OKV/20/31/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman). Poliisin menettelyn osalta ks. myös s. 155.

Käräjäoikeuden virheellinen menettely lähestymiskieltoasiassa

Poliisin toimitettua väliaikaista lähestymiskieltoa koskevan päätöksensä käräjäoikeuteen tulee käräjäoikeuden lähestymiskiellosta annetun lain mukaan ottaa asia käsiteltäväksi viimeistään seitsemän vuorokauden kuluttua väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisestä.

Kantelussa tarkoitetussa asiassa väliaikaisesta lähestymiskiellosta päättänyt rikoskomisario oli saattanut päätöksensä käräjäoikeuden käsiteltäväksi 13 vuorokauden kuluttua päätöksen tekemisestä. Lain mukaan päätös olisi tullut saattaa käräjäoikeuden käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään kolmen vuorokauden kuluttua sen tekemisestä. Käräjäoikeus oli arvioinut lähestymiskieltoa koskeneen alkuperäisen hakemuksen puutteelliseksi. Se oli jäänyt odottamaan lähestymiskieltoa hakeneen tahon täydennettyä hakemusta, jollaisen hakija oli ilmoittanut tulevansa tekemään, mutta jättänyt kuitenkin toimittamatta. Käräjäoikeus oli ratkaissut asian yli kolmen kuukauden kuluttua väliaikaisen lähestymiskiellon määräämisestä ja yli kuukausi sen jälkeen, kun väliaikainen lähestymiskielto oli päättynyt.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että kun tieto väliaikaiseen lähestymiskieltoon määräämisestä oli saapunut käräjäoikeuteen asian käsiteltäväksi ottamiselle laissa säädetyn määräajan päättymisen jälkeen, olisi käräjäoikeuden tullut ottaa asia kiireellisesti käsiteltäväksi jäämättä odottamaan mahdollista alkuperäisen hakemuksen täydentämistä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oli vaarantunut, kun väliaikaista lähestymiskieltoa koskevaa asiaa ei ollut otettu käräjäoikeudessa välittömästi käsiteltäväksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi asiaa käsitelleelle käräjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle hänen virheellisen menettelynsä johdosta (OKV/2294/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Lehvä). Poliisin menettelyn osalta ks. s. 152.

Hovioikeudenneuvoksen menettely pääkäsittelyistunnon tauolla

Kantelun mukaan hovioikeuden ratkaisukokoonpanoon kuulunut tuomari oli hovioikeudessa käsitellyn rikosasian pääkäsittelyistunnon tauolla asianosaisten poistuttua istuntosalista käynyt selaamassa vastaajan pöydällä ollutta vastaajan muistikirjaa, joka sisälsi vastaajan muistiinpanoja. Väite perustui siihen, että vastaajan asianajaja oli kertomansa mukaan nähnyt tapahtuman ikkunasta istuntosalin ulkopuolelta. Tuomari oli omien sanojensa mukaan kiertänyt vastaajien pöytien takaa ja tarkastanut, että pöydille ei ollut jätetty luvatta äänitykseen soveltuneita laitteita. Tuomari ei nimenomaisesti kiistänyt asianajajan esittämää väitettä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisella ei ollut perusteita kyseenalaistaa tuomarin ja asianajajan sinällään uskottavana pidettäviä kertomuksia. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä olennaista oli, että asianajajan esittämä väite muistikirjan selaamisesta piti sisällään sen tosiasian, että tuomari oli tarttunut vastaajan pöydällä olleeseen muistikirjaan ja tuomari oli tavalla tai toisella raottanut siinä olleita sivuja. Tuomarilla oli tällöin lähtökohtaisesti ollut mahdollisuus tehdä havaintoja muistikirjaan mahdollisesti sisältyneestä tekstistä tai muista merkinnöistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi olevan selvää, että asianosaisen omalle pöydälleen istuntosaliin jättämiä asiakirjoja ei saa ryhtyä lukemaan istuntotauon aikana. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä mainituista syistä muutoinkaan ei ole asianmukaista tarkastaa

asianosaisten pöytiä sillä tavoin, että esimerkiksi pöydällä olevien asiakirjojen sisällöstä on mahdollista tehdä havaintoja. Tällainen menettely on muun ohella omiaan herättämään oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen kohdistuvia epäilyjä ja jopa epäilyjä mahdollisesta tuomarin esteellisyydestä asian jatkokäsittelyssä.

Hankitusta selvityksestä päätellen asianosaiset olivat saaneet jättää tapauksessa tavaransa istuntosaliin pääkäsittelyn tauon ajaksi. Tuomarilla tai kenelläkään muullakaan oikeuden jäsenellä ei ilmennyt olleen minkäänlaisia epäilyjä siitä, että asianosaisten pöydille olisi ylipäätään jätetty luvatta äänitykseen soveltuvia laitteita, saati että tällainen laite olisi ollut toimintavalmiudessa. Puheenjohtaja totesi selvityksessään nimenomaisesti, ettei hän ollut antanut ohjeita äänitykseen soveltuvien laitteiden tarkastamisesta kysymyksessä olleen asian ratkaisseelle kokoonpanolle tai valmistelijalle. Tuomarin menettely oli näin ollen perustunut yksinomaan hänen omaan harkintaansa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä erityisen arveluttavaa tuomarin menettelyssä oli, että tuomari oli kajonnut vastaajan omaisuuteen sillä tavoin, että hänellä oli lähtökohtaisesti ollut mahdollisuus tehdä havaintoja muistikirjaan mahdollisesti sisältyneestä tekstistä tai muista merkinnöistä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen ei pitänyt tuomarin menettelyä asianmukaisena, vaikka menettelyllä olisikin ollut tuomarin mainitsema sinällään ymmärrettävä tarkoitusperä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi tuomarin menettelystä esittämänsä näkemykset tuomarin tietoon (OKV/1366/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Markus Löfman).

Vähimmäisrangaistuksen alittaminen

Rangaistustuomioita tarkastettaessa kävi ilmi, että käräjäoikeus oli tuominnut vastaajalle kymmenen päivän mittaisen vankeusrangaistuksen, vaikka lain mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen vähimmäispituus on 14 päivää. Apulaisoikeuskansleri antoi käräjäoikeuden puheenjohtajana asiassa toimineelle käräjätuomarille huomautuksen vastaisen varalle tuomiossa olleen virheen johdosta (OKV/23/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika

Kahdessa rangaistustuomioita tarkastettaessa ilmi tulleessa tapauksessa käräjätuomarille annettiin huomautus siitä syystä, että käräjäoikeus oli tuominnut vastaajalle määrätyn ehdollisen vankeusrangaistuksen koeajan päättymään tuomion antamispäivänä. Lain mukaan ehdollisen vankeuden koeaika on vähintään vuosi tuomion julistamisesta tai antamisesta (OKV/12/30/2018 ja OKV/13/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Niin ikään rangaistustuomioita tarkastettaessa tehtyjen havaintojen perusteella kiinnitettiin kahdessa tapauksessa käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa siitä syystä, että tuomion tuomiolauselman merkinnän mukaan vastaajalle tuomitun ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika alitti sen edellä mainitun vähimmäispituuden. Kummassakin tapauksessa tuomiolauselmaan oli kirjoitusvirheen vuoksi tullut oikeansisältöisenä julistetusta tuomiosta poikkeava koeaika. Ensimmäisessä tapauksessa koeaika oli merkitty päättymään alle kuukausi ja toisessa tapauksessa alle

kolme kuukautta tuomion antamispäivän jälkeen (OKV/39/30/2017 ja OKV/47/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Käräjäoikeuden antama valitusosoitus

Käräjäoikeuden oikeudenkäyntimaksun määräämistä koskevaan oikaisuvaatimukseen antamaan päätökseen tai sen liitteenä olleeseen valitusosoitukseen ei ollut merkitty tietoa siitä, miten tiedoksisaantipäivä lasketaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiaan sovellettavan hallintolain mukaan päätöksessä tai valitusosoituksessa tulee ilmoittaa valitusaika ja se, mistä se lasketaan. Tiedoksiantopäivän määräytymisen selostamista ei sen sijaan laissa edellytetty. Hallituksen esityksen perusteluissa oli todettu, että valitusosoituksessa tulisi selostaa, mistä valitusajan laskeminen alkaa, ja että tällä tarkoitetaan sen säännön ilmoittamista, jonka mukaan aika lasketaan.

Hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä tiedoksiannossa säädetään niin ikään hallintolaissa. Se, minä päivänä tiedoksiannon katsotaan tapahtuneen, vaihtelee käytetyn tiedoksiantotavan mukaan. Lain tarkoittamaa tiedoksiantopäivää ei siten voi pitää sillä tavoin itsestään selvänä tai selkeänä, että tiedoksiantopäivän määräytymisen voisi katsoa olevan yleisesti tunnettua. Päätöksen tiedoksi saanut ei näin voi viranomaiselta saamansa päätöksen ja sen valitusohjeiden perusteella laskea, milloin valitus on viimeistään jätettävä, ellei hänelle lisäksi ilmoiteta, miten valitusaikaa laskettaessa tarkoitettu tiedoksiantopäivä määräytyy. Kantelijalle ei näin ilman tiedoksiantopäivää koskevaa tietoa ollut laissa tarkoitetulla tavalla selostettu, mistä valitusajan laskeminen alkaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota vastaisen varalle hallintolaissa valitusosoituksen sisällöstä säädettyyn (OKV/239/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Käräjäoikeuden tuomion antaminen määräajassa

Käräjätuomari oli kolme kertaa lykännyt kansliatuomion antamisen ajankohtaa asianosaisille pääkäsittelyssä ilmoitetusta ajankohdasta. Tuomion antamiseen oli kulunut 47 vuorokautta pääkäsittelyn päättymisestä.

Apulaisoikeuskansleri arvioi, ettei asiassa ollut laissa tarkoitettua erityistä syytä ylittää tuomion antamiselle säädettyä 14 vuorokauden määräaikaa. Hän kiinnitti käräjätuomarin huomiota kyseisen määräajan noudattamiseen ja toi esiin näkemyksensä, että hyvään hallintoon kuuluvat periaatteet soveltuvat ratkaisun antamisesta tiedottamiseen (OKV/503/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Lehvä).

Käräjäoikeuden menettely muun ohella kuulemisten äänittämisessä

Kantelija oli pyytänyt käräjäoikeudelta äänitettä lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskeneessa asiassa järjestetystä istunnosta. Äänitys ei ollut onnistunut, koska käräjätuomari oli unohtanut kytkeä äänityslaitteen päälle vanhempien kuulemisen ajaksi. Käräjätuomari ei näin ollen ollut menetellyt lain edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjätuomarin huomiota kuulemisten äänittämisen tärkeyteen ja huolellisuuteen äänittämisen toteuttamisessa. Hän totesi, että äänitteet ovat oikeusvarmuuden ja asianosaisten oikeusturvan kannalta tärkeitä, kun nykyisessä oikeudenkäyntimenettelyssä suullista todistelua ei kirjata kokonaisuudessaan pöytäkirjaan.

Käräjätuomari oli kantelijan mukaan istunnossa luvannut, ettei tiedonsaantioikeuden vahvistaminen isälle vaikuttaisi äidin Omakanta-palvelun käyttöön lasten asioissa. Istunnon jälkeen oli kuitenkin selvinnyt, että äiti, jolle lasten huolto oli yksin uskottu, ei päässyt enää asioimaan palvelussa. Vanhemmat olivat tämän jälkeen yhdessä hakeneet isän tiedonsaantioikeuden poistamista. Koska tilanne oli käräjäoikeuden uuden päätöksen myötä korjaantunut varsin nopeasti, ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen arvion mukaan toimenpiteisiin tältä osin ollut aihetta (OKV/1284/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Ehdollisen vankeuden määrääminen täytäntöönpantavaksi

Rangaistustuomioita tarkastettaessa ilmi tulleessa tapauksessa käräjäoikeus totesi tuomiossaan, että aiemmin kuuden ja kahdeksan kuukauden ehdollisiin vankeusrangaistuksiin tuomittu vastaaja oli syyllistynyt muun muassa pahoinpitelyyn. Se määräsi aiemmat ehdolliset vankeusrangaistukset täytäntöönpantaviksi ja asiassa yhteiseksi rangaistukseksi kahdeksan kuukauden pituisen ehdottoman vankeusrangaistuksen sijasta 200 tuntia yhdyskuntapalvelua.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että jos ehdollinen vankeus määrätään kokonaan täytäntöönpantavaksi, ei määrättävä yhteinen ehdoton vankeusrangaistus voi olla samanpituinen kuin aikaisemmin tuomittu ehdollinen vankeusrangaistus. Hän kiinnitti käräjätuomarin huomiota ehdollisen vankeuden määräämisestä täytäntöönpantavaksi annettujen säännösten noudattamiseen (OKV/31/30/2016; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksun määräämättä jättäminen

Neljässä tapauksessa kiinnitettiin käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määräämistä koskevien säännösten noudattamisessa. Niissä vastaajalle ei ollut määrätty rikosuhrimaksua, vaikka hänet oli tuomittu rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on vankeutta ja jotka oli tehty rikosuhrimaksusta annetun lain voimaantulon jälkeen (OKV/42/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen, sekä OKV/4/30/2018, OKV/19/30/2018 ja OKV/42/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Rikosuhrimaksun määrä

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen rikosuhrimaksun määrää koskevien säännösten noudattamisessa. Tapauksessa vastaajalle oli virheellisesti määrätty syyttäjän vaatima 40 euron rikosuhrimaksu, vaikka rikosuhrimaksun olisi pitänyt olla 80 euroa, koska vastaaja oli tuomittu teosta, josta säädetty ankarin rangaistus on enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta (OKV/14/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Koronmaksuvelvollisuuden käsittely

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti rangaistustuomioita tarkastettaessa havaitussa tapauksessa käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen koronmaksuvelvollisuuden käsittelyssä ja kirjaamisessa. Käräjäoikeuden asiassa antamasta tuomiosta ei käynyt ilmi, mistä alkaen tuomitulle vahingonkorvaukselle oli maksettava viivästyskorkoa (OKV/30/30/2016; ratkaisijana

apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Huolimattomuus tuomion laatimisessa

Rangaistustuomioita tarkastettaessa havaittiin neljässä käräjäoikeuden tuomiossa käräjätuomarin huolimattomuudesta aiheutuneita virheitä tuomiolauselmassa, tuomion perusteluissa tai niissä molemmissa.

Ensimmäisessä tapauksessa käräjäoikeuden tuomion perusteluissa oli erehdyksessä todettu, että vastaaja oli tuomittu rikoslain 17 luvun 18 §:n mukaisesti ”sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisestä”, vaikka lainkohdassa säädetty rikosnimike olisi ollut ”sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen”. Saman asian tuomiolauselmaan oli lisäksi erehdyksessä merkitty vastaajan tulleen tuomituksi rikoslain 17 luvun 18 a §:n 1 momentin mukaisesta ”törkeästä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisestä”, vaikka tuomion perustelujen mukaan oli selvää, että vastaaja oli tuomittu mainitussa 18 §:ssä säädetystä lievemmästä rikoksesta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion perusteluja ja tuomiolauselmaa laadittaessa (OKV/69/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Toisessa tapauksessa ajokielto oli tuomion tuomiolauselmaan merkityn mukaan määrätty päättymään tiettynä ajankohtana. Tuomion perusteluissa oli kuitenkin virheellisesti todettu, että ajokielto oli katsottu väliaikaisen ajokiellon pituuden vuoksi kokonaan kärsityksi.

Käräjätuomarin selvityksen mukaan virheellinen maininta oli päätynyt tuomion perusteluihin tuomiota Ritu-järjestelmään tallennettaessa inhimillisen virheen vuoksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion tallentamisessa ja tarkastamisessa (OKV/4/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Kolmannessa tapauksessa vastaajalle oli tuomiolauselman mukaan luettu syyksi törkeä pahoinpitely. Tuomion perustelujen mukaan vastaajan syyksi oli kuitenkin luettu pahoinpitely. Tuomiolauselma ja tuomion perustelut olivat siten keskenään ristiriitaiset. Käräjätuomarin selvityksen mukaan tuomiolauselman merkintä törkeästä pahoinpitelystä oli ollut inhimillisestä virheestä aiheutunut kirjoitusvirhe. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa ja tarkastamisessa (OKV/18/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Neljännessä tapauksessa tuomiolauselmaan merkitty vastaajalle määrätyn ajokiellon viimeinen voimassaolopäivä oli ristiriidassa sen kanssa, mitä ajokiellosta oli todettu tuomion perusteluissa. Käräjätuomarin selvityksen mukaan tuomiolauselman täyttämisessä oli tapahtunut kirjoitusvirhe, jota hän ei ollut huomannut.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että asiassa vastaajalle tuomittu ajokielto oli laskettu ja merkitty virheellisesti tuomiolauselmaan. Hän kiinnitti käräjätuomarin huomiota huolellisuuteen ja tarkkuuteen tuomion kirjoittamisessa (OKV/2/30/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Yhdyskuntapalvelu

Rangaistustuomioita tarkastettaessa havaittiin, että käräjäoikeuden tuomion tuomiolauselman merkinnän mukaan vastaajalle oli 30 päivän vankeuden sijasta tuomittu kolmen tunnin yhdyskuntapalvelurangaistus, vaikka lain mukaan yhdyskuntapalvelua tuomitaan vähintään 14 tuntia.

Käräjätuomarin antaman selvityksen mukaan asiassa oli tuomittu 30 päivän vankeusrangaistuksen sijasta 30 tuntia yhdyskuntapalvelua, mistä oli tehty vapaudenmenetystä koskeva vähennys. Vastaaja oli ollut asiassa vapautensa menettäneenä 27 päivää. Selvityksen mukaan tuomiolauselman rangaistusseuraamusosan merkintä olisi voinut olla selkeämpi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan muun ohella seuraavaa. Vapaudenmenetysajan vähentämisen ja yhdyskuntapalvelun välisestä suhteesta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Rikoslaissa säädetyn perusteella vapaudenmenetysaika vähennetään kuitenkin vankeusrangaistuksesta ennen kuin sen sijasta tuomitaan yhdyskuntapalvelua. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan kyseisenlaisessa tilanteessa voidaan alittaa yhdyskuntapalvelulle säädetty 14 tunnin vähimmäisaika, koska muutoin tuomittu ei saisi vapaudenmenetysaikaansa täysimääräisesti hyväkseen. Hän saattoi ratkaisussaan esittämänsä näkökohdat käräjätuomarin tietoon (OKV/10/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyvien tietojen antaminen

Käräjäoikeus oli kantelijan pyynnöstä toimittanut kantelijalle sellaisenaan syyttäjän haastehakemuksen, josta ilmeni asianomistajista sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyviä tietoja sekä tietoja samaan perheeseen kuulumisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että asiakirjajulkisuus oikeudenkäynnissä määräytyy osaksi eri perustein kuin hallinnossa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan tuomioistuin voi määrätä salassa pidettäväksi asianomistajan henkilöllisyyden rikosasiassa, joka koskee erityisen arkaluonteista hänen yksityiselämäänsä liittyvää seikkaa. Näitä ovat lähinnä seksuaalirikokset. Sosiaalihuollon palvelujen kirjo taas on huomattavan laaja ja niihin kuuluu sekä sellaisia palveluja, joiden asiakkuutta mahdollisesti voidaan pitää erityisen arkaluonteisena henkilön yksityiselämää koskevana seikkana, että sellaisia palveluja, joiden osalta näin ei ole. Oikeudenkäynnin korostettua julkisuutta rikosasioissa koskevat säännökset jättävät soveltajalleen myös huomattavassa määrin yksittäistapauksellista harkintavaltaa.

Käräjäoikeudesta hankitun selvityksen mukaan asianomistajan nimen ilmi tuleminen ei ollut käsillä olevassa rikosasiassa paljastanut salassa pidettäviä tietoja, koska syytteessä tarkoitettu Effica-rekisteri sisälsi tietoja kaikista kyseisen kaupungin asukkaista. Selvityksen mukaan pelkästään se seikka, että henkilö oli rekisterissä ja hänen tietojaan oli katsottu, ei siten kertonut, että hän olisi ollut sosiaalihuollon asiakas.

Käräjäoikeus ei ollut ylittänyt harkintavaltaansa tai toiminut muutenkaan apulaisoikeuskanslerin toimenpiteitä edellyttävällä tavalla, kun se ei ollut määrännyt kyseisen rikosasian asianomistajien henkilöllisyyttä salassa pidettäväksi (OKV/1946/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto).

Hallinto-oikeuksien käsittelyajat valitusasioissa

Kertomusvuonna todettiin sekä hallinto-oikeuksien toimintaa koskeneita kanteluasioita tutkitta-

essa että hallinto-oikeuksiin tehtyjen tarkastusten perusteella omana aloitteena tutkittaviksi otetuissa asioissa ongelmia valitusasioiden käsittelyn joutuisuudessa eräissä hallinto-oikeuksissa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kolmessa kanteluasiassa hallinto-oikeuden huomiota valitusasian käsittelyn joutuisuuteen. Apulaisoikeuskansleri arvioi lisäksi omasta aloitteestaan yleisemmin kahden hallinto-oikeuden käsittelyaikojen asianmukaisuutta niihin tekemiensä tarkastusten jälkeen.

Ensimmäisessä mainituista apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisemista tapauksista oli palvelussuhdeturvaa koskeneen valituksen käsittely hallinto-oikeudessa kestänyt noin 21 kuukautta eli pidempään kuin kyseisen asiaryhmän asioissa keskimäärin.

Viipymisen syynä hallinto-oikeus viittasi yleisellä tasolla muun muassa kahden hallinto-oikeuden yhdistymiseen ja hallinto-oikeuden pitkään jatkuneisiin toimitilaongelmiin. Kysymyksessä olleen valitusasian käsittely oli sisältänyt useita toimenpiteitä ja välitoimia, joilla oli ollut vaikutusta käsittelyaikaan. Yleisellä tasolla hallinto-oikeus totesi, että usein asian faktojen selvittäminen voi olla aikaa vievä ja työläs prosessi myös niissä tapauksissa, joissa asian tosiasioiden selvittyä sen oikeudellinen arviointi voi olla varsin selkeää.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että valituksen käsittelyaika oli ollut varsin pitkä.

Toisessa tapauksessa kunnanvaltuuston hyväksymästä tuulipuiston osayleiskaavasta tehdyn valituksen käsittelyaika hallinto-oikeudessa oli ollut pitkä (noin kaksi vuotta) ja pidempi kuin hallinto-oikeuden ilmoittama yleiskaava-asioiden käsittelyaika mainitussa hallinto-oikeudessa päätöksen antamista edeltävinä kahtena vuonna.

Hallinto-oikeus totesi selvityksessään muun ohessa, että yleiskaavoitusta koskevia valituksia oli tullut poikkeuksellisen paljon vireille. Erityisesti yleiskaavoja koskevien valitusten käsittely vaatii kokenutta lainkäyttöhenkilöstöä, ja niitä koskevien päätösten valmistelu vaatii yleensä varsin paljon työtä ja aikaa. Yksi kaavavalitusten käsittelyyn perehtynyt henkilö oli siirtynyt toisen työnantajan palvelukseen, uuden henkilön perehdyttäminen oli vienyt aikaa ja lisäksi viime vuosien voimakas eläköityminen oli vaikuttanut omalta osaltaan. Hallinto-oikeus oli ilmoittanut pyrkineensä toistuvasti saamaan lisäresursseja voidakseen ratkaista joutuisasti tuulivoimarakentamiseen liittyvät valitusasiat. Hallinto-oikeuden mukaan käsittelyaikojen piteneminen on ollut väistämätöntä, kun tuulivoimarakentamista on voimakkaasti tuettu mutta hallinto-oikeutta ei ole lisäresursoitu. Lisäksi hallinto-oikeus kertoi, että sen on huolehdittava käytettävissä olevien resurssien osalta työsuojelunäkökohdista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kysymyksessä olevaa kaavavalitusta ei ollut onnistuttu käsittelemään kohtuullisessa ajassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisuissaan, että laillisuusvalvontakäytännössä ei ole yleensä hyväksytty käytettävissä oleviin henkilö- tai muihin resursseihin perustuvaa syytä hyväksyttäväksi syyksi oikeudenkäynnin käsittelyn viipymiselle. Laillisuusvalvonnassa painotetaan lähtökohtaa, että oikeudenkäynnin asianosaisten näkökulmasta heillä on perustuslaissa säädetty oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Tämä on lähtökohtana myös muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tapauksissa hallinto-oikeuksien huomiota valitusten käsittelyn kestosta ratkaisuissaan lausumaansa (asiat OKV/1882/1/2017 ja OKV/158/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kolmannessa apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisemassa tapauksessa oli kyse virantoimituksesta pidättämispäätöstä koskevasta valitusasiasta. Sen käsittely oli kestänyt hallinto-oikeudessa vuoden ja kolme kuukautta, vaikka valtion virkamieslain mukaan kyseisenlaiset asiat on käsiteltävä kiireellisenä.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan käsittelyaika oli asian laatu huomioon ottaen pitkä. Huomioon ottaen asiassa esille tulleet seikat ja sen, että hallinto-oikeus oli selvityksessään ilmoittanut ryhtyneensä toimenpiteisiin varmistaakseen, että laissa kiireellisiksi luokitellut asiat myös tosiasiallisesti voidaan käsitellä joutuisasti, apulaisoikeuskanslerin sijainen piti riittävänä toimenpiteenä kiinnittää hallinto-oikeuden huomiota tuomioistuimen velvollisuuteen edistää joutuisuutta ratkaisutoiminnassaan ja erityisesti velvollisuuteen noudattaa laissa olevia määräyksiä, joiden mukaan tiettyyn asiaryhmään kuuluvat asiat on käsiteltävä kiireellisinä.

Hallinto-oikeus oli liittänyt päätökseensä virheellisen valitusosoituksen, jossa se ei ollut huomioinut valituslupavaatimusta koskevaa lainmuutosta. Korkein hallinto-oikeus oikaisi sittemmin valitusosoituksen siten, ettei valittajan oikeusturva vaarantunut. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota huolellisuuteen muutoksenhakuohjausta annettaessa (OKV/1968/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Apulaisoikeuskansleri pyysi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen tekemällään tarkastuskäynnillä saamiensa tietojen johdosta hallinto-oikeutta toimittamaan luettelon 30:stä vanhimmasta vireillä olevasta asiasta. Vanhin asioista oli ollut vireillä hallinto-oikeudessa noin kaksi vuotta kolme kuukautta ja tuorein vuoden ja yhdeksän kuukautta. Noin kolmannes luettelossa olevista asioista oli turvapaikka-asioita.

Saamiensa tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri päätti ryhtyä omana aloitteenaan tarkemmin tutkimaan hallinto-oikeuden käsittelyaikatilannetta ja pyysi mainituista asioista hallinto-oikeudelta selvitystä.

Hallinto-oikeuden antamasta selvityksestä ilmeni, että siellä oli ainakin vuodesta 2014 lukien ollut useita käsittelyaikoihin vaikuttavia muutoksia kuten Oulun ja Rovaniemen hallinto-oikeuksien yhdistäminen Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi sekä turvapaikka-asioiden siirto jo ennestään jonkin verran ruuhkautuneen hallinto-oikeuden käsiteltäväksi vuoden 2017 helmikuussa. Selvityksen mukaan jo ennen siirtoa puolisen vuotta vireillä olleiden turvapaikka-asioiden käsittelyyn ei alkuun saatu riittävästi henkilökuntaa. Kokeneen henkilökunnan siirtyminen turvapaikka-asioihin vaikutti muiden asiaryhmien käsittelyaikoihin pidentävästi ja uuden henkilökunnan rekrytointi ja perehdytys aiheuttivat runsaasti hallinnollista työtä. Selvitystä annettaessa mainituista 30:stä vanhimmasta olleesta asiasta oli ratkaistu 17.

Viranomaisten on ratkaistava käsiteltävänään olevat asiat ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että yli kahta vuotta on lähtökohtaisesti pidettävä kohtuuttoman pitkänä käsittelyaikana. Asiassa saadun selvityksen perusteella ei kuitenkaan ollut aihetta katsoa, että kyseessä olevien asioiden käsittely olisi hallinto-oikeudesta johtuvasta syystä aiheettomasti viipynyt.

Asia ei antanut apulaisoikeuskanslerin puolelta aihetta muuhun kuin että hän lähetti päätöksensä tiedoksi tuomioistuinlaitoksesta vastaavalle oikeusministeriölle (OKV/7/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Apulaisoikeuskansleri pyysi Vaasan hallinto-oikeuteen tekemällään tarkastuskäynnillä saamiensa tietojen johdosta hallinto-oikeutta toimittamaan luettelon 30:stä vanhimmasta vireillä olevasta asiasta. Vanhin asioista oli ollut vireillä noin kolme vuotta ja kolme kuukautta ja tuorein kaksi vuotta ja kuusi kuukautta. Lähes kaikki asiat olivat hallinto-oikeuden 1. osastolla käsiteltäviä asioita.

Saamiensa tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri päätti ryhtyä omana aloitteenaan tutkimaan tarkemmin hallinto-oikeuden käsittelyaikatilannetta ja pyysi mainituista asioista hallinto-oikeudelta selvitystä.

Hallinto-oikeuden antamasta selvityksestä ilmeni, että syitä käsittelyn pitkittymiseen eräissä asiaryhmissä olivat muun muassa henkilökunnan nopea eläköityminen, hallintoviranomaisten saamat lisäresurssit ruuhkien purkamiseksi ilman vastaavaa panostusta muutoksenhakuviranomaisen resursseihin, tuulivoimatuotannon aiheuttamat valitukset sekä valtion säästötoimet ja niistä johtuva yleinen resurssivaje. Hallinto-oikeuden 1. osaston johtajan selvityksen mukaan käytettävissä ei ole ollut riittävästi henkilöstöä, ja tilanne on ollut vaikea jo useamman vuoden.

Viranomaisen on ratkaistava käsiteltävänään olevat asiat ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei Vaasan hallinto-oikeudessa, varsinkin sen 1. osastolla, vireillä olevien asioiden käsittely ole tapahtunut perustuslain edellyttämällä tavalla. Asioiden käsittelyaika on ollut kohtuuttoman pitkä. Hallinto-oikeuden käytettävissä olevat resurssit tulisikin apulaisoikeuskanslerin mukaan kohdentaa siten, että hallinto-oikeuden ydintehtävänä oleva ratkaisutoiminta tulee lainmukaisesti hoidetuksi. Asioiden käsittelyaikojen ei tulisi olla missään yksittäisessä asiaryhmässä tai yhdellä osastolla selvästi pidempiä kuin muissa asiaryhmissä tai muilla osastoilla.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti hallinto-oikeuden toiminnasta vastaavan ylituomarin vakavaa huomiota velvollisuuteen huolehtia siitä, että valitusasiat käsitellään ilman aiheetonta viivytystä, ja pyysi ylituomaria toimittamaan 30.6.2019 mennessä ajantasaiset tiedot toukokuun lopussa 2019 vireillä olevasta 30:stä vanhimmasta valitusasiasta. Apulaisoikeuskansleri lähetti ratkaisunsa tiedoksi myös oikeusministeriölle (OKV/10/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Asiakirjapyynnön käsittelyn viipyminen hallinto-oikeudessa

Hallinto-oikeus oli vastannut kantelijan tekemään asiakirjapyyntöön vasta sen jälkeen, kun kantelijan asiasta tekemään kanteluun oli pyydetty selvitystä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti hallinto-oikeuden huomiota julkisuuslain säännöksiin asiakirjapyynnön viivytyksettömästä käsittelystä (OKV/1419/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Tarkastukset ja vierailut

Helsingin, Itä-Suomen, Rovaniemen, Turun ja Vaasan hovioikeudet

Oikeuskanslerinvirastosta käytiin kertomusvuonna kaikissa hovioikeuksissa keskustelemassa alioikeuksiin kohdistuvasta valvonnasta. Hovioikeudet kertoivat käynneillä lähemmin alioikeuksiin kohdistuvasta valvontatehtävästään, jonka tärkein osa on hovioikeuksien käräjäoikeuksiin tekemät tarkastukset. Hovioikeudet ovat perinteisesti tehneet tarkastuskäynnin kuhunkin hovioikeuspiirinsä käräjäoikeuteen kahden vuoden välein. Muutamassa hovioikeudessa on kuitenkin äskettäin siirrytty kolmen vuoden tarkastussykliin. Käynneillä keskusteltiin siitä, olisiko pidentyneen tarkastussyklin vuoksi syytä tiivistää muuta valvontaa ja harkita tarvetta vuosittaisten tuomarikohtaisten tilastojen pyytämiseen käräjäoikeuksista siellä pitkään vireillä olleista asioista. Yhdessä hovioikeudessa näin kerrottiin jo tehtävän, kun tarkastuksiin oli tullut yli kahden vuoden tauko.

Hovioikeudet kertoivat yleisenä havaintonaan, että johtaminen on käräjäoikeuksissa tehostunut ja muun muassa käsittelyaikojen omavalvonta on selvästi lisääntynyt. Hovioikeudet pitivät tätä myönteisenä kehityksenä. Vaikka työmäärä käräjäoikeuksissa ei olisikaan vähentynyt, entistä suurempien käräjäoikeuksien myötä asioita on muun ohella helpompi siirtää tuomarilta toiselle ja aktiivisen omavalvonnan yhteydessä muutoinkin entistä helpommin selvitetään ja puututaan mahdollisiin viipymistapauksiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hovioikeuksien suorittama valvonta olisi tarpeetonta. Hovioikeuksien tarkastuskertomuksista ilmenee, että edelleen asioiden käsittelyn joutuisuudessa käräjäoikeuksissa on toisinaan ongelmia.

Hovioikeudet toimittavat vuosittain oikeuskanslerille kertomuksensa alioikeuksiin kohdistamassaan valvonnassa tekemistään havainnoista. Apulaisoikeuskansleri on perinteisesti lähettänyt hovioikeuksien kertomusten perusteella kullekin hovioikeudelle kirjeen, jossa hän on ilmoittanut, onko kertomus antanut hänelle aihetta toimenpiteisiin. Apulaisoikeuskansleri ryhtyy toisinaan omana aloitteenaan tarkemmin selvittämään hovioikeuden kertomuksista ilmeneviä asioita. Hän tuo kirjeissään lisäksi esille eräitä osin vuosittain vaihtuvia teemoja, joihin hovioikeudet voisivat alioikeusvalvonnassaan kiinnittää huomiota. Hovioikeuksien kanssa käydyissä keskusteluissa korostettiin oikeuskanslerinviraston puolelta, että apulaisoikeuskanslerin kirjeissä mainitut teemat koostuvat hänen omassa tuomioistuinten laillisuusvalvonnassaan tekemistään havainnoista, jotka voivat edesauttaa hovioikeuksien oman tarkastustoiminnan suunnittelua. Hovioikeudet totesivat yleisesti, että apulaisoikeuskanslerin kirjeissä mainitut teemat ovat olleet ajankohtaisia ja tärkeitä.

Tuomioistuinlain mukaan hovioikeuden on ilmoitettava oikeuskanslerille tietoonsa tulleista seikoista, jotka saattavat johtaa virkasyytteen nostamiseen hovioikeudessa. Oikeuskanslerinvirastossa on havaittu, että tällaisia ilmoituksia on kuluvalla vuosikymmenellä tehty useimmista hovioikeuksista hyvin harvoin. Näiden hovioikeuksien mukaan kyseisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin yksiselitteisesti kuuluvia asioita ei ole ollut. Joidenkin hovioikeuksien mukaan suhteellisen korkea ilmoituskynnys on ollut tietoinen valinta, eli ilmoitusta ei kovin herkästi ole tehty. Hovioikeudet eivät kertomansa mukaan ole enemmälti keskustelleet mainitusta ilmoitusvelvollisuudesta keskenään. Hovioikeuksissa oltiin sinällään yhtä mieltä siitä, että luonnollisesti hovioikeuden oikeuskanslerille tekemän ilmoituksen ei tarvitse tosiasiallisesti johtaa virkasyytteen nos-

tamiseen, vaan ilmoituskynnyksen tulee olla tätä matalampi (OKV/2/51/2018, OKV/4/51/2018, OKV/5/51/2018, OKV/15/51/2018 ja OKV/24/51/2018).

Itä-Suomen hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastus- ja valvontakäynnin Itä-Suomen hallinto-oikeuteen 17.12.2018. Käynnillä keskusteltiin hallinto-oikeuden asiamääristä, käsittelyajoista sekä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden ja ulkomaalaisasioiden käsittelystä. Lisäksi käsiteltiin ajankohtaisia hallinto-oikeuden toimintaan vaikuttavia asioita. Sosiaali- ja terveydenhuollon asioissa perustoimeentulotuen siirto Kansaneläkelaitoksen käsiteltäväksi oli näkynyt toimeentulotukea koskevissa valituksissa. Ulkomaalaisasioissa turvapaikkavalitusten käsittelyn hajauttaminen vuoden 2017 alkupuolella oli kaksinkertaistanut hallinto-oikeudessa tuolloin vireillä olleiden asioiden määrän. Samalla henkilöstön määrä oli kasvanut kolmanneksella lähinnä määräaikaisella henkilöstöllä (OKV/25/51/2018).

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 21.5.2018 tarkastus- ja valvontakäynnin Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Tarkastuskohteena olivat ensisijaisesti lastensuojelu- ja ulkomaalaisasiat. Käynnillä keskusteltiin muun muassa hallinto-oikeuden resursseista ja käsittelyajoista. Hallinto-oikeudelta saatujen tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri päätti ryhtyä tutkimaan tarkemmin hallinto-oikeuden käsittelyaikoja omana aloitteenaan diaarinumerolla OKV/7/50/2018 (ks. s. 119) (OKV/10/51/2018).

Turun hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 5.11.2018 tarkastus- ja valvontakäynnin Turun hallinto-oikeuteen. Käynnillä keskusteltiin hallinto-oikeuden asiamääristä, käsittelyajoista sekä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon asioiden ja ulkomaalaisasioiden käsittelystä. Hallinto-oikeuden edustajat kertoivat vuoden 2017 alkupuolella tapahtuneen turvapaikkavalitusten hajauttamisen vaikutuksista toimintaan. Asiamäärän ja henkilöstön äkillinen suuri lisäys oli aiheuttanut muun muassa käsittelyaikojen pidentymistä lähes kaikissa asiaryhmissä sekä erilaisia henkilöstö- ja työtilaongelmia (OKV/19/51/2018).

Vaasan hallinto-oikeus

Apulaisoikeuskansleri teki 6.6.2018 tarkastus- ja valvontakäynnin Vaasan hallinto-oikeuteen. Tarkastuskohteena olivat muun muassa lastensuojelu- ja ulkomaalaisasiat. Käynnillä keskusteltiin myös ympäristö- ja vesiasioista, jotka koko Suomen osalta käsitellään Vaasan hallinto-oikeudessa. Keskustelua käytiin hallinto-oikeuden resursseista ja käsittelyajoista. Hallinto-oikeudelta saatujen tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri päätti ryhtyä tutkimaan tarkemmin hallinto-oikeuden käsittelyaikoja omana aloitteenaan diaarinumerolla OKV/10/50/2018 (ks. s. 122) (OKV/11/51/2018).

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 koskevissa asioissa. Tyypillisesti näin menetellään 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 sekä vireille että ratkaistiin 101 kappaletta. Määrä säilyi edellisvuoden tasolla (vuonna 2017 kanteluita saapui 99 ja ratkaistiin 98).

Oikeuskansleri voi valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain mukaan siirtää kantelun käsittelyn toimivaltaiselle viranomaiselle, jos se on perusteltua asian laadun johdosta. Vuosittain siirretään valtakunnansyyttäjän käsiteltäväksi muutama yksityishenkilön tekemäksi epäiltyä rikosta koskeva syyteharkintakantelu, jossa kanteleija on tyytymätön syyttäjän syyteharkintaratkaisun lopputulokseen tai syyttäjän tutkinnanjohtajan esityksestä tekemään päätökseen esitutkinnan rajoittamisesta. Kyseisenlaisten asioiden siirtämisen on vakiintuneesti katsottu olevan perusteltua 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 kaksi kanteluasiaa.

Syyttäjälaitoksesta annetun lain mukaan syytettäessä valtakunnansyyttäjää tai apulaisvaltakunnansyyttäjää virkarikoksesta korkeimmassa oikeudessa on syyttäjänä joko oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävät syyttäjien virkarikosasioissa ovat lisääntymässä, kun 1.10.2019 voimaan tulevan lain mukaan syyttäjänä myös valtionsyyttäjän, johtavan aluesyyttäjän, erikoissyyttäjän, aluesyyttäjän ja apulaissyyttäjän tekemäksi epäiltyä virkarikosta koskevassa asiassa on joko oikeuskansleri tai oikeusasiamies taikka oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen määräämä syyttäjä.

Ratkaisuja

Rangaistusvaatimuksen esittäminen vanhentuneesta rikoksesta

Rangaistustuomioita tarkastettaessa tehdyn havainnon perusteella vireille tulleessa asiassa kävi ilmi, että käräjäoikeuden ohella myös syyttäjänä asiassa toiminut kihlakunnansyyttäjä oli menetellyt virheellisesti. Syyttäjä oli käräjäoikeuden pääkäsittelyssä esittänyt toissijaisen rangaistusvaatimuksen syyteoikeudeltaan vanhentuneesta rikoksesta, jonka käräjäoikeus oli lukenut vastaajan syyksi.

Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että kihlakunnansyyttäjä oli menetellyt virheellisesti syyttäjän tehtävien ydinalueella. Syyttäjän menettely oli ollut omiaan edesauttamaan käräjäoikeuden virheellisen ratkaisun syntymistä ja siitä asiassa vastaajalle aiheutunutta oikeudenloukkausta. Syyttäjän menettelyn virheellisyyttä voitiin pitää luonteeltaan vakavana. Apulaisoikeuskansleri totesi ratkaisussaan, että syyttäjä ei kuitenkaan ollut tehnyt asiassa lopullista ratkaisua, vaan käräjätuomari vastaa itse antamansa tuomion lainmukaisuudesta. Hän antoi kihlakunnansyyttäjälle huomautuksen (OKV/1/30/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijää Markus Löfman). Tapausta on selostettu edellä s. 111.

Syyteneuvottelumenettely virkarikosasiassa

Kihlakunnansyyttäjä oli tehnyt virkarikosasiassa ennen asian pääkäsittelyn alkamista käräjäoikeudelle tuomioesityksen. Siinä hän oli esittänyt, että käräjäoikeus jättäisi asian virka-aseman väärinkäyttämisestä syytteessä olleiden seitsemän vastaajan osalta sillensä ja että se tuomitsisi sakkorangaistukseen virka-aseman väärinkäyttämisestä vastaajan, jolle hän oli haastehakemuksessaan vaatinut rangaistusta törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä. Käräjäoikeuden tuomion mukaan syyttäjä oli myöhemmin tarkentanut, että hänen esityksensä oli mainittujen seitsemän vastaajan osalta tarkoittanut syytteiden peruuttamista.

Selvityksessään syyttäjä perusteli menettelyään asiassa muun ohella asian vastaajien ja asianomistajan keskenään vahingonkorvauksista saavuttamalla sovinnolla, jonka vuoksi hän oli ilmoittamansa mukaan ollut valmis suostumaan sovintoesitykseen rangaistusvaatimuksen osalta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti päätöksessään kihlakunnansyyttäjän huomiota vastaisen varalle siihen, ettei syyteneuvottelumenettelyyn liittyvässä tuomioesityksessä ole mahdollista luopua kaikista vastaajaan kohdistetuista rangaistusvaatimuksista, ettei syyteneuvottelumenettelyssä ole mahdollista sopia rikostunnusmerkistön valinnasta ja ettei asianosaisten yksityisoikeudellisista vaatimuksista oikeudenkäynnin aikana saavuttama sovinto ole teon rikostunnusmerkistönmukaisuuden arvioinnissa huomioon otettava seikka. Hän saattoi lisäksi kihlakunnansyyttäjän tietoon näkemyksensä, että syyttäjän tulee syyteneuvottelussa ja toimenpiteistä luopumista harkitessaan ottaa huomioon yleisen edun vaatimus, jolla virkarikosasioissa on niiden luonteen vuoksi lähtökohtaisesti korostettu merkitys (OKV/669/1/2018 ja OKV/742/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Virheellinen tieto haastehakemuksessa

Kihlakunnansyyttäjät olivat merkinneet talousrikosasiaa koskevan haastehakemuksen teonkuvaukseen väärän yhtiön nimen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että haastehakemuksen virheellinen maininta olisi voinut aiheuttaa va-

hinkoa yhtiölle haastehakemuksen tultua julkiseksi. Kyseinen rikosoikeudenkäynti oli ollut esillä julkisuudessa ja herättänyt yleistä huomiota. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kihlakunnansyyttäjien huomiota huolellisuuteen haastehakemuksen laadinnassa (OKV/1760/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Syyttäjänviraston menettely asiakirjapyyntöön vastaamisessa

Syyttäjänviraston lausunnosta ja selvityksestä oli pääteltävissä, ettei kantelijan toimittamaan asiakirjapyyntöön ollut vastattu lainkaan. Kantelijalle oli aiemmin samassa asiakokonaisuudessa selvitetty hänen asemaansa ja oikeuttaan asiakirjamateriaaliin. Syyttäjänvirasto oli lausunnossaan todennut, ettei kantelija ollut ilmeisesti ymmärtänyt ennen asiakirjapyyntöään saamiaan vastauksia. Tämäkin seikka huomioon ottaen apulaisoikeuskanslerin sijainen ei pitänyt riittävänä, että kantelijalle oli ennen kantelun kohteena olevaa asiakirjapyyntöä yleisellä tasolla selvitetty hänen oikeuttaan asiakirjamateriaaliin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että mikäli kantelijan pyytämä aineisto oli sisältänyt salassa pidettävää tietoa tai muutoin tietoa, jota kantelijalle ei ollut voitu toimittaa, olisi asiassa tullut menetellä julkisuuslain edellyttämällä tavalla ja ilmoittaa tiedon toimittamisesta kieltäytymisen syy ja antaa tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen valituskelpoisella päätöksellä ratkaistavaksi. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti syyttäjänviraston huomiota julkisuuslain 14 §:ssä asiakirjapyyntöjen käsittelystä säädettyyn (OKV/1296/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

ASIANAJAJIEN, JULKISTEN OIKEUSAVUSTAJIEN JA LUVAN SAANEIDEN OIKEUDENKÄYNTI-AVUSTAJIEN 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 ratkaisuista Helsingin hovioikeuteen.

Asianajajat, julkiset oikeusavustajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat

Yleistä

Suomessa ei ole voimassa yleistä avustajapakkoa eli asianosaisen velvollisuutta ottaa tuomioistuinasiaansa hoitamaan avustaja tai 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. Vastaavasti vain heidät voidaan määrätä puolustajaksi ja asianomistajan oikeudenkäyntiavustajaksi rikosasioissa ja vain he voivat antaa oikeusapua.

Asianajajat ovat asianajajaluetteloon merkittyjä 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 on pitänyt suorittaa asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskeva tutkinto (asianajajatutkinto) ja saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä sellainen käytännöllinen kokemus kuin Suomen Asianajajaliiton säännöissä määrätään. Asianajajaksi hyväksyttävä ei myöskään saa olla konkurssissa ja hänen toimintakelpoisuutensa ei saa olla rajoitettu.

Suomen Asianajajaliiton sääntöjen mukaan henkilön on tullut saavuttaa asianajajan toimen harjoittamiseen tarvittava taito sekä käytännöllistä kokemusta siinä toimimalla lakimiestutkinnon suoritettuaan ennen jäseneksi pääsyä vähintään neljän vuoden ajan oikeudenhoidon 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 työstä tai tuomarin tehtävien hoitamisesta. 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 sekä joka ei ole konkurssissa ja jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajoitettu. Riittävä perehtyneisyys 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 sinällään asianajajan hoitamassa asiassa tehdyn ratkaisun oikeellisuutta tai asianajajan onnistumista hoitamassaan tehtävässä. Jos tehtävän hoitamisessa on kuitenkin tapahtunut selvä taitovirhe, voi tulla arvioitavaksi 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 laiminlyö velvollisuutensa) tai tuomioistuimen ilmoituksella (asianajaja osoittautuu 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, vähintään 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. Valvonta-asia 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 osoittautuu 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 palkkioriita-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 tehtävää 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 olla asianajajana.

Oikeuskansleri saa valvontatehtävänsä toteuttamista varten tiedokseen Suomen Asianajajaliiton hallituksen jäsenyysasioissa sekä valvon-

talautakunnan valvonta- ja palkkioriita-asioissa tekemät päätökset. Lisäksi yleisten syyttäjien on ilmoitettava oikeuskanslerille asianajajaa koskevasta syytteestä, tuomiosta ja syyttämättäjättämispäätöksestä, jos epäilty rikos saattaa vaikuttaa hänen kelpoisuuteensa asianajajana tai alentaa asianajajakunnan arvoa. Kertomusvuonna oikeuskanslerille tehtiin yhdeksän mainitunlaista 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 valituslupan. 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 yhdeksän 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 kurinpitoasiaa 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. Palkkioriita-asioissa oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa.

Jos oikeuskanslerille kannellaan Suomen Asianajajaliiton hallituksen menettelystä jäsenyyttä koskevassa asiassa taikka valvontalautakunnan menettelystä valvonta-asiassa tai palkkioriita-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 koskevassa 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 vastaavalla 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.

Kertomusvuonna oikeuskanslerin valvonnassa tuli erityisesti esiin luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ammattitaito ja toiminta asiakkaan oikeusturvan toteutumiseksi. Asiakkaan

oikeusturvan tarve on erityisen korostunut turvapaikka-asioissa. Oikeusministeriön joulukuussa 2018 ilmestyneessä selvityksessä todetaan, että turvapaikanhakijat valitsevat avustajansa yleensä joko vastaanottokeskuksen, muiden turvapaikanhakijoiden tai tukihenkilöiden suositusten perusteella. He eivät kykene arvioimaan eri avustajien kyvykkyyttä tai ammattietiikkaa ja valitsemaan siltä pohjalta mahdollisimman pätevää avustajaa (Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 33/2018, s. 5–6).

Valvontalautakunnan ratkaisuissa turvapaikanhakijoiden oikeusavun laatuongelmat ovat tulleet vain satunnaisesti esiin. Tämä johtunee siitä, että kanteleminen Suomen Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle tai oikeuskanslerille on edellyttänyt käytännössä sitä, että kantelun tekemistä on avustanut vastaanottokeskuksen työntekijä tai muu tukihenkilö ja että kantelumenettelystä on ollut riittävästi tietoa saatavilla. Toisaalta kantelumenettelyn mahdollinen seuraus luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle (huomautus, varoitus tai luvan peruuttaminen) ei korjaa avustajan menettelystä kannelleen turvapaikanhakijan oikeusturvaongelmaa. Kerrottu osaltaan lisää tarvetta vahvistaa menettelyjä, joilla luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan ammattitaitoa sekä toiminnan laatua muutoin voisi tehokkaammin valvoa ja toimintaa tarvittaessa rajoittaa.

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.

Ratkaisuja

Valitus oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan luvan peruuttamista koskevassa asiassa

Oikeuskansleri valitti oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätöksestä, joka koski luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle annettua seuraamusta. Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja oli hoitaessaan turvapaikanhakijoiden valitusasioita vaarantanut useiden päämiestensä oikeusturvan menettelemällä moitittavasti. Hän oli muun ohella laiminlyönyt toimittaa saamansa hallinto-oikeuden päätöksen asiakkaalleen, tiedottaa hallinto-oikeuden päätöksistä asiakkaille valitusaikana sekä toimittaa valitukset tuomioistuimelle määräajassa. Hän oli myös laiminlyönyt vastata useisiin korkeimman hallinto-oikeuden selvityspyyntöihin ja sähköpostitiedusteluihin.

Valvontalautakunta oli esittänyt oikeudenkäyntiavustajalautakunnalle, että se peruuttaisi oikeudenkäyntiavustajan luvan. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta oli päättänyt määrätä oikeudenkäyntiavustajalle kurinpidolliseksi seuraamukseksi 3 000 euron seuraamusmaksun. Se oli perustellut lievempää seuraamusta sillä, että oikeudenkäyntiavustajan moitittavaan menettelyyn on voinut vaikuttaa hänen vähäisestä kokemuksesta johtuva ammattitaidon puutteensa.

Oikeuskansleri totesi valituksessaan, että oikeudenkäyntiasiamiehen asianmukainen toiminta on oleellinen osa perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa turvattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Oikeudenkäyntiasiamiehen velvoitteiden laiminlyönnin ja sekä seuraamusta ankaroittavien että sitä lieventävien seikkojen arvioinnissa on otettava huomioon laiminlyöntien merkitys näiden oikeuksien toteutumisen kannalta.

Oikeuskansleri kiinnitti valituksessaan huomiota siihen, että oikeudenkäyntiasiamiehen laiminlyönnit olivat olleet omiaan vaarantamaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista. Viime kädessä turvapaikanhakijan asiassa voi olla kyse oikeudenkäyntiasiamiehen asiakkaan oikeudesta henkeen, terveyteen ja turvallisuuteen. Oikeudenkäyntiavustajalautakunta oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan virheellisesti painottanut luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan ammattitaidon puutetta lieventävänä seikkana asiakkaiden oikeusturvaan nähden. Oikeuskansleri totesi valituksessaan, että luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain mukaan avustajan tulee kieltäytyä ottamasta tehtävää vastaan, jos hänellä ei ole sen edellyttämää ammattitaitoa tai jos hän ei muutoin kykene huolehtimaan tehtävän asianmukaisesta hoitamisesta. Kokonaisuutena arvioiden oikeuskansleri katsoi, että tapauksessa tulisi henkilön lupa toimia oikeudenkäyntiasiamiehenä ja -avustajana peruuttaa (OKV/124/41/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Valvontalautakunnan menettely

Kantelija oli saanut valvontayksikön toimihenkilöltä viestin, jonka mukaan hänen asianajajan menettelyä koskeva kantelunsa ei ollut tullut vireille, koska valvontalautakunta ei tutki uudestaan jo kertaalleen tutkittuja moitteita. Asianajajista annetun lain ja valvontalautakunnan työjärjestyksen mukaan valvontalautakunta päättää siitä, otetaanko asia uudelleen tutkittavaksi. Oikeuskansleri totesi, että kun moitteiden uudelleen tutkimista koskevaa asiaa ei kantelijan toimittaman uuden selvityksen nojalla saatettu valvontalautakunnan jaoston ratkaistavaksi, asiassa oli tapahtunut menettelyvirhe. Oikeuskansleri kiinnitti Suomen

Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontayksikön huomiota huolellisuuteen valvonta-asian käsittelyä koskevien säännösten noudattamisessa (OKV/1537/1/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Valvontalautakunta oli käsittelyratkaisullaan päättänyt lykätä selvitysmiehenä ollutta asianajajaa koskevan valvonta-asian käsittelyä siihen asti, kunnes selvitysmiehen lopputilityksen moitetta koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomioistuimen päätös. Valvontalautakunnan mukaan oikeudenkäyntimenettelyn avulla oli mahdollista saada selvitystä valvonta-asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisissä kysymyksissä. Samaan asiakokonaisuuteen liittyi neljää eri asianajajaa koskevat valvonta-asiat, jotka haluttiin ratkaista yhtä aikaa tuomioistuimen lainvoimaisen päätöksen jälkeen. Kolmen muun asianajajan osalta valvonta-asian käsittelyä oli lykätty, mutta niissä valvontalautakunta ei ollut tehnyt erillistä kirjallista lykkäämispäätöstä tai lähettänyt valvonta-asiaan osallisille kirjettä asiasta. Selvityksessään valvontalautakunta kertoi kiinnittävänsä jatkossa tarkemmin huomiota kirjallisten ilmoitusten lähettämiseen.

Oikeuskanslerin mukaan valvontalautakunta ei ylittänyt asiassa sille kuuluvaa harkintavaltaa lykätessään valvonta-asian käsittelyä. Valvontamenettelyssä asianosaisena olevan asianajajan oikeusturvan kannalta lähtökohtana on kuitenkin pidettävä kirjallista menettelyä kaikessa valvonta-asiaan liittyvässä yhteydenpidossa. Tämän kanssa yhteensopivaa on, että asianajaja saa kirjallisesti tiedon valvonta-asian käsittelyn kannalta merkityksellisistä seikoista. Yleisistä hallinto-oikeudellisista periaatteista puolestaan seuraa, että valvontalautakunnan tulee käsitellä samanlaisia tapauksia samalla tavoin. Tästä tasapuolisen kohtelun vaatimuksesta voi poiketa vain objektiivisilla perusteilla. Tällaisia seikkoja ei selvityksen perusteella tullut esille. Kantelun kohteena olevien asianajajien yhdenvertaisen kohtelun kannalta valvontalautakunnan olisi ollut perusteltua tehdä kirjalliset käsittelyratkaisut kaikissa neljässä valvonta-asiassa.

Oikeuskansleri saattoi valvontalautakunnan tietoon käsityksensä, että valvontamenettelyn kohteena olevan asianajajan tulee saada kirjallisesti tieto valvonta-asian käsittelyn kannalta merkityksellisistä seikoista, kuten asian käsittelyn lykkäämisestä odottamaan tuomioistuimen ratkaisua. Lisäksi valvontalautakunnan tulisi tasapuolisuuden vuoksi menetellä samalla tavoin kaikissa valvonta-asioissa (OKV/778/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Lausuntoja

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeet

Oikeuskansleri antoi lausunnon luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta. Oikeuskansleri oli tehnyt vuonna 2017 oikeusministeriölle aloitteen lain muuttamiseksi, koska laillisuusvalvonnassa oli havaittu laissa useita puutteita.

Oikeuskansleri katsoi, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnan tulisi voida pyytää selvitystä hakijan perehtyneisyydestä. Oikeuskanslerin mukaan on oikeusturvasyistä välttämätöntä, että oikeudenkäyntiavustajalautakunnalla olisi nykyistä enemmän harkintavaltaa luvan myöntämisessä, jotta vakavat puutteet hakijan ammattitaidossa voitaisiin ottaa lupaharkinnassa huomioon. Tämä edistäisi lupajärjestelmän tavoitetta oikeudenkäyntiasiamiesten työn laatutason nostamisesta, eikä se juurikaan vaikeuttaisi alalle pääsyä. Luvanhakijan rehellisyyttä koskevan vaatimuksen

osalta oikeuskansleri katsoi, että erityistapauksissa lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon, jos luvanhakijan rikoksesta on rikosprosessin pitkän keston vuoksi kulunut poikkeuksellisen pitkä aika. Sen sijaan esitystä yläikärajasta oikeuskansleri piti yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi ongelmallisena.

Luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien kaiken ammatillisen toiminnan tulisi oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tulla valvonnan piiriin. Valvonnan ulottuvuutta olisi lainsäädännössä selkeytettävä. Se, miltä osin luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien menettely on valvonnan piirissä ja miten selkeästi siitä on säädetty, on olennainen kysymys asiakkaiden ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajienkin oikeusturvan kannalta. Nykyisin luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat ovat valvonnan piirissä oikeudenkäyntiasioiden osalta, kun taas muu oikeudellinen neuvonanto ja esimerkiksi testamenttien ja erilaisten sopimusten laatiminen jäävät valvonnan ulkopuolelle. Oikeuskansleri katsoi, että myös luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien palkkioita koskevia erimielisyyksiä tulisi voida käsitellä valvontalautakunnassa samoin kuin asianajajien osalta. Jatkossa tulisi valvoa tehokkaasti sitä, että luvan saaneilla oikeudenkäyntiavustajilla on vastuuvakuutus. Oikeuskansleri piti perusteltuna sitä, että kaikkiin oikeudellisia palveluita kuluttajille tarjoaviin toimistoihin tulee voida tehdä tarkastuksia toiminnan valvomiseksi.

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat puoltavat oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ehdotusta, jonka mukaan luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevien kurinpitoasioiden käsittelystä sekä oikeudenkäyntiavustajalautakunnassa että valvontalautakunnassa tulisi päällekkäisyyden vuoksi luopua. Käsittely pelkästään valvontalautakunnassa nopeuttaisi prosessia selvästi, ja valvontalautakunnalla on myös käsittelyyn tarvittava asiantuntemus. Koska valvontalautakunta ei ole viranomainen, olisi kaksinkertaisen lautakuntakäsittelyn poistamiseen liittyviä perustuslaillisia näkökohtia kuitenkin arvioitava erityisesti merkittävän julkisen vallan käytön ja perustuslain 124 §:n kannalta. Yhdistymisvapauden kannalta olisi arvioitava sitä, voidaanko asianajajayhdistykseen kuulumattomien luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien luvan menettämisestä päättää asianajajayhdistyksen yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa.

Oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeutta on tarpeen laajentaa hovioikeuden ratkaisuihin luvan myöntämisestä. Sen sijaan oikeuskanslerin muutoksenhakuoikeuden laajentamiselle oikeudenkäyntiavustajalautakunnan kaikkiin myönteisiin lupapäätöksiin ei näyttäisi olevan laillisuusvalvonnan näkökulmasta tarvetta. Tosiasiallista merkitystä oikeusturvan kannalta muutoksenhakuoikeudella voisi olla lähinnä niiden oikeudenkäyntiavustajalautakunnan ratkaisemien asioiden osalta, joissa lautakunnan arvioitavana on ollut selvityksiä hakijan sopivuudesta oikeudenkäyntiasiamiehen ja -avustajan tehtävään, mikäli esimerkiksi hakijan ammattitaitoa voidaan tulevaisuudessa lupaharkinnan yhteydessä arvioida (OKV/21/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

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 menetelleen 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

Tarkastukset

- 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

Valtioneuvoston kanslian toimiala

Lausuntoja

Valtioneuvoston kanslian toimialaa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamiseksi (ministerin vala ja vakuutus) (OKV/19/20/2018), ks. s. 59

Ulkoasiainhallinto

Lausuntoja

Yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista

Oikeuskansleri antoi lausunnon raporttiluonnoksesta, jossa käsitellään vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanoa. Raportissa kerrotaan niistä toimista, joihin Suomi on ryhtynyt täyttääkseen yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa.

Oikeuskansleri totesi, että vammaisten henkilöiden oikeudet ovat tulleet esille oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa. Kanteluihin annetuissa päätöksissä on todettu laiminlyöntejä muun muassa palvelutarpeen arvioinnin ja vammaispalveluja koskevien päätösten tekemisessä sekä palvelusuunnitelman laatimisessa määräajassa ja asianmukaisesti. Päätöksissä on kiinnitetty huomiota myös vammaispalveluja koskevien päätösten perustelemiseen hallintolain edellyttämällä tavalla. Lisäksi oikaisuvaatimuksen käsittelyn ja hallinto-oikeudelle tehdyn valituksen käsittelyn on todettu viivästyneen aiheettomasti. Kunnan huomiota on myös kiinnitetty hallinto-oikeuden lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoon henkilökohtaisen avun järjestämistä koskevassa asiassa.

Kantelujen perusteella on otettu kantaa henkilökohtaisen avun järjestämiseen siten, että vaikeavammainen henkilö toimii avustajansa työnantajana. Kunnalla on tuolloin vammaispalvelulain mukaan velvollisuus ohjata ja auttaa vaikeavammaista henkilöä henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen liittyvissä asioissa. Kanteluihin annetun päätöksen mukaan vammaislainsäädännön uudistamisessa on syytä kiinnittää huomiota näiden ohjaus- ja auttamistehtävää koskevien säännösten selkeyteen, tehtävän sisältöön ja sen oikeudelliseen luonteeseen sekä kyseisten seikkojen lainsäädännölle asettamiin vaatimuksiin.

Oikeuskansleri viittasi lisäksi oikeuskanslerinvirastossa vireillä olevaan asiaan, joka koskee vammaisen henkilön yksityisyyden suojaa ja itsemääräämisoikeutta. Apulaisoikeuskansleri otti asian omana aloitteena tutkittavaksi palveluasunnoissa asuvien vammaisten henkilöiden intiimihygienian hoitoa koskeneen lehtikirjoituksen perusteella. Sosiaali- ja terveysministeriö kertoi asiasta antamassaan lausunnossa muun muassa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) antamasta ohjauksesta, joka koskee vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta ja oikeutta vaikuttaa palvelujensa järjestämiseen ja toteuttamiseen. Lausunnosta ilmeni myös, että ministeriössä valmistellaan aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä. Apulaisoikeuskansleri on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä selvitystä siitä, kuinka ministeriö, Valvira ja THL mainitsemaansa ohjausta antaessaan ja säädöksiä valmistellessaan toteuttavat yleissopimuksen velvoitetta osallistaa vammaiset henkilöt.

Oikeuskansleri totesi yleisenä huomiona, että raporttiluonnos on suurelta osin luettelomainen esitys lainsäädännöstä ja eri toimenpiteistä. Ra-

porttiluonnos sisältää varsin vähän analyysia vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisesta tai tässä tapahtuneesta kehityksestä, eikä siinä ole juurikaan arvioitu säännösten ja toimenpiteiden vaikutuksia vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Lisäksi esimerkiksi vammaispalvelulain soveltamista koskevaa oikeuskäytäntöä ei ole esitelty (OKV/20/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus

Ulkoministeriö oli pyytänyt muiden ohella oikeuskanslerilta lausuntoa Suomen viidennen määräaikaisraportin laadintaa varten kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta. Suomessa puiteyleissopimusta sovelletaan saamelaisiin, romaneihin, ruotsin kieltä käyttäviin Suomen kansalaisiin, venäjänkielisiin, tataareihin, juutalaisiin ja karjalankielisiin.

Oikeuskansleri totesi lausuntonaan yleisesti, että vähemmistöjen suojeluun liittyvät kysymykset tulevat esiin oikeuskanslerin työssä perus- ja ihmisoikeusvalvonnassa, joka toteutuu pääasiassa kanteluihin annettavissa ratkaisuissa, viranomaiskohteisiin tehtävissä tarkastuksissa sekä valtioneuvoston valvonnassa lainsäädäntöehdotuksista annettavissa lausunnoissa.

Saamelaisten oikeuksien toteutumisessa oli vuosina 2017–2018 oikeuskanslerin ratkaisu- ja lausuntokäytännössä noussut esille erityisesti saamelaisten tosiasialliset vaikuttamismahdollisuudet. Ruotsin kieltä käyttävien Suomen kansalaisten osalta arvioitavana oli puolestaan ollut kielellisten oikeuksien toteutuminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (lastensuojelupalvelut ja kansallinen terveysarkisto Kanta), lainvalmistelussa, koulutuksessa (ammattikorkeakoulu ja asianajajatutkinto) sekä viranomaisen viestinnässä sosiaalisessa mediassa (OKV/38/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Ratkaisuja

Ministeriö

Oleskelulupapalvelujen ulkoistaminen Ankarassa

Kantelija arvosteli sitä, että oleskelulupapalvelut oli ulkoistettu Suomen edustustolta Ankarassa ulkoiselle palveluntarjoajalle. Kantelija katsoi muun ohella, että paperisen oleskelulupahakemuksen jättäminen oli tehty lähes mahdottomaksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan ei ollut oikeudellisia perusteita katsoa, että ulkomaalaislain mukaiset perusteet oleskelulupapalvelujen ulkoistamiselle eivät täyttyisi. Ulkoministeriön selvityksestä ja palveluntarjoajan kanssa tehdystä sopimuksesta välittyi vaikutelma siitä, että oleskelulupahakemusten tekemistä Ankarassa oli ohjattu varsin voimakkaasti sähköiseen asiointipalveluun. Maahanmuuttoviraston selvitysten perusteella sähköiseen asiointikanavaan ohjaaminen voi johtaa hakemuksen hylätyksi tulemiseen, jos hakijalla on puutteellinen kieli- tai tietotekniikan taito eikä hän siksi tosiasiallisesti kykene käyttämään sähköistä asiointipalvelua itse. Se, että hakijoiden joukossa olisi tällaisia henkilöitä, ei ole poissuljettua. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan tällaisen henkilön ohjaaminen käyttämään sähköistä asiointipalvelua saattaa vaarantaa tämän oikeusturvan toteutumisen. Kun vielä otetaan huomioon oleskelulupa-asian merkitys hakijalle, apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan on tärkeää turvata mahdollisuus jättää hakemus pa-

perisena ja asioida ”perinteisesti”. Asiaa koskevien ohjeistusten tulisi myös olla täsmällisiä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti hakijoiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena myös sitä, että ulkoisen palveluntarjoajan internetsivuilla kerrotaan, että sivut saattavat sisältää Maahanmuuttoviraston tiedoista poikkeavaa tietoa. Hakija ei näin ollen voi olla varma siitä, että noudattamalla ulkoisen palveluntarjoajan ohjeita hakemuksen tekeminen onnistuu asianmukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ulkoministeriön huomiota näkemykseensä, että paperisen oleskelulupahakemuksen jättämisen ja siihen liittyvän ”perinteisen” asioinnin mahdollisuus tulisi turvata, vaikka hakijoita ohjataan käyttämään sähköistä asiointipalvelua. Hän pyysi ulkoministeriötä ilmoittamaan 15.9.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt päätöksessä esitettyjen näkemysten johdosta. Lisäksi hän pyysi ministeriötä ja Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan, onko ilmennyt konkreettisia tilanteita, joissa sähköisen asiointipalvelun käyttöön Ankarassa ohjatun henkilön oleskelulupahakemus olisi tullut hylätyksi sen vuoksi, että tämä ei ole tosiasiallisesti osannut käyttää asiointipalvelua (OKV/429/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Oikeushallinto

Oikeushallinnon toimialan merkittävin kanteluasiaryhmä edellä jo selostettujen tuomioistuin- ja syyttäjäasioiden jälkeen oli kertomusvuonna ulosottoviranomaisten menettelystä tehdyt kantelut, joiden määrä hieman kasvoi edellisvuodesta. Mainitunlaisia asioita tuli vireille 65 (45 asiaa vuonna 2017) ja ratkaistiin 63 (39 asiaa vuonna 2017). Ratkaistuista asioista yhdessä ilmeni aihetta arvostella ulosottoviranomaisen menettelyä.

Lausuntoja ja esityksiä

Ehdotus sotilasoikeudenkäyntisäännösten muuttamiseksi

Oikeuskansleri ehdottaa sotilasoikeudenkäyntiasetuksen eräiden säännösten kumoamista ja sotilasoikeudenkäyntilain muuttamista. Oikeuskanslerin mukaan asetuksen 1 ja 2 §:n säännökset sotilasjäsenen kelpoisuusehdoista ja määräyksen peruuttamisesta ovat ristiriidassa perustuslain, sotilasoikeudenkäyntilain ja tuomioistuinlain säännösten kanssa. Lainsäädännön nykytila on sotilasjäsenten virassa pysymisen osalta epäselvä ja altis eriäville tulkinnoille. Tästä syystä oikeusministeriöllä on oikeuskanslerin mukaan erityinen syy ryhtyä asiassa kiireellisesti lainsäädäntötoimiin.

Sotilasoikeudenkäyntiasetuksen 1 §:n mukaan sotilasjäsenelle annettu määräys toimia alioikeuden tai hovioikeuden sotilasjäsenenä on peruutettava, jos sotilasjäsenen palvelussuhde päättyy tai alioikeuden sotilasjäsen siirtyy palvelukseen tuomioistuimen tuomiopiirin ulkopuolelle. Asetuksen 2 §:ssä säädetään toimista uuden sotilasjäsenen tai varajäsenen määräämiseksi edellä mainituissa tilanteissa.

Sotilasoikeudenkäyntilain mukaan sotilasjäsenten toimikausi on kaksi vuotta ja sotilasjäseneen sovelletaan, mitä tuomioistuinlain 17 luvussa säädetään asiantuntijajäsenen asemasta ja oikeudesta pysyä tehtävässään. Tuomioistuinlain mukaan asiantuntijajäsen voidaan toimikautensa lopussa vapauttaa tehtävästään vain, jos hän tulee tuomareita koskevaan eroamisikään tai jos tehtävästä vapauttamiselle on olemassa tuomioistuinlain 17 luvun 18–21 §:ssä säädetty peruste. Alioikeuden sotilasjäsenen siirtyminen palvelukseen käräjäoikeuden tuomiopiirin ulkopuolelle ei ole tällainen peruste.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain 103 §:n mukaan tuomaria ei voida julistaa virkansa menettäneeksi muutoin kuin tuomioistuimen tuomiolla. Häntä ei saa myöskään ilman suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä. Edellä mainituista säännöksistä seuraa, että tuomarin asemasta on säädettävä lain tasolla. Tämä vaatimus koskee myös tuomioistuinten sotilasjäseniä. Sotilasoikeudenkäyntiasetuksen 1 §:ssä on säädetty tuomioistuimen soti-

lasjäsenelle annetun määräyksen peruuttamisesta, mistä on perustuslain 80 §:n 1 momentin perusteella säädettävä lailla. Sotilasoikeudenkäyntilain 30 §:n asetuksenantovaltuus ei muutoinkaan täytä nykyisen perustuslain vaatimuksia täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Oikeuskansleri teki ehdotuksensa säännösten muuttamiseksi oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n nojalla. Sen mukaan 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.

Oikeusministeriö asetti 1.3.2019 työryhmän selvittämään sotilasoikeudenkäyntilainsäädännön muutostarpeita sekä valmistelemaan tarvittavat säädösmuutokset (OKV/24/50/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Arviomuistio rikoslain kehityksestä ja kehitystarpeista

Oikeuskansleri antoi lausunnon rikoslain viimeaikaista kehitystä ja tulevia kehitystarpeita koskevasta arviomuistiosta. Oikeuskansleri piti arviomuistiota laadukkaana työnä ja totesi kannattavansa lähestymistapaa, jossa kriminaalipolitiikan linjaukset valmistellaan arviomuistion kaltaisen huolellisen selvityksen ja arvioinnin sekä eri vaihtoehtojen analyyttisen tarkastelun perusteella. Hän nosti kuitenkin esiin eräitä yleisiä huomioitaan.

Oikeuskanslerin mielestä arviomuistiossa oli hyvin tunnistettu rikosoikeuden käyttöä ja myös rangaistusasteikkoja koskevat perustuslakikysymykset eli valtiosääntöoikeudelliset kriminalisointiperiaatteet. Toisaalta oikeuskansleri totesi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on ihmisoikeusvaatimuksena edellytetty myös erityisesti rikosoikeudellisen suojan tehokasta antamista sekä toimivia ja riittävän tehokkaita prosesseja.

Oikeuskanslerin mukaan se, mistä rangaistaan ja miten ankarasti, kuuluu pääosin lainsäätäjän yhteiskuntapoliittiseen harkintaan, ja valtiosääntöperiaatteet luovat sille vain yleisen tason raamit. Yhteiskuntapoliittisen harkinnan on rikosoikeuden kaltaisella oikeudenalalla kuitenkin oltava mahdollisimman johdonmukaista ja perustuttava laajaan ja monipuoliseen tietoaineistoon. Oikeuskansleri yhtyi arviomuistiosta ilmenevään käsitykseen, jonka mukaan rikosten ja niiden uusimisen ennaltaehkäisyn ja uhrien aseman kannalta tärkeitä ovat usein myös muut kuin rikosoikeudelliset toimenpiteet. Oikeuskansleri korostikin hallinnonalojen yhteistyön ja sen parantamisen merkitystä rikoksia ennaltaehkäistäessä ja tukipalveluja järjestettäessä muun muassa seksuaali- ja väkivaltarikollisuuden osalta.

Oikeuskansleri suhtautui myönteisesti arviomuistiossa ehdotetun kustannus–hyöty -analyysikehikon luomiseen ja käyttöönottoon kriminaali- ja kontrollipolitiikan lisätyökaluksi. Analyysikehikko täytyy kuitenkin rakentaa huolellisesti, ja sitä sekä sen soveltamista koskee suuri läpinäkyvyyden vaatimus. Oikeuskansleri piti kustannus–hyöty -analyysia vain lisänäkökulmana, joka ei voi korvata laadullista arviointia ja punnintaan perustuvaa kokonaisarviota. Kehikon läpinäkyvä käyttö voi kuitenkin parantaa kriminaalipoliittisen valmistelun ja keskustelun tasoa.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota arviomuistiossa esille tuotuihin Euroopan unionin säädöksiin ja säädöshankkeisiin. Vastaavia huomioita on liitettävissä myös Euroopan unionin terrorismirikoksia koskeviin uusiin säännöksiin ja niiden toimeenpanoon Suomessa. Unionin sääntely koskettaa yhä laajemmin ja syvemmin rikosoikeutta

ja kattaa lisääntyvästi rikosten tunnusmerkistöjä, rangaistuksia ja rangaistusasteikkoja. Lisäksi se kattaa osallisuutta ja tahallisuutta sekä näyttöä koskevia kysymyksiä, samoin kuin yksittäisen tekokokonaisuuden rangaistuksen oikeaa mittaamista ja esimerkiksi tehokkaan katumisen tai rikollisesta ryhmästä irtautumisen merkityksen sääntelyä. Kontrolli- ja kriminaalipolitiikka on siten osittain Euroopan unionin toimivallassa. Unionin sääntely on kuitenkin kattavuudeltaan osittaista ja osin pistemäistä jo unionin toimivallasta johtuen. Kansainvälisestä sääntelystä tulee muutenkin lisää paineita rikosoikeudellisten keinojen käyttöön, esimerkkinä Euroopan neuvoston korruption vastaisen elimen GRECO:n suositukset kansanedustajien rikosvastuusta korruptiotilanteessa.

Oikeuskansleri katsoi kansainvälisen sääntelyn aiheuttavan kansallisen rikoslain ja sen mukaisen järjestelmän hajautumista tavalla, joka ei enää välttämättä tue lain selkeää soveltamista eikä rikoslain tehtäviin kuuluvaa yleispreventiota, erityisesti sen välillistä eli moraalia luovaa vaikutusta. Oikeuskanslerin mielestä nyt tehdyn arviointityön lisäksi olisi lähitulevaisuudessa tarpeen arvioida osaksi uudelleen rikoslain yleisiä oppeja koskevaa sääntelyä sekä unionin oikeuden ja kansainvälisen kehityksen suhdetta niihin. Oikeuskanslerin mielestä jatkotyö on tarpeellinen myös, jotta rikoslaissa olisi johdonmukaiset ja suhteellisuusperiaatetta toteuttavat rangaistusasteikot. Jatkotyössä voitaisiin pohtia periaatteita, joilla rikosoikeudellisen järjestelmän hajautumista ilmiönä voidaan kansallisesti käsitellä.

Oikeuskansleri piti tarpeellisena, että arviomuistiossa todettua oikeushenkilön rangaistusvastuun vähäistä käyttöä ja sen käytännön esteitä arvioidaan tarkemmin. Oikeushenkilön rangaistusvastuun epäyhtenäinen ja heikko toteutettavuus on Euroopan unionin tasolla johtanut hyvinkin tuntuvien hallinto-oikeudellisten sanktioiden käyttöön. Tästä esimerkkinä on Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (OKV/16/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Juha Sihto).

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevat sääntelyperiaatteet

Oikeuskansleri antoi lausunnon oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintöluonnoksesta, joka sisälsi ehdotuksen lainvalmistelun tukena käytettäviksi hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteiksi.

Oikeuskansleri painotti lausunnossaan erityisesti perusoikeuksien turvaamista koskevaa sääntelyperiaatetta ja totesi, että rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä valmisteltaessa on arvioitava kattavasti se, mihin perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin niillä on vaikutusta. Vaikutukset on tuotava esille ja käsiteltävä säännöksiä koskevassa hallituksen esityksessä. Hallituksen esityksessä on otettava kantaa säännösten perustuslainmukaisuuteen ja siihen, kuinka ne täyttävät kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavat velvoitteet. Oikeuskansleri totesi lisäksi, että rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista säädettäessä valmistelussa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan kyseisistä seuraamuksista ja niiden säätämisestä esittämät kannanotot sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään esittämät kannanotot (OKV/70/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Lisäksi oikeushallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamiseksi (OKV/10/20/2018), ks. s. 57
- Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain muuttamiseksi maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä (OKV/18/20/2018), ks. s. 59
- Luonnos hallituksen esitykseksi konkurssilain tarkistamiseksi (OKV/26/20/2018), ks. s. 60
- Luonnos hallituksen esitykseksi Tuomioistuinviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/32/20/2018), ks. s. 63
- Luonnos hallituksen esitykseksi unionipetosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi (OKV/28/20/2018), ks. s. 63
- Luonnos hallituksen esitykseksi saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (OKV/39/20/2018), ks. s. 65
- Luonnos hallituksen esitykseksi vankeuslain, tutkintavankeuslain, sakon täytäntöönpanosta annetun lain ja pakkokeinolain muuttamiseksi (miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttuminen) (OKV/51/20/2018), ks. s. 70
- Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain muuttamiseksi (lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset) (OKV/64/20/2018), ks. s. 72
- Luonnos hallituksen esitykseksi kokoontumislain muuttamiseksi (OKV/86/20/2018), ks. s. 76

Ratkaisuja

Ministeriö

Menettely määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä

Oikeusministeriö oli tehnyt nimityspäätöksen neuvottelevan virkamiehen määräaikaiseen virkasuhteeseen 1.1.–31.12.2017 väliseksi ajaksi ja edelleen 1.1.–31.3.2018 väliseksi ajaksi eli yhteensä yli vuoden pituiseksi ajaksi.

Valtion virkamiesasetuksen mukaan nimittämisestä enintään vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää asianomainen virasto. Nimittämisestä yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen päättää se viranomainen, joka nimittäisi vastaavaan virkaan. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee nimittämisen yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen, kun vastaavaan virkaan nimittää tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan neuvottelevan virkamiehen nimittää valtioneuvosto.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan nimittämisestä päättää valtioneuvoston yleisistunto silloin, kun alle vuoden pituista määräaikaa jatketaan yhteensä yli vuoden kestäväksi. Oikeusministeriö oli menettelyllään ylittänyt toimivaltansa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti oikeusministeriön huomiota velvollisuuteen tuoda yhteensä yli vuoden kestävään määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi silloin, kun vastaavaan virkaan nimittäminen kuuluu valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaan (OKV/5/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Tuomioistuimet ja syyttäjälaitos

Ks. luku 5 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, s. 105.

Ulosottolaitos

Täytäntöönpanon keskeyttäminen toistuvaistulon ulosmittauksen jälkeen

Kihlakunnanulosottomies oli saatuaan tietää hänen esimiehensä kihlakunnanvoudin tekemästä täytäntöönpanon keskeyttämispäätöksestä maksamattomia veroja koskevassa ulosottoasiassa jättänyt peruuttamatta velallisen työnantajalle annetun palkan pidätysmääräyksen, joka liittyi ennen keskeyttämispäätöstä tehtyyn toistuvaissuorituksena maksettavan palkan ulosmittaukseen. Kihlakunnanulosottomies perusteli menettelyään sillä, että täytäntöönpanon keskeyttäminen koskisi ainoastaan keskeyttämispäätöksen jälkeen tehtyjä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Samaa kantaa edusti kihlakunnanulosottomiehen esimies kihlakunnanvouti.

Ulosottoviraston johtava kihlakunnanvouti selvityksessään ja Valtakunnanvoudinvirasto lausunnossaan katsoivat kuitenkin, että kihlakunnanulosottomiehen olisi tullut keskeyttää palkan ulosmittaus peruuttamalla velallisen työnantajalle annettu palkanpidätysmääräys. Käsitystensä perusteeksi mainitut tahot viittasivat oikeuskirjallisuudessa esitettyyn kantaan sekä korkeimman oikeuden ratkaisuun 2007:51, joka koski vuokratulojen ulosmittausta, mutta josta ilmenevä oikeusohje soveltui muuhunkin toistuvaistulon ulosmittaukseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen piti ulosottoviraston johtavan kihlakunnanvoudin ja Valtakunnanvoudinviraston tulkintaa perustellumpana kuin kihlakunnanulosottomiehen ja kihlakunnanvoudin tulkintaa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan kihlakunnanulosottomiehen olisi tullut saatuaan tietää esimiehensä kihlakunnanvoudin tekemästä täytäntöönpanon keskeyttämispäätöksestä peruuttaa kantelijan työnantajalle annettu juokseva palkanpidätysmääräys. Kihlakunnanulosottomiehen menettelyn moitittavuutta lievensi kuitenkin se seikka, että hän oli toiminut esimiehensä antamien ohjeiden mukaisesti. Velalliselle aiheutuvia haittavaikutuksia lievensi se seikka, että kihlakunnanulosottomies sittemmin tilitti velalliselle virheellisesti ulosmitatut rahavarat.

Kanteluun hankituista selvityksistä ja lausunnosta oli pääteltävissä, että ulosoton virkamiesten keskuudessa esiintyy eriäviä käsityksiä verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetun lain täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevan säännöksen edellyttämistä toimenpiteistä tilanteessa, jossa velalliselle on aiemmin suoritettu toistuvaistulon ulosmittaus. Tämän vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että Valtakunnanvoudinviraston on syytä arvioida, onko sen aiheellista ryhtyä joihinkin toimenpiteisiin varmistaakseen yhdenmukaisen täytäntöönpanokäytännön ja yhdenvertaisen oikeusturvan toteutumisen mainitun kaltaisissa tilanteissa (OKV/1276/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Menettely tiedotteen julkaisemisessa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto oli julkaissut tiedotteen, joka oli otsikoitu: ”Yhdenvertaisuusvaltuutettu toivoo kirkon etsivän keinoa mahdollistaa nais- ja miesparien vihkiminen – kirkolla velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta”.

Kantelussa arvosteltiin sitä, että yhdenvertaisuusvaltuutettu otti kantaa kirkolliskokouksessa käsiteltävään aloitteeseen mies- ja naisparien vihkimiseksi, vaikka kirkollisen vihkimisen ehdoista päättää kirkko itse.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että ajankohtaiseen evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokoukselle tehtyyn edustaja-aloitteeseen liittynyt yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedote oli sisällöllisesti moniaineksinen. Siinä käsiteltiin samalla kertaa kirkon toimintaa sekä yleisesti että viranomaisena ja työnantajana.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun viestinnässä tulisi erottaa selvästi toisistaan 1) aloitteiden tekeminen ja neuvojen ja lausuntojen antaminen yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän ehkäisemiseksi yleisellä tasolla, 2) yleisten suositusten antaminen yhdenvertaisuuslain soveltamisalalla syrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä 3) perusteltujen kannanottojen antaminen yksittäistapauksissa yhdenvertaisuuslain vastaisen menettelyn ehkäisemiseksi. Nyt käsiteltävänä olevassa tiedotteessa oli pyritty erottamaan toisistaan ”yhdenvertaisuuslain hengen vastaisuus” ja ”syrjintä juridisesti”, mutta erottelu jäi varsin vaikeasti hahmottuvaksi.

Yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnän ehkäiseminen yleisellä tasolla on säädetty yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi. Kyseinen tehtävä ulottuu yhdenvertaisuuslain noudattamisen valvontatehtävää laajemmalle alueelle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen arvioi kuitenkin, että valtuutetun olisi syytä noudattaa varovaisuutta esittäessään yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämistarkoituksessa kannanottoja sellaisiin elämänalueisiin liittyen, jotka on yhdenvertaisuuslaissa nimenomaisesti rajattu lain soveltamisalan ulkopuolelle (yksityis- ja perhe-elämän piiriin kuuluva toiminta sekä uskonnonharjoitus).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi yhdenvertaisuusvaltuutetun olevan toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Hän saattoi kuitenkin yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävien ja toimivallan sääntelyyn liittyvät näkemyksensä yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon (OKV/1084/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Tarkastukset ja vierailut

Hovioikeuksien ja hallinto-oikeuksien osalta ks. luku 5 Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, s. 105.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Oikeuskansleri tutustui 11.6.2018 Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen. Hän keskusteli käynnillään ajankohtaisista aiheista maaneuvoksen ja maakunnan hallituksen muiden jäsenten kanssa. Hän keskusteli lisäksi maakunnan hallituksen kielineuvoston edustajien ja maakuntapäivien itsehallintopoliittisen valiokunnan jäsenten kanssa. Keskustelujen teemoja olivat etenkin erilaiset kielikysymykset sekä Ahvenanmaan itsehallintolain uudistuksen valmistelu. (OKV/6/51/2018)

Ahvenanmaan valtionvirasto

Oikeuskansleri tutustui 11.6.2018 Ahvenanmaan valtionvirastoon. Hän keskusteli käynnillään maaherran kanssa ajankohtaisista aiheista. Keskustelun teemoja olivat muun muassa valtionviraston toiminta, Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävät ja asema sekä erilaisiin kieliongelmiin liittyvät kysymykset. (OKV/14/51/2018)

KORRUPTIONTORJUNNAN VOITETTAVAT VAIKEUDET

Suomi pärjää hyvin hyvän hallinnon ja integriteetin mittareilla. Vahvuuksiimme kuuluvat esimerkiksi julkisuusperiaate ja vahva ylin laillisuusvalvonta. Kantelujärjestelmä sekä laillisuusvalvojien laaja tiedonsaantioikeus ja suuri arvovalta ovat tehokas pelote ja toimiva kannustin.

Korruptiota ei tule tarkastella pelkästään rikoslain kautta vaan myös hyvän hallinnon vajeena, oman aseman ja vaikutusvallan väärinkäyttönä sekä laiskuutena täyttää velvollisuutensa. Korruption torjunta vaatiikin jatkuvaa työtä. Meidän tulee tarkastella sitä, ovatko ennaltaehkäisevät rakenteemme ja prosessimme toimivia uusien ja kansainvälisten ilmiöiden edessä.

Korruptiontorjunnan voitettavat vaikeudet Suomessa ovat seuraavat.

1) Hyvän hallinnon etiikkaa koskevaa työtä tulisi tehdä systemaattisemmin. Se on osin liian hajautunutta.

2) Julkisuusperiaatteen laaja toteutuminen tulisi varmistaa. Myös avoimuuden laajentamista olisi harkittava. Esimerkiksi julkisyhteisöjen konserniyhtiöiden olisi lähtökohtaisesti perusteltua olla julkisuusperiaatteen piirissä. Huomiota tulisi kiinnittää myös verkostojen ja vaikuttamisen avoimuuteen.

3) Väärinkäytöksistä ilmoittajien suojaa tulisi vahvistaa lainsäädännössä. Suojaamiseksi tarvitaan muutakin kuin tiedotusta.

4) Tilintarkastukseen tulisi kuulua riittävä hallinnon tarkastus ja väärinkäytösraportointi. PK-sektorilla ja erityisesti kunnissa tämä on ongelmakohta, sillä ankarasti nipistetty tarkastuspäivien määrä ei anna mahdollisuuksia perusteelliseen hallinnon tarkastukseen.

5) Rikosvastuun tulisi toteutua riittävän tehokkaasti. Varsinkin monimutkaisissa asioissa on pulmia. Se johtuu osin lainsäädännöstä, osin tavasta soveltaa sitä. Osin kyse on tahallisuusopin tulkinnasta ja osin näyttökynnyksestä sekä varsinkin oikeudenkäyntien kokonaiskestosta. Monimutkaisissa korruptioasioissa tehokas prosessinjohto sekä tuomareiden riittävä osaaminen ja erikoistuminen ovat äärimmäisen tärkeitä.

Perustuu oikeuskanslerin puheenvuoroon korruptionvastaisen päivän seminaarissa 11.12.2018. Puheenvuoro on julkaistu kokonaisuudessaan verkkosivustolla okv.fi kohdassa Tiedotteet ja puheenvuorot.

Sisäasiainhallinto

Sisäasiainhallinnon toimialaa koskeneet kantelut kohdistuivat aiempien vuosien tavoin pääosin poliisin toimintaan. Poliisikantelut olivat kertomusvuonna oikeuskanslerille tehdyistä kanteluista toiseksi suurin kanteluasiaryhmä. Poliisikanteluja tuli kertomusvuonna vireille 349 ja niitä ratkaistiin 337. Vireille tulleiden poliisikantelujen lukumäärä oli hieman pienempi kuin vuonna 2017 (384), mutta suurempi kuin vuonna 2016 (329). Suurin osa niin saapuneista kuin ratkaistuista kanteluista kohdistui poliisin toimintaan esitutkintaviranomaisena. Seuraamuksia aiheuttivat erityisesti puutteet asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa. Muun muassa puutteet esitutkintapäätöksissä aiheuttivat myös seuraamuksia. Ankarimpana yksittäisenä seuraamuksena annettiin huomautus poliisin virheellisestä menettelystä lähestymiskieltoasiassa. Seuraamuksia aiheuttamattomissa kanteluissa oli yleisimmin kyse asianomistajan tyytymättömyydestä esitutkinnan toimittamatta jättämiseen tai sen viipymiseen.

Muista sisäasiainhallinnon toimialalle kuuluvista viranomaisista kanneltiin huomattavasti harvemmin. Ratkaistuista muista kuin poliisikanteluasioista seuraamuksia aiheutui neljässä kanteluasiassa, jotka koskivat Maahanmuuttoviraston menettelyä.

Lausuntoja

Sisäasiainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkijoina, opiskelijoina, työharjoittelijoina ja vapaaehtoistyöntekijöinä (OKV/73/20/2017), ks. s. 53
- Henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus (OKV/76/20/2017), ks. s. 54
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi turvatoimista Maahanmuuttovirastossa (OKV/5/20/2018), ks. s. 55
- Luonnos hallituksen esitykseksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamiseksi (kansalaisuusvaatimukset sotilasviroissa) (OKV/15/20/2018), ks. s. 58
- Luonnos hallituksen esitykseksi reservipoliisia koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/17/20/2018), ks. s. 59
- Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselainsäädännön muuttamiseksi (OKV/29/20/2018), ks. s. 62
- Luonnos hallituksen esitykseksi siviilikriisinhallintalain muuttamiseksi (OKV/27/20/2018), ks. s. 63

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (OKV/31/20/2018), ks. s. 64
- Luonnos hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamiseksi (kansalaisuuden menettäminen rikoksiin syyllistymisen johdosta) (OKV/42/20/2018), ks. s. 66
- Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (viisumiasioiden muutoksenhaku) (OKV/61/20/2018), ks. s. 69
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (OKV/55/20/2018), ks. s. 70
- Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ym.) (OKV/80/20/2018), ks. s. 74

Ratkaisuja

Poliisi

Virheellinen menettely lähestymiskieltoasiassa

Poliisi oli määrännyt henkilön väliaikaiseen lähestymiskieltoon varaamatta hänelle tilaisuutta tulla asian johdosta kuulluksi. Lähestymiskiellosta annetun lain 11 §:n mukaan ennen väliaikaista lähestymiskieltoa koskevan asian ratkaisemista on kieltoon määrättäväksi aiotulle varattava tilaisuus tulla kuulluksi, paitsi jos pyyntö väliaikaisesta lähestymiskiellosta on ilmeisen perusteeton tai jos kieltoon määrättäväksi aiottua henkilöä ei tavoiteta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että asiassa ei ole ollut käsillä tilannetta, jossa kuulematta jättämiselle olisi ollut perusteita.

Poliisi oli saattanut päätöksensä käräjäoikeuden käsiteltäväksi kolmentoista vuorokauden kuluttua päätöksen tekemisestä. Lähestymiskiellosta annetun lain 12 §:n mukaan pidättämiseen oikeutetun virkamiehen on saatettava viipymättä ja viimeistään kolmen vuorokauden kuluttua päätöksensä väliaikaiseen lähestymiskieltoon määräämisestä toimivaltaisen käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Lain esitöissä on pidetty väliaikaiseen lähestymiskieltoon määrätyn oikeusturvan kannalta tärkeänä, että hän saa päätöksen tuomioistuimen käsiteltäväksi ja että hänellä on näin mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Poliisi oli laiminlyönyt noudattaa mainittua määräaikaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi väliaikaisen lähestymiskiellon määränneelle rikoskomisariolle huomautuksen vastaisen varalle hänen virheellisen menettelynsä johdosta (OKV/2294/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Lehvä). Käräjäoikeuden menettelyn osalta ks. s. 114.

Puutteellisuudet rikosilmoitusten kirjaamisessa ja esitutkintapäätöksessä

Tutkinnanjohtaja oli päättänyt olla toimittamatta esitutkintaa asiassa, josta kantelija puolisoineen oli tehnyt tutkintapyynnön. Tutkintapyynnössä oli kyse muun muassa perättömäksi väitetyn lastensuojeluilmoituksen tekemisestä ja sen edelleen välittämisestä poliisille tutkintapyyntönä. Päiväkodin ja lastensuojelun virkamiesten menettelyjä oli tutkintapyynnössä luonnehdittu virkavelvollisuuden rikkomisiksi tai virka-aseman väärinkäyttämiseksi. Myöhemmin kantelija ja hänen puolisonsa olivat toimittaneet poliisille asiakirjan, joka oli otsikoitu ”Täydennys rikosilmoitukseen sekä uusi tutkintapyyntö”. Uusi tutkintapyyntö kos-

ki henkilörekisteririkosta, sillä kantelija puolisoineen epäili alkuperäisessä tutkintapyynnössä mainitun sosiaalityöntekijän käyneen katsomassa luvatta heidän lapsensa tietoja lastensuojelun asiakastietojärjestelmästä, vaikka tämä ei enää hoitanut heidän lapsensa asioita.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mielestä tutkintapyynnön jälkikäteisestä täydentämisestä olisi tullut tehdä merkintä jo avattuun tutkintailmoitukseen. Lisäksi asiakirjan se osa, joka oli otsikoitu ”tutkintapyynnöksi henkilörekisteririkoksesta”, olisi ollut perusteltua kirjata omaksi asiakseen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan täydennyksen merkitsemättä jättäminen jättää tutkintapyynnön tekijän epätietoiseksi siitä, minkä ilmoitusnumeron alla mitäkin hänen tutkintapyynnöistään käsitellään, sekä viime kädessä siitä, mitä tutkintapyyntöjä mikäkin tutkinnan päätös koskee.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi myös, että tutkinnanjohtajan tekemä tutkinnan päätös ei ollut oikeudelliselta luonteeltaan yksiselitteinen. Tulkinnanvaraiseksi jäi, oliko päätöksessä kysymys esitutkinnan aloittamatta jättämisestä rikosepäilyn puuttumisen perusteella vai aloitetun esitutkinnan päättämisestä sillä perusteella, että tutkinnassa ilmenneen perusteella rikosta ei ollut tehty. Esitutkintalain mukaan esitutkinnan toimittamatta jättämisestä, lopettamisesta sekä päättämisestä saattamatta asiaa syyttäjän harkittavaksi on tehtävä kirjallinen päätös. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että päätöksessä ei saa jäädä epäselväksi, mistä päätöksentekotilanteesta siinä on ollut kysymys.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi tutkinnan päätöksen olleen myös perustelujen informatiivisuuden kannalta puutteellinen. Perusteluissa ei ollut yksilöity, keiden kaikkien yksittäisten virkamiesten ja mitä kaikkia heidän konkreettisia menettelyjään päätöksessä oli arvioitu rikostunnusmerkistöjen toteutumisen ja esitutkinnan toimittamisedellytysten kannalta. Päätöksessä oli arvioitu päiväkodin henkilöstön menettelyä lastensuojeluilmoituksen tekemisen osalta, mutta ei muilta tutkintapyynnössä yksilöidyiltä osilta. Lastensuojelun henkilöstön menettely oli jäänyt arvioimatta kokonaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että päätöksen perustelujen puutteellisuus voi myös vaarantaa kantelijan ja hänen puolisonsa oikeusturvan heidän mahdollisesti pyrkiessä käyttämään toissijaista syyteoikeuttaan päiväkodin ja lastensuojelun henkilöstöä vastaan oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi lisäksi, että tutkinnan päätöksen perusteluissa oli sinällään mainittu asian arvioinnin kannalta keskeiset rikostunnusmerkistöt eli rikoslaissa säädetyt virkavelvollisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Koska jo arvioinnin kohteina olleet tapahtumainkulku ja menettelyt oli kuvattu puutteellisesti, päätöksen perustelut olivat kuitenkin jääneet puutteellisiksi myös arvioinnissa käytettyjen rikostunnusmerkistöjen osalta. Esimerkiksi jälkimmäisessä tutkintapyynnössä epäiltyä lastensuojelutietojen katselua olisi tullut arvioida päätöksen perusteluissa julkilausutusti myös rikoslaissa säädetyn henkilörekisteririkoksen tunnusmerkistön kannalta. Edelleen perusteltua olisi ollut avata kuhunkin tutkintapyynnössä yksilöityyn tilanteeseen liittyviä päiväkodin ja lastensuojelun henkilöstön velvollisuuksia ja ottaa kantaa asianomaisten säännösten soveltajalleen suoman harkintavallan rajoissa pitäytymiseen. Tässä mielessä päätöksen perusteluja ei ollut sovitettu tapauksen erityispiirteisiin, eivätkä tutkintapyyntöjen tekijät olleet saaneet tietää, mikä seikka kussakin tilanteessa oli vaikuttanut asian ratkaisemiseen niin, että esitutkintaa ei aloiteta.

Sen sijaan apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että hänellä ei käytettävissään olleen ai-

neiston perusteella ollut aihetta epäillä tutkinnanjohtajan ylittäneen harkintavaltaansa hänen toimenpiteitään edellyttävällä tavalla, kun tämä oli tehnyt tutkinnan päätöksen. Esitutkintalain säännös, jonka mukaan esitutkinta on toimitettava, kun on syytä epäillä rikoksen tapahtuneen, jättää tutkinnanjohtajalle jossain määrin harkintavaltaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti poliisilaitoksen ja tutkinnanjohtajana toimineen rikoskomisarion huomiota esittämiinsä näkökohtiin, jotka liittyivät rikosilmoitusten kirjaamiseen ja avatun tutkintailmoituksen täydentämiseen sekä esitutkintapäätöksen laatimiseen niin, että sen oikeudellinen luonne ja sisältö ovat selkeät. Hänen mukaansa esitutkintapäätöksessä olisi tullut kuvata kattavammin arvioinnin kohteina olleet tapahtumainkulku ja menettelyt, mainita arvioinnissa käytetyt rikostunnusmerkistöt ja sovittaa perustelut tapauksen erityispiirteisiin (OKV/292/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

Esitutkintapäätösten puutteellisuus ja esitutkinnan viipyminen

Kanteluasiassa ilmeni, että poliisi oli tehnyt kaksi päätöstä olla toimittamatta esitutkintaa, joista toiseen päätökseen oli virheellisesti päätynyt ensiksi tehdyn päätöksen päätösteksti. Apulaisoikeuskansleri totesi muun muassa, että virheellisen päätöstekstin päätyminen esitutkintapäätökseen ei täyttänyt viranomaisen toiminnan asianmukaisuuden vaatimusta, eikä tällainen päätös myöskään täyttänyt esitutkintalaissa esitutkintapäätökselle asetettuja vaatimuksia. Tapauksen kaltainen poliisin virheellinen menettely esitutkintapäätöstä laadittaessa oli myös omiaan heikentämään viranomaistoimintaan kohdistuvaa luottamusta. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan huomiota huolellisuuteen esitutkintapäätöstä laadittaessa.

Poliisilaitoksen oikeusyksikkö oli jo aiemmin ottanut kantaa kantelijan samaa asiaa koskeneeseen kirjoitukseen. Apulaisoikeuskansleri piti puutteena sitä, että oikeusyksikkö ei vastauksessaan kantelijalle ollut lainkaan tuonut esille edellä mainittua virheellisen sisältöistä esitutkintapäätöstä. Apulaisoikeuskansleri saattoi käsityksensä oikeusyksikön vastauksen puutteellisuudesta oikeusyksikön tietoon.

Apulaisoikeuskansleri otti lisäksi tarkemmin kantaa edellä mainittuihin esitutkintapäätöksiin. Hänen mielestään toinen esitutkintapäätös ei vaikuttanut oikeudellisesti kestävältä siltä osin kuin siinä oli arvioitu epäiltyä tekoa yksinomaan yhden tunnusmerkistön valossa. Mikäli esitutkintaa ei toimiteta, tulee päätöksen pitää sisällään oikeudellinen arviointi siitä, miksi syytä epäillä -kynnys ei ylity. Päätöksessä olisi selostettava riittävässä laajuudessa ratkaisuun johtanutta päättelyä siten, että päätöksestä ilmenee, miten asiaa on mahdollisen epäillyn rikoksen tunnusmerkistön tai useampien tunnusmerkistöjen valossa arvioitu. Esitutkinnan toimittamistarvetta arvioitaessa on lähtökohtaisesti otettava huomioon kaikki mahdolliset kyseeseen tulevat rikostunnusmerkistöt. Toisesta esitutkintapäätöksestä apulaisoikeuskansleri toi esille, että päätöksen perustelut olivat sinänsä kattavat, mutta niissä ei esitetty mitään konkreettista seikkaa sille, minkä vuoksi melko laajasti referoitujen oikeusohjeiden perusteella asiassa ei ollut syytä epäillä rikosta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että esitutkintapäätösten perustelujen on vastattava kysymykseen, mikä tai mitkä tunnusmerkistötekijät ovat jääneet täyttymättä. Esitutkinnan toimittamatta jättämistä koskevan päätöksen perustelut on tässä tarkoituksessa sovitettava asianomaisen rikostunnusmerkistön tai tunnusmerkistöjen sisältöön ja kulloinkin käsillä olevan yksittäistapauksen eri-

tyispiirteisiin. Apulaisoikeuskansleri saattoi tutkinnanjohtajan tietoon esitutkintapäätöksistä ja niiden perustelemisesta esittämänsä näkemykset.

Samassa kanteluasiassa oli lisäksi kyse erään kolmannen esitutkinnan viivästymisestä. Apulaisoikeuskansleri piti esitutkintaa viivästyneenä muun ohella, koska asianomistajakuulustelu oli suoritettu yli kaksi vuotta rikosilmoituksen tekemisen jälkeen, eikä asiassa ilmennyt, että poliisi olisi tätä ennen tehnyt juuri mitään tutkintatoimenpiteitä (OKV/1621/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman).

Virheellinen menettely televalvonta-asiassa

Tutkinnanjohtaja oli esittänyt kahden salakuljetuksesta epäillyn osalta käräjäoikeudelle televalvontaa koskeneet vaatimukset. Käräjäoikeus oli ratkaissut kyseiset asiat vaatimusten mukaisesti myöntäen luvat kohdistaa televalvontaa kysymyksessä olleisiin teleosoitteisiin.

Pakkokeinolain mukaan televalvontaluvan myöntämisen edellytyksenä on muun ohella, että epäiltyä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Tutkinnanjohtaja myönsi menetelleensä virheellisesti esittäessään televalvontaa koskeneet vaatimukset, koska salakuljetuksesta säädetty ankarin rangaistus on vain enintään kaksi vuotta vankeutta, eivätkä vaatimukset täyttäneet muitakaan pakkokeinolaissa säädettyjä televalvontaluvan myöntämisen edellytyksiä. Tutkinnanjohtaja toi kuitenkin esille, että televalvontalupavaatimusta tehtäessä käytettävään ns. Salpa-järjestelmään oli erheellisesti jäänyt rikosnimikevaihtoehto ”salakuljetus”, vaikka järjestelmän olisi pitänyt estää sellaisen salaisen pakkokeinon vaatiminen, joka ei nimikkeen puolesta ole mahdollista.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että oikeusturvakysymykset ovat salaisten pakkokeinojen erityisluonteesta johtuen korostuneen tärkeitä niin pakkokeinojen kohteiden kuin ylipäätään järjestelmän uskottavuuden kannalta. Salaisen pakkokeinon käytön vaatiminen ja myöntäminen sellaiseen tapaukseen, jossa sen käyttö ei lain mukaan ole sallittua, on lähtökohtaisesti vakava virhe.

Vaikka telepakkokeinoasioiden hoitamista varten on luotu tekninen järjestelmä, on viime kädessä virkamiehen vastuulla, mitä tietoja hän järjestelmään syöttää. Se, että järjestelmä on sallinut käyttää lainvastaisesti rikosnimikettä, jonka kohdalla televalvonta ei ole mahdollista, ei poista virkamieheltä vaatimusta menetellä huolellisesti.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti tutkinnanjohtajan vakavaa huomiota televalvontaa koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/20/31/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Markus Löfman). Tuomioistuimen menettelyn osalta ks. myös s. 113.

Virheellinen menettely poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinnassa

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kahden rikoskomisarion huomiota velvollisuuteen noudattaa esitutkintalakia ja annettua ohjeistusta poliisimiehiä koskevien rikosilmoitusten käsittelyssä.

Kantelija oli tehnyt useita rikosilmoituksia, joissa hän kertoi useiden nykyisten ja entisten poliisimiesten syyllistyneen rikolliseen menettelyyn häntä kohtaan. Asioissa tutkinnanjohtajina toimineet rikoskomisariot olivat tehneet tutkinnan päätökset vastoin voimassa olevaa esitutkintalakia ja Poliisihallituksen antamaa ohjetta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, ettei poliisilla ollut toimivaltaa ratkaista kysymystä poliisimiestä koskevan esitutkinnan aloittamises-

ta, vaan asiat olisi tullut siirtää Valtakunnansyyttäjänviraston harkittavaksi. Saadusta selvityksestä kävi ilmi, että poliisilaitoksella oli aiemminkin ollut kantelijan tekemien tutkintailmoitusten käsittelyn osalta epäselvyyttä lainmukaisista toimintatavoista. Siksi apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi näkemyksensä myös poliisilaitoksen tietoon (OKV/2279/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Oleskelulupahakemuksen käsittelyn viipyminen

Kantelijan perhesiteen perusteella hakeman oleskeluluvan kokonaiskäsittelyaika oli ylittynyt hieman yli kolmella viikolla laissa säädetystä yhdeksän kuukauden enimmäisajasta. Hakemus oli jätetty poliisiasemalle elokuussa 2016, odottanut poliisilaitoksen työjonossa joulukuun loppuun 2016 ja siirretty sen jälkeen Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi. Päätös annettiin kantelijalle tiedoksi kesäkuussa 2017. Poliisilaitos ilmoitti kantelijan hakemuksen odottaneen työjonossa aiemmin tulleiden hakemusten käsittelyä. Ulkomaalaislain muutokseen liittyvä toimivallan siirto aiheutti poliisilaitoksen mukaan odottamatonta hakemusten määrän ja asiakasyhteydenottojen lisääntymistä. Myös Maahanmuuttovirasto perusteli asian käsittelyn viivästymistä toimivallan siirrolla ja siitä aiheutuneella työtehtävien tilapäisellä ruuhkautumisella. Virasto totesi lisäksi hakemuksen ratkaisemisen edellyttäneen jonkin verran keskimääräistä suuritöisempiä selvitystoimenpiteitä, kun asianosaisia oli tarpeen kuulla suullisesti.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan laillisuusvalvontakäytännössä viranomaisen resurssipulaa, organisaatiomuutosta tai toimivallan siirtoa ei ole pidetty asianmukaisena ja hyväksyttävänä perusteluna lainmukaisista velvollisuuksista poikkeamiselle. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen organisaatio ja tehtävät järjestetään siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan niiden ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta. Apulaisoikeuskansleri totesi myös, että asianosaisten henkilökohtaista suullista kuulemista voidaan pitää varsin tavanomaisena selvitystoimenpiteenä perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan käsittelyssä, eikä asian olosuhteita yksinomaan sen vuoksi ole perusteltua pitää ulkomaalaislaissa tarkoitetulla tavalla poikkeuksellisina.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että kantelijan hakemuksen käsittely poliisilaitoksella oli viivästynyt. Apulaisoikeuskansleri saattoi poliisilaitoksen tietoon päätöksessään esittämänsä näkökohdat (OKV/1166/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaaminen

Poliisihallitus oli vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön yli kuukauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Poliisihallituksen mukaan asian selvittäminen oli vaatinut runsaasti teknisiä tarkistuksia ja aikaa vievää tietojenkäsittelyn tarkoituksenmukaisuuden ja tietojen oikeellisuuden arviointia. Lisäksi asiakirjojen yksilöinti oli saattanut olla haasteellista, koska kantelija oli toimittanut useita samaan asiaan liittyviä samankaltaisia asiakirjapyyntöjä.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan asiakirjapyynnön käsittelyn viivytyksettömyys on arvioitava tapauskohtaisesti, mutta julkisuuslain asettamista ehdottomista määräajoista ei kuitenkaan voi poiketa. Poliisihallituksen esiin tuomilla ta-

pauskohtaisilla seikoilla on merkitystä arvioitaessa sitä, olisiko asiakirjapyyntöön pitänyt vastata viimeistään kahden viikon vai kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä. Kantelijan tapauksessa kuukaudenkin enimmäisaika oli ylittynyt.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Poliisihallituksen huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain säännöksiä asiakirjapyyntöjen käsittelyssä (OKV/1130/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Kantelija oli tiedustellut poliisilaitokselta eräiden asiakirjojen hakemistotietoja mahdollisen asiakirjapyynnön yksilöimistä varten, mutta poliisilaitoksessa kantelijan sähköpostiviesti tulkittiin virheellisesti asiakirjatilaukseksi ja hänelle ilmoitettiin, että asiakirjat ovat noudettavissa poliisilaitokselta tasarahamaksua vastaan. Poliisilaitos ei ollut vastannut kantelijan pyyntöön kahden viikon määräajassa, jonka julkisuuslaki pääsääntöisesti asettaa asiakirjapyyntöön vastaamiselle. Apulaisoikeuskanslerin sijainen yhtyi Poliisihallituksen arvioihin siitä, että poliisilaitoksen olisi tullut neuvontavelvollisuutensa nojalla olla nopeammin yhteydessä kantelijaan tämän tietopyynnön johdosta, ja siitä, että tapauksessa ei ollut kysymys sellaisesta julkisuuslaissa tarkoitetusta erityistilanteesta, jossa sallittu vastausaika on kuukausi.

Hankitun selvityksen mukaan kantelijalta oli edellytetty henkilökohtaista käyntiä poliisilaitoksella, koska poliisilaitos ei toimita asiakirjoja yksityishenkilöille laskulla. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi yleisellä tasolla, että palveluperiaatteen näkökulmasta olisi kannatettavaa, että viranomaiset pyrkisivät kehittämään maksullisten suoritteidensa maksamiseen sellaisia järjestelyjä, jotka turvaisivat toisaalta hallinnossa asioivien palvelujen saannin asianmukaisuuden ja toisaalta viranomaisten toiminnan tuloksellisuuden.

Kantelijalle ei myöskään ollut tarjottu mahdollisuutta tutustua asiakirjoihin poliisilaitoksen tiloissa, koska rikoskomisarion kertoman mukaan poliisilaitoksella ei ollut siihen henkilöresursseja eikä sopivia tiloja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen ei pitänyt oikeudellisesti kestävänä tilannetta, jossa asiakkaiden mahdollisuus saada asiakirjoista tietoja julkisuuslain mukaisesti maksutta estyisi sopivien toimitilojen tai tarvittavien henkilöresurssien puuttumisen vuoksi (OKV/1560/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Tom Smeds).

Kantelija ei ollut saanut sähköisesti tekemistään rikosilmoituksista ilmoitusjäljennöksiä, vaikka hän oli ilmoituksia tehdessään tätä koskevan pyynnön yleensä rastittanut. Rikosilmoituksia oli käsitelty kahdella poliisilaitoksella. Ensimmäisen poliisilaitoksen tapauksessa kantelijalle ei ollut toimitettu ilmoitusjäljennöksiä kahdesta rikosilmoituksesta. Toiseen rikosilmoitukseen oli tehty keskeytyspäätös samana päivänä, mistä syystä ilmoitusjäljennöksen erillinen lähettäminen oli ollut ilmeisen tarpeetonta. Tältä osin poliisilaitoksen menettely ei antanut aihetta arvostelulle. Sen sijaan toisesta rikosilmoituksesta olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan tullut lähettää kantelijan pyytämä ilmoitusjäljennös. Toisen poliisilaitoksen tapauksessa jäi epäselväksi, oliko kantelija pyytänyt itselleen ilmoitusjäljennöstä ja oliko hänelle sitä toimitettu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että mikäli asianomistaja on sähköistä rikosilmoitusta tehdessään pyytänyt saada ilmoitusjäljennöksen, tulee se hänelle ilman erillistä pyyntöä toimittaa. Lisäksi oli huomattava, että esitutkintalain mukaan asianomistajalle on lähtökohtaisesti joka tapauksessa annettava kirjallinen vahvistus ilmoituksen tekemisestä. Ilmoitusjäljennöksen tai kirjallisen vahvistuksen erillinen toimittaminen heti rikosilmoituksen kirjaamisen jälkeen ei apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan ole kuitenkaan tarpeen niissä tapauksissa, joissa on

odotettavissa, että tutkinnan päätös tullaan tekemään välittömästi ilmoituksen saapumisen jälkeen. Ilmoitusjäljennöksen ja kirjallisen vahvistuksen merkitys korostuu niissä tapauksissa, joissa esitutkinta kestää kauemmin tai tutkinnan päätös tehdään myöhemmin.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi poliisilaitosten tietoon näkemyksensä rikosilmoitusten ilmoitusjäljennösten lähettämisestä asianomistajille (OKV/1836/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Poliisilaitos oli jättänyt vastaamatta kantelijan sähköpostitiedusteluun, vaikka tiedustelu oli sellaisenaan ollut selkeä ja yksilöity sekä nopeasti vastattavissa. Poliisilaitoksen antamasta selvityksestä ei ilmennyt syytä sille, miksi vastausta ei ollut annettu.

Poliisilaitos oli myös toimittanut kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle tutkintailmoituksen, jossa kantelija oli ollut rikoksesta epäiltynä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että poliisilaitoksella oli ollut oikeudelliset perusteet luovuttaa sosiaalitoimen pyytämät tiedot, myös kyseinen tutkintailmoitus. Tietojen luovutushetkellä poliisilaitoksella oli kuitenkin ollut tiedossa myös, että kyseisessä asiassa oli jo tehty kantelijaa koskeva syyttämättäjättämispäätös. Tuota syyttämättäjättämispäätöstä tai tietoa sen sisällöstä ei ollut liitetty sosiaaliviranomaisille luovutettuihin asiakirjoihin. Apulaisoikeuskansleri piti tärkeänä, että myös syyttämättäjättämispäätös olisi liitetty sosiaaliviranomaisille annettuihin asiakirjoihin. Nyt tämä kantelijan syyttömyysolettaman kannalta keskeisen tiedon välittyminen sosiaaliviranomaisille oli jäänyt kantelijan itsensä huolehdittavaksi, mitä ei tässä tapauksessa voitu pitää kohtuullisena ottaen huomioon asian merkitys kantelijalle.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti poliisilaitoksen lupapalvelusektorin huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin kirjoituksiin vastaamisessa sekä tietojen luovuttamisessa toisille viranomaisille (OKV/1889/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Rouhiainen).

Poliisin puutteellisesta menettelystä asiakirjapyyntöihin ja tiedusteluihin vastaamisessa oli kyse myös asioissa OKV/1336/1/2017 ja OKV/1561/1/2017 (molemmissa ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Maahanmuuttovirasto

Asiakaspalveluaikojen saatavuus

Kantelijan puoliso oli jättänyt oleskeluluvan jatkohakemuksen sähköisesti. Hakija ei saanut varattua aikaa henkilökohtaiseen asiointikäyntiin puhelimitse, eikä Maahanmuuttoviraston verkkosivujen ajanvarausjärjestelmässä ollut yhtään vapaita aikoja. Hakijaa oli neuvottu jonottamaan asiakaspalvelupisteessä aamulla ennen kello kahdeksaa, jotta hän voisi päästä hoitamaan asiansa vuoronumerolla. Hakijan saavuttua jonottamaan aamulla kello seitsemän paikalla oli jo ollut pitkä jono, eikä hakija ollut saanut vuoronumeroa koko päivänä.

Maahanmuuttoviraston Helsingin palvelupiste oli saadun selvityksen mukaan ollut maaliskuussa 2017 ajoittain erittäin ruuhkainen. Ajanvarausjärjestelmässä ei ajoittain ollut vapaita aikoja, eikä kaikille vuoronumerojonoon saapuneille ollut voitu antaa numeroa, koska heitä ei olisi ehditty palvella saman päivän aikana. Maahanmuuttovirasto esitti lisänneensä maaliskuun lopusta alkaen ajanvarausjärjestelmään vapaita aikoja kolmeksi kuukaudeksi eteenpäin aiemman kahden kuukauden sijaan, ja asiakaspalvelutiskien määrää oli toukokuussa lisätty Helsingissä ja kesän aikana muissakin palvelupisteissä. Lisäk-

si Helsingin palvelupisteessä oli kesäkuussa aloitettu kokeilu, jossa vuoronumeroja jakava henkilö on samalla tarkistanut asian kiireellisyyden ja jonka tavoitteena oli lyhentää palvelupisteen jonoja ohjaamalla osa asiakkaista käyttämään ajanvarausta ja turvata mahdollisuus aidosti kiireellisten asioiden hoitamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että erityisesti kiireellisesti palvelua tarvitsevien Maahanmuuttoviraston asiakkaiden oikeusturva on saattanut ainakin tilapäisesti vaarantua kantelun tekemisen ajankohtana, kun heille ei satunnaisia peruutusaikoja lukuun ottamatta ole voitu välttämättä tarjota asiakaspalveluaikaa ajanvarausjärjestelmän kautta. Asiointiaikojen saatavuus on siten ollut riittämätöntä, eikä Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelu ole täyttänyt kantelun tekemisen ajankohtana maaliskuussa 2017 hyvään hallintoon kuuluvien palvelun saatavuuden ja asianmukaisuuden edellytyksiä. Kun Maahanmuuttovirasto oli selvityksensä mukaan maaliskuun 2017 lopulta alkaen tehnyt useita asiakaspalvelun edistämistä koskevia muutoksia ja kehittämistoimenpiteitä, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa esittämänsä näkökohdat palveluperiaatteen soveltamisesta ja palvelun asianmukaisuudesta Maahanmuuttoviraston tietoon (OKV/564/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Räty).

Käsittelyn viipyminen ja käsittelyaikatiedusteluihin vastaaminen

”Muulla perusteella” haetun oleskeluluvan käsittely oli kestänyt Maahanmuuttovirastossa noin 16 ½ kuukautta. Tästä ajasta hakemus oli odottanut käsittelyvuoroaan ns. yleisessä jonossa noin 14 kuukautta. Kantelija oli tiedustellut hakemuksen käsittelyvaihetta useita kertoja, kiirehtinyt asian käsittelyä ja pyytänyt arvioita päätöksen antamisen ajankohdasta. Hänelle oli annettu arvio päätöksen antamisajankohdasta vain yhden kerran, hakemuksen oltua vireillä jo yli vuoden. Muilla kerroilla vastausta ei selvityksen mukaan ollut annettu, vaikka aiemmin arvioitu päätöksen antamisajankohta oli jo mennyt ohi.

Apulaisoikeuskansleri viittasi perustuslain, ulkomaalaislain ja hallintolain säännöksiin hyvästä hallinnosta, neuvonnasta ja käsittelyaika-arvion antamisesta ja totesi, ettei Maahanmuuttovirasto ollut niiden edellyttämällä tavalla vastannut kantelijan esittämiin kaikkiin pyyntöihin käsittelyaika-arvion antamisesta. Lisäksi hän katsoi, että kantelussa tarkoitetun hakemuksen käsittely oli aiheettomasti viivästynyt. Maahanmuuttovirasto oli itsekin katsonut selvityksessään hakemuksen käsittelyn kestäneen liian pitkään ja todennut, ettei virastosta ollut annettu arvioita päätöksen antamisen ajankohdasta siten kuin laissa ja viraston sisäisessä ohjeistuksessa edellytetään. Virasto oli pahoitellut menettelyään sekä ilmoittanut kiinnittävänsä huomiota käsittelyaika-arvion antamiseen ja varmistavansa sisäisellä koulutuksella ja ohjeistuksella, että vastaisuudessa käsittelyaika-arvio annetaan jokaiselle pyydettäessä. Siksi apulaisoikeuskansleri katsoi riittäväksi toimenpiteeksi saattaa ratkaisussa esittämänsä näkökohdat Maahanmuuttoviraston tietoon ja huomioon otettaviksi vastaisuudessa (OKV/1973/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Asiakirjapyyntöön ja tiedusteluihin vastaaminen

Kantelija oli pyytänyt Maahanmuuttovirastolta asiaansa liittyvää Keskusrikospoliisin lausuntoa, mutta virasto oli ilmoittanut, että kantelijan tulisi kääntyä asiassa suoraan Keskusrikospoliisin puoleen. Vastauksessa ei annettu tietoa siitä, että asia

voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi eikä tiedusteltu, haluaako kantelija asian viranomaisen ratkaistavaksi. Maahanmuuttovirasto myönsi, ettei asiaa käsitellyt viranhaltija ollut toiminut loppuun asti julkisuuslain mukaisesti.

Kantelija oli kertomansa mukaan myös yrittänyt useita kertoja saada tietoja asiansa käsittelyvaiheesta ja arviota päätöksen antamisen ajankohdasta. Tietoja ei kuitenkaan ollut annettu puhelimitse, eikä hän ollut saanut ohjausta esimerkiksi pyytää tietoja kirjallisesti. Kantelijan tiedusteluista ei ollut merkintöjä asiankäsittelyjärjestelmässä. Kantelijan avustajan tiedusteluihin sen sijaan oli vastattu, ja niistä oli myös rekisterimerkinnät. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan turvapaikkayksiköstä kehotetaan usein tietojen pyytäjää pyytämään tiedot kirjallisesti, ellei viranhaltija ole täysin varma, että hänellä on oikeus antaa pyytäjälle tämän kysymä tieto. Tiedusteluihin vastataan, mikäli kysyjän henkilöllisyydestä voidaan vakuuttua.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että hallinnossa asioivan tulee voida saada tietoja oman asiansa käsittelystä ja käsittelyvaiheesta ilman avustajaa ja että viranomaisen velvollisuus on järjestää asiakaspalvelunsa siten, että asiointi on mahdollista myös ilman avustajaa. Asiansa käsittelyvaihetta tiedustelevalle hakijalle tulee selkeästi ilmoittaa, miten hän voi saada haluamansa tiedon ja mitä seikkoja hänen tulee esittää tiedon saadakseen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota asiakirjan antamista koskeviin julkisuuslain menettelysäännöksiin. Lisäksi hän saattoi Maahanmuuttoviraston tietoon näkemyksensä asiakaspalvelun järjestämisestä tilanteessa, jossa asianosainen pyytää tietoja salassa pidettävän asiansa käsittelyvaiheesta tai arviota päätöksen antamisen ajankohdasta (OKV/283/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Virkasuhteeseen nimittäminen

Tulosalueen johtaja oli saanut suoran jatkonimityksen hoitamaansa määräaikaiseen tehtävään. Maahanmuuttovirasto oli tehnyt nimityspäätöksen määräaikaiseen virkasuhteeseen ns. sisäisen haun perusteella siten, että perhevapailla olevat henkilöt huomioitiin, mutta ei niitä, jotka olivat muista syistä virkavapaalla. Nimityksestä ei ollut laadittu muistiota, josta olisi ilmennyt perustelut nimitykselle.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei Maahanmuuttovirasto ollut menetellyt virantäytössä noudatettavista periaatteista annetun valtiovarainministeriön ohjeen mukaisesti, kun yhteensä yli vuoden mittainen määräaikainen virkasuhde oli täytetty ilman avointa ja julkista hakumenettelyä. Hakuprosessin työläys ei voi olla oikeudellisesti hyväksyttävä peruste poiketa julkisen hakumenettelyn pääsäännöstä. Oikeudellisesti perusteltuna ei myöskään voinut pitää tehtyä rajausta, jonka mukaan muista kuin perhesyistä virkavapaalla olevia ei huomioitu nimitystä tehtäessä. Nimityspäätöksen perustelut olisi lisäksi tullut esittää muistiossa tai muussa asiakirjassa. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kysymys ei ollut sellaisesta tapauksesta, jossa olisi ollut perusteita poiketa laissa säädetystä perusteluvelvollisuudesta.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota esittämiinsä näkökohtiin ja valtiovarainministeriön ohjeeseen julkisesta hakumenettelystä ja nimitysmuistion merkityksestä (OKV/1350/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Tarkastukset

Poliisilaitosten oikeusyksiköt ja Poliisihallituksen laillisuusvalvonta

Kertomusvuonna jatkettiin muutamana aiempana vuonna aloitettuja tarkastuskäyntejä poliisilaitosten oikeusyksiköihin. Oikeuskanslerinvirastosta käytiin kertomusvuonna Pohjanmaan, Itä-Suomen, Lapin, Oulun ja Helsingin poliisilaitosten oikeusyksiköissä, eli niissä viidessä oikeusyksikössä, joissa ei aikaisempina vuosina ollut käyty (OKV/1/51/2018, OKV/3/51/2018, OKV/16/51/2018, OKV/17/51/2018 ja OKV/22/51/2018). Poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehtyjen käyntien tarkoituksena oli selvittää yleisesti nykyisten poliisilaitosten sisäistä laillisuusvalvontaa ja siihen liittyvää oikeusyksiköiden toimintaa. Poliisilaitosten oikeusyksiköihin tehtyjen tarkastuskäyntien jälkeen apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuoden lopuksi valvontakäynnin Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan (OKV/23/51/2018).

Poliisilaitosten oikeusyksiköt aloittivat toimintansa poliisin hallintorakenneuudistuksen yhteydessä vuonna 2014. Oikeusyksiköiden mukaan niiden toiminta haki aluksi muotoaan, mutta toiminta on sittemmin selvästi yhtenäistynyt ja työprosessit ovat varsin vakiintuneet. Selkeä havainto kuitenkin oli, että oikeusyksiköiden välillä on eroavaisuuksia toimintojen painopisteissä. Eräissä oikeusyksiköissä on esimerkiksi poliisilaitoksen sisäisiä koulutustehtäviä, joita toisissa ei ole lainkaan. Myös esimerkiksi tarkastuksia tehdään vaihtelevasti joko kokonaan oikeusyksikön toimesta tai niitä osittain tai kokonaan muun päällystön tehtäväksi ulkoistaen. Eroavaisuudet aiheutuvat osin jo siitäkin syystä, että henkilöstömäärät vaihtelevat oikeusyksiköittäin. Oikeusyksiköiden käytössä olevat resurssit heijastuvat osaltaan niin toiminnan organisointeihin, valvonnan prosesseihin kuin tarkastuskohteiden määrään ja tarkastuslaajuuteen.

Yleensä oikeusyksikkö koostuu poliisilakimiehestä ja rikosylitarkastajasta sekä heitä avustavasta laillisuusvalvontasihteeristä. Yhden poliisilaitoksen oikeusyksikössä on vakituisesti tätä enemmän henkilöstöä, mutta pienimmillään erään poliisilaitoksen oikeusyksikössä on vain poliisilakimies. Apulaisoikeuskansleri saattoi viimeksi mainitun poliisilaitoksen poliisipäällikön ja Poliisihallituksen tietoon huolensa oikeusyksikön haavoittuvuudesta, kun sen toiminnasta vastaa ainoastaan yksi virkamies. Oikeusyksiköllä on monia poliisilaitoksen sisäiseen laillisuusvalvontaan kuuluvia tärkeitä tehtäviä, jotka toisinaan edellyttävät hyvinkin nopeaa reagointia. Oikeusyksikön toiminnan ollessa vain yhden henkilön varassa apulaisoikeuskanslerin mielestä vaarana muun ohella on, että kyseisen henkilön ollessa estynyt hoitamaan virkatehtäviään toimintaan tulee sellaisia katkoksia, jotka voivat olennaisesti vaikeuttaa toiminnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja ovat omiaan heikentämään luottamusta toiminnan asianmukaisuuteen.

Ennen tarkastuskäyntejä oikeusyksiköistä hankittiin muun ohella niiden viimeisimpiä kanteluvastauksia. Yleisenä havaintona oli, että kanteluratkaisut olivat varsin hyvin perusteltuja, eli mitään suoranaisia virheellisyyksiä ei ollut osoitettavissa eikä ratkaisujen perusteluihin juuri ollut huomautettavaa. Kanteluratkaisujen rakenteessa ja oikeudellisen argumentoinnin syvyydessä oli kuitenkin varsin suuriakin eroja. Eroavaisuuksia oli myös siinä, ketkä toimivat kanteluasioiden ratkaisijana ja esittelijänä. Pääsääntöisesti kanteluasian ratkaisee joko poliisipäällikkö oikeusyksikön poliisilakimiehen esittelystä tai poliisilakimies rikosylitarkastajan esittelystä. Toisinaan kanteluasian ratkaisee poliisilakimies tai rikosylitarkastaja yksin.

Yksi oikeusyksiköiden työtehtäviin liittyvä yleinen havainto oli, että poliisilaitosten henkilöstön oikeusyksiköille tekemät neuvontapyynnöt

ovat selvästi lisääntyneet muutaman viime vuoden aikana. Tämä oikeusyksiköiden konsultoiva rooli on jo kasvanut merkittäväksi siihen käytetyn työajan perusteella mitattuna. Oikeusyksiköt olivat tästä huolimatta varsin yksimielisiä siitä, että ne ovat kyenneet toimimaan riippumattomasti huolimatta siitä, että on eräänlainen rakenteellinen haaste yhtäältä antaa neuvoja oikeudellisissa kysymyksissä ja toisaalta suorittaa poliisilaitosten sisäistä laillisuusvalvontaa. Oikeusyksiköissä ei kerrotun mukaan ole juurikaan tullut vastaan sellaista tilannetta, että oikeusyksikön arvioitavaksi olisi tullut suoranaisesti sama asia, jossa oikeusyksikkö itse olisi antanut oikeudellista neuvontaa. Yhdellä poliisilaitoksella on muista poliisilaitoksista poiketen oikeusyksiköstä erillinen lakimies, joka toimii operatiivisen toiminnan tukena. Tämä ns. operatiivinen lakimies ratkaisee operatiivisessa toiminnassa esille tulleita oikeudellisia ongelmia sekä linjaa operatiivista toimintaa. Operatiivisen lakimiehen toiminta vähentää olennaisesti kyseisen poliisilaitoksen oikeusyksikölle tulevia oikeudellisia konsultaatiopyyntöjä ja vähentää myös oikeudellisen neuvonnan antamiseen liittyviä mahdollisia esteellisyystilanteita.

Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan tehdyllä valvontakäynnillä apulaisoikeuskanslerille esiteltiin laillisuusvalvonnan toimintaa ja sen tekemiä havaintoja muun muassa poliisilaitosten oikeusyksiköiden toimivuudesta. Erityiskysymyksinä apulaisoikeuskanslerille esiteltiin poliisin sisäistä ns. eettistä kanavaa sekä poliisin toimia liittyen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehtyyn ns. Istanbulin sopimukseen ja sen täytäntöönpanoon.

Poliisilaitosten oikeusyksiköihin ja Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan tehdyt käynnit eivät antaneet aihetta apulaisoikeuskanslerin enempiin poliisin laillisuusvalvontaan liittyviin toimenpiteisiin.

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 kertomusvuoden aikana.

- Laillisuusvalvojille tulee suhteellisen vähän kanteluita viranomaisten toiminnasta aiheeseen liittyen. Oikeuskanslerinvirastossa on kuitenkin vireillä turvakodin tekemä kantelu, joka koskee poliisin toimintaa parisuhdeväkivaltaan liittyneessä hälytystehtävässä. Asiassa on hankittu selvitystä ja sen käsittely on kesken.

- Apulaisoikeuskansleri tapasi Istanbulin sopimuksen toteutumista valvovan seurantaryhmän (GREVIO) sen Suomen-vierailulla.

- Apulaisoikeuskansleri tapasi Rikosuhripäivystyksen ja Ensi- ja turvakotien liiton edustajia.

- 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 ottaa Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toteutumisen esille myös vuonna 2019 poliisilaitoksiin tehtävien tarkastuskäyntien yhteydessä.

- Apulaisoikeuskansleri arvioi vuoden 2019 aikana Poliisihallituksen uusia toimintaohjeita perheväkivaltatilanteissa.

Puolustushallinto

Lausuntoja

Puolustushallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen (OKV/74/20/2017), ks. s. 53
- Luonnos hallituksen esitykseksi Puolustusvoimista ja Maanpuolustuskorkeakoulusta annettujen lakien muuttamiseksi (kansalaisuusvaatimukset sotilasviroissa) (OKV/13/20/2018), ks. s. 58
- Luonnos hallituksen esitykseksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamiseksi (OKV/53/20/2018), ks. s. 67
- Työryhmän mietintö kansallisesta turvallisuudesta alueiden käytössä ja kiinteän omaisuuden siirroissa (OKV/52/20/2018), ks. s. 67
- Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskeva lainsäädäntö (OKV/56/20/2018), ks. s. 68

Valtiovarainhallinto

Valtiovarainhallintoa koskevista kanteluratkaisuista suuri osa koski kunnallista itsehallintoa. Toimenpiteisiin johtaneita ratkaisuja, jotka kohdistuivat kuntaan tai kaupunkiin, annettiin muun muassa julkisuuslain noudattamisesta asiakirjapyynnön käsittelyssä, kielenkäytön asiallisuudesta sekä hallintolain esteellisyyssäännösten soveltamisesta.

Verohallinnon huomiota kiinnitettiin hyvää hallintoa ja hyvää tietojenkäsittelytapaa koskevien säännösten noudattamiseen sekä neuvonnan asianmukaiseen saamiseen Verohallinnon tarjoaman puhelinpalvelun välityksellä kohtuullisessa ajassa. Eräässä kantelukirjoituksessa arvosteltiin Verohallinnon työmenettelyohjeita ja pyydettiin tutkimaan, asettaako Verohallinto ohjeistuksen perusteella kansalaiset ilman hyväksyttävää perustetta eriarvoiseen asemaan. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että huomioon ottaen asiaa koskevat säännökset ja oikeuskirjallisuudessa esille tuodut seikat Verohallinto ei ollut ylittänyt sille laissa säädettyä toimivaltaa antaessaan työmenettelyohjeita. Asiassa otettiin huomioon myös se, että Valtiontalouden tarkastusvirasto oli laillisuustarkastuskertomuksessaan suositellut, että Verohallinnossa kehitettäisiin valikointien käsittelyyn liittyviä laadunvalvonnan menettelyitä.

Aluehallintovirastoihin kohdistuneet seuraamuksiin johtaneet kantelut koskivat asiakirjapyyntöön annettavan päätöksen maksullisuutta sekä asian siirtämistä hallintolain mukaisesti. Valtiokonttoria koskevat seuraamusratkaisut koskivat asian käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä.

Lausuntoja

Valtioneuvoston selonteko ”Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella”

Oikeuskansleri antoi lausunnon luonnoksesta valtioneuvoston selonteoksi ”Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella”. Selontekoon ei itsessään liittynyt lainsäädäntöä koskevia esityksiä tai muuta, josta oikeuskanslerin laillisuusvalvojana olisi ollut syytä lausua. Oikeuskansleri kuitenkin näki selonteossa mahdollisuuden tarkastella oikeusvaltion ja perusoikeuksien toteuttamisen reunaehtoja sekä yhteiskunnan ja hallinnon rakenteisiin liittyviä edellytyksiä digitaalisessa yhteiskunnassa. Hän esitti tästä näkökulmasta joitakin huomioita, jotka tulisi ottaa huomioon selonteon valmistelussa ja selonteon linjauksiin mahdollisesti tukeutuvassa jatkovalmistelussa.

Oikeuskansleri totesi, että tekoälyn ja datan käyttö on mitä suurimmassa määrin paitsi poliittinen ja eettinen, myös oikeudellinen kysymys. Tekoälyyn liittyvät oikeudelliset kysymykset eivät rajoitu vain yleiseen tietosuoja-asetukseen, vaan ne liittyvät laajalti perusoikeuksiin ja osallistumisoikeuksiin, työelämään ja toimivan kilpailun turvaamiseen. Hän mainitsi esimerkkeinä hal-

linnon keräämiin ja ylläpitämiin tietovarantoihin kohdistetun datalouhinnan, tietovarantojen tietojen yhdistämisen ja tiedon käytön muuhun kuin sen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen sekä tekoälyjärjestelmien käytön viranomaisen päätöksenteossa.

Monet selonteossa eettisiksi kysymyksiksi tunnistetut seikat vaikuttavat asiallisesti yleislainsäädäntöön. Tekoälyn ja datan yhteiskunnallisesti tasapainoinen ja perusoikeudet tasapainoisesti huomioiva käyttö edellyttää, että varsinkin yleislainsäädäntö on ajantasaista.

Oikeuskansleri huomautti myös, että tietopolitiikan tehtävänä on hakea tasapainoisia ratkaisuja tiedon käytön periaatteiden ja reaalisen todellisuuden välillä. Näitä periaatteita ovat muun muassa tiedon minimointi ja käyttötarkoitussidonnaisuus sekä inhimillisen päätöksenteon ja arvioinnin periaatteet. Toisaalta todellisuudessa datan ja tiedon käsittely on läsnä kaikkialla.

Suomen periaatteellisiin vahvuuksiin kuuluvan julkisuusperiaatteen merkitys ei oikeuskanslerin mukaan näy selonteossa kovin vahvasti. Julkisuusperiaatteen kehittämiseen ja toteutumisen edellytyksiin onkin tarpeen kiinnittää huomiota.

Oikeuskansleri totesi myös, että tekoälyn käyttö viranomaisen päätöksenteossa voi vaikeuttaa päätösten perusteiden ja lainmukaisuuden arviointia ja hallinnon läpinäkyvyyttä, jos ja kun valinnat ja päätökset perustuvat algoritmeihin, joiden toimintaperiaatteita ulkopuolisen voi olla lähes mahdoton arvioida. Sekä oikeudellisen sääntelyn että tekoälyn algoritmien ja käytetyn tietoaineiston läpinäkyvyyden tarve korostuu, kun tekoälyä ja tiedonlouhintaa käytetään hallinnon toimenpiteiden kohdentamisessa. Tällöin ei riitä, että pelkkä viranomaisen toimenpidettä koskeva päätös on arvioitavissa, vaan myös kohdentamista koskevat ratkaisut tulee voida arvioida asianmukaisesti (OKV/79/20/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Pekka Liesivuori).

Lisäksi valtiovarainhallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (OKV/3/20/2018), ks. s. 57
- Luonnos hallituksen esitykseksi sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettujen lakien muuttamiseksi (OKV/50/20/2018), ks. s. 66
- Luonnos hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain muuttamiseksi (valtion virkamieseettinen neuvottelukunta) (OKV/40/20/2018), ks. s. 67
- Luonnos hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamiseksi (OKV/36/20/2018), ks. s. 68
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa (OKV/48/20/2018), ks. s. 70
- Luonnos hallituksen esitykseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamiseksi (OKV/74/20/2018), ks. s. 73
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sähköisestä laskutuksesta (OKV/75/20/2018), ks. s. 73
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (OKV/78/20/2018), ks. s. 74
- Luonnos hallituksen esitykseksi tiedonhallintalaiksi (OKV/67/20/2018), ks. s. 75
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta (vinjetti) (OKV/84/20/2018), ks. s. 75

Ratkaisuja

Verohallinto

Palvelun asianmukaisuus

Kantelijan vero- ja tulotiedot eivät olleet siirtyneet vanhalta henkilötunnukselta uudelle tunnukselle eivätkä esitäytettyyn veroilmoitukseen. Verohallinnon mukaan uuteen tietojärjestelmään siirtymisvaiheen vuoksi kaikki verotuksen perustana olevat tiedot eivät siirry automaattisesti vanhalta tunnukselta uudelle, vaan osa tietojensiirrosta tulee tehdä virkailijatyönä. Tämä virkailijatyö oli kantelijan tapauksessa viivästynyt.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, ettei Verohallinto ollut käsitellyt sille toimitettua tietoa hallintolaissa ja henkilötietolaissa tarkoitetulla tavalla riittävän huolellisesti. Hän kiinnitti Verohallinnon huomiota hyvää hallintoa sekä hyvää tietojenkäsittelytapaa koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/998/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Puhelinpalvelun maksullisuus ja jonotuksen kesto

Kantelijan Verohallinnolta saamassa selvityspyyntökirjeessä oli mainittu puhelinnumero, johon soittamalla olisi voinut saada ohjeita ja lisätietoja asiasta. Kantelija ei kuitenkaan ollut saanut palvelua puhelimitse useista soittoyrityksistä huolimatta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kantelija ei ollut saanut haluamaansa puhelinpalvelua hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla. Verohallinto kertoi selvityksessään reagoineensa puhelinpalveluidensa ruuhkaan tavoitellun palvelutason saavuttamiseksi. Verohallinto oli myös pahoitellut puhelinpalvelun ruuhkautumisesta kantelijalle aiheutunutta haittaa.

Kantelija arvosteli kantelussaan myös puhelinpalvelun maksullisuutta. Puhelusta veloitetaan matkapuhelin- tai paikallisverkkomaksu, ja maksua peritään myös jonotusajalta. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan Verohallinto oli kertonut puhelinpalvelunsa ja jonotuksen maksullisuudesta asianmukaisesti internetsivuillaan. Myös kantelijalle lähetetyssä selvityspyynnössä oli mainittu puhelun hinta, vaikkakaan siinä ei ollut mainintaa jonotuksen maksullisuudesta. Laillisuusvalvojien ratkaisukäytännön mukaan vaatimuksen neuvonnan maksuttomuudesta täyttää se, että viranomainen ei itse peri palvelumaksua eikä asiakkaalle tule puhelinpalvelun yhteydessä maksettavaksi normaalin puheluhinnan ylittäviä kustannuksia. Laillisuusvalvontakäytännön mukaan hallinnon asiakas vastaa niistä kustannuksista, jotka hänelle tavanomaisesti aiheutuvat neuvontapalveluiden hankkimisesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Verohallinnon huomiota velvollisuuteen noudattaa hyvään hallintoon kuuluvaa palveluperiaatetta ja velvollisuuteen antaa puhelinpalvelussa neuvontaa asianmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa (OKV/498/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Työmenettelyohjeiden antaminen

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan Verohallinto ei ylittänyt toimivaltaansa antaessaan työmenettelyohjeita, joilla se määritteli perintö- ja lahjaverotukseen sekä yritysverotukseen liittyvät puuttumiskynnykset.

Kantelukirjoituksissa pyydettiin tutkimaan, asettaako Verohallinto ohjeistuksen perusteella kansalaiset eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Verotusmenettelystä annetun lain mukaan verotusmenettelyssä tulee ottaa veronsaajien ja verovelvollisen edut huomioon tasapuolisesti. Veroviranomaisen tulee tutkia saamansa tiedot ja selvitykset tavalla, joka on perusteltua asian laatu, laajuus, verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu ja verovalvonnan tarpeet huomioon ottaen. Edellä mainittuja säännöksiä koskeva hallituksen esitys on ollut eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan arvioitavana. Valtiovarainvaliokunta totesi esityksestä antamassaan mietinnössä, että esityksellä on kansalaisten yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus. Valiokunta totesi, että kaikkia tapauksia ei ole tarkoituksenmukaista tutkia samalla tavoin. Selvät tapaukset voidaan käsitellä tehokkaasti koneellisessa menettelyssä ja keskittää voimavarat olennaisten kysymysten tutkintaan, ja tämä otetaan nyt mietinnön mukaan huomioon asianmukaisesti myös säädöstasolla.

Oikeuskirjallisuuden mukaan verotusmenettelystä annetuilla säännöksillä on luotu asianmukainen säädösperusta verotuksessa tapahtuvalle valikoinnille. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että verotus voidaan toimittaa oikein ja tasapuolisesti ainakin taloudellisesti merkittävissä tai muutoin olennaisissa asioissa. Verohallinnon antamat työmenettelyohjeet yhtenäistävät verotuksen lopputulosta, koska kaikki tapaukset käsitellään samojen menettelytapojen mukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että huomioon ottaen asiaa koskevat säännökset ja oikeuskirjallisuudessa esille tuodut seikat Verohallinto ei ollut ylittänyt sille laissa säädettyä toimivaltaa antaessaan työmenettelyohjeita. Apulaisoikeuskanslerin sijainen otti huomioon myös sen, että Valtiontalouden tarkastusvirasto oli laillisuustarkastuskertomuksessaan suositellut, että Verohallinnossa kehitettäisiin valikointien käsittelyyn liittyviä laadunvalvonnan menettelyitä. Virasto aikoi tarkastuskertomuksensa mukaan tehdä tarkastuksen jälkiseurannan vuonna 2018 ja selvittää, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta oli ryhdytty. Asia ei antanut aihetta apulaisoikeuskanslerin sijaisen toimenpiteisiin (OKV/1757/1/2017, OKV/1763/1/2017, OKV/1800/1/2017 ja OKV/1803/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Valtiokonttori

Korvausasian käsittelyn viipyminen

Kantelijan korvaushakemus oli saapunut Valtiokonttoriin maaliskuussa 2016, mutta asia oli kantelua ratkaistaessa yhä vireillä. Voidakseen käsitellä korvaushakemuksen Valtiokonttori oli pyytänyt valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain perusteella lausunnon opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Ministeriö ei ollut toimittanut lausuntoa ennen kanteluasian vireille tuloa.

Saadun selvityksen perusteella oli selvää, että korvausasian käsittelyn viivästyminen oli johtunut pääasiassa opetus- ja kulttuuriministeriön menettelystä. Tästä huolimatta apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että Valtiokonttori olisi voinut menetellä aktiivisemmin hakemuksen käsittelyssä ja lausuntopyyntöön vastaamisen kiirehtimisessä. Hakemuksen saapumisen ja lausunnon pyytämisen välillä oli kulunut noin seitsemän kuukautta, mitä voi pitää varsin pitkänä aikana ottaen huomioon Valtiokonttorin ilmoittamat keskimääräiset käsittelyajat (6–9 kuukautta), vaikkakin hakemusta oli tässä välissä tarkennutettu. Ministeriö oli itse ilmoittanut ottaneensa asian käsittelyyn vasta lausuntopyynnön määräpäivän jälkeen. Valtiokonttori oli kiirehtinyt lausunnon antamista ensimmäisen kerran korvausasian oltua vireillä jo yhdeksän kuukautta ja seuraavan ker-

ran kantelijan asiamiehen oltua Valtiokonttoriin yhteydessä korvausasian oltua vireillä vuoden.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi näkemyksensä asian viivytyksettömästä käsittelystä ja lausuntopyyntöön vastaamisen kiirehtimisestä Valtiokonttorin tietoon (OKV/1162/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen tutki opetus- ja kulttuuriministeriön menettelyä erikseen omana aloitteenaan OKV/4/50/2018, ks. s. 175.

Viranomaisen menettelynjohto ja asian viipyminen

Kanteluasiassa oli kyse siitä, että kantelijan tekemä maksuvapautushakemus oli ratkaistu vasta yli kolme vuotta asian vireille tulon jälkeen. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Valtiokonttorin huomiota viranomaisen menettelynjohtokeinojen tärkeyteen sen huolehtiessa velvollisuudestaan käsitellä asia ilman aiheetonta viivytystä. Hän kiinnitti Valtiokonttorin huomiota myös viranomaisen menettelynjohtovastuuseen ja siihen kuuluvaan velvollisuuteen konkretisoida hakijan selvittämisvastuu viranomaisen päätöksenteon kannalta oikeudellisesti merkityksellisellä ja muutenkin ajantasaisella tavalla (OKV/2252/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Juha Sihto).

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet

Työntekijöiden yhdenvertaisuus ja tupakointikiellot

Kantelun mukaan työnantaja loukkasi työntekijöittensä yhdenvertaisuutta. Työpaikan siirryttyä savuttomaksi työpaikaksi ei työaikana ollut enää mahdollisuutta poistua työpaikan ulkopuolelle tupakoimaan, mutta tupakoimattomat työntekijät saivat poistua työpaikan ulkopuolelle esimerkiksi kahville. Työnantajan selvityksen mukaan samanlainen ohjeistus työpaikalta poistumisesta ja luvan pyytämisestä koski kuitenkin koko henkilöstöä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei työnantajan voitu arvioida sinällään ylittäneen direktio-oikeuttaan, mutta totesi, että työntekijöitä tulee kohdella yhdenvertaisesti. Jos kantelukirjoituksessa kuvatun mukaista tupakoivia ja tupakoimattomia erottelevaa poistumiskäytäntöä esiintyi, ei sitä hänen mielestään voitu pitää perustuslain ja yhdenvertaisuuslain mukaisena (OKV/1711/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Aluehallintovirastot

Asiakirjapyyntöön annettavan päätöksen maksullisuus

Aluehallintovirasto oli kantelijan asiakirjapyyntöön antamassaan vastauksessa ilmoittanut, että siltä osin kuin asiakirjoja ei ollut annettu, kantelija voi saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi, ja että asian käsittelystä voidaan laskuttaa maksu, joka on 86 euroa/tunti. Apulaisoikeuskansleri to-

tesi, ettei aluehallintovirasto olisi voinut esittämillään perusteilla periä kyseistä maksua. Aluehallintoviraston menettely sen ilmoittaessa maksun perimisestä ei siten ollut lainmukainen. Apulaisoikeuskansleri saattoi aluehallintoviraston ja sen lakimiehen tietoon käsityksensä, ettei viranomaisen ratkaistavaksi saatetun tietopyynnön käsittelystä voida periä maksua aluehallintoviraston esittämillä perusteilla (OKV/1861/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Asian siirtäminen

Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualue oli ohjannut kantelijaa tekemään tietopyynnön Kansallisarkistolle siltä osin kuin tietopyyntö koski Kansallisarkistossa säilytettävinä olevia aluehallintoviraston asiakirjoja. Tietopyyntö olisi kuitenkin hallintolain perusteella tullut siirtää vastuualueelta Kansallisarkiston käsiteltäväksi. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen huomiota hallintolain asian siirtoa koskevan säännöksen soveltamiseen (OKV/2095/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kunnallinen ja muu itsehallinto

Asiakirjapyynnön käsittely

Kantelija oli pyytänyt kaupungin pysäköinninvalvonnalta asiansa ”diaarion-päiväkirjan-tapahtumaluettelon”. Saadun selvityksen mukaan pysäköinninvalvonta ei pidä diaaria oikaisuvaatimusasioihin liittyen. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että julkisuuslaissa säädetty menettely ja oikeus saada asiakirjapyyntöön muutoksenhakukelpoinen päätös soveltuu myös tilanteissa, joissa viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Näin ainakin silloin, kun pyydetyn asiakirjan olemassaoloa ei voida pitää poissuljettuna.

Kantelijalle oli lisäksi lähetetty vahingossa viranomaisen sisäiseksi tarkoitettu sähköpostiviesti, jossa käytettyä ilmaisua ei voitu apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan pitää asiallisena. Asiallisen kielenkäytön vaatimus koskee kaikkea viranomaistoimintaa, myös virkamiesten välistä kirjeenvaihtoa asiakkaan asiassa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslakia ja käyttää asiallista kieltä (OKV/86/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Asiakirjapyynnön asianmukainen käsittely

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kahdessa eri kanteluratkaisussa kunnan ja kaupungin huomiota asiakirjapyynnön käsittelyä koskeviin julkisuuslain säännöksiin. Toisessa asiassa kaupunki oli vastannut kantelijan asiakirjapyyntöön, että pyynnössä tarkoitettuja rekrytointiin liittyviä tietoja työsopimuksesta, työhakemuksesta ja hakijavertailusta ei luovuteta miltään osin. Kaupunki ei ollut tiedustellut kantelijalta, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, joten hän ei saanut kaupungilta perusteltua valituskelpoista päätöstä asiakirjapyyntöönsä.

Toisessa asiassa kantelija oli saanut osan pyytämistään rekrytointia koskevista asiakirjoista, mutta kunnalta saamansa sähköpostiviestin mukaan hänellä oli mahdollisuus tutustua osaan asiakirjoista kunnanvirastolla siltä osin kuin ne olivat julkisia. Apulaisoikeuskansleri totesi, että julkisuuslain mukaan tieto asiakirjasta on annettava pyydetyllä tavalla, jollei pyynnön noudattaminen esimerkiksi asiakirjojen suuren määrän

vuoksi aiheuta kohtuutonta haittaa virkatoiminnalle. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista siten, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Kunta ei ollut esittänyt selvityksessään julkisuuslain mukaista perustetta sille, miksi asiakirjoja ei toimitettu kantelijalle sähköpostitse tai postitse (OKV/1839/1/2017 ja OKV/2058/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kostama).

Esteellisyys ja asiakirjapyynnön käsittely

Kantelija arvosteli perheensä asian käsittelyä MARAK-työryhmässä (moniammatillinen riskinarvioinnin kokous). MARAK on menetelmä, jolla pyritään auttamaan vakavaa parisuhdeväkivaltaa kokeneita tai sen uhan alla eläviä henkilöitä. Toiminta on lähinnä epävirallista moniammatillista toimintaa, jossa eri tahot vaihtavat niillä olevaa tietoa ja suunnittelevat toimia, joilla väkivaltaa kokeneen tai sen uhan alla olevan henkilön turvallisuutta pyritään parantamaan.

Kantelijan perheen asian käsittelyyn oli tukihenkilön roolissa osallistunut työryhmän jäsen, jonka työryhmä oli katsonut esteelliseksi toimimaan kyseisessä asiassa työryhmän jäsenenä. Apulaisoikeuskanslerin mukaan siihen, voiko esteelliseksi todettu henkilö olla mukana tilanteessa epävirallisestikaan esimerkiksi tukihenkilönä, tulisi suhtautua varauksellisesti. Tilanteessa voi olla vaikeaa erottaa työryhmän jäsenen ja tukihenkilön rooli toisistaan ja ennen kaikkea osallistuminen voi aiheuttaa epäilyn käsittelyn puolueettomuuden suhteen. Työryhmän käsiteltävänä olevat asiat ovat arkaluonteisia ja esteellisen henkilön osallistuminen tilanteeseen esitetyllä tavalla voi heikentää luottamusta työryhmän ja sitä kautta työryhmässä toimivien viranomaisten ja virkamiesten toimintaan. Apulaisoikeuskanslerin mukaan esteellisen henkilön ei olisi tullut osallistua asian käsittelyyn edes tukihenkilönä.

Kantelija arvosteli myös kaupungin toimintaa. Kantelija ei ollut saanut kaupungille tekemiinsä asiakirjapyyntöihin julkisuuslain mukaista ohjausta siitä, että hän voi saada asiassa muutoksenhakukelpoisen päätöksen. Asiakirjapyyntöä ei myöskään ollut julkisuuslain ja hallintolain mukaisesti siirretty toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi, ja sen käsittely oli viivästynyt. Lisäksi kantelijan kaupungille tekemään kanteluun annetun vastauksen toimittaminen kantelijalle oli kestänyt reilusti yli vuoden. Menettely vastauksen tiedoksi toimittamisessa ei ollut ollut huolellista eikä asianmukaista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti MARAK-työryhmän huomiota hallintolain esteellisyyssäännösten soveltamiseen. Lisäksi apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomiota julkisuuslain ja hallintolain säännösten soveltamiseen asiakirjapyyntöjen käsittelemisessä sekä perustuslain, hallintolain ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännöksiin asian käsittelyn asianmukaisuudesta (OKV/175/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

MARAK-menetelmän sääntelemättömyyden osalta ks. s. 202.

Tiedusteluun vastaaminen

Kunta ei ollut vastannut tiedusteluihin, joita kantelija oli tehnyt kuntalaisaloitteensa käsittelyn etenemisestä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan huomiota viranomaisen palveluperiaatteeseen ja velvollisuuteen vastata asiointia koskeviin tiedusteluihin (OKV/1382/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Hallintokanteluun vastaaminen

Kantelija oli toimittanut kaupungin pysäköinninvalvonnalle hallintokanteluksi nimeämänsä sähköpostiviestin. Kantelijan mukaan hänen tekemäänsä hallintokanteluun ei ollut vastattu.

Saadun selvityksen mukaan viesti oli tulkittu pysäköinninvalvonnassa asiaksi, joka oli haluttu saattaa pysäköinninvalvonnan tietoon. Viestin otsikointi hallintokanteluksi oli jäänyt huomioimatta. Viestiin ei ollut lähetetty muuta vastausta kuin automaattinen vastaus viestin vastaanottamisesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan kaupungin pysäköinninvalvonnalle lähettämän viestin otsikko ja sisältö voivat antaa erilaisen kuvan viestin luonteesta. Kantelijan hallintokanteluksi nimeämään viestiin olisi ollut kuitenkin perusteltua vastata hallintolain hallintokantelua koskevien säännösten mukaisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin pysäköinninvalvonnan huomiota hallintolain hallintokantelua koskevien säännösten noudattamiseen (OKV/1251/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Omistajaohjauspäätöksen muutoksenhakukelpoisuus

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksessä käsiteltiin muun muassa kaupungin omistajaohjauspäätöksen muutoksenhakukelpoisuutta. Kaupunginhallitus oli päättänyt antaa osaksi suoraan ja osaksi kahden tytäryhtiönsä välityksellä omistamansa osakeyhtiön yhtiökokousedustajalle sekä mainituille kahdelle tytäryhtiölleen konserniohjeen, että osakeyhtiöstä tehty ostotarjous hyväksytään. Kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan vain yhtiökokousta varten annetun toimintaohjeen sisältäneeseen päätökseen ei saanut kuntalain perusteella hakea muutosta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen viittasi korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön ja totesi yleisellä tasolla, että jos kunnan päätöksessään ilmoittama kanta ei velvoita tytäryhteisöä oikeudellisesti, ei kyseinen päätös ole lähtökohtaisesti muutoksenhakukelpoinen. Sen sijaan jos kuntaa edustavalle henkilölle annettu ohje on tarkoitettu tätä oikeudellisesti velvoittavaksi, on ohjeen sisältävä päätös lähtökohtaisesti muutoksenhakukelpoinen (OKV/500/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Valtuustoaloitteen käsittely määräajassa

Kaupungin hallintosäännön mukaan valtuustoaloite tuli käsitellä kaupungin asianomaisessa toimielimessä kolmen kuukauden sisällä aloitteen vireille saattamisesta. Valtuustoaloite oli tehty huhtikuun alussa, mutta kaupungin sivistys- ja kulttuurilautakunta oli käsitellyt sitä vasta elokuun lopussa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi käsityksensä virheellisestä menettelystä kaupungin tietoon (OKV/138/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Virkaa hakeneen henkilön oikeus saada asiassaan päätös

Kantelija oli hakenut kuntayhtymältä oikaisua, koska ei ollut tullut valituksi hakemaansa virkaan. Kuntayhtymä katsoi nimityspäätöksen virheelliseksi, kumosi päätöksen ja palautti asian nimityspäätöksen tehneelle viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi. Asian käsittely kuntayhtymässä kuitenkin päättyi tähän, eikä uutta päätöstä annettu. Sittemmin viran pätevyysvaatimuksia muutettiin ja siihen siirrettiin virkaan alun perin

valittu henkilö, joka ei ollut täyttänyt viran tuolloisia pätevyysvaatimuksia.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranhakijan oikeus saada päätös edellyttää uuden päätöksen tekemistä aikaisemman päätöksen kumoamisen jälkeen. Lausuma asian palauttamisesta tarkoittaa, että asia on alemmassa viranomaisessa käsiteltävä uudelleen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntayhtymän huomiota velvollisuuteen antaa virantäyttöä koskevassa asiassa valituskelpoinen päätös. Lisäksi hän kiinnitti kuntayhtymän huomiota velvollisuuteen noudattaa päätöksenteossaan ja muussa menettelyssään hyvän hallinnon edellyttämiä tasapuolisia ja objektiivisesti perusteltavissa olevia toimintatapoja (OKV/2153/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Opetus- ja kulttuurihallinto

Kertomusvuonna opetus-ja kulttuurihallinnon alaa koskevissa kanteluissa oli useimmin kyse asioiden käsittelyn viipymisestä viranomaisessa sekä siitä, että viranomainen ei vastannut sille tehtyihin tiedusteluihin kohtuullisessa ajassa tai lainkaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä asian käsittely kesti eräässä tapauksessa yli 15 kuukautta ja toisessa yli 16 kuukautta. Jälkimmäisessä tapauksessa viive koski lausunnon antamista toiselle viranomaiselle, jolloin viive aiheutti asian käsittelyn viivästymistä myös lausuntoa pyytäneessä viranomaisessa. Aluehallintovirastossa kesti erään kunnan varhaiskasvatusta koskevan kahden kantelun käsittely 19 kuukautta ja 10 ½ kuukautta. Samaa aihetta koski kaksi valvonta-asiaa, joissa käsittely kesti toisessa 21 kuukautta ja toisessa 27 kuukautta. Kuntaan tehtävä tarkastuskäynti oli toteutunut vasta 17 kuukauden kuluttua tarkastuksen tekemistä koskevasta pyynnöstä. Koska aluehallintovirasto esitti selvitystä niistä toimenpiteitä, joihin se oli ryhtynyt valvonta- ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi, apulaisoikeuskansleri tyytyi kohtuuttomista käsittelyajoista huolimatta kiinnittämään aluehallintoviraston vakavaa huomiota asioiden viivytyksettömään käsittelyyn.

Sekä opetus- ja kulttuuriministeriö että aluehallintovirasto ilmoittivat viivästysten johtuneen muun ohella työn määrästä. Oikeuskanslerille tehtyjen kanteluiden ja apulaisoikeuskanslerin tekemien tarkastusten perusteella on kertomusvuonna ollut nähtävissä, että käsittelyaikojen huomattavatkin viivästykset ovat lisääntyneet hallinnossa kauttaaltaan. Käsittelyaikoja koskevaan yleiseen seurantaansa liittyen apulaisoikeuskansleri velvoitti aluehallintoviraston asettamassaan määräajassa ilmoittamaan korjaavista toimenpiteistään sekä kanteluiden ja valvonta-asioiden käsittelyajoissa tapahtuvasta kehityksestä.

Toinen yleisesti esiintyvä kanteluiden aihe on viranomaisten kyky käsitellä sille julkisuuslain perusteella tehtyjä asiakirjapyyntöjä. Tästä oli kyse kertomusvuoden ratkaisussa, jossa kantelija ei kertomansa mukaan ollut saanut yliopistolta jo vuonna 2016 pyytämiään asiakirjoja. Yliopisto oli lähettänyt vuonna 2017 kantelijalle sähköpostiviestin, jossa todettiin, että kantelijan pyytämiä asiakirjoja ei ollut olemassa. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan sähköpostiviestiä ei ollut pidettävä julkisuuslaissa tarkoitettuna, asiakirjapyyntöön annettavana viranomaisen päätöksenä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että yliopiston tuli tehdä asiassa julkisuuslain edellyttämä perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Lausuntoja

Opetus- ja kulttuurihallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi (OKV/9/20/2018), ks. s. 56

Ratkaisuja

Ministeriö

Kirjeeseen ja tiedusteluun vastaaminen

Kantelijan kirjeen käsittely opetus- ja kulttuuriministeriössä oli kestänyt yli 15 kuukautta. Kirjeen kokonaiskäsittelyaika oli lähes 19 kuukautta, kun otettiin huomioon myös kirjeen lähes kolmen kuukauden käsittelyaika oikeusministeriössä, jonne kantelija oli kirjeen alun perin lähettänyt. Opetus- ja kulttuuriministeriö oli viipymättä kirjeen saatuaan lähettänyt asiaa koskevan lausuntopyynnön Museovirastolle, mutta lausunnon saapumisen jälkeen asiaa ei ollut käsitelty yli 13 kuukauteen. Edes kantelijan tiedusteluun vastauksen viipymisen syistä ei ollut vastattu. Kun asia oli siirtynyt uudelle esittelijälle, kirjeeseen ja tiedusteluun oli vastattu viipymättä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että pitkälle käsittelyajalle ei ollut asian laatuun tai laajuuteen liittyvää erityistä perustetta. Kirjeeseen pystyttiin vastaamaan Museoviraston antaman selvityksen perusteella. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että opetus- ja kulttuuriministeriö oli laiminlyönyt lakiin perustuvan velvollisuutensa vastata kantelijan kirjeeseen ja tiedusteluun viipymättä. Erityisen tärkeää olisi ollut vastata viivästymistä koskevaan tiedusteluun kohtuullisessa ajassa ja antaa edes suuntaa-antava arvio vastausajankohdasta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota näkemykseensä, että ministeriön olisi tullut vastata toimialaansa kuuluvaan kantelijan kirjoitukseen ilman aiheetonta viivytystä. Myös tiedusteluun asian käsittelyn viipymisestä olisi tullut vastata (OKV/319/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Juha Sihto).

Selvitys- ja lausuntopyyntöihin sekä tiedusteluihin vastaaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä oli kestänyt yli 16 kuukautta toimittaa Valtiokonttorille sen pyytämä lausunto, mikä oli huomattavasti viivästyttänyt korvausasian käsittelyä Valtiokonttorissa. Valtiokonttorin mukaan ministeriön lausunnon saaminen oli ollut edellytyksenä asian käsittelylle ja ratkaisemiselle. Ministeriön lausunto oli annettu vasta apulaisoikeuskanslerin sijaisen alettua omana aloitteenaan tutkia ministeriön menettelyä.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö ei ollut vastannut oikeuskanslerinviraston selvitys- ja lausuntopyyntöihin eikä myöskään oikeuskanslerinviraston esittelijän lähettämiin tiedusteluihin ja kiirehtimispyyntöihin.

Vastaukset Valtiokonttorin lausuntopyyntöön sekä oikeuskanslerinviraston selvitys- ja lausuntopyyntöihin olivat suurimman osan ajasta olleet tarkastusneuvoksen valmisteltavina. Tarkastusneuvoksen virkavapaan seurauksena Valtiokonttorin lausuntopyyntö oli siirretty ministeriön toiselle virkamiehelle, joka oli saattanut lausunnon Valtiokonttorille valmiiksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että tarkastusneuvoksen muut työtehtävät olivat voineet vaikuttaa lausunto- ja selvityspyyntöjen käsittelyaikaan, mutta yksittäisen hallinnon asiakkaan ja toisaalta viranomaisen lakisääteisten velvoitteiden näkökulmasta apulaisoikeuskanslerin sijainen ei voinut katsoa käsittelyn viipymisen olleen aiheellista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti opetus- ja kulttuuriministeriön tarkastusneuvoksen huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden viivytyksettömästä käsittelystä

(OKV/4/50/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Apulaisoikeuskanslerin sijainen on arvioinut valtiokonttorin menettelyä erikseen kanteluasiassa OKV/1162/1/2017 antamassaan päätöksessä, ks. s. 168.

Yliopistot

Julkisuuslain mukainen asiakirjapyynnön käsittely

Kantelija ei ollut saanut kaikkia asiakirjoja, joita hän oli pyytänyt yliopistolta tammikuussa 2016. Hän oli pyytänyt asiakirjoja uudestaan helmikuussa 2017 sen jälkeen, kun apulaisoikeuskanslerin sijainen oli kantelijan aiemman kantelun perusteella kiinnittänyt yliopiston huomiota julkisuuslain noudattamiseen eli velvollisuuteen muun muassa antaa kantelijalle tämän halutessa valituskelpoinen päätös kieltäytymisestä luovuttaa pyydettyjä asiakirjoja. Aiemman kantelun yhteydessä antamassaan selvityksessä yliopisto oli katsonut kantelijan pyytämät tiedot salassa pidettäviksi. Uudemmassa vastauksessaan kantelijalle helmikuussa 2017 yliopisto oli todennut, ettei pyydettyä asiakirjaa ollut toimitettu, koska sitä ei ollut olemassa. Viestissä kerrottiin, että asian käsittely voidaan siirtää kantelijan halutessa viranomaisen ratkaistavaksi, ja tiedusteltiin, haluaako kantelija näin meneteltävän. Toisaalta viestiin oli liitetty ”päätökseen liittyvä valitusosoitus” hallinto-oikeuteen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että mikäli yliopistolla oli ollut epäselvyyttä siitä, mitä tietoja tai asiakirjoja kantelija oli pyytänyt, sen olisi tullut tiedustella kantelijalta tarkennusta. Asiakirja- tai tietopyynnön esittäjän ei voida edellyttää tietävän, missä konkreettisessa asiakirjassa hänen haluamansa tieto on. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan oli ilmeistä, että kantelija oli halunnut saada tietoonsa niiden opiskelijoiden pro gradu -tutkielmastaan saamat sanalliset arviot, joiden opinnäytetöistä oli tehty päätös 13.1.2016.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan yliopiston kantelijalle lähettämä vastausviesti oli sisällöltään ristiriitainen. Hänen nähdäkseen sitä ei ollut kuitenkaan pidettävä julkisuuslaissa tarkoitettuna viranomaisen päätöksenä. Jos kantelija ilmoittaa haluavansa asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi, yliopiston tulee tehdä asiassa julkisuuslaissa tarkoitettu, hallintolain edellyttämällä tavalla perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, mikäli se katsoo, että se ei voi luovuttaa kantelijalle tämän pyytämiä pro gradu -tutkielmien sanallisia arvosteluja.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti yliopiston vakavaa huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslakia (OKV/413/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Sähköasennuksen tutkintotoimikunta

Lakiin perustumattomat ehdot tutkintotodistuksen saamiselle

Sähköasennuksen tutkintotoimikunta oli asettanut sähköasentajan ammattitutkinnon tutkintotodistuksen saamisen ehdoksi vähintään vuoden sähköalan työkokemuksen. Laissa tai kyseisen tutkinnon perusteet määrittävässä Opetushallituksen määräyksessä ei ollut tällaista vaatimusta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti tutkintotoimikunnan huomiota säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten tarkkaan noudattamiseen (OKV/1693/1/2017; ratkaisijana apulais-

oikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Kansallisarkisto

Asiakirjan julkisuutta koskeva merkintä

Kansallisarkistossa säilytettävänä oleva lääninhallituksen kantelijan asiassa antama kanteluratkaisu oli lääninhallituksessa arkistoitu julkiseksi asiakirjaksi, vaikka se ilmeisesti oli salassa pidettävä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan yksityisyyden suojan turvaamisen ja viranomaisen asiakirjoistaan tekemien merkintöjen oikeellisuuden kannalta oli ongelmallista, että Kansallisarkistossa oli säilytettävänä ilmeisesti salassa pidettävä kanteluratkaisu, joka oli asiakirjan julkisuudesta tehdyn merkinnän mukaan kuitenkin julkinen.

Apulaisoikeuskansleri esitti, että Kansallisarkisto yhdessä nykyisin lääninhallituksen tehtäviä hoitavan aluehallintoviraston kanssa selvittää asiakirjan julkisuutta/salassa pitoa koskevan merkinnän oikeellisuuden ja sen, kuinka mahdollinen virheellinen merkintä oli oikaistavissa. Apulaisoikeuskansleri pyysi Kansallisarkistoa ilmoittamaan mahdollisista toimenpiteistä asiassa (OKV/2223/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Aluehallintovirastot

Varhaiskasvatuksen kanteluiden ja valvonta-asioiden viipyminen

Kantelijan mukaan päätösten saaminen hänen aluehallintovirastolle erään kunnan varhaiskasvatuksesta tekemiinsä kanteluihin oli viivästynyt kohtuuttomasti. Saman kunnan varhaiskasvatuksesta oli samaan aikaan kanteluiden kanssa vireillä myös kaksi valvonta-asiaa. Aluehallintovirasto oli päättänyt tehdä kunnan varhaiskasvatukseen tarkastuskäynnin, mutta käynti oli toteutettu vasta noin 17 kuukauden kuluttua tarkastusta koskevasta pyynnöstä. Kantelijan kanteluiden käsittelyajat aluehallintovirastossa olivat noin 19 ja 10 ½ kuukautta. Valvonta-asioiden käsittelyajat olivat noin 21 ja 27 kuukautta. Olettavasti tarkastuskäynnin viipyminen vaikutti myös kanteluiden käsittelyn viipymiseen.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan asioiden viipyminen aiheutui epäselvien vastuusuhteiden lisäksi työmäärästä. Selvityksen mukaan opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella oli sittemmin ryhdytty toimenpiteisiin käsittelyaikoja mahdollisesti pidentävien työtapojen ja -käytäntöjen selkiyttämiseksi. Vastuualueella oli muun muassa siirrytty kuukausittaiseen vireillä olevien asioiden seurantaan sekä ryhdytty myös lisähenkilökunnan rekrytointiin.

Perustuslain ja hallintolain mukaan asiat on viranomaisissa käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Apulaisoikeuskansleri katsoi sekä kyseisten varhaiskasvatuksen valvonta-asioiden että kanteluiden käsittelyn viivästyneen aluehallintovirastossa kohtuuttomasti. Koska aluehallintovirasto esitti ryhtyneensä useisiin oikeansuuntaisilta vaikuttaviin toimenpiteisiin varhaiskasvatuksen valvonta- ja kanteluasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi, apulaisoikeuskansleri tyytyi ilmenneistä aiheettomista viivästyksistä huolimatta kiinnittämään aluehallintoviraston vakavaa huomiota kanteluiden ja valvonta-asioiden viivytyksettömään käsittelyyn. Aluehallintoviraston tuli myös apulaisoikeuskanslerin asettamassa määräajassa ilmoittaa tähän liittyvistä toimenpiteistään sekä kanteluiden ja valvonta-asioiden käsittelyajoissa tapahtuvasta kehityksestä (OKV/371/1/2018; rat-

kaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Kunnallinen ja muu itsehallinto

Opettajan menettely kurinpitoasiassa

Luokanopettaja oli ottanut oppilaalta pois matkapuhelimen, koska oppilas oli käyttäytynyt huonosti leirikoulun retkellä. Oppilas oli saanut puhelimen takaisin seuraavana päivänä.

Perusopetuslain mukaan rehtorilla tai koulun opettajalla on yhdessä tai erikseen oikeus työpäivän aikana ottaa haltuunsa oppilaalta laissa tarkoitettu kielletty esine tai aine tai sellainen esine tai aine, jolla oppilas häiritsee opetusta tai oppimista. Kantelukirjoituksessa tarkoitetussa tapauksessa ei ollut kyse tilanteesta, jossa oppilas olisi häirinnyt opetusta tai oppimista matkapuhelimella.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi luokanopettajan menetelleen perusopetuslain vastaisesti ja kiinnitti opettajan huomiota perusopetuslain asiaa koskeviin säännöksiin (OKV/1219/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kostama).

Maa- ja metsätaloushallinto

Lausuntoja

Maa- ja metsätaloushallintoa koskien on annettu seuraava valtioneuvostovalvontaan liittyvä lausunto:

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista (OKV/77/20/2017), ks. s. 55

Ratkaisuja

Luonnonvarakeskus

Asiakirjapyyntöön vastaaminen määräajassa

Kantelija oli tehnyt Luonnonvarakeskukselle asiakirjapyynnön, johon vastattiin inhimillisen erehdyksen vuoksi vasta neljän kuukauden kuluttua pyynnön esittämisestä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Luonnonvarakeskuksen huomiota jatkossa julkisuuslain määräaikojen noudattamiseen (OKV/143/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Maanmittauslaitos

Kiinteistöjen luovutuksia koskeva tietopalvelu

Kantelussa arvosteltiin Maanmittauslaitoksen menettelyä tietopyyntöjen käsittelyssä. Kantelija oli pyytänyt saada toimituksellisiin tarkoituksiin kaupanvahvistajien kiinteistönluovutusilmoituksia Etelä-Karjalan alueella vuonna 2016 tehdyistä kiinteistökaupoista ja mainittuja ilmoituksia koskevat diaaritiedot, joiden perusteella hän olisi voinut täsmentää tietopyyntönsä koskemaan venäläisten tekemien kiinteistökauppojen kiinteistönluovutusilmoituksia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi Maanmittauslaitoksen sekä maa- ja metsätalousministeriön tietoon esittämänsä näkökohdat kaupanvahvistajien kiinteistönluovutusilmoitusten kirjaamisesta Maanmittauslaitoksessa, lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä kiinteistöjen kauppahintarekisterin hakutoiminnoista, oikeudesta saada tietoja lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä sekä kiinteistöjen kauppahintarekisteristä, lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin sekä kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietojen saantitavasta, kiinteistöjen luovutuksia koskevan tietopalvelun rajaamisesta, kiinteistöjen luovutuksia koskevien tietojen saamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla sekä kaupanvahvistajista annettuun lakiin liittyvästä kuntien neuvonnasta (OKV/1485/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Räty).

Liikenne- ja viestintähallinto

Lausuntoja

Liikenne- ja viestintähallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamiseksi (OKV/4/20/2018), ks. s. 55
- Luonnos hallituksen esitykseksi maantielain muuttamiseksi (OKV/12/20/2018), ks. s. 57
- Luonnos valtioneuvoston asetukseksi kansallisen uutistoimiston tukemisesta (OKV/59/20/2018), ks. s. 68

Ratkaisuja

Liikenteen turvallisuusvirasto

Tiedusteluun vastaaminen kohtuullisessa ajassa

Kantelija oli lähettänyt Liikenteen turvallisuusvirastolle tiedustelun, jossa hän oli esittänyt kysymyksiä auton määräaikaiskatsastuksesta. Apulaisoikeuskanslerin mukaan tiedusteluun olisi tullut vastata ripeämmin, koska tiedustelu oli sisällöltään lyhyt ja yksilöity ja koska vastaamisen viipymisen vuoksi asiakkaan oikaisuvaatimusaika kului umpeen.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Liikenteen turvallisuusviraston huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin tiedusteluihin vastaamisessa (OKV/155/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Henna-Riikka Välinen).

Viestintävirasto

Menettely muutoksenhakuohjauksessa

Kantelija oli saanut Viestintävirastolta kolme hallinnollista maksua koskevaa laskua. Kantelija oli reklamoinut laskuista puhelimitse ja sähköpostitse sekä tiedustellut muutoksenhakumahdollisuudesta ja pyytänyt saada muutoksenhakuohjeet.

Viestintävirasto oli ymmärtänyt kantelijan yhteydenoton koskeneen ensisijaisesti viraston menettelyä, jonka mukaan perittyjä maksuja ei palautettu. Tämän vuoksi Viestintävirastosta oli annettu kantelijalle ainoastaan ohjeet kantelumenettelystä oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että Viestintäviraston menettely oli ollut virheellinen, kun kantelijaa ei neuvonnan yhteydessä ollut ohjattu oikaisuvaatimuksen tekemisen mahdollisuudesta, vaikka valtion maksuperustelain 11 b §:ssä säädetty kuuden kuukauden määräaika oli ollut vielä kulumassa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Viestintäviraston huomiota hallintolain 8 §:ssä säädettyyn neuvontavelvollisuuteen muutoksenhakuohjauksessa (OKV/180/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Pia Tulkki-Ansinn).

Työ- ja elinkeinohallinto

Työ- ja elinkeinohallinnon toimialalla kanteluihin annetut seuraamusratkaisut koskivat työ- ja elinkeinoministeriön, työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) menettelyä. Lisäksi oikeuskansleri antoi ratkaisun valtakunnansovittelijan esteellisyyttä koskevassa asiassa.

Hallinnonalaa koskevia valtioneuvostovalvontaan liittyviä lausuntoja annettiin kolme. Tarkastus- ja ohjauskäynnit tehtiin Varsinais-Suomen ja Pohjois-Savon ELY-keskuksiin.

Kolmessa saapuneessa kantelussa arvosteltiin sähköisten TE-palvelujen (Oma asiointi -palvelu) toimimattomuutta. Sähköistä palvelua pidettiin sekavana ja vaikeana käyttää, eikä se ohjannut käyttäjää. Pahimmillaan vaikeudet olivat johtaneet siihen, että työnhaku oli henkilön tietämättä katkennut, mikä puolestaan oli johtanut työttömyysetuuden maksamisen katkaisemiseen. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksissä todettiin, että käytön epäonnistumisesta aiheutui raskas seuraamus eli työttömyysetuuden saamatta jääminen. Päätöksissä kiinnitettiin ministeriön ja hallinnonalan huomiota velvollisuuteen järjestää toimialaansa kuuluvat palvelut siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen liittyvistä toimista.

Myös Varsinais-Suomen ja Pohjois-Savon ELY-keskuksiin tehdyillä tarkastus- ja ohjauskäynneillä tuotiin esiin ongelmat sähköisten TE-palvelujen käytössä. Nykyistä järjestelmää pidettiin huonosti toimivana ja epävarmana. Lisäksi sähköisten palvelujen käyttö yleisestikin on vaikeaa joillekin asiakasryhmille, muun muassa ulkomaalaistaustaisille puutteellisen kielitaidon vuoksi.

Useissa kertomusvuonna annetuissa seuraamusratkaisuissa oli kysymys hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta ja asioiden asianmukaisesta käsittelystä asiakkaan palveluprosessissa TE-palveluissa. Ratkaisujen mukaan asiakkaan asioita ei selvitetty riittävän huolellisesti, ja usein asian käsittely myös viivästyi. Määräajassa tehtäväksi säädettyjä työnhakijan ensimmäistä haastattelua ja työllistymissuunnitelmaa ei tehty tai niiden laatiminen viivästyi. Työvoimapoliittisia lausuntoja ei annettu säädetyssä määräajassa. Asiakkaille annettiin myös virheellistä ja ristiriitaista neuvontaa.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Edellä mainitut ongelmat sähköisessä asioinnissa ja asiakkaan palveluprosessissa estävät tai viivästyttävät asiakkaan työttömyysetuuden saamista, eikä perustuslain mukainen oikeus perustoimeentulon turvaan tällöin toteudu. Mikäli esimerkiksi työvoimapoliittisessa lausunnossa todetaan väärin perustein, että asiakkaalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, asian korjaaminen Kansaneläkelaitokset tai työttömyyskassan päätöksen jälkeen valitusteitse vie aikaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettamien selvityshenkilöiden Tuija Oivon ja Raija Kerättä-

ren 15.11.2018 julkaistussa raportissa ”Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut ja tukitoimet” todettiin, että pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten todelliset palvelutarpeet on selvitettävä nykyistä paremmin. Selvityshenkilöt edellyttivät, että työ- ja toimintakykyä sekä työelämäosallisuutta tukevia palveluita tarvitsevat henkilöt on tunnistettava nykyistä paremmin. Samalla olisi arvioitava, kuinka moni pitkäaikaistyöttömistä on todellisuudessa työkyvytön ja väärän etuuden piirissä. Tämä epäkohta mainittiin myös apulaisoikeuskanslerin tarkastus- ja ohjauskäynneillä ELY-keskuksiin. TE-toimistoilla ei ole tarjota sopivia palveluita varsin suurelle joukolle asiakkaita, joiden työkyky on heikentynyt. Yksi ongelmallinen ryhmä ovat enimmäismäärän 300 päivää sairauspäivärahaa saaneet.

Lausuntoja

Työ- ja elinkeinohallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/14/20/2018), ks. s. 58
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Kasvupalveluvirastosta (OKV/30/20/2018), ks. s. 62
- Luonnos hallituksen esitykseksi ns. omatoimisen työnhaun mallista (OKV/57/20/2018), ks. s. 70

Ratkaisuja

Ministeriö

Tiedusteluun vastaaminen

Kantelija oli lähettänyt tiedusteluja usealle viranomaiselle, ja hänelle oli jo vastattu samaa asiakokonaisuutta koskeviin kysymyksiin työ- ja elinkeinoministeriöstä. Hänen myöhemmin elinkeinoministerille lähettämiinsä sähköpostiviesteihin ei ollut vastattu. Oikeuskansleri katsoi, että hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuuden toteuttaminen edellyttää, ettei tiedustelun lähettäjä jää epätietoiseksi siitä, mitä hänen tiedustelulleen on tapahtunut. Mikäli viranomainen katsoo, että asiaan on jo aikaisemmin riittävästi vastattu, tulee tiedusteluun lähettää tämän sisältöinen vastaus. Tiedustelijalle on myös mahdollista ilmoittaa, että asian käsittely on päättynyt, eikä hänelle enää vastata samaa asiaa koskeviin tiedusteluihin, jos niihin on jo asianmukaisesti useamman kerran vastattu (OKV/1049/1/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Kantelun käsittelyn viipyminen

Kantelija ei ollut saanut ratkaisua työ- ja elinkeinoministeriölle tekemäänsä kanteluun, joka koski TE-toimiston menettelyä. Kantelu oli saapunut ministeriöön heinäkuussa 2016 ja ministeriön TE-toimistolta pyytämä selvitys syyskuussa 2016. Ratkaisun ministeriö antoi huhtikuussa 2018. Kanteluasian käsittely kesti siten lähes 21 kuukautta. Viivästys johtui ministeriön mukaan asiaa käsitelleen ryhmän haastavasta työtilanteesta ja käytettävissä olevien juristiresurssien sitomisesta täysimääräisesti säädösvalmisteluun. Ministeriön mukaan kanteluasia oli jäänyt muun työkuor-

man vuoksi käsittelemättä. Ministeriön mukaan se on ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin henkilöresurssin lisäämiseksi, ja vireillä olevien kanteluasioiden käsittelyaikoja pyritään jatkossa seuraamaan tarkemmin.

Oikeuskansleri totesi, että viranomaisen tulee huolehtia lakisääteisten velvoitteidensa hoitamisesta siten, että resurssien vähäisyys ei merkityksellisellä tavalla vaikuta perustuslaissa perusoikeutena turvattuun oikeuteen saada asia käsiteltyä ilman aiheetonta viivytystä. Oikeuskansleri katsoi kantelun käsittelyn viivästyneen aiheettomasti ja kiinnitti työ- ja elinkeinoministeriön huomiota perustuslaissa ja hallintolaissa säädettyyn velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä (OKV/58/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Johanna Koivisto).

Työ- ja elinkeinotoimistot

Verkkopalvelujen käytettävyys

Oikeuskanslerille tulleessa kolmessa eri kantelussa katsottiin, että TE-toimistojen verkkosivut työttömäksi ilmoittauduttaessa olivat niiden vuoden 2017 heinäkuussa tapahtuneen uudistamisen jälkeen sekavat ja vaikeat käyttää. Ohjelman puutteellisen ohjauksen vuoksi työttömäksi ilmoittautuminen keskeytyi palvelun käyttäjän tietämättä, mikä johti työttömyysetuuden maksamisen katkeamiseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että verkkopalvelun käyttäjien valmiudet palvelun käyttämiseen saattoivat vaihdella suurestikin. Käytön epäonnistumisesta aiheutui raskas seuraamus eli työttömyysetuuden saamatta jääminen. Nämä seikat korostivat työ- ja elinkeinoministeriön ja sen alaisten viranomaisten vastuuta muodostaa palvelusta johdonmukainen ja helposti ymmärrettävä kokonaisuus.

Selvityksen mukaan palveluun oli sittemmin tehty useita muutoksia käyttäjiltä saadun palautteen perusteella. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan näissä oloissa ei ollut aihetta muuhun kuin että ministeriön ja sen hallinnonalan huomiota kiinnitettiin velvollisuuteen järjestää toimialaansa kuuluvat palvelut siten, että hallinnossa asioiva voi helposti muodostaa kokonaiskäsityksen asiansa hoitamiseen liittyvistä toimista (OKV/2019/1/2017, OKV/2042/1/2017 ja OKV/2092/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Työnhakijan haastattelun järjestäminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen

Kantelijaan oli otettu yhteyttä yli kuukauden kuluttua työnhaun alkamisen jälkeen ja hänen työllistymissuunnitelmansa oli laadittu yhdeksän kuukauden kuluttua työnhaun alkamisesta. Lain mukaan ensimmäinen haastattelu olisi tullut järjestää kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta ja työllistymissuunnitelma olisi tullut laatia viimeistään haastattelun yhteydessä. Kantelijaa koskevissa URA-tietojärjestelmän merkinnöissä oli lisäksi ollut puutteellisuuksia ja virheellinen merkintä. Kantelijan tiedusteluihin ei myöskään ollut vastattu.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että työllistymissuunnitelman laatiminen oli myöhästynyt huomattavan paljon. TE-toimistossa ei myöskään ollut toimittu riittävän huolellisesti tehtäessä merkintöjä URA-tietojärjestelmään eikä yhteydenpidossa kantelijaan tämän asioiden hoitamisessa. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti TE-toimiston olisi tullut vastata kantelijan esittämiin tiedusteluihin sekä ottaa häneen luvatulla tavalla yhteyttä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen järjestää työnhakijan ensimmäinen haastattelu ja laatia työllistymissuunnitelma laissa säädetyssä määräajassa. Lisäksi hän kiinnitti TE-toimiston huomiota tiedusteluihin vastaamiseen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ja huolellisuuteen virkatehtävien hoidossa (OKV/457/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työnhakijan asian selvittäminen ja työvoimapoliittisen lausunnon antaminen

Kantelija oli noin kuukautta ennen työsuhteensa päättymistä ilmoittautunut TE-toimistoon työnhakijaksi ja ilmoittanut hakevansa työttömyysetuutta. Vajaa kuukausi työsuhteensa päättymisen jälkeen hän oli ottanut kahteen kertaan yhteyttä TE-toimistoon ja kysynyt työttömyysetuusasiansa käsittelyä. Jälkimmäisen yhteydenoton jälkeen hänelle oli lähetetty selvityspyyntö. Kantelijan mukaan asiaa oli selvitetty useita kuukausia ja hänelle oli lähetetty erinäisiä selvityspyyntöjä.

TE-toimiston toimintaan sovelletaan hallintolakia, jossa säädetään sekä hyvän hallinnon perusteista että hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Lain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että TE-toimiston olisi kantelijan ilmoittauduttua työnhakijaksi ja ilmoitettua hakevansa työttömyysetuutta tullut viipymättä ja yhdellä kertaa selvittää kantelijan palvelutarve ja työttömyysturvaoikeus sekä antaa työvoimapoliittinen lausunto. TE-toimiston olisi myös tullut käynnistää selvitystoimet kantelijan työsuhteen osalta jo sen päättymisen yhteydessä eikä vasta kantelijan yhteydenottojen jälkeen. Saadun lausunnon ja selvityksen perusteella TE-toimisto ei ollut antanut näitä seikkoja koskevia työvoimapoliittisia lausuntoja säädetyssä määräajassa. Kantelijalle oli vielä lähetetty useita selvityspyyntöjä.

Asiassa ilmeni myös, että TE-toimisto ei ollut järjestänyt kantelijalle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesti haastattelua säädetyssä määräajassa. Kantelijalle ei myöskään ollut laadittu työllistymissuunnitelmaa edellä mainitussa laissa säädetyssä määräajassa, eikä asiassa ole ilmennyt, että sen laatiminen olisi ollut ilmeisen tarpeetonta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen selvittää asiat riittävästi, asianmukaisesti ja viivytyksettä hallintolain mukaisesti. Lisäksi hän kiinnitti TE-toimiston huomiota työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen, työnhakijan ensimmäisen haastattelun järjestämiseen ja työllistymissuunnitelman laatimiseen niistä annettujen säännösten mukaisesti ja säädetyssä määräajassa (OKV/1729/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Työvoimapoliittisen lausunnon antaminen säädetyssä määräajassa

TE-toimisto oli antanut kantelijan asiassa työvoimapoliittisen lausunnon kolme päivää asetuksessa säädetyn 30 päivän määräajan päättymisen jälkeen.

Koska TE-toimisto oli selvityksensä mukaan ryhtynyt toimenpiteisiin saadakseen käsittelyajat lainmukaisiksi, apulaisoikeuskanslerin sijainen tyytyi kiinnittämään TE-toimiston huomiota velvollisuuteen noudattaa asetuksessa säädettyjä määräaikoja (OKV/430/1/2018; ratkaisijana apu-

laisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Asianmukaisen palvelun toteutuminen

Kantelijalle ei maksettu hänen hakemaansa työmarkkinatukea, koska hänen työnhakunsa oli aiheettomasti katkaistu. Hänen työnhaun aiheetonta katkaisua koskeviin yhteydenottoihinsa ei TE-toimistosta vastattu.

TE-toimisto myönsi näin tapahtuneen ja ilmoitti puuttuneensa asiaan sen tultua ilmi. TE-toimiston selvityksen mukaan kantelijan vastuuvirkailija vaihdettiin ja asia otettiin henkilöstön perehdytyksessä huomioon.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelija ei ollut saanut hyvän hallinnon edellyttämää asianmukaista palvelua. TE-toimiston selvityksen perusteella vaikutti siltä, ettei kyse ollut kuitenkaan laajemmasta ongelmasta, vaan yksittäisen viranhaltijan menettelystä, johon viraston johto on puuttunut. Tämän ohella TE-toimisto oli lyhyesti todennut ottaneensa asian huomioon henkilöstön perehdytyksessä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle TE-toimiston huomiota hyvän hallinnon velvoitteiden noudattamiseen sekä velvollisuuteen huolehtia koko henkilöstönsä asiakaspalveluosaamisesta (OKV/2281/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Päätöksen perusteleminen ja muutoksenhakuohje

Kantelija oli hakenut TE-toimiston työvoimakoulutukseen (muuntokoulutus), mutta ei ollut saanut paikkaa. Valintapäätöksen mukaan kantelija ei tullut valituksi koulutukseen, koska sopivia hakijoita oli enemmän kuin opiskelupaikkoja. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että valintapäätöstä ei ollut perusteltu riittävästi siten kuin hallintolaissa ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa valtioneuvoston asetuksessa edellytetään. Hänen mukaansa ne valitsematta jättämisen perustelut, jotka TE-toimisto ja ELY-keskus esittivät oikeuskanslerinvirastolle antamissaan selvityksissä, olisi tullut esittää valintapäätöksessä.

Lisäksi apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan valintapäätöksen muutoksenhakuohjeesta ei käynyt hallintolain mukaisesti riittävän selkeästi ilmi, oliko päätökseen ollut mahdollista vaatia oikaisua ja hakea muutosta valittamalla vai oliko päätöstä koskenut muutoksenhakukielto.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi TE-toimiston tietoon näkemyksensä, ettei muuntokoulutuksen valintapäätöstä ollut perusteltu riittävästi eikä valintapäätöksen muutoksenhakuohje ollut ollut riittävän selkeä (OKV/2219/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Viranomaisen vastuu neuvonnasta ja asiakirjan siirrosta

Yhtiö toimitti erehdyksessä palkkatuen maksatushakemuksen TE-toimistoon ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) asemesta. TE-toimistossa ostopalveluhenkilöstöön kuulunut henkilö otti hakemuksesta kopion ja kertoi TE-toimiston virkailijan palaavan asiaan. Asiaan ei palattu ja sittemmin oikeaan paikkaan jätetyt hakemukset hylättiin myöhästyneinä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain velvoitteet hyvästä hallinnosta voivat käytännössä toteutua vain, mikäli viranomaisen palveluksessa olevalla henkilökunnalla on niistä sekä viranomaisen toiminnasta riittävät tiedot. Viranomainen vastaa siitä, että myös ostopalvelun kautta tulleella henkilöstöllä on nämä tiedot ja he saavat

tehtäviensä hallintolain mukaiseen suorittamiseen riittävää perehdytystä ja tukea.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota velvollisuuteen noudattaa hallintolain neuvontaa ja asiakirjan siirtämistä toimivaltaiselle viranomaiselle koskevia säännöksiä (OKV/2011/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Oikeansisältöisen neuvonnan antaminen

Ensimmäisessä tapauksessa kantelijalle oli työvoimahallinnon sähköisessä Oma asiointi -palvelussa annettu ristiriitaista tietoa siitä, tuleeko hänen olla määräpäivänä yhteydessä TE-toimistoon vai onko TE-toimisto yhteydessä häneen. Menettely oli vastoin hallintolaissa säädettyjä asioinnin järjestämistä, neuvontaa ja viranomaisen kielenkäyttöön liittyvää sisällöllistä ymmärrettävyyttä koskevia vaatimuksia. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti TE-toimiston huomiota hallintolain asianomaisiin säännöksiin sähköisessä asioinnissa (OKV/2069/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Toisessa tapauksessa TE-toimisto oli laiminlyönyt hyvän hallinnon edellyttämän asianmukaisen palvelun ja neuvonnan antamisen asiakkaalle. Se myönsi antaneensa kantelijalle virheellistä tietoa rekrytointikokeilun aikaisesta ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta ja kulukorvauksesta.

Perustuslain takaaman hyvän hallinnon mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Viranomaisten palveluiden asianmukaisuus edellyttää, että asiakkaille annettu informaatio on ajantasaista ja oikeansisältöistä. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti vastaisen varalle TE-toimiston huomiota velvollisuuteen noudattaa toiminnassaan perustuslain takaamaa hyvää hallintoa (OKV/615/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Kiireellisenä annettavan lausunnon käsittelyaika

ELY-keskus ei kantelun mukaan ollut antanut kuolinpesän pesänjakajan siltä pyytämää perintökaaren 25 luvun 8 §:ssä tarkoitettua lausuntoa, joka pykälän 3 momentin mukaan on annettava kiireellisenä. ELY-keskus antoi lausunnon kahdessa päivässä apulaisoikeuskanslerin sille lähettämän selvityspyynnön saapumisesta, jolloin aikaa pesänjakajan lausuntopyynnöstä oli kulunut 11 kuukautta. Selvityksenään asiasta ELY-keskus totesi ainoastaan, että asiaa oli tutkittu perusteellisesti.

Apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan ELY-keskuksen menettely lausunnon antamisessa ei täyttänyt laissa sille asetettua kiireellisyysvaatimusta. Pelkästään se ELY-keskuksen selvityksessään käsittelyajalle antama selitys, että asiaa oli tutkittu perusteellisesti, ei oikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla selittänyt asian pitkäksi venynyttä käsittelyaikaa.

ELY-keskuksesta oli toistuvasti esitetty olennaisesti virheellisiksi osoittautuneita ennusteita lausunnon antamisen ajankohdasta. Apulaisoikeuskansleri totesi, että viranomaisen tulisi pyrkiä mahdollisuuksien mukaan toteuttamaan käsittelyajasta antamansa arviot ja että asian viivästyessä tulisi uutta arviota esitettäessä ilmoittaa syy asian käsittelyn viivästymiseen. Apulaisoikeuskanslerin mukaan käsittelyaika-arvion toistuva pidentäminen viivästykselle mitään syytä ilmoittamatta on

omiaan herättämään epäilyjä viranomaisen toiminnan asianmukaisuutta kohtaan.

Apulaisoikeuskansleri antoi ELY-keskukselle huomautuksen lausunnon antamiselle laissa säädetyn joutuisuuden laiminlyönnistä ja saattoi lisäksi ELY-keskuksen tietoon käsittelyaika-arvioiden antamisesta esittämänsä näkemykset (OKV/679/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Petri Martikainen).

Valtakunnansovittelija

Valtakunnansovittelijan esteellisyyteen liittyvän järjestelmän haavoittuvuus

Oikeuskanslerin mukaan valtakunnansovittelija Minna Helle ei menetellyt moitittavasti siirtyessään työnantajapuolen palvelukseen keväällä 2018. Oikeuskansleri pitää järjestelmää kuitenkin haavoittuvaisena ja kehottaa työ- ja elinkeinoministeriötä arvioimaan lainsäädännön ja menettelytapojen ajantasaisuutta.

Kanteluissa pyydettiin tutkimaan, oliko Helle esteellinen toimimaan työriitojen sovittelijana samaan aikaan, kun hän oli neuvotellut siirtymisestä työnantajapuolen palvelukseen. Oikeuskanslerin mukaan valtakunnansovittelijan puolueettomuutta objektiiviselta kannalta arvioitaessa tilannetta voidaan pitää vahvasti arvostelulle alttiina. Neuvottelut uudesta työsuhteesta saattavat herkästi luoda esteellisyysasetelman. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole rajoitettu valtakunnansovittelijan mahdollisuutta siirtyä muihin tehtäviin, eikä karenssisopimusta ollut solmittu. Oikeuskansleri totesi, että olennaista on se, ryhtyykö henkilö tällaisessa tilanteessa riittävinä pidettäviin toimenpiteisiin puolueettomuuden ja sitä koskevan luottamuksen suojaamiseksi.

Valtakunnansovittelijalla ei ollut aktiivisia sovittelutehtäviä sinä aikana, kun hän neuvotteli uudesta työsuhteesta. Hän irtisanoutui nopeasti ja oli huolehtinut mahdollisuudesta käyttää sijaista sovittelutehtäviin. Tämän vuoksi oikeuskanslerilla ei ollut oikeudellisia perusteita moittia hänen menettelyään.

Järjestelmä näyttää kuitenkin hyvin haavoittuvaiselta valtakunnansovittelijaankin sovellettavien tuomarin esteellisyyttä koskevien säännösten asianmukaisen soveltamisen kannalta. Tämän vuoksi oikeuskansleri lähetti ratkaisunsa tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle sen arvioimiseksi, ovatko lainsäädäntö ja menettelytavat ajantasaiset ja riittävät, jotta pystytään varmistumaan siitä, ettei valtakunnansovittelijan viran määräajan päättyminen ja sovittelijan siirtyminen muihin tehtäviin vaaranna puolueettomuutta ja luottamusta (OKV/843/1/2018 ja OKV/855/1/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kostama).

Tarkastukset

Varsinais-Suomen ELY-keskus

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Varsinais-Suomen ELY-keskukseen. Käynnillä oli läsnä myös Varsinais-Suomen TE-toimiston edustajia. Tapaamisessa keskusteltiin muun muassa TE-toimiston ohjaamisesta ja valvonnasta sekä TE-toimiston palvelulinjoista, asiakkaista ja asiakaspalvelusta. Lisäksi käsiteltiin kotouttamisasioita. ELY-keskuksen ja TE-toimiston edustajat kertoivat myös hallinnonalan ajankohtaisista asioista sekä havaitsemistaan ongelmista ja epäkohdista. Edustajat pitivät huonona kehityksenä sitä, että työ- ja elinkeinoministeriön ohjaus oli vähentynyt ja että ohjaus oli siirtynyt enemmän KEHA-keskukselle. Digitalisaatio tuottaa ongelmia joil-

lekin asiakasryhmille, ja edustajat pitivät nykyistä sähköisen asioinnin järjestelmää huonosti toimivana. Edustajat pitivät epäkohtana niiden enimmäismäärän sairauspäivärahaa saaneiden asemaa, jotka joutuvat ilmoittautumaan työnhakijoiksi toimeentulonsa turvatakseen. Kuntien rahoitusosuus työmarkkinatuesta aiheuttaa joskus ongelmia asiakkaan palvelemisessa tarkoituksenmukaisella tavalla. Esille tuotiin myös työttömyys- ja sosiaaliturvan passivoiva vaikutus joihinkin asiakkaisiin sekä ns. aktiivimallin aiheuttama lisätyö. (OKV/18/51/2018)

Pohjois-Savon ELY-keskus

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnin Pohjois-Savon ELY-keskukseen. Tapaamisessa oli mukana myös Pohjois-Savon TE-toimiston edustajia. Keskusteluissa käsiteltiin TE-toimiston ohjausta ja valvontaa, TE-toimiston asiakasprosessia ja asiakaspalvelua sekä kotouttamisasioita. ELY-keskuksen ja TE-toimiston edustajat kertoivat hallinnonalan ajankohtaisista asioista sekä havaitsemistaan ongelmista muun muassa sähköisen asioinnin toimivuudessa. Muina epäkohtina edustajat mainitsivat kehityksen, jossa hallinnonalan ohjausta on siirtynyt työ- ja elinkeinoministeriöltä KEHA-keskukselle, sekä KEHA-keskukselle keskitettyjen tukien maksatuksen viivästymisen. Lisäksi TE-toimiston asiakkaina on paljon osatyökykyisiä tai työkyvyttömiä henkilöitä, esimerkiksi enimmäismäärän sairauspäivärahaa saaneet henkilöt, joille TE-toimistolla ei ole tarjota sopivia palveluita. (OKV/26/51/2018)

Sosiaali- ja terveyshallinto

Sosiaali- ja terveyshallinnon alalla kertomusvuoden aikana annetut seuraamusratkaisut koskivat vuosittain toistuvia ihmisten perusoikeuksia keskeisesti koskettavia aiheita, kuten yksityisyyden suojaa, julkisuuslain mukaisia menettelyjä, ohjauksen ja neuvonnan antamista hallintoasian hoitamisessa, huolellisuutta virkatehtävien hoitamisessa, päätösten tekemistä ja niiden perustelemista, käsittelyn viipymistä ja yleisesti hyvän hallinnon periaatteiden noudattamista. Viipymistä koskevat ratkaisut koskivat erityisesti toimeentulotukea eli viimesijaista toimeentuloa turvaavaa etuutta koskevien hakemusten käsittelyä ja niistä annettujen päätösten käsittelyä oikaisuvaatimusmenettelyssä.

Sosiaali- ja terveysministeriöön kohdistuvat seuraamusratkaisut koskivat muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon potilas- ja asiakasasiakirjojen säilyttämistä ja arkistointia sen jälkeen, kun yksityisen palveluntuottajan toiminta päättyy. Asia tuli ilmi kantelusta, jonka mukaan kantelija oli yrittänyt saada itseään koskevia terveydentilatietoja tilanteessa, jossa häntä hoitanut yksityinen terveydenhuollon ammattihenkilö oli kuollut. Kantelija oli ollut asiasta yhteydessä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (Valvira), joka oli ohjannut kantelijaa kääntymään kyseisen terveydenhuollon ammattihenkilön perillisten puoleen asiakirjojen saamiseksi.

Terveydenhuollossa laadittavat potilasasiakirjat ja niiden sisältämät terveydentilaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä arkaluonteisia tietoja. Koska kantelun perusteella vaikutti siltä, että kyseiset tiedot saattoivat tietyissä tilanteissa päätyä sivullisten tietoon, otti apulaisoikeuskanslerin sijainen asian omana aloitteenaan tutkittavaksi paitsi potilasasiakirjojen myös sosiaalihuollossa laadittavien salassa pidettävien asiakasasiakirjojen osalta. Ilmeni, että toimintansa lopettaneiden yksityisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ei-sähköisessä muodossa olevien potilas- ja asiakasasiakirjojen säilytys- ja arkistointivastuusta ei ole säädetty eikä sitä ole yhtenäisesti järjestetty. Potilasasiakirjansa sähköisesti tuottavilla yksityisillä palveluntuottajilla on velvollisuus liittyä valtakunnallisen tietojärjestelmäpalvelun (Kanta) käyttäjiksi, jolloin potilasasiakirjojen säilytys toteutetaan sähköisesti. Tavoitteena on myös yksityisten sosiaalihuollon palveluntuottajien sähköinen asiakasasiakirjojen säilytys ja arkistointi. Liittymisvelvollisuus koskee kuitenkin vain niitä palveluntuottajia, joilla on valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin liitettävä asiakastietojärjestelmä, minkä lisäksi sähköisen arkistoinnin toteutumiseen kattavasti tulee vielä kulumaan aikaan. Sääntelemätön tilanne tarkoitti vaaraa potilaiden ja asiakkaiden yksityisyyden suojalle, minkä lisäksi asiassa oli kysymys tiedon saantia koskevista oikeuksista ja palveluntuottajien henkilörekistereihin rekisteröityjen potilaiden ja asiakkaiden oikeuksien toteuttamisesta sekä potilaiden, asiakkaiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien oikeusturvasta, jotka edellyttävät, että potilas- ja asiakasasiakirjat säilytetään asianmukaisesti ja että ne ovat tarvittaessa saatavilla. Sen vuoksi potilas- ja asiakasasiakirjo-

jen käsittely tulee olla säänneltyä myös niissä tilanteissa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaja lopettaa toimintansa ja asiakirjojen arkistointi on järjestetty manuaalisesti.

Asian käsittelyssä ilmeni, että sosiaali- ja terveysministeriö oli ryhtynyt vuoden 2018 aikana toimenpiteisiin paperimuotoisten potilas- ja asiakasasiakirjojen arkistoinnin ratkaisemiseksi. Tarkoitus on, että Kansaneläkelaitos (Kela) ryhtyy hoitamaan arkistointia ja alkaa vastaanottaa asiakirjoja vuoden 2019 alussa. Tilanne oli kuitenkin ollut pitkään sääntelemätön ja asian sääntelemisestä vastaavan sosiaali- ja terveysministeriön tiedossa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön vakavaa huomioita julkisen vallan velvollisuuteen turvata potilaiden ja asiakkaiden perusoikeutena turvattu yksityisyyden suoja ja heidän tietojensa käsittelyyn liittyvien oikeuksien toteutuminen kaikissa tilanteissa.

Sähköiseen asiointiin liittyvässä ja perusoikeuksien toteutumista koskevassa ratkaisussa oli kysymys Kanta-palvelujen kansalaisen käyttöliittymän (Omakanta) käyttöön liittyvästä asiasta. Tapauksessa perusoikeuksia oli kavennettu ministeriön johtoryhmän päätöksellä, kun se oli päättänyt, että vanhemmat eivät voi nähdä Omakanta-palvelussa 10 vuotta täyttäneiden ja sitä vanhempien lastensa terveystietoja. Rajaus oli ongelmallinen, koska toisaalta vanhemmilla on velvollisuus huolehtia alaikäisistä lapsistaan ja toisaalta lapsella on oikeus kieltää tietojensa näyttäminen vanhemmilleen. Oikeus kiellon tekemiseen tulee lainsäädännön mukaan arvioida lapsen kypsyyden perusteella tapauskohtaisesti terveydenhuollossa. Yleinen rajaus oli tehty tietojärjestelmään, koska siihen ei voitu tallentaa tapauskohtaista kieltoa. Arvion mukaan kiellon tallentaminen olisi mahdollista vuoden 2020 lopussa. Rajauksella suojattiin niiden lasten oikeuksia, jotka eivät halua huoltajiensa näkevän tietojaan.

Apulaisoikeuskansleri katsoi, että lapsen terveys- ja muiden tietojen jakaminen asettuu perusoikeuksien kokonaisuuteen, jossa on kysymys hoitohenkilökunnan vastuusta osaltaan turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä, huoltajan tehtävästä valvoa lapsen etua sekä lapsen oikeudesta tulla kuulluksi ja päättää asioistaan. Keskeinen kyseisten perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttava tekijä on kunkin lapsen yksilöllinen kyky käyttää päätösvaltaa ja tietojen jakamisen perustuminen yksilölliseen arvioon. Apulaisoikeuskanslerin mukaan ministeriön peruste rajan asettamiselle oli ymmärrettävä, mutta toteutustapa ei ole kestävä johtaessaan päätöksessä selostettuihin perusoikeusseuraamuksiin. Tietojärjestelmään liittyviä toteuttamisvaikeuksia ei hänen mukaansa voitu pitää hyväksyttävänä syynä perustuslain säännöksistä poikkeamiselle.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriön johtoryhmä oli tehnyt ikärajaa koskevan päätöksen vailla perustuslain edellyttämää oikeusperustaa ja tietoisena sen ristiriidasta lain kanssa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota seikkoihin, jotka liittyvät muun muassa lapsen ja huoltajien perusoikeuksien toteutumiseen Omakanta-palvelun käytössä ja pyysi ministeriötä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin se on päätöksen johdosta ryhtynyt.

Kela on vuodesta 2017 ratkaissut perustoimeentulotukea koskevat asiat. Kertomusvuonna annetuissa laitosta koskevissa seuraamusratkaisuissa oli kysymys muun muassa toimeentulotukihakemusten käsittelyssä ilmenneistä virheistä sekä toimeentulotukipäätösten ja niistä tehtyjen oikaisuvaatimusten käsittelyn viipymisestä. Toimeentulotukipäätöksiä koskevien oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat tulivat ilmi myös eräässä hallinto-oikeudessa, jonne apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna tarkastuskäynnin.

Toimeentulotukiasioiden käsittelyä koskevissa kanteluissa arvostellaan päätöksentekoprosessin lisäksi usein myös päätösten laatua. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, mikä korostaa tarvetta käsitellä asiat paitsi joutuisasti, myös laadukkaasti niin, että asiakkaan perusoikeutena turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ei vaarannu. Päätösten tulee olla ymmärrettäviä ja niistä tulee ilmetä ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin perusteluineen. Eräässä kertomusvuonna annetussa ratkaisussa apulaisoikeuskansleri arvosteli juuri sitä, ettei toimeentulotukea koskevaa hakemusta ollut ratkaistu kaikkien vaatimusten osalta eikä annettua päätöstä perusteltu lain edellyttämällä tavalla. Huolellinen käsittely ja laadukkaat päätökset vähentävät tarvetta muutoksenhaulle ja asioiden uudelleen käsittelylle.

Apulaisoikeuskansleri otti kertomusvuonna toimeentulotukea koskevien päätösten laatuongelmista muualtakin saatujen tietojen perusteella asian omana aloitteenaan tutkittavaksi (OKV/21/50/2018). Hän pyysi Kelaa antamaan selvityksen ja selostamaan siinä, kuinka laitos seuraa toimeentulotukea koskevien päätösten laatua ja muun muassa ratkaisulinjan yhdenmukaisuutta sekä mihin toimiin laatua koskeva seuranta on Kelassa johtanut. Apulaisoikeuskansleri pyysi tiedon myös siitä, kuinka monet toimeentulotukea koskevat päätökset muuttuvat muutoksenhaussa (oikaisuvaatimusmenettely ja varsinainen muutoksenhaku) ja mitkä ovat päätösten muuttamisen pääasialliset syyt. Edelleen selvityksessä pyydettiin tietoa siitä, mikä on toimeentulotukea koskevia päätöksiä valmistelevien etuuskäsittelijöiden koulutus ja minkälaisen perehdytyksen he ovat saaneet tehtäväänsä.

Apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna tarkastus- ja ohjauskäynnit (jäljempänä tarkastuskäynti) Lapin, Pohjois-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Lounais-Suomen sekä Itä-Suomen aluehallintovirastoihin. Käyntien aiheina olivat muun muassa aluehallintovirastojen lastensuojelun ohjaus- ja valvontatyö sekä virastojen tässä tehtävässään kuntien lastensuojelusta tekemät havainnot. Lapin, Pohjois-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoissa aiheena oli myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja maakuntauudistus. Tarkastuskäyntien tavoitteena oli paitsi saada tietoa kuntien lastensuojelun tilanteesta ja rakenteellisista kysymyksistä sekä aluehallintovirastojen valvontatoiminnasta myös ennakoida edellä mainittuihin uudistuksiin ja tulevien uusien valvojien eli Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) ja maakuntien laillisuusvalvontaan liittyviä kysymyksiä. Käyntien yhtenä tavoitteena oli edesauttaa sitä, että aluehallintovirastoissa olevat parhaat laillisuusvalvonnan käytännöt siirtyisivät eteenpäin Luovaan. Käynneillä kävi ilmi, että aluehallintovirastojen kesken on eroja niiden käytännöissä ja toimintatavoissa mukaan lukien puuttumiskynnykset valvonnassa.

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastuskäynnit myös Oulun, Vaasan, Turun ja Kuopion kaupunkien lastensuojeluun ja perhesosiaalityöhön sekä Pohjois-Suomen, Vaasan, Turun ja Itä-Suomen hallinto-oikeuksiin, joissa aiheena oli muun muassa lastensuojelua koskevien asioiden käsittely.

Aluehallintovirastojen toimialueet ja toimintaympäristö ovat erilaiset ja niiden tekemät havainnot myös jossain määrin erilaisia, mutta monin osin huolenaiheet ja huomiot olivat myös samansuuntaisia. Käynneillä saatujen tietojen perusteella kuntien lastensuojelutyössä vaikutti olevan vakavia rakenteellisia ongelmia.

Erityisesti aluehallintovirastoissa esille nousi lastensuojelutyötä kunnissa tekevien sosiaalityöntekijöiden liian vähäinen määrä suhteessa asiakkaiden määrään ja työn vaativuuteen sekä vaativuudesta ja työstä maksettavan palkan epäsuhdasta johtuvat rekrytointivaikeudet. Kyseiset

ongelmat nousivat esille myös kaupunkeihin tehdyillä tarkastuskäynneillä samoin kuin lastensuojeluasioiden kasvava määrä. Aluehallintovirastoista saatujen tietojen mukaan sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuus aiheuttaa lastensuojeluprosessiin katkoksia ja tekee sen heikoksi, minkä lisäksi sosiaalityöntekijät eivät ehdi riittävästi tavata eivätkä kuulla ja osallistaa esimerkiksi sijoitettuina olevia lapsia. Esille tuli myös, että kunnissa sosiaalityötä ei aina arvosteta ja sosiaalityöntekijöiden pätevyysvaatimuksia voidaan vähätellä.

Kuntien liian vähäinen työntekijöiden määrä näkyy myös siinä, että useissa kunnissa lastensuojelulaissa lastensuojelun tarpeen selvittämisen aloittamiselle ja päättämiselle asetetut määräajat ylittyvät. Määräajoilla pyritään turvaamaan lasten oikeuksien toteutuminen niin, ettei heidän tarvitsemiensa palvelujen saanti viivästy. Saatujen tietojen mukaan kunnat saattavat olla pitkäänkin aluehallintovirastojen valvontatoimien kohteena ilman, että käsittelyaikoja saadaan pysyvästi laissa säädetylle tasolle. Kaikissa edellä mainituissa kunnissa oli tai oli ollut ongelmia saavuttaa lastensuojelulain mukaiset käsittelyajat. Erittäin huolestuttavana seikkana tuli eräässä aluehallintovirastossa ilmi, että kunnat saattavat manipuloida ilmoittamiaan käsittelyaikoja, jotta ne olisivat lastensuojelulain mukaiset.

Lastensuojelun asiakkaina olevien lasten asiakassuunnitelmia pidettiin aluehallintovirastoissa puutteellisina ja laadultaan vaihtelevina, minkä lisäksi kunnissa ei aina aluehallintovirastojen mukaan ymmärretä suunnitelmien merkitystä tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalityön välineenä. Asiakassuunnitelmissa olevien kirjausten tulisi olla selkeät ja ajantasaiset, jotta suunnitelmat toimisivat käytännön työn ja asiakkaan oikeuksien toteuttamisen tukena lastensuojelutyössä. Kaikissa kunnissakaan asiakassuunnitelmia ei pidetty tarpeeksi laadukkaina ja ongelmana pidettiin muun muassa sitä, että kirjausten tekemiselle asiakasasiakirjoihin ei ollut varattu aikaa, minkä vuoksi ne jäävät tekemättä tai ovat puutteellisia. Kuitenkin kirjausten tekeminen olisi tarpeellista muun muassa tiedonkulun turvaamiseksi ja suunnitelmallisen lastensuojelutyön tekemiseksi.

Eräässä hallinto-oikeudessa arvioitiin, että lastensuojelun taso kunnissa on laskenut henkilöstön vaihtuvuudesta ja kiireestä johtuen, minkä lisäksi hallinto-oikeudelle tulevien huostaanottoa koskevien hakemusten todettiin olevan laadultaan heikkoja. Edelleen ongelmia katsottiin olevan lasten kuulemisessa ja päätöksenteon katsottiin kunnissa viivästyvän. Myös eräässä toisessa hallinto-oikeudessa katsottiin etenkin pienillä kunnilla olevan ongelmia huostaanottoa koskevien hakemusten laadussa, mutta myös sosiaalityöntekijöiden vaihtuvuuden ja kokemattomuuden arveltiin vaikuttavan asiaan.

Aluehallintovirastoihin tehdyillä käynneillä ilmeni, että kuntien ulkoistaessa palvelujaan ne eivät välttämättä varaa riittävästi voimavaroja niiden vastuulle jäävään julkisen vallan käyttämiseen eli valvontaan ja päätöksentekoon, mikä osaltaan lisää jäljelle jäävien kyseisiä tehtäviä hoitavien sosiaalityöntekijöiden paineita. Perustuslaissa julkisen vallan, kuten kuntien, tehtäväksi on asetettu perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen ja tämä toteutuu yksityisten tuottaessa palveluja paitsi palveluja koskevan päätöksenteon, myös vaikuttavan valvonnan kautta.

Lastensuojelutyön vakavana ongelmana nähtiin aluehallintovirastoissa myös se, että lapset ja nuoret eivät välttämättä saa tarvitsemiaan päihdehuollon tai psykiatrian palveluja, minkä johdosta he ohjautuvat lastensuojelun asiakkaiksi. Sijaishuoltopaikoissa olevat lapset saattavat olla liian vaikeahoitoisia, jotta he saisivat tarvitsemansa avun ja tuen sijaishuollossa. Useissa aluehallintovirastoissa huolena oli, että lasten ja nuorten pääsy psykiatrisiin palveluihin on vaikeaa. Ongel-

mat päihdehuoltoon ja psykiatriseen hoitoon pääsemisessä samoin kuin vakavasti oireilevien lasten ja nuorten määrä tuli vahvasti esille myös kaupunkeihin tehdyillä tarkastuskäynneillä, joilla ilmeni, että päihteiden käyttö on lisääntynyt sekä lapsilla ja nuorilla että heidän vanhemmillaan.

Aluehallintovirastoissa oli kiinnitetty huomiota sijaishuoltopaikkojen omavalvontasuunnitelmiin, joita ei pidetty riittävän yksilöllisinä. Omavalvontasuunnitelmilla pyritään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan toiminnassa havaitut epäkohdat ja riskejä aiheuttavat tilanteet sekä siten varmistamaan sosiaalihuollon toimintayksikön toiminnan asianmukaisuus, tuotettujen palvelujen laatu ja asiakasturvallisuus. Virastoissa oli kuitenkin havaittu, että suunnitelmia ei aina ole laadittu toimintayksiköittäin, jolloin niissä jää huomioimatta yksittäisen toimipaikan vaatimukset. Suunnitelmien ei katsottu aina olevan sellaisia, että niitä voitaisiin hyödyntää päivittäisessä työssä. Koska omavalvonta tulee lisääntymään tulevaisuudessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä, tulisi valvonnan vaikuttavuuden vuoksi omavalvonnan ja siitä laadittavien suunnitelmien merkitys toimintayksiköissä ymmärtää niin, että ne tosiasiallisesti toimisivat palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamisen välineinä. Tähän voidaan vaikuttaa muun muassa ohjauksella.

Lastensuojelun valvonta- ja ohjaustyöhön käytettävissään olevia voimavaroja aluehallintovirastot pitivät liian vähäisinä, jotta ne voisivat tehdä riittävästi ennaltaehkäisevää ohjaus- ja valvontatyötä. Asia kävi ilmi jo apulaisoikeuskanslerin vuonna 2013 tutkittavaksi ottamassa aluehallintovirastojen resursseja koskevassa asiassa (OKV/4/50/2013). Oikeuskansleri antoi vuonna 2015 kyseisessä asiassa ratkaisun, jolla hän saattoi sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön tietoon esittämänsä näkökohdat muun muassa aluehallintovirastojen niukoista voimavaroista. Aluehallintovirastot eivät päässeet tuolloin eivätkä pääse nykyiselläänkään panostamaan riittävästi niiden tulostavoitteena olevaan ennaltaehkäisevään ohjaus- ja valvontatoimintaan, vaan toiminta on pitkälti jälkikäteistä sekä epäkohtailmoituksiin ja kanteluihin perustuvaa. Kanteluiden käsittelyn katsottiin aluehallintovirastoissa vievän aikaa ennaltaehkäisevältä työltä. Tarkastuskäynneillä ilmenikin, että eräässä aluehallintovirastossa lastensuojelua koskevien kanteluiden käsittely oli ruuhkautunut pitkältä ajalta ja keskimääräiset käsittelyajat olivat venyneet hyvin pitkiksi. Apulaisoikeuskansleri otti asian omana aloitteenaan tutkittavaksi (OKV/8/50/2018). Asiaa selvitettäessä on ilmennyt, että valtion vuoden 2019 lisätalousarvioon on aluehallintovirastoille saatu lisämääräraha, jonka turvin aluehallintovirastot saavat kuusi henkilötyövuotta lastensuojelun sijaishuollon ohjaukseen ja valvontaan. Lisämäärärahaa koskevan muistion mukaan sitä perusteltiin muun muassa oikeuskanslerin edellä mainitussa päätöksessään tekemillä kannanotoilla. Aluehallintovirastojen resursseja koskeva asia on esimerkki siitä, miten pitkäjänteisellä laillisuusvalvontatyöllä on mahdollista vaikuttaa rakenteissa oleviin, muun muassa voimavaroja koskeviin ongelmiin. Apulaisoikeuskanslerin kertomusvuonna tekemiä lastensuojelua koskevia tarkastuskäyntejä on tarkoitus jatkaa ja sen jälkeen on aika saatujen tietojen perusteella arvioida asiaa ja mahdollisia toimenpiteitä.

Lausuntoja

Genomikeskustyöryhmän arviomuistio

Oikeuskansleri antoi lausunnon arviomuistiosta, jossa esitellään genomikeskustyöryhmän ehdotuksia genomilaiksi ja genomikeskuksen perustamiseksi.

Oikeuskansleri totesi, että genomilainsäädännössä on kyse perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta hyvin merkityksellisistä asioista. Hän nosti esiin muun muassa yksityiselämän suojaan ja tietosuojaan liittyvät kysymykset, mutta myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä siihen kiinnittyvän tutkimuksen, kehittämistoiminnan ja liiketoiminnan tulevaisuuden. Jatkovalmistelussa olisi oikeuskanslerin mukaan olennaista arvioida perus- ja ihmisoikeusvaatimusten keskinäistä tasapainoa ja myös niiden suhdetta muihin perusoikeusjärjestelmän perusteella hyväksyttäviin tavoitteisiin ja intresseihin. Hän painotti myös vaikutusarvioinnin merkitystä sekä yleisessä tietosuoja-asetuksessa määritellyn arvioinnin tarvetta.

Oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida, mitkä genomikeskuksen tehtävät ovat viranomaistehtäviä tai muuten julkisia hallintotehtäviä, ja eriyttää ne muista aiotuista tehtävistä ja palveluista myös organisatorisesti. Olisi myös huolehdittava, ettei ulkopuolinen rahoitus uhkaa luottamusta viranomaistoiminnan puolueettomuuteen. Lisäksi olisi tarpeen selventää genomikeskuksen rahoituksen ja hinnoittelun periaatteita ja kiinnittää huomiota siihen, että tasapuoliset pelisäännöt toteutuvat genomikeskuksen palveluiden hinnoittelussa ja yleensä genomitietoa hyödyntävän ekosysteemin toiminnassa.

Oikeuskansleri huomautti myös, että aihealueen lainsäädäntökokonaisuus on muodostumassa varsin monimutkaiseksi ja monitasoiseksi. Valmistelussa tulisikin huolehtia genomilainsäädännön ja siihen läheisesti linkittyvien lainsäädäntöjen muodostaman kokonaisuuden selkeydestä ja ymmärrettävyydestä (OKV/78/20/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kansaneläkelaitoksen johtajan nimittämismenettely

Kela pyysi oikeuskanslerin lausuntoa siitä, millä aikataululla laitoksen johtajan nimittämismenettely tulisi käynnistää. Oikeuskansleri totesi, että valtion virkamiehiä koskevasta lainsäädännöstä ei voida johtaa periaatteita, jotka ohjaisivat nimittämismenettelyn täsmällistä aikataulua. Viranomaisella on siten harkintavaltaa siinä, milloin avoimeksi tulossa oleva tai avoimeksi tullut virka ilmoitetaan haettavaksi. Harkintavallan käytössä on kuitenkin otettava huomioon hallintolaissa säädetty tarkoitussidonnaisuuden periaate. Oikeuskanslerin mukaan periaate tässä tapauksessa edellytti, että nimittämismenettelyn tavoitteeksi asetettiin viran täyttäminen sen avoimeksi tulosta alkaen tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Nimittämismenettelyn käynnistämisen aikataululla tuli olla tästä näkökulmasta asianmukaiset perusteet (OKV/15/21/2018; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Maija Salo).

Lisäksi sosiaali- ja terveyshallintoa koskien on annettu seuraavat valtioneuvostovalvontaan liittyvät lausunnot:

- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kliinisistä lääketutkimuksista (OKV/24/20/2018), ks. s. 60
- Luonnos hallituksen esitykseksi biopankkilaiksi (OKV/23/20/2018), ks. s. 61
- Luonnos hallituksen esitykseksi genomilaiksi (OKV/37/20/2018), ks. s. 64
- Luonnos hallituksen esitykseksi asiakas- ja potilaslaiksi sekä lastensuojelulain muuttamiseksi (OKV/58/20/2018), ks. s. 71
- Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista (OKV/54/20/2018), ks. s. 72

Ratkaisuja

Ministeriö

Paperisten potilas- ja asiakasasiakirjojen säilyttäminen

Sosiaali- ja terveydenhuollon paperisten potilas- ja asiakasasiakirjojen säilytyksestä tilanteessa, jossa yksityisen palveluntuottajan toiminta päättyy, ei ollut olemassa säännöksiä. Asiantila oli saatujen tietojen mukaan nyttemmin korjaantumassa. Tilanne oli kuitenkin ollut pitkään säätelemätön ja se oli ollut sosiaali- ja terveysministeriön tiedossa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti ministeriön vakavaa huomioita julkisen vallan velvollisuuteen turvata potilaiden ja asiakkaiden perusoikeutena turvattu yksityisyyden suoja ja heidän tietojensa käsittelyyn liittyvien oikeuksien toteutuminen kaikissa tilanteissa (OKV/5/50/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Ikärajauksen perusoikeuksien mukaisuus

Kanta-palvelujen kansalaisen käyttöliittymään (Omakanta) kirjaudutaan verkkopankkitunnuksilla, mobiilivarmenteella tai sähköisellä henkilökortilla. Omakantaan kirjautuessaan huoltaja näkee alle 10-vuotiaan lapsensa reseptit ja muut Kanta-palveluihin kirjatut terveystiedot, mutta ei yli 10-vuotiaan lapsensa vastaavia tietoja.

Tietojen näkymisen estäminen perustuu sosiaali- ja terveysministeriön johtoryhmän tekemään päätökseen. Johtoryhmän muistion mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettua lakia ja sähköisestä lääkemääräyksestä annettua lakia muutettiin vuonna 2014 siten, että Omakannan kautta voitiin luovuttaa terveystietoja muillekin kuin täysi-ikäisille henkilöille ja myös alaikäisen tietoja hänen huoltajalleen. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (potilaslaki) mukaan riittävän kypsäksi arvioidulla alaikäisellä on kuitenkin oikeus kieltää tietojensa antaminen. Tällaista kieltoa ei voitu tallentaa Omakantaan. Ministeriön mukaan ikärajaus oli välttämätön sellaisten lasten oikeuksien toteuttamiseksi, jotka eivät halunneet huoltajiensa näkevän terveystietojaan. Ikärajan määrittelyn lähtökohtana pidettiin sitä, että alle 10-vuotiaat potilaat eivät pääsääntöisesti ole kypsiä päättämään hoidostaan. Arvion mukaan kiellon tallentamiseen kykenevä järjestelmä olisi käytettävissä vuoden 2020 lopussa.

Apulaisoikeuskansleri totesi lainsäädännössä pääsäännön olevan, että alaikäisen tiedot saa luovuttaa hänen huoltajalleen. Omakannassa huoltaja ei voi kuitenkaan nähdä 10-vuotiaan ja sitä vanhemman alaikäisen tietoja, vaikka lapsi näin haluaisi. Toisin kuin potilaslaki edellyttää, mekaaninen, tietojärjestelmän ominaisuuksiin perustuva ikärajaus ei ota huomioon alaikäisen tahtoa tai kypsyyttä. Lapsen asemaa potilaana ja terveydenhuollon asiakkaana koskevassa lainsäädännössä korostuu lapsen oman mielipiteen huomioonottaminen hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti yhteistyössä hoitohenkilökunnan kanssa. Ikäraja ei ole myöskään sopusoinnussa lapsen edun kanssa vaikeuttaessaan huoltajien tehtävää vastata 10-vuotiaiden tai vain vähän vanhempien lasten hyvinvoinnista.

Lapsen terveystietojen jakaminen on osa perusoikeuksien kokonaisuutta, joka koostuu hoitohenkilökunnan vastuusta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, huoltajan tehtävästä valvoa lapsen etua sekä lapsen oikeudesta tulla kuulluksi ja päättää asioistaan. Lapsen yksilöllinen kyky käyttää päätösvaltaa ja tietojen jakamisen perustuminen tämän kyvyn tapauskohtaiseen arvioon on silloin keskeinen perusoi-

keuksien toteutumiseen vaikuttava tekijä. Ehdoton ikäraja asettaa myös kypsyydeltään erilaiset lapset keskenään epäyhdenvertaiseen asemaan kohdellessaan heitä samalla tavalla. Rajaus myös estää kansalaisten yhdenvertaista oikeutta saada yhteiskunnan järjestämiä digipalveluita. Pääsy näihin palveluihin on tällä hetkellä evätty niiltä 10–18-vuotiailta, joilla ei ole Omakantaan tarvittavia tunnistautumisvälineitä, eivätkä heidän huoltajansakaan voi heidän puolestaan käyttää näitä palveluita omilla tunnuksillaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ministeriön esittämä peruste ikärajan asettamiselle on ymmärrettävä, mutta toteutustapa ei ole ollut kestävä johtaessaan selostettuihin perusoikeusseuraamuksiin. Tietojärjestelmään liittyviä toteutusvaikeuksia ei voida pitää hyväksyttävänä syynä perustuslain säännöksistä poikkeamiselle. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla tai lakiin perustuvan asetuksenantovaltuutuksen perusteella. Ministeriön johtoryhmä oli tehnyt päätöksensä vailla perustuslain edellyttämää oikeusperustaa sekä tietoisena sen ristiriidasta potilaslain kanssa. Ministeriön selvitykset oikeuskanslerille olivat myös olennaisesti puutteellisia.

Apulaisoikeuskansleri totesi ministeriön menettelyn olleen monin tavoin moitittavaa. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota seikkoihin, jotka liittyvät muun muassa lapsen ja huoltajien perusoikeuksien toteutumiseen Omakanta-palvelun käytössä. Hän pyysi ministeriötä ilmoittamaan toimenpiteistään, joihin se on päätöksen perusteella ryhtynyt (OKV/2057/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Rajalain mukaisten korvaushakemusten käsittely

Oikeuskansleri ryhtyi vuonna 2016 tutkimaan omana aloitteenaan rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (rajalaki) perusteella myönnettävien sairaanhoitokustannusten korvauskäsittelyä. Rajalain mukaiset korvaukset EU-maissa saadusta sairaanhoidosta maksaa Kela, jonka tulee korvauksen määrän vahvistamiseksi selvittää potilaan kotikunnalta (terveyskeskus) tai kotikunnan mukaiselta kuntayhtymältä (sairaanhoitopiiri), mikä vastaavan palvelun kustannus ja asiakasmaksu olisivat olleet potilaan kotikunnassa.

Asiaa tutkittaessa ilmeni, että Kelan tietopyyntöjä käsitellään eri terveydenhuollon yksiköissä eri tavoin. Kelan selvityksen mukaan tietopyyntöihin vastaaminen viipyi joissakin yksiköissä jopa vuoden. Joissakin sairaanhoitopiireissä oli myös määritelty euromääräinen raja, jonka alittavat tietopyynnöt käsitteli muu kuin terveydenhuollon ammattihenkilö. Kelan näkemyksen mukaan menettely oli hallinnollisesti erittäin raskas ja aikaa vievä sekä Kelassa että julkisessa terveydenhuollossa.

Rajalain uudistamista koskevan hallituksen esityksen (HE 68/2017 vp) mukaan kuntia ja sairaanhoitopiirejä koskevat velvoitteet siirtyisivät maakunnille. Kela selvittäisi korvauksen määrän itse, ja vastaavan terveyspalvelun kustannus selvitettäisiin maakunnalta ainoastaan tarvittaessa. Esityksen mukaan tämä edellyttäisi Kelalta nykyistä laajempaa lääketieteellistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämistä koskevaa asiantuntijuutta. Esityksen mukaan korvattaviksi tulisivat edelleen vastaavasta hoidosta aiheutuneet kustannukset. Kelan käytössä olisivat muusta lainsäädännöstä johtuen korvauskäsittelyssä tarvittavat tiedot. Oikeuskansleri totesi, ettei esityksessä kuvata tarkemmin, miten tämä toteutuu kustannustietojen osalta. Vaikutti siltä,

että esityksessä oli muuna lainsäädäntönä tarkoitettu tuolloista valinnanvapauslakiesitystä, joka kuitenkin oli näiltä osin peruutettu antamalla uusi esitys (HE 16/2018 vp). Oikeuskansleri katsoi myös, että rajalain muuttamista koskevan hallituksen esityksen mukainen korvauskäsittely vastaisi osin nykyistä mallia, eikä vaikuta siltä, että asiassa olisi arvioitu nykyiselle menettelylle vaihtoehtoisia malleja.

Oikeuskanslerin mukaan nykyinen epäyhtenäinen korvaushakemusten käsittely vaaransi ulkomailla hoitoa saaneiden henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden kulujensa korvaamiseen.

Oikeuskanslerin mukaan lainsäädännön selkeyttämiseen olisi hyvä mahdollisuus hallituksen esityksen käsittelyn ollessa eduskunnassa vielä kesken. Oikeuskansleri pyysi sosiaali- ja terveysministeriötä selvittämään, minkälaisiin toimenpiteisiin se ryhtyy turvatakseen nykyistä yhdenvertaisemman käytännön ulkomailla aiheutuneiden sairauskulujen korvaamisessa, ja totesi, että ministeriön tulee antamassaan selvityksessä erityisesti esittää näkemyksensä siitä, tuleeko korvausmenettelyn sisältää lääketieteellinen arvio ulkomailla annetun hoidon tarkoituksenmukaisuudesta. Lisäksi ministeriön tuli esittää selvitystä niistä toimenpiteistä, joilla turvataan korvauskäsittelyn sujuvuus ja joutuisuus sekä korvausta hakevien yhdenvertaisuus (OKV/9/50/2016; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Outi Kauppila).

Kelpoisuus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan sosiaalityöntekijänä voi tilapäisesti enintään vuoden ajan toimia sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun. Valvira oli antanut ohjeen siitä, ketkä saattoivat toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa. Ohjeen mukaan avoimessa yliopistossa suoritetut sosiaalityön perus- ja aineopinnot mahdollistavat tilapäisen toimimisen sosiaalityöntekijänä tietyin edellytyksin. Valviran ohje perustui sosiaali- ja terveysministeriön kirjeeseen, jossa ministeriö viittasi lainsäätäjän tarkoitukseen.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä lakiin ehdotettiin ilmaisua, jonka mukaan ”laillistetun ammattihenkilön ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan kyseiseen laillistettavan ammattihenkilön ammattiin opiskeleva tai sosiaalialalle soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on riittävät edellytykset ammatissa toimimiseen”. Esityksen eduskuntakäsittelyssä säännös kuitenkin muutettiin sosiaalityöntekijänä toimimisen osalta muotoon, jossa mainitaan ammattiin opiskelu sekä suoritetut sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelu. Muutosta ei perusteltu. Tämän vuoksi lainsäätäjän tarkoitus ei ilmene sellaisenaan hallituksen esityksen lakipykälää koskevista yksityiskohtaisista perusteluista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että jos tilapäisen sosiaalityöntekijän ammatissa toimimisen edellytyksiä halutaan laajentaa työvoiman saannin helpottamiseksi ja sosiaalihuollon palvelujen antamisen turvaamiseksi, tämän olisi perusteltua tapahtua säännöstä muuttamalla ja sen tulkinnanvaraisuus samalla poistamalla.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi sosiaali- ja terveysministeriön sekä Valviran tietoon näkemyksensä, että avoimessa yliopistossa opiskelun lukeminen sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeluksi on vähintäänkin tulkinnanvaraista, ellei peräti lain sanamuodon vastaista (OKV/10/50/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelun käsittelyä koskeva ohjaus

Kantelija oli halunnut kannella Työterveyslaitoksen lääkärien laatimasta lausunnosta, joka koski poliisilaitoksen sisäilmaa. Hän oli toimittanut kantelun Valviralta saamansa ohjeen mukaisesti aluehallintovirastoon, joka oli siirtänyt sen sosiaali- ja terveysministeriön käsiteltäväksi siitä syystä, että kantelija oli katsonut lääkärien toimineen myös virkamiehinä eikä pelkästään lääkärin ominaisuudessa. Sosiaali- ja terveysministeriö oli ilmoittanut kantelijalle, että hänen tulee kannella joko ylimmille laillisuusvalvojille tai Työterveyslaitoksen johdolle. Työterveyslaitos on ilmoittanut, ettei se ota kantaa kanteluun ja että se noudattaa viranomaisen asiassa antamaa päätöstä, kun se on tiedossa.

Oikeuskansleri piti sosiaali- ja terveysministeriön antamaa vastausta hyvän hallinnon vastaisena sen epäselvyyden ja epäjohdonmukaisuuden vuoksi. Oikeuskansleri piti perusteltuna aluehallintoviraston ja Valviran selvityksistä välittyvää näkemystä, jonka mukaan lääkärien lausuntoa olisi voitu tutkia terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaisena valvonta-asiana.

Oikeuskansleri kiinnitti sosiaali- ja terveysministeriön huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin kanteluun vastaamisessa (OKV/1476/1/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Laura Pyökäri).

Viipyminen

Sosiaali- ja terveysministeriössä käsiteltävänä olleen markkinavalvonta-asian, joka koski laitteen markkinoille- ja käyttöönluovuttamiskieltoa, käsittelyn eräät vaiheet olivat kestäneet pitkähkön ajan, eikä toiminta asian käsittelyssä sen vuoksi täysin täyttänyt työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa säädettyä kiireellisyysvaatimusta. Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kyseisen näkemyksensä ministeriön työ- ja tasa-arvo-osaston valvonta- ja ohjausyksikön tietoon (OKV/2172/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Potilasvakuutuskeskus

Päätösten perusteleminen ja käsittelyn viipyminen

Potilasvakuutuskeskuksen kantelijan asiassa antamia päätöksiä ei kaikilta osin ollut korvausmäärien osalta perusteltu hallintolain edellyttämällä tavalla, eikä niistä kaikilta osin ilmennyt perusteet korvausvaatimusten hylkäämiselle. Potilasvakuutuskeskuksen menettely ei näiltä osin ollut ollut hallintolain mukaista, minkä vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti keskuksen huomiota päätösten perustelemiseen.

Kantelijan asian käsittely Potilasvakuutuskeskuksessa oli lisäksi kestänyt kokonaisuutena arvioiden pitkään. Viivästymistä ei voitu apulaisoikeuskanslerin sijaisen käsityksen mukaan pitää siltä osin aiheellisena, kun se oli johtunut korvausmäärien puutteellisesta määrittämisestä asian käsittelyn alkuvaiheessa. Sen vuoksi hän kiinnitti keskuksen huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asian käsittelemisestä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä (OKV/1999/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Kansaneläkelaitos

Julkisuuslain noudattaminen asiakirjapyyntöihin vastaamisessa

Kantelijan asiakirjapyyntöihin vastanneet Kelan viranhaltijat eivät olleet pyydettyjen asiakirjojen luovutuksesta kieltäytyessään ilmoittaneet kantelijalle mahdollisuudesta saattaa asia Kelan ratkaistavaksi.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä asiakirjapyyntöjen käsittelyssä (OKV/2059/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Outi Kauppila).

Virheellinen menettely toimeentulotuki- ja asumistukiasiassa

Kela oli tehnyt kantelijalle kolme eri kertaa hylkäävän toimeentulotukipäätöksen, vaikka hakemusten täydentämistä varten annettua määräaikaa oli vielä jäljellä. Kantelijan toimitettua täydennyksenä pyydetyt liitteet Kela oli tehnyt tarkistuspäätöksiä, mistä oli aiheutunut ylimääräistä työtä sekä epätietoisuutta ja vaivaa kantelijalle. Kantelijan jo aiemmin toimittamia hakemuksen liitteitä ei myöskään ollut tarkistettu huolellisesti, ja kantelijaa oli pyydetty tarpeettomasti toimittamaan uudelleen jo lähettämiään kuitteja. Hakijan haettua samalla hakemuksella toimeentulotukea kahdelle kuukaudelle, hänelle annetuissa päätöksissä ei oltu käsitelty hakemusta toisen kuukauden osalta eikä perusteltu käsittelemättä jättämistä.

Hallintolain mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi muun muassa sen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Apulaisoikeuskanslerin mukaan päätöksiä ei ollut perusteltu eikä niistä ilmennyt tieto asian ratkaisusta hallintolaissa säädetyllä tavalla. Asian käsittelyssä ei myöskään ollut noudatettu toimeentulotuesta annetun lain hakemuksen täydentämistä koskevaa säännöstä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota hyvän hallinnon perusteiden edellyttämään toimeentulotukihakemusten asianmukaiseen ja huolelliseen käsittelyyn. Lisäksi hän kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen noudattaa toimeentulotuesta annetun lain säännöksiä hakemuksen täydentämisestä sekä hallintolain säännöksiä asiakirjan täydentämisestä ja täydentämiselle asetettavasta määräajasta, asian selvittämisestä ja päätöksen sisällöstä (OKV/2168/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelija oli muuttaessaan uuteen asuntoon marraskuun alusta alkaen toimittanut tiedon aikaisemman vuokrasopimuksensa päättymisestä Kelalle. Tieto vuokrasopimuksen päättymisestä oli tullut Kelalle myös entiseltä vuokranantajalta. Kantelijalta oli pyydetty asumistuen tarkistushakemus ja tuloselvitys, jotka hän oli toimittanut Kelalle. Päätös marraskuun asumistuesta oli annettu lokakuun lopussa, mutta marraskuun tuki oli tuolloin jo lähtenyt maksuun entiselle vuokranantajalle. Kelan selvityksen mukaan tuen maksaminen siirretään tarvittaessa hakijalle itselleen, mutta kantelijan asiassa näin ei ollut toimittu.

Hallinnon asianmukaisuus edellyttää huolellisuutta työtehtävien hoidossa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kantelijan asiaa käsiteltäessä saatuun selvitykseen ei ollut perehdytty hallintolain edellyttämällä tavalla riittävästi ja huolellisesti, eikä sitä ollut otettu huomioon kantelijan asumistukea maksettaessa. Tämän seurauksena asumistuki oli maksettu virheellisesti entiselle vuokranantajalle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota asioiden asianmukaiseen ja

huolelliseen käsittelyyn hyvän hallinnon perusteiden edellyttämällä tavalla ja asian selvittämiseen hallintolain säännöksen mukaisesti (OKV/2091/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Tiedusteluihin vastaaminen ja työttömyysetuusasian käsittelyn viivästyminen

Kela oli ensin evännyt kantelijan peruspäivärahan työttömyysjaksolta elo–syyskuussa 2015 ja sitten myöntänyt sen TE-toimiston antamien työvoimapoliittisten lausuntojen perusteella. Kolmannen, puolitoista vuotta myöhemmin annetun työvoimapoliittisen lausunnon perusteella päivärahaa ei olisikaan tullut myöntää. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta käsitteli asiaa sekä kantelijan valituksen että Kelan tekemän poistoesityksen perusteella ja antoi ratkaisunsa valitukseen keväällä 2017 ja poistoesitykseen tammikuussa 2018. Kantelija oli ollut useasti yhteydessä Kelaan ja pyytänyt asiansa käsittelemistä sen jälkeen, kun lautakunta oli päätöksessään katsonut, että kantelijalla oli ollut oikeus peruspäivärahaan. Kela oli vastannut yhteydenottoihin ja antanut kantelijalle uuden päätöksen vasta apulaisoikeuskanslerin selvitys- ja lausuntopyynnön saavuttua Kelaan.

Kelan selvityksen mukaan kantelijan viestien käsittelyssä oli tapahtunut menettelyvirhe. Kantelijalle ei ollut vastattu, vaan viestit oli liitetty muutoksenhakutyöhön. Apulaisoikeuskansleri totesi, että hallintolain säännösten mukaisesti viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu vastata asian käsittelyn vaihetta ja aikataulua koskeviin tiedusteluihin.

Päätöksen antamiseksi Kela oli odottanut muutoksenhakulautakunnan ratkaisua poistoesitykseen. Apulaisoikeuskansleri totesi, että päätös kantelijalle olisi voitu antaa viipymättä lautakunnan kantelijan valitukseen antaman päätöksen saavuttua. Poistoesityksen ratkaisun odottaminen oli viivyttänyt päätöksen antamista aiheettomasti etenkin, kun Kela oli selvityksessään todennut, että poistoesitys olisi myös voitu peruuttaa. Hallintolaissa säädetystä asioiden yhdessä käsittelemisestä ei saa aiheutua haitallista viivytystä, eikä asioiden yhdessä käsittely apulaisoikeuskanslerin näkemyksen mukaan ollut ollut tässä tapauksessa perusteltua. Lisäksi Kela ei ollut esittänyt syytä sille, miksi se oli tehnyt päätöksen vasta noin neljä kuukautta muutoksenhakulautakunnan antaman päätöksen poistamista koskevan päätöksen jälkeen. Apulaisoikeuskansleri piti myös tätä käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Apulaisoikeuskansleri totesi, että huomioon ottaen perustuslain ja hallintolain säännökset kantelijan peruspäivärahaa koskevan asian käsittely oli aiheettomasti viivästynyt.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen käsitellä asiat ja vastata asioiden käsittelyä koskeviin tiedusteluihin viivytyksettä hallintolain ja perustuslain säännösten mukaisesti (OKV/2318/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toimeentulotukihakemusten ja oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästyminen

Kantelijan toimeentulotukihakemus oli käsitelty Kelassa viidentenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Asian kiireellisyys perustui kantelijaa uhkaavaan häätöön, josta kantelija oli ilmoittanut hakemuksessaan. Lisäksi kantelija oli kiirehtinyt puhelimitse hakemuksensa käsittelyä. Asiaa ei kuitenkaan ollut käsitelty kiireellisenä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti Kelan huomiota siihen, että kiireellisessä tapauksessa toimeentulotukipäätös tulee toimeentulo-

tukilain mukaan tehdä samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta (OKV/1496/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelija oli jättänyt Kelalle joulukuuta koskevan toimeentulotukihakemuksen 13.11. ja esittänyt sen yhteydessä marraskuussa erääntyneen kotivakuutusmaksun sekä maksukuitin laskun maksamisesta. Toimeentulotuesta joulukuulle oli tehty päätös 20.11. Päätöksessä oli todettu, että marraskuussa erääntynyt kotivakuutuslasku ei erääänny ratkaistavalla ajalla, joten se käsitellään erikseen ja korvaus maksetaan tilille. Vakuutusmaksua koskeva lasku oli kuitenkin käsitelty vasta 27.11. ja maksettu 29.11.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että vakuutusmaksun lasku olisi pitänyt käsitellä viimeistään 22.11. Toimeentulotuesta annetun lain mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Lain mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta, mutta se voidaan myös tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Toimeentulotuen perusteena olevat menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan huomiota velvollisuuteen käsitellä toimeentulotukiasia laissa säädetyssä määräajassa (OKV/2185/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kantelijan Kelan toimeentulotukipäätöksistä tekemä oikaisuvaatimus oli käsitelty vasta lähes neljän kuukauden kuluttua sen saapumisesta.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa ja jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Toimeentulotuesta annetun lain mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, ettei hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Hallintolain mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Myös hallintolain hyvän hallinnon perusteet edellyttävät asioiden joutuisaa ja asianmukaista käsittelyä.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyaika ei täyttänyt edellä mainittujen säännösten vaatimusta hyvän hallinnon mukaisesta oikaisuvaatimuksen viivytyksettömästä ja kiireellisestä käsittelystä erityisesti huomioon ottaen perustoimeentulotuen luonne. Toimeentulotuki on viimekätisin toimeentulon muoto, jonka myöntämisessä ja myös sitä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyssä joutuisan käsittelyn vaatimus korostuu. Oikaisuvaatimuksen pitkä käsittelyaika vaarantaa oikeusturvaa viivästyttäessään valituksen tekemistä hallinto-oikeuteen.

Puuttuvilla henkilöstöresursseilla ei voida perustella pitkää käsittelyaikaa. Viranomaista velvoittava hyvä hallinto edellyttää viranomaisen mitoittavan palvelunsa siten, että asiakkaiden oikeusturva ei vaarannu. Arvioitaessa asiaa kantelijan kannalta asiassa ei ole tullut esiin syitä, joiden perusteella näin pitkää käsittelyaikaa voitaisiin pitää hyväksyttävänä.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan vakavaa huomiota oikaisuvaatimusten viivytyksettömästä ja kiireellisestä käsittelystä lausumaansa (OKV/1957/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn viivästymisestä oli kysymys myös apulaisoikeuskanslerin ratkaisuissa OKV/710/1/2018, OKV/38/1/2018 ja OKV/824/1/2018, joissa oikaisuvaatimusten käsittelyajat olivat olleet noin kolmesta kuukaudesta yli kuuteen kuukauteen. Myös näissä ratkaisuissa apulaisoikeuskansleri kiinnitti Kelan vakavaa huomiota oikaisuvaatimusten viivytyksettömään ja kiireelliseen käsittelyyn.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

MARAK-menetelmän sääntelemättömyys

Kantelussa oli kysymys muun ohella MARAK-menetelmän (moniammatillinen riskinarvioinnin kokous) yleisestä lainmukaisuudesta. MARAK-toiminnassa on kysymys epävirallisesta ja sääntelemättömästä väkivallan uhria tai väkivallan uhan alla olevaa henkilöä koskevien tietojen vaihtamisesta eri toimijoiden kesken ja hänen turvallisuutensa varmistamisesta. Menetelmä pohjautuu perustuslain säännökseen jokaisen oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen määräysten toimeenpanoon. Menetelmä perustuu asiakkaan suostumukseen häntä koskevien tietojen vaihtamiseen ja käytettävissä olevien tietojen mukaan työryhmän jäsenet vaihtavat vain asiakasta koskevia tietoja. Työryhmä ei tee päätöksiä, vaan toimintaan osallistuvat viranomaiset tekevät mahdolliset hallintopäätökset ja muut toimenpiteet. Kyseisten päätösten ja toimenpiteiden toteuttamisessa tulevat noudatettaviksi niitä koskevat menettelysäännökset esimerkiksi asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että hänellä ei käytettävissään olleiden tietojen perusteella ollut syytä laillisuusvalvonnallisesti yleisesti arvostella menetelmää. Menetelmän sääntelemättömyys saattoi apulaisoikeuskanslerin mukaan kuitenkin aiheuttaa epäluuloa toimintaa kohtaan ja se saattoi hämärtää rajaa viranomaistoiminnan ja siihen kuuluvan julkisen vallan käytön sekä epävirallisen toiminnan välillä. Se saattoi myös aiheuttaa epäselvyyttä siitä, mitä säädöksiä toiminnassa sovelletaan. Menetelmässä on ilmeisesti pitkälti kysymys viranomaisten toiminnasta, mutta käytettävissä olleiden tietojen mukaan työryhmän työskentelyyn osallistuu myös muita kuin viranomaisia edustavia tahoja. Apulaisoikeuskanslerin mielestä oli muun muassa menetelmän uskottavuuden vuoksi tarpeellista arvioida sitä, tulisiko menetelmän olla säänneltyä, samoin kuin sitä, onko ohjaus muun muassa toiminnassa sovellettavista säännöksistä riittävää.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan edellä mainittua ilmensi kantelijan asian käsittelyssä ilmennyt tilanne menetelmässä syntyvien asiakirjojen hallinnoimisessa ja julkisuuslain mukaisessa käsittelyssä. Kantelijan MARAK-työryhmän asiakirjoja koskevaa asiakirjapyyntöä ei ollut käsitelty lainmukaisesti. Vaikutti siltä, että menetelmässä ei ollut hahmotettu julkisuuslain asettamia vaatimuksia eikä niiden toteuttamiseen mahdollisesti liittyviä ongelmia. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että toimintamallin käyttöönottoa koordinoivan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tulisi arvioida mahdollisen ohjauksen tarve julkisuuslain soveltamisessa.

Apulaisoikeuskansleri saattoi asiasta tekemänsä huomion tiedoksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle sen arvioimiseksi, olisiko asiasta syytä ohjeistaa MARAK-toimintaan osallistuvia tahoja. Samalla hän saattoi laitoksen tietoon näkemyksensä tarpeesta yleisesti arvioida menetelmän sääntelyn tarvetta ja ohjauksen riit-

tävyyttä (OKV/175/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen). Ks. myös s. 171.

Kunnallinen ja muu itsehallinto

Käsittelyn asianmukaisuus ja viipyminen

Kantelija oli hakenut maksuvapautusta lääkärintodistusta koskevaan maksuun, mutta asian käsittelyn ollessa kesken hänelle oli lähetetty maksua koskeva maksukehotus ja sittemmin perintätoimiston maksukehotus perintäkuluilla lisättynä. Maksuvapautusta koskevan asian käsittely oli kestänyt lähes viisi kuukautta ja päätöksen tekemisen jälkeen kantelijalle oli palautettu hänen lääkärintodistuksesta maksamansa osuus.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että kaupungin perusturvakeskuksen menettely ei ollut ollut huolellista ja asianmukaista siltä osin, kun maksuvapautushakemuksen kohteena ollutta maksua koskeva tieto ei ollut mennyt maksujen seurannasta vastaavalle taholle ja maksua oli peritty maksukehotuksin. Apulaisoikeuskansleri katsoi myös, että maksuvapautusta koskevan hakemuksen käsittely oli viivästynyt aiheettomasti.

Perusturvakeskus oli lisäksi vastannut kantelijan sähköpostikirjoitukseen siten, että vastausviestistä oli ilmennyt kantelijan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkuus sekä se, että hän oli hakenut toimeentulotukea. Kyseiset tiedot ovat ehdottomasti salassa pidettäviä tietoja, joita ei tule lähettää suojaamattomassa internetsähköpostissa. Menettely ei ollut kantelijan yksityisyyden suojan kannalta asianmukaista.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti perusturvakeskuksen huomiota hallintoasioiden käsittelyn asianmukaisuuteen ja viivytyksettömyyteen. Lisäksi hän kiinnitti perusturvakeskuksen huomiota siihen, että salassa pidettäviä tietoja ei tule lähettää suojaamattomassa sähköpostissa (OKV/1964/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tiedusteluun vastaaminen ja huolellisuus virkatehtävien hoitamisessa

Kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelut oli vastannut kantelijoiden kirjeeseen noin neljän kuukauden kuluttua kirjeen lähettämisestä ja sen jälkeen, kun kantelijat olivat uudelleen ottaneet yhteyttä perhe- ja sosiaalipalveluihin. Hyvän hallinnon ja hallintolaissa säädetyn neuvontavelvoitteen perusteella kantelijoiden kirjeeseen olisi tullut vastata nopeammin. Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti perhe- ja sosiaalipalvelujen huomiota hyvän hallinnon toteuttamiseen ja hallintolain säännökseen asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin vastaamisesta.

Kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelujen hallinto-oikeudelle antama lausunto oli sisältänyt virheellisen tiedon siitä, että kantelijat olisivat valittaneet sijaishuollon muuttamista koskevasta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain säännös asianmukaisesta tehtävien hoitamisesta tarkoittaa muun muassa huolellisuutta virkatehtävien hoitamisessa. Toiminta lausunnon antamisessa ei ollut ollut virheellisen tiedon osalta huolellista eikä siten täysin asianmukaista. Sen vuoksi apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi perhe- ja sosiaalipalvelujen tietoon kyseisen säännöksen virkasuhteeseen kuuluvien tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta (OKV/1951/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Huolellisuus ja viivytyksettömyys neuvonnassa ja asian käsittelyssä

Kantelija oli yrittänyt järjestää edustamansa alaikäisen turvapaikanhakijan yksityistä sijoitusta luokseen. Turvapaikanhakijan yksityinen sijoitus kantelijan luokse edellytti uuden edustajan määräämistä tälle, ja kunnan sosiaalitoimi oli neuvonut kantelijaa tekemään käräjäoikeudelle hakemuksen uuden edustajan määräämiseksi. Kuitenkin kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan lapsen oleskelukunnan sosiaalitoimen tulee tehdä kyseinen hakemus.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan kantelijalle annettu neuvonta vaikutti olleen virheellistä tai vähintäänkin epätäsmällistä. Sosiaalitoimessa ei siten ollut menetelty hyvän hallinnon edellyttämällä tavalla ja riittävän huolellisesti. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi hyvään hallintoon kuuluvan, että viranomaisen antamat tiedot ovat oikeita ja ohjeet selkeitä ja täsmällisiä. Viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti eli muun muassa huolellisesti.

Kantelussa arvosteltiin myös yksityisen sijoituksen prosessin pitkää, lähes vuoden pituista kestoa. Edustajan määräämisen viivästymiseen oli vaikuttanut kantelijalle annetun virheellisen tai epätäsmällisen ohjauksen lisäksi ilmeisesti myös sosiaalityöntekijän vaihtuminen ja siitä johtuneet katkokset tiedonkulussa. Turvapaikanhakijan palvelutarpeen arvioinnin päättymistä koskevan päätöksen toimittaminen oli viivästynyt useita kuukausia.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kunnan sosiaalitoimi ei ollut menetellyt yksityisen sijoituksen selvitysprosessissa ja asian etenemisestä tiedottamisessa kaikilta osin hallintolain edellyttämällä tavalla. Asiassa ei ollut toimittu myöskään virkatehtävien hoidon edellyttämällä huolellisuudella.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kunnan sosiaalitoimen huomiota hallintolain säännöksiin neuvonnan antamisesta, asioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja huolellisuudesta virkatehtävien hoidossa (OKV/502/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Toimeentulotuen myöntäminen terveydenhuoltomenoihin

Kantelija arvosteli kaupungin ilmoittamaa käytäntöä, jonka mukaan yksityislääkärin määräämiin lääkkeisiin ei saanut toimeentulotukea.

Toimeentulotuesta annetun lain mukaan toimeentulotuen perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat muun muassa vähäiset terveydenhuoltomenot. Muut terveydenhuoltomenot otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muina perusmenoina. Toimeentulotukilain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 358/2014 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että hyväksyttäviä muita terveydenhuoltomenoja ovat esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilön määräyksellä hankitut lääkkeet. Toimeentulotuen hakijalta voidaan edellyttää selvitystä lääkkeen tarpeellisuudesta. Yksityisen terveydenhuollon kustannuksiin voidaan myöntää toimeentulotukea vain poikkeuksellisesti, mutta määrättyjen lääkkeiden huomiointi toimeentulotuessa ei ole riippuvainen siitä, onko lääke määrätty yksityisen vai julkisen terveydenhuollon palveluita käytettäessä.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi, että kaupungin käytäntö myöntää toimeentulotukea vain julkisen terveydenhuollon kirjoittamiin lääkemääräyksiin ei ollut sopusoinnussa toimeentulotuesta annetun lain ja sen perustelujen kanssa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan tietoon näkemyksensä, että terveydenhuollon ammatti-

henkilön määräämien lääkkeiden aiheuttamat menot tulisi hyväksyä toimeentulotuessa riippumatta siitä, onko lääke määrätty yksityisessä vai julkisessa terveydenhuollossa (OKV/994/1/2017 ja OKV/996/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Potilaan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon

Kantelija arvosteli keskussairaalan päivystysklinikalla saamaansa hoitoa, jota hän sai loukattuaan olkapäänsä. Saatujen lausuntojen ja selvitysten perusteella ilmeni, että kantelijan saama kivunhoito ei ollut ollut sairaalan ohjeistuksen mukaista. Hän ei ollut saanut kipulääkettä riittävästi, ja sen antaminen oli viivästynyt kohtuuttomasti. Olkapäästä olisi myös ollut hyvä ottaa röntgenkuva.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti keskussairaalan päivystysklinikan huomiota siihen, että kantelijan hoito päivystysklinikalla ei ollut ollut potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännösten mukaista potilaan terveydentilan edellyttämää ja laadultaan hyvää terveyden- ja sairaanhoitoa (OKV/1121/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Irma Tolmunen).

Kotisairaanhoidon toteuttaminen lääkärin määräysten mukaisesti

Kantelijan kotisairaanhoito ei ollut toteutunut kaikilta osin lääkärin määräämällä tavalla. Kotisairaanhoidon asiakasasiakirjoihin tehdyt kirjaukset olivat myös epätäsmällisiä ja puutteellisia. Kantelijan kotona oli kahden kuukauden aikana käynyt 25 eri hoitajaa.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupungin kotihoitoyksikön huomiota potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain säännökseen potilaan oikeudesta hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain säännökseen, jonka mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön on otettava huomioon, mitä potilaan oikeuksista säädetään. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kotihoitoyksikön huomiota myös terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain säännökseen jonka mukaan lääkäri päättää potilaan hoidosta. Edellä mainitun lisäksi apulaisoikeuskansleri saattoi kotihoitoyksikön tietoon huolensa hoitajien suuresta vaihtuvuudesta ja sen vaikutuksista hoidon kokonaisuuden seurantaan ja sen vaikuttavuuden arviointiin ja ennen kaikkea kotisairaanhoidon asiakkaan kokemukseen hoidon laadusta. Hänen näkemyksensä mukaan kaupungin tulisi pyrkiä etsimään ratkaisuja vaihtuvuuden vähentämiseksi (OKV/2064/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Marjo Mustonen).

Tarkastukset

Kaupunkien lastensuojelu ja perhesosiaalityö

Apulaisoikeuskansleri teki kertomusvuonna tarkastus- ja ohjauskäynnit Oulun, Vaasan, Turun ja Kuopion kaupunkien lastensuojeluun ja perhesosiaalityöhön.

Oulun kaupunkiin 21.5.2018 tehdyllä käynnillä keskusteltiin muun muassa lastensuojelun ja perhesosiaalityön organisoinnista ja toteuttamisesta kaupungissa. Organisaatiota oltiin muuttamassa siten, että uusi palvelutarpeen arviointiin keskittyvä yksikkö oli aloittamassa toimintansa elokuussa 2018. Lastensuojelussa ei ollut pystytty noudattamaan lastensuojelulaissa säädettyjä määräaikoja, ja kaupungin toiminta oli ollut Valviran ja aluehallintoviraston valvottavana. Tilanteeseen

olivat vaikuttaneet kahden edellisen vuoden aikana työntekijävaje ja työntekijävaihdokset. Eri toimenpiteiden ansiosta tilanne oli kuitenkin paranemassa. Keskustelunaiheina olivat myös asiakassuunnitelmat, lasten kuuleminen ja tapaaminen sekä sijaishuollon ja rajoitustoimenpiteiden valvonta. Lisäksi keskusteltiin maahanmuuttajiin liittyvistä aiheista, ja kaupungin edustajat kertoivat lastensuojelussa esille tulleista huolenaiheista, suurimpana lisääntynyt päihteiden, erityisesti huumeiden, käyttö. (OKV/12/51/2018)

Vaasan kaupunkiin 6.6.2018 tehdyllä käynnillä keskusteltiin lapsi- ja perhesosiaalityön toteuttamisesta sekä lastensuojeluasioiden käsittelystä, lastensuojelulaissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta, lasten kuulemisesta ja tapaamisesta sekä sijaishuollon ja rajoitustoimenpiteiden valvonnasta. Lisäksi käsiteltiin sosiaalitoimen henkilöstötilannetta kaupungissa sekä lastensuojelun osallistumista sosiaalihuollon Kanta-järjestelmän pilotointiin. Kaupungin edustajat kertoivat myös lastensuojeluun sekä lasten ja perheiden asemaan ja hyvinvointiin liittyvistä huolistaan. (OKV/13/51/2018)

Turun kaupunkiin 6.11.2018 tehdyn käynnin aiheena olivat muun ohella lastensuojelulaissa palvelutarpeen arvioinnille säädettyjen määräaikojen toteutuminen sekä asiakassuunnitelmien laatiminen ja tarkistaminen. Ilmeni, että kaupungilla oli vaikeuksia noudattaa lastensuojelulaissa säädettyjä palvelutarpeen arvioinnin aloittamiselle ja sen loppuun saattamiselle säädettyjä määräaikoja, minkä johdosta kaupunki oli aluehallintoviraston valvontatoimenpiteiden kohteena. Myös lastensuojelun asiakkaina olevien lasten kuulemiselle oli liian vähän aikaa, eikä kaupunki ollut kyennyt tekemään lainmukaisia asiakassuunnitelmia asiakkaana oleville lapsille, minkä lisäksi tehdyt suunnitelmat olivat laadultaan eritasoisia. Kaupunki kertoi suunnitelmistaan tilanteen korjaamiseksi. Muun muassa sosiaaliohjaajan oli tarkoitus toimia kuluvan vuoden loppuun saakka sosiaalityöntekijöiden apuna suunnitelmien kirjaamisessa ja niiden tasalaatuisuutta oli tarkoitus parantaa mallisuunnitelmalla. Ns. systeemiseen työtapaan siirtymisellä oli tarkoitus vahvistaa sosiaalityöntekijän ja perheen tukea. Työtavassa lapsen ja hänen perheensä tukena toimii sosiaalityöntekijän ohella koordinoidusti myös muita toimijoita, kuten esimerkiksi sosiaaliohjaaja (perheen kotona), psykiatrinen sairaanhoitaja tai mahdollisesta lapsen koulusta tai päiväkodista joku läheinen henkilö. (OKV/20/51/2018)

Kuopion kaupunkiin 28.11.2018 tehdyllä tarkastus- ja ohjauskäynnillä keskusteltiin muun muassa kaupungissa kokeiltavana olleesta sosiaalityön systeemisestä mallista, josta saadut kokemukset olivat hyviä. Mallin koettiin muun ohella lyhentäneen lastensuojelun asiakkuuksia ja perheiden kerrottiin olleen tyytyväisiä mallin mukaiseen toimintaan osallisuuden lisääntymisen vuoksi. Kysymys on ennaltaehkäisevästä mallista, jonka tarkoituksena on paitsi huostaanottojen vähentäminen, myös henkilöstön työhyvinvoinnin parantaminen. (OKV/28/51/2018)

Lapin, Pohjois-Suomen sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastot

Apulaisoikeuskansleri teki tarkastus- ja ohjauskäynnin Lapin aluehallintovirastoon 25.4.2018 (OKV/7/51/2018), Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon 22.5.2018 (OKV/8/51/2018) ja Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon 5.6.2018 (OKV/9/51/2018). Käyntien aiheina olivat lastensuojelu sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja maakuntauudistus. Käynnillä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon keskusteltiin myös siitä, kuinka aluehallintovirasto on valmistautunut Euroopan unionin yleisen tietosuojaasetuksen voimaantuloon. Pohjois-Suomen aluehallintovirastoon tehdyllä tarkastuksella saatujen

tietojen perusteella apulaisoikeuskansleri otti omana aloitteenaan tutkittavaksi aluehallintoviraston lastensuojelua koskevien kantelujen käsittelyä ja käsittelyaikoja koskevan asian diaarinumerolla OKV/8/50/2018.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 6.11.2018 tarkastus- ja ohjauskäynnin Lounais-Suomen aluehallintovirastoon. Tilaisuuden aiheena oli aluehallintoviraston kuntien lastensuojeluun kohdistama valvonta, sen strategia ja viraston valvonnassaan tekemät havainnot. Käynnillä ilmeni, että kuntien lastensuojelussa on rakenteellisia ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden vähäiseen määrään ja siihen, ettei asiakaskirjausten tekemiselle ole varattu aikaa. Ongelmana tulivat esille myös lasten asiakassuunnitelmien puuttuminen ja suunnitelmissa olevat puutteet sekä lasten osallisuuden vähäisyys lastensuojeluasioiden käsittelyssä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan sijaishuoltoa antavat ammatilliset perhekodit ovat ongelmallisia, koska niiden toiminta on liian sääntelemätöntä. Lisäksi aluehallintoviraston havainnon mukaan kunnat eivät ulkoistaessaan sosiaalihuollon palveluja alihankintaketjujen vuoksi aina tiedä, mitä ne hankkivat ja keneltä. (OKV/21/51/2018)

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Apulaisoikeuskansleri teki 28.11.2018 tarkastus- ja ohjauskäynnin Itä-Suomen aluehallintovirastoon. Tilaisuuden aiheena oli aluehallintoviraston kuntien lastensuojeluun kohdistama valvonta, sen strategia ja viraston valvonnassaan tekemät havainnot. Käynnillä ilmeni samanlaisia ongelmia kuntien lastensuojelun toteuttamisessa kuin apulaisoikeuskanslerin muihin aluehallintovirastoihin tekemillä käynneillä: lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden riittämättömyys, vaihtuvuus ja rekrytointiongelmat, suuret asiakasmäärät sosiaalityöntekijää kohti, lastensuojelulaissa säädettyjen palvelutarpeen arvioinnin aloittamiselle ja loppuun saattamiselle säädettyjen määräaikojen ylittyminen sekä asiakassuunnitelmien ja asiakaskirjausten puutteet. Aluehallintovirasto näki valvontatyössään haasteena muun muassa sen, ettei aluehallintoviraston roolia valvojana tunnusteta, vaan sen samoin kuin viraston toimivallan katsottiin olevan valvottavien keskuudessa hämärtymässä. Vakavana ongelmana tuli esille se, että kuntien ja kuntayhtymien johdossa ei aina ymmärretä niille kuuluvaa vastuuta sosiaalihuollon järjestämisestä, minkä vuoksi se voi siirtyä yksityisille palveluntuottajille. Haasteena nähtiin myös lainsäädäntöuudistusten voimaantulo pikaisella aikataululla ja niiden vähäinen jalkauttaminen. (OKV/27/51/2018)

Ympäristöhallinto

Ympäristöhallintoa koskevissa seuraamuksiin johtaneissa ratkaisuissa oli kysymys asiakirjapyyntöjen asianmukaisesta käsittelystä, poikkeamislupahakemusten pitkistä käsittelyajoista, valituskelpoisen päätöksen tekemisestä valvonta-asiassa sekä aloitteeseen ja sähköpostiviesteihin vastaamisesta. Huoli siitä, että viranomainen ei ole riittävästi turvannut asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista, tuli myös kertomusvuonna esiin muutamissa kanteluissa. Oikeuskansleri ei kuitenkaan pääsääntöisesti puutu asiaan, johon on vielä mahdollista hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin tai jossa asian valmistelu- tai päätösprosessi on vielä kesken toimivaltaisessa viranomaisessa.

Ratkaisuja

Ministeriö

Valituskelpoisen päätöksen antaminen asiakirjapyyntöön

Kantelija oli esittänyt ministeriölle kirjallisen asiakirjapyynnön pyytäen kopiota eurokoodien SFS-standardeista. Ministeriö oli vastannut kantelijalle kirjallisesti ja todennut, että asiakirjapyyntöön ei voitu suostua, sillä standardisointijärjestölle kuuluvat standardien tekijänoikeudet estävät niiden maksuttoman ja vapaan julkaisemisen. Ministeriöllä on ainoastaan sopimukseen perustuva käyttöoikeus standardeihin ja sopimuksen mukaan standardeja ei saa luovuttaa ministeriön ulkopuolelle. Ministeriö ei antanut kantelijalle valituskelpoista päätöstä asiasta. Ministeriö oli vastauksessaan perustellut, että kun pyydettyjä asiakirjoja ei sen hallussa ollut, ei kielteinen vastaus edellyttänyt valituskelpoista päätöstä.

Oikeuskansleri kiinnitti ministeriön huomiota siihen, että ministeriön olisi tullut julkisuuslaissa säädettyä menettelyä käyttäen kertoa kantelijalle, että asiakirjan antamista koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja kysyä, haluaako hän näin meneteltävän. Halutessaan kantelijan olisi tullut saada asiakirjapyyntöönsä valituskelpoinen päätös (OKV/968/1/2017; ratkaisijana oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja esittelijänä Minna Ruuskanen).

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Poikkeamislupahakemusten käsittelyajat

Kantelussa arvosteltiin luonnonsuojelulaissa rauhoitettuja lajeja koskevien poikkeamislupahakemusten käsittelyaikoja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa (ELY-keskus). Käsittelyajat kysymyksessä olevassa viidessä tapauksessa olivat olleet 13–17 kuukautta.

Selvityksestä ja poikkeamislupapäätöksistä voitiin todeta, että kysymyksessä olevat asiat eivät olleet olleet yksinkertaisia. Hallintolain mukaisesti viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Kaikissa viidessä tapauksessa oli hakemusta täydennetty tai siihen oli tullut lisäselvitystä. Ainakin yhdessä tapauksessa hakemusta oli pyydetty täydentämään. Kaikissa viidessä tapauksessa oli pyydetty asiantuntijalausuntoa Luonnonvarakeskuksesta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi päätöksessään, että viranomaisen on järjestettävä toimintansa siten, ettei yksilön oikeuksia vaaranneta myöskään, kun asiat ovat ruuhkautuneet. Hän totesi myös, että laillisuusvalvontakäytännössä resurssipulaa ei ole hyväksytty perusteluksi käsittelyn viipymiselle.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, ettei asioita ollut käsitelty ELY-keskuksessa ilman aiheetonta viivytystä. Hän kiinnitti ELY-keskuksen huomiota perustuslain 21 §:n 1 momentin sekä hallintolain 7 ja 23 §:n noudattamiseen (OKV/2302/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Kunnallinen ja muu itsehallinto

Terveyshaittaa koskevan asian päättäminen

Kuntien ympäristöterveydenhuollon terveystarkastaja oli tehnyt tarkastuksen jätteenpoltosta epäiltyjen henkilöiden osoitteessa kantelijoiden tekemän ilmoituksen perusteella. Tarkastuskertomusta käsitellyt ympäristöterveydenhuollon johtoryhmä oli katsonut, ettei jätteenpoltosta ollut sellaista näyttöä, että siitä aiheutuisi lähistöllä asuville terveyshaittaa. Johtoryhmä oli myös päättänyt, ettei asiaa ollut tarpeen viedä sosiaali- ja terveyslautakuntaan. Kantelijat eivät olleet saaneet kirjallista ratkaisua vireille panemaansa valvonta-asiaan.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että ilmoituksen tekijän oikeusturva ei aina vaadi päätöksen tekemistä. Kuitenkin tässä tapauksessa, kun ilmoituksen tekijä ja viranomainen ovat erimielisiä haitan esiintymisestä tai sen poistamiseksi tarvittavista toimenpiteistä, viranomaisen tulisi päättää hallinnon selvitettäväksi tuotu asia yksiselitteisesti ja antaa siitä tieto ilmoituksen tekijälle. Hallinnolle esitetty vaatimus toimenpiteisiin ryhtymiseksi tulisi ratkaista joko oikeudellisen kannanoton sisältävällä päätöksellä tai päätöksellä, jossa vaatimukset jätetään tutkimatta. Jos valvontaviranomainen katsoo, että enempiin toimenpiteisiin ei ole perusteita ryhtyä, sen olisi tehtävä siitä perusteltu päätös.

Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kuntien ympäristöterveydenhuollon huomiota velvollisuuteen tehdä terveyshaittaa koskevassa asiassa perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen päätös sekä noudattaa tähän liittyviä hallintolain säännöksiä (OKV/227/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Asiakirjapyynnön käsittely

Kaupunki oli järjestänyt vapaamuotoisen tilaisuuden, jonka aiheena oli ollut kantelijoiden epäilemä naapureidensa harjoittama luvaton jätteenpoltto. Tapaamisessa olivat mukana kantelijat, heidän naapurinsa ja kaupungin ympäristösihteerit. Tarkoituksena oli ollut laatia neuvottelusta muistio tai pöytäkirja siinä tapauksessa, että neuvottelussa päädytään sovintoon osapuolten välillä. Koska sovintoa ei ollut syntynyt, myöskään muistiota ei ollut laadittu. Tästä oli ilmoi-

tettu kantelijoille. Kantelijat ilmoittivat kuitenkin sähköpostitse ympäristösihteerille tarvitsevansa pöytäkirjan kokouksesta, jossa heidän naapurinsa olisi määrätty tekemään oma jätesopimus ja josta ilmenisi päätetty asia ja paikalla läsnä olleet henkilöt.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen mukaan julkisuuslaissa ei ole erikseen säännelty sitä, tuleeko viranomaisen noudattaa siinä säänneltyä menettelyä myös tapauksissa, joissa viranomaisella ei ole pyydettyä asiakirjaa. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat kuitenkin ratkaisukäytännössään pitäneet näissäkin tapauksissa perustellumpana noudattaa julkisuuslain menettelysäännöksiä, sillä asiaa on arvioitu viranomaiselta asiakirjaa pyytäneen henkilön oikeusturvan näkökulmasta.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesikin, että kantelijoiden lähettämä sähköpostiviesti voitiin tulkita julkisuuslain mukaiseksi asiakirjapyynnöksi. Näin tulkiten ympäristösihteerin olisi tullut kertoa kantelijoille, että asiakirjan antamista koskeva asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, ja hänen olisi tullut tiedustella, haluavatko kantelijat näin tehtävän. Kantelijoiden olisi halutessaan tullut saada kaupungin asianomaiselta viranomaiselta perusteltu ja valituskelpoinen päätös asiakirjapyyntöönsä. Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi kuitenkin vielä erikseen, että viranomaisella ei ole julkisuuslakiin perustuvaa velvollisuutta laatia jälkeenpäin halutunlaista asiakirjaa.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen saattoi kaupungin tietoon näkemyksensä julkisuuslain mukaisesta menettelystä asiakirjapyynnön käsittelyssä (OKV/1010/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Minna Pulkkinen).

Aloitteeseen vastaaminen

Kaupungin tekninen lautakunta oli käsitellyt kantelijan kesäkuun puolivälissä 2011 tekemän tonttiliittymää ja kadun rakentamista koskevan aloitteen vasta elokuussa 2017 sen jälkeen, kun asiaa oli oikeuskanslerinvirastosta tiedusteltu kanteluasiaan perehtymiseksi. Kaupungilta oli vastattu kantelijan ”useisiin aloitteisiin” kesäkuun alussa 2011, minkä jälkeen kantelija oli toimittanut kirjeen kaupunginjohtajalle ja aloitteen teknisille lautakunnalle määrärahan varaamiseksi kirjelmässä mainittuihin hankkeisiin. Kaupunki esitti selvityksessään, että kaupungin yhdyskuntatoimessa oli vuonna 2011 työvoimavajeesta johtuvaa ruuhkaa. Selvityksen mukaan kantelijan asia oli jätetty enemmälti käsittelemättä, koska katuosuuden rakentaminen ei ollut vieläkään ajankohtaistunut.

Apulaisoikeuskansleri totesi, että aloitteeseen tai kirjeeseen vastaaminen on hallintomenettelyllisenä kysymyksenä erotettava asian sisällöllisestä käsittelystä ja esitettyjen vaatimusten mukaisesti toimimisesta. Perustuslain oikeusturvasäännös ja hyvän hallinnon vaatimuksia ilmentävät hallintolain säännökset edellyttävät, että hallinnon asiakkaalle vastataan hänen esittämäänsä vaatimukseen tai aloitteeseen ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa. Kuntalain mukaista aloitetta koskevat lisäksi erityiset säännökset. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti kaupunginhallituksen huomiota hyvän hallinnon vaatimuksiin ja kuntalain säännöksiin aloitteen käsittelemisestä. Kaupunki ei ollut menetellyt lain eikä omien hallinto- ja johtosääntöjensä mukaisella tavalla (OKV/1260/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Tieto- ja asiakirjapyyntöihin vastaaminen

Kantelijat olivat olleet useaan otteeseen yhteydessä rakennusvalvontaan naapurin luvattoman terassi- ja aitarakennelman vuoksi ja pyytäneet asiaa koskevia tietoja ja muun muassa lupa-asiakirjoja. Heidän tiedusteluihinsa ja asiakirjapyyntöihinsä ei kuitenkaan ollut vastattu, tai niihin oli vastattu puutteellisesti ja ristiriitaisesti. Asia muuttui valvonta-asiasta toimenpidelupa-asiaksi. Naapurille myönnettiin toimenpidelupa kantelijoita kuulematta, ja lautakunta kumosi toimenpidelupapäätöksen ja palautti asian uudelleen valmisteltavaksi. Kaupunki esitti selvityksessään tieto- ja asiakirjapyyntöihin vastaamatta jättämisen syyksi muun muassa sähköisen asianhallintajärjestelmän ongelmat ja rakennusvalvonta lisäksi puutteelliset resurssit. Kaupunki katsoi, että kuulemisessa ja tietojen antamisessa tapahtuneet virheet korjautuvat, kun lupaprosessi valmistellaan uudelleen. Asiaa ei kantelua ratkaistaessa ollut vielä ratkaistu uudelleen.

Apulaisoikeuskansleri totesi, ettei asiassa ollut menetelty viranomaisen palveluperiaatetta, neuvontavelvollisuutta, käsittelyn viivytyksettömyyttä ja asiakirjan antamista koskevien säännösten mukaisesti. Hän kiinnitti kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialan huomiota mainittujen säännösten noudattamiseen ja asioiden hyvän hallintotavan mukaiseen käsittelyyn. Lisäksi hän saattoi päätöksen kaupunginhallituksen tietoon, koska selvityksestä ilmeni, että kaupungin rakennusvalvontayksikkö ja konsernihallinnon hallintoyksikkö olivat pitäneet osasyynä asian pitkittymiseen sekä tieto- ja asiakirjapyyntöihin vastaamattomuuteen puutteellisia resursseja. Hän pyysi kaupunginhallitusta ilmoittamaan vuoden 2018 loppuun mennessä, miten kantelijoiden tieto- ja asiakirjapyyntöihin oli vastattu. Lisäksi hän pyysi ilmoittamaan, kun kantelussa tarkoitettu lupa-asia oli ratkaistu uudelleen.

Kaupungin rakennusvalvontayksikkö ilmoitti pyydetyssä määräajassa, että toimenpidelupa oli hakijan kanssa sovittu raukeamaan. Lisäksi selostettiin, miten kantelijoiden tieto- ja asiakirjapyyntöihin oli vastattu. Kaupunginhallitus oli apulaisoikeuskanslerin ratkaisun jälkeen päättänyt pyytää kaupungin ympäristö- ja lupapalveluiden toimialalta viipymättä selvitystä, mihin toimenpiteisiin ryhdytään tai on ryhdytty, jotta tapaus ei toistu. Vt. rakennusvalvontapäällikkö ilmoitti kaupunginhallituksen selvityspyynnön johdosta, että toimenpidelupien käsittelyä on pyritty selkeyttämään rakennusjärjestyksen muutoksella. Lisäksi rakennusvalvontayksikkö oli siirtynyt rakennus- ja toimenpidelupien käsittelyssä täysin sähköiseen toimintamalliin, joka mahdollistaa rakennuslupaprosessien ajantasaisen seurannan. Asiakirja- ja tietopyynnöt tullaan jatkossa ohjaamaan sähköiseen asiointijärjestelmään, eikä tietopyyntöjen käsittely näin ole yksittäisen työntekijän varassa (OKV/1925/1/2017; ratkaisijana apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen ja esittelijänä Anu Räty).

Yhteydenottoihin vastaaminen

Kantelija oli ollut tyytymätön kaupungin ympäristöjohtajan menettelyyn asiassa, joka liittyi muun muassa kaupungin löytöeläintilastoihin ja eräisiin pöytäkirjamerkintöihin. Hän oli lähettänyt asiaan liittyviä viestejä ja toimenpidepyyntöjä tahoille, joiden katsoi olevan kaupungin hallinnossa hierarkkisesti ympäristöjohtajaa ylemmällä tasolla. Nämä eivät kuitenkaan olleet selvityksen mukaan vastanneet kantelijan viesteihin tai ilmoittaneet siirtävänsä asian jonkun muun hoidettavaksi. Selvityksessään kaupunki ilmoitti, että viesteihin on kaupungin puolesta vastannut ympäristöjohtaja, joka on parhaiten voinut antaa vastauksia kantelijan esittämiin yksityiskohtaisiin asiakysymyksiin. Selvityksestä ei käynyt il-

mi, oliko selvityksen kaupungin puolesta antanut talousjohtaja kuullut kaupunginjohtajaa ja kaupunginhallituksen puheenjohtajaa apulaisoikeuskanslerin selvityspyynnön mukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi hyvään hallintotapaan kuuluvan, että viranomainen lähtökohtaisesti vastaa kaikkiin riittävän selkeisiin ja ymmärrettäviin yhteydenottoihin. Vastaamisvelvollisuus ei kuitenkaan koske asiattomia tai lähinnä mielenilmauksiksi katsottavia yhteydenottoja, joihin lähettäjä ei selvästikään odota vastausta. Viestin sisällöstä riippuu, vastataanko siihen sisällöllisesti vai ohjataanko viestin lähettäjä esimerkiksi jonkin toisen viranomaisen tai viranhaltijan puoleen asiansa hoitamiseksi. Riittävän selkeään ja asialliseen viestiin tulee siten vastata riippumatta siitä, ryhtyykö viranomainen sen johdosta selvittämään asiaa tai toimimaan viestissä mahdollisesti esitetyn pyynnön tai vaatimuksen mukaisesti. Vastaus voi tapauksesta riippuen olla viittaus jonkin toisen viranhaltijan jo antamaan vastaukseen tai lyhytkin ilmoitus siitä, että asia kuuluu toisen viranhaltijan tai viranomaisen käsiteltäväksi. Hyvän hallintotavan mukaisena menettelynä ei voitu pitää kaikkien viestien siirtämistä suoraan viranhaltijalle, jonka menettelyyn lähettäjä on ollut tyytymätön.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen kiinnitti kaupungin huomiota kaupungin asianomaisen tahon velvollisuuteen vastata sille osoitettuihin viesteihin. Kaupungin talousjohtajan huomiota kiinnitettiin lisäksi perustuslain säännökseen, jonka mukaan viranomaisella ja muulla julkista tehtävää hoitavalla on velvollisuus antaa oikeuskanslerille tämän laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemat tiedot (OKV/79/1/2018; ratkaisijana apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen ja esittelijänä Anu Räty).

7

Tilastot

Tehtävät ja toimenpiteet

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatointen lainmukaisuuden valvonta

Valtioneuvoston yleisistunnot ja esittelyt tasavallan presidentille

Istunnot

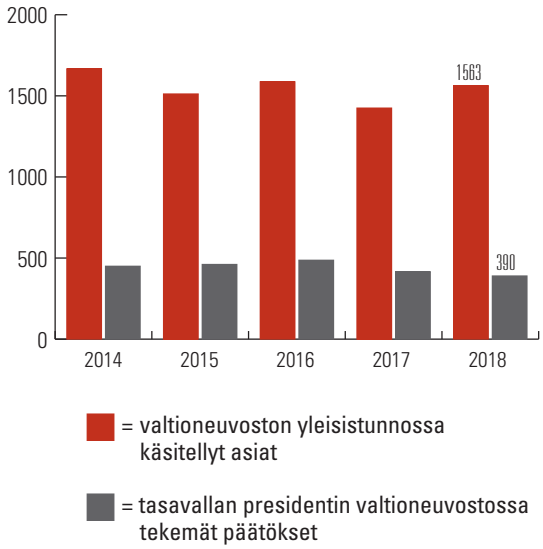
Valtioneuvoston yleisistunto	55
Esittely tasavallan presidentille	25

Käsitellyt asiat

Valtioneuvoston yleisistunto	1 563
Esittely tasavallan presidentille	390

Tarkastetut pöytäkirjat

Valtioneuvoston yleisistunto	20
Esittely tasavallan presidentille	8



Lausunto- ja kannanottopyynnöt

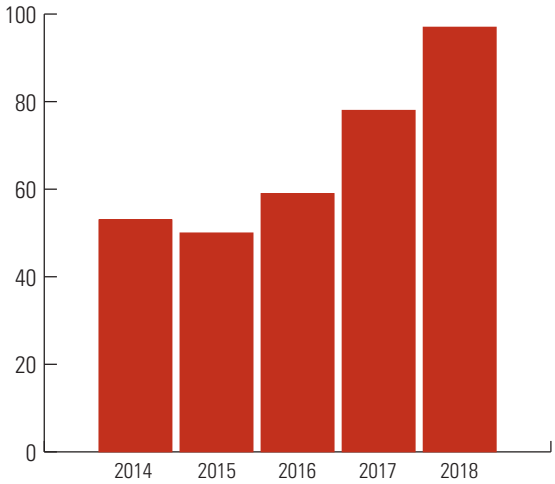
Vireille tulleet

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriöt	97
Muut viranomaiset	47
Yhteensä	144

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto	93
2) muu kannanotto	1
3) muu toimenpide	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	7
Yhteensä	102



= 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

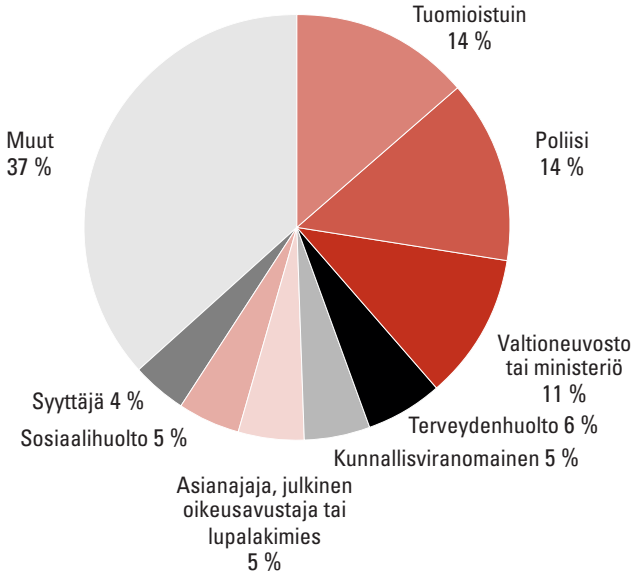
Vireille tulleet kantelut 2 088

Kantelut koskivat seuraavia viranomaisia tai asiaryhmiä

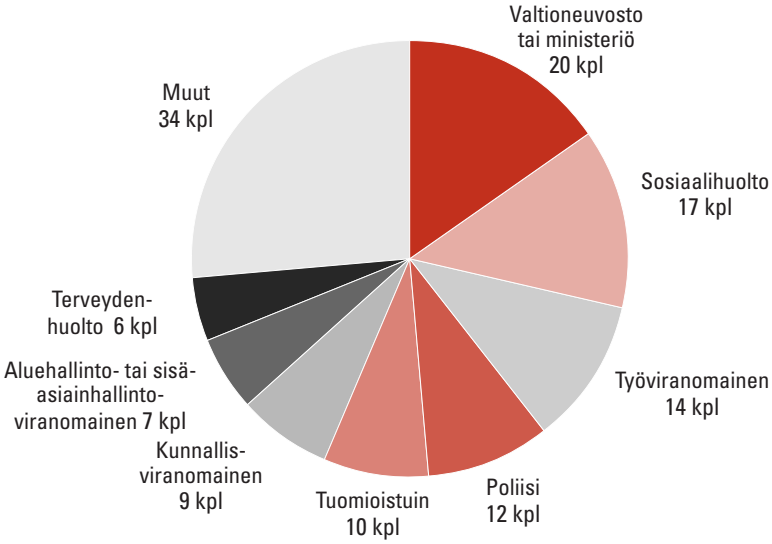
1) valtioneuvosto tai ministeriö	280
2) yleinen tuomioistuin, rikosasia	78
3) yleinen tuomioistuin, muu asia	192
4) hallintotuomioistuin	62
5) erityistuomioistuin	24
6) syyttäjäviranomainen	101
7) poliisiviranomainen	350
8) ulosottoviranomainen	65
9) vankeinhoitoviranomainen	9
10) muu oikeushallintoviranomainen	39
11) ulkoasiainhallintoviranomainen	7
12) aluehallintoviranomainen tai sisäasiainhallintoviranomainen	82
13) puolustushallintoviranomainen	9
14) veroviranomainen	41
15) muu valtiovarainviranomainen	41
16) opetusviranomainen	68
17) maa- ja metsätalousviranomainen	24
18) liikenne- ja viestintäviranomainen	31
19) elinkeinoviranomainen	25
20) sosiaalihuolto	114
21) sosiaalivakuutus	79
22) työsuojelu tai muu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan kuuluva asia	7
23) terveydenhuolto	139
24) työviranomainen	76
25) ympäristöviranomainen	40
26) kunnallisviranomainen	135
27) kirkollisviranomainen	5
28) muu viranomainen tai julkista tehtävää hoitava	97
29) asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai lupalakimies	125
30) yksityisoikeudellinen asia	53
31) muu asia	125

Yhteensä (yksi kantelu voi koskea useaa viranomaista tai asiaryhmää) ... 2 523

Vireille tulleet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Seuraamuksiin johtaneet kantelut, suurimmat kohderyhmät



Ratkaistut kantelut 1 963

Selvittämistoimia edellyttäneet kanteluasiat

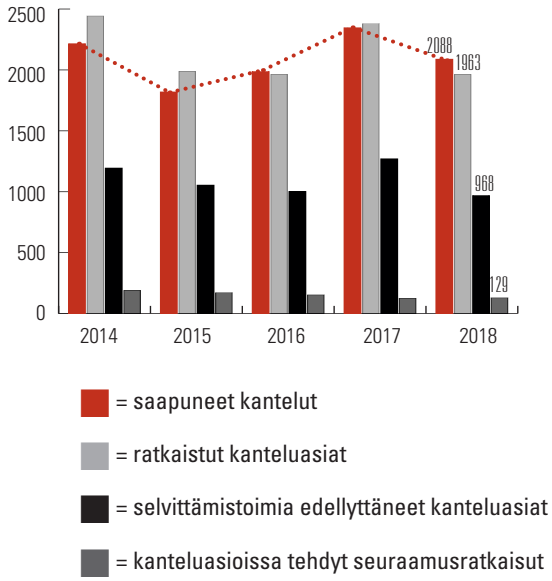
Aiheutuneet toimenpiteet

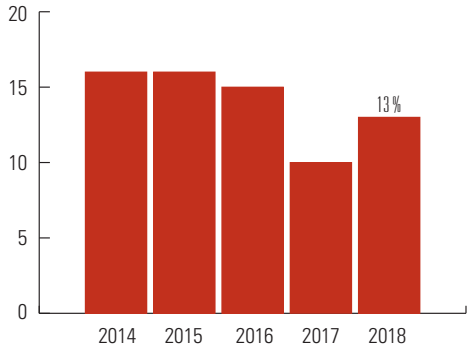
1) syyte	–
2) huomautus	3
3) käsitys tai ohje	107
4) esitys	1
5) muu kannanotto	3
6) muu toimenpide	5
7) korjaus käsittelyn aikana	10
Virheellistä menettelyä ei todettu	839
Yhteensä	968

Kanteluasiat, jotka eivät edellyttäneet selvittämistoimia

1) ei kuulunut oikeuskanslerin toimivaltaan	215
2) oli vireillä toimivaltaisessa viranomaisessa tai oli muutoksenhakumahdollisuus	226
3) siirrettiin eduskunnan oikeusasiamiehelle	41
4) siirrettiin valtakunnansyyttäjälle	2
5) siirrettiin Suomen Asianajajaliittoon	9
6) siirrettiin toimivaltaiselle viranomaiselle	13
7) oli niin epäselvä, ettei voitu tutkia	190
8) raukesi kantelun peruuttamisen takia tai muulla perusteella	314
9) koski yli kaksi vuotta vanhaa asiaa	111
Yhteensä	1 121

Yksi kantelu voi aiheuttaa useampia toimenpiteitä.





= seuraamusratkaisujen osuus kaikista selvittämistoimia edellyttäneistä kanteluasioista (%)

(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	5 254
Tarkastetut tuomiot	5 511
Tarkastuksen perusteella vireille pannut asiat	80

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	1
2) huomautus	6
3) käsitys tai ohje	14
Ei aihetta toimenpiteeseen	8
Yhteensä	29

Tuomarien virkarikosasiat

Ilmoitukset oikeuskanslerille

1) hovioikeus	3
2) poliisi	27
Yhteensä	30

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) syyte	1
2) huomautus	3
3) käsitys tai ohje	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	36
Yhteensä	41

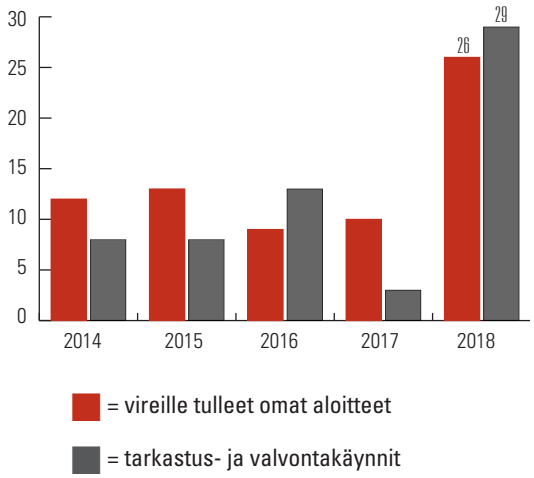
Omat aloitteet ja tarkastukset

Vireille tulleet omat aloitteet 26

Ratkaistut omat aloitteet
Aiheutuneet toimenpiteet
1) esitys 2
2) käsitys tai ohje 6
Ei aihetta toimenpiteeseen 4

Yhteensä 12

Tarkastus- ja valvontakäynnit 29



Asianajajien, julkisten oikeusavustajien ja luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien toiminnan valvonta

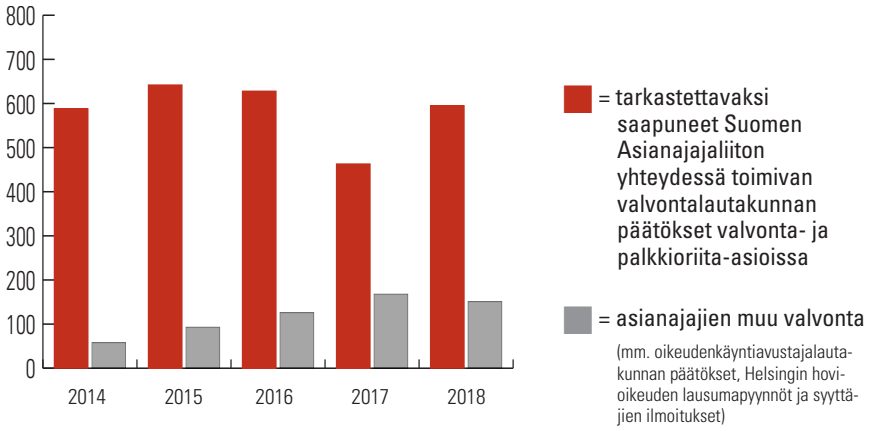
Vireille tulleet

1) valvonta- ja palkkioriita-asiat	595
2) asianajajien muu valvonta (mm. oikeudenkäyntiavustajalautakunnan päätökset, Helsingin hovioikeuden lausumapyynnöt ja syyttäjien ilmoitukset)	151
Yhteensä	746

Ratkaistut

Aiheutuneet toimenpiteet

1) kirjallinen lausunto	34
2) muu toimenpide	3
3) siirto valvontalautakuntaan	4
4) oli vireillä	1
Ei aihetta toimenpiteeseen	697
Yhteensä	739



Työtilanne

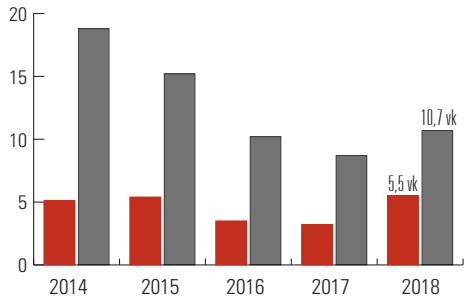
Vuonna 2018 vireille tulleet asiat

Kanteluasiat	2 088
Muut laillisuusvalvonta-asiat	1 061
Yhteensä	3 149

Vuonna 2018 ratkaistut asiat	2 950

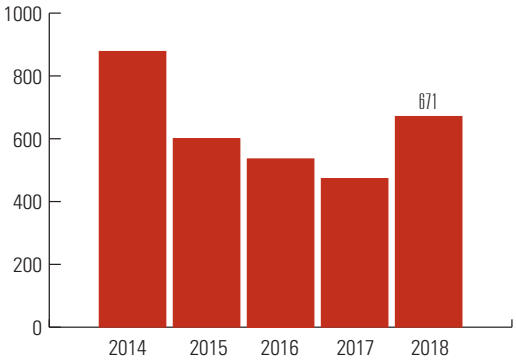
Vuoden 2018 lopussa vireillä olleet asiat

Vuonna 2017 tulleita kanteluasioita	1
Vuonna 2017 tulleita muita asioita	7
Vuonna 2018 tulleita asioita	663
Yhteensä	671



= ratkaistujen kanteluasioiden mediaanikäsittely-aika (viikkoa)

= ratkaistujen kanteluasioiden keskimääräinen käsittelyaika (viikkoa)



= vuoden lopussa vireillä olleet asiat (sisältää kanteluasiat ja muut laillisuusvalvonta-asiat)

Vuoden 2018 lopussa oli vireillä 506 kanteluasiaa, joista yksi oli ollut vireillä yli yhden vuoden.

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.

Oikeuskanslerinviraston työjärjestys

Annettu Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2007

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 12 §:n 2 momentin ja oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (253/2000) 3 §:n nojalla vahvistan, kuultuani tämän työjärjestyksen 2 §:n osalta apulaisoikeuskansleria, seuraavan oikeuskanslerinviraston työjärjestyksen:

Yleistä

1 §

Soveltamisala

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sekä oikeuskanslerinviraston osastojen ja yksikköjen sekä henkilöstön tehtävistä ja työnjaosta ovat sen ohessa, mitä perustuslaissa sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja oikeuskanslerinvirastosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (253/2000) on säädetty, voimassa tämän työjärjestyksen määräykset.

2 §

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin välinen työnjako

Oikeuskansleri ratkaisee ensisijaisesti asiat, jotka koskevat

1) eduskuntaa,
2) tasavallan presidenttiä,
3) valtioneuvostoa ja sen jäseniä sekä ministeriöitä,
4) ylimpiä virkamiehiä,
5) oikeuskanslerinvirastoa,
6) kansainvälistä yhteistoimintaa ja kansainvälisiä asioita,
7) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua,
8) asianajajien valvontaa,
9) oikeuskanslerin lausuntoja ja
10) periaatteellisia tai laajakantoisia kysymyksiä.

Apulaisoikeuskansleri ratkaisee asiat, jotka koskevat
1) oikeuskanslerille tehtyjä kanteluja sikäli kuin ne eivät kuulu oikeuskanslerin ratkaistaviksi,
2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevia virkasyyteasioita,
3) tuomittuja rangaistuksia ja niistä aiheutuvia toimenpiteitä,
4) ylimääräistä muutoksenhakua ja
5) muita sellaisia kysymyksiä, jotka eivät kuulu ensisijaisesti oikeuskanslerille.

Apulaisoikeuskansleri tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Apulaisoikeuskansleri toimittaa myös tuomioistuinten ja muiden viranomaisten tarkastuksia.

Oikeuskansleri voi jonkin asian tai asiaryhmän käsittelemisestä määrätä toisinkin kuin mitä edellä on määrätty. Jos on epäselvää, kenen ratkaistavaksi jokin asia kuuluu, siitä päättää oikeuskansleri.

3 §
Johtoryhmä

Oikeuskanslerinvirastoa ja sen toimintaa koskevien asioiden käsittelyä varten on neuvoa-antavana elimenä johtoryhmä. Johtoryhmään kuuluvat puheenjohtajana oikeuskansleri ja varapuheenjohtajana apulaisoikeuskansleri sekä jäseninä kansliapäällikkö, osastopäälliköt, tiedottaja ja henkilöstökokouksen vuodeksi kerrallaan nimeämät kaksi henkilöstön edustajaa. Johtoryhmän sihteerinä toimii henkilöstösihteeri.

Johtoryhmä kokoontuu oikeuskanslerin kutsusta. Puheenjohtaja ratkaisee, mitä asioita johtoryhmän kokouksessa käsitellään.

Osastot ja yksiköt

4 §
Valtioneuvostoasiain osasto

Valtioneuvostoasiain osastossa käsiteltävät asiat:
1) valtioneuvoston valvontaa koskevat asiat,
2) valtioneuvoston valvontaan liittyvät kanteluasiat,
3) asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvontaa koskevat asiat,
4) kansainvälisiä laillisuusvalvontajärjestöjä koskevat asiat sekä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä koskevat kansainväliset asiat,
5) Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat asiat, sekä
6) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu.

5 §

Oikeusvalvontaosasto

Oikeusvalvontaosastossa käsiteltävät asiat:

1) oikeuskanslerille tehdyt kantelut sekä tuomioistuinten valvontaa ja muuta laillisuusvalvontaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu valtioneuvostoasiain osaston käsiteltäviin,
2) tuomioistuinlaitoksen virkamiehiä koskevat virkasyyteasiat,
3) rangaistustuomioiden tarkastaminen,
4) ylimääräistä muutoksenhakua koskevat asiat,
5) osaston toimialaan kuuluvien lausuntojen valmistelu,
6) avustaminen valtioneuvoston valvontaa koskevissa asioissa, sekä
7) avustaminen kansainvälisissä asioissa sen mukaan kuin erikseen määrätään.

6 §

Hallintoyksikkö

Hallintoyksikössä käsiteltävät asiat:

1) viraston sisäistä hallintoa ja taloutta koskevat asiat,
2) kansainvälistä yhteistoimintaa koskevat asiat, jolleivät ne kuulu muiden osastojen käsiteltäviin,
3) henkilöstökoulutusta koskevat asiat,
4) oikeuskanslerin kertomuksen toimittaminen,
5) tiedotusta koskevat asiat, sekä
6) muut oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävät asiat, jotka eivät kuulu kummankaan osaston käsiteltäviin.

7 §

Erikseen määrätty käsittely

Oikeuskansleri voi määrätä asian käsiteltäväksi muussa osastossa tai yksikössä kuin 4–6 §:ssä määrätään tai yhteisesti useassa niistä.

8 §

Virkamiesten sijoittaminen

Oikeuskansleri päättää, kun osastopäälliköitä on kuultu, kansliapäällikön esittelystä virkamiesten sijoittamisesta osastoihin ja yksiköihin.

Virkamiesten tehtävät ja sijaisuudet

9 §

Kansliapäällikkö

Kansliapäällikön tehtävänä on:

1) johtaa oikeuskanslerinviraston sisäistä toimintaa sekä huolehtia sen tuloksellisuudesta ja kehittämisestä,
2) esitellä oikeuskanslerinviraston työjärjestys,
3) valmistella oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnittelua sekä talousarviota koskevat asiat,
4) käsitellä virkojen täyttämistä, virkavapauden myöntämistä, virkasuhteen päättymistä ja virkajärjestelyjä koskevat asiat sekä muut henkilöstöasiat,
5) huolehtia oikeuskanslerin kertomuksen valmistelusta,
6) jakaa käsiteltävät asiat osastojen ja hallintoyksikön kesken,
7) osallistua oikeuskanslerin lausuntojen valmisteluun, sekä
8) käsitellä muut asiat, jotka oikeuskansleri niiden laadun vuoksi antaa hänen käsiteltäväkseen.

Kansliapäällikkö toimii hallintoyksikön päällikkönä, jota soveltuvin osin koskevat 10 §:n 1 ja 3 momentin määräykset.

Kansliapäällikön tulee seurata osastojen ja yksiköiden työmäärien kehitystä ja tarvittaessa tehdä ehdotuksia muutoksiksi virkamiesten sijoitukseen tai muiksi järjestelyiksi.

10 §

Osastopäällikkö

Osastopäällikön tehtävänä on:

1) johtaa ja kehittää osaston toimintaa sekä vastata sen toiminnan tuloksellisuudesta,
2) valvoa, että osastolle kuuluvat asiat käsitellään huolellisesti, joutuisasti ja tehokkaasti,
3) huolehtia siitä, että osaston virkamiehet saavat tarpeellista ohjausta tehtävissään,
4) jakaa osastossa käsiteltävät asiat osaston virkamiesten valmisteltaviksi ja esiteltäviksi,
5) valmistella ja esitellä tärkeimmät osastolle kuuluvat asiat, sekä
6) suorittaa oikeuskanslerin erikseen määräämät tehtävät.

Osastopäällikön on asioita jakaessaan pyrittävä antamaan esittelijäneuvokselle erityisesti tärkeimpiä asioita, samanlaatuiset asiat samalle henkilölle ja jakamaan osaston työmäärä tasaisesti osaston virkamiesten kesken.

Osastopäällikön on tarvittaessa järjestettävä osaston henkilöstön kokouksia osaston toiminnan kehittämiseksi ja osastoa koskevien kysymysten käsittelemiseksi.

Valtioneuvostoasiain osaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sekä valmistella ja esitellä oikeuskanslerin lausuntoja.

Oikeusvalvontaosaston osastopäällikön tehtävänä on myös osallistua valtioneuvoston toiminnan valvontaa koskeviin tehtäviin sen mukaan kuin oikeuskansleri määrää.

11 §
Esittelijät
Esittelijöinä toimivien tehtävänä on valmistella ja esitellä heille jaetut asiat oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaistaviksi sen mukaan kuin edellä 2 §:ssä on määrätty.

12 §
Henkilöstösihteeri
Henkilöstösihteerin tehtävänä on oikeuskanslerinviraston henkilöstö-, talous-, koulutus- ja muiden hallintoasioiden valmistelu, kirjanpito sekä viraston nimikirjan pitäminen.

13 §
Tiedottaja
Tiedottajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston ulkoisesta ja sisäisestä tiedottamisesta ja avustaa oikeuskanslerin kertomuksen valmistelussa.

14 §
Informaatikko
Informaatikon tehtävänä on toimia oikeuskanslerinviraston kirjaston hoitajana ja vastata osaltaan viraston tietopalvelutoiminnasta sekä tietolähteiden suunnittelu-, haku- ja ylläpitotehtävistä.

15 §
Notaarit
Notaarit, joista kaksi toimii ensisijaisesti oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sihteereinä, avustavat osastonsa esittelijöitä näiden valmisteltavina olevissa asioissa sekä suorittavat osastopäällikön antamia tehtäviä. Erikseen määrätään siitä, keitä esittelijöitä kukin notaari ensisijaisesti avustaa.

16 §
Kirjaaja
Kirjaajan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston kirjaamo- ja arkistotoiminnoista sekä niihin liittyvästä yleisöpalvelusta.

17 §

ATK-suunnittelija

Atk-suunnittelijan tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston atk-laitteiden, tietoverkon ja viraston tietokantojen ylläpidosta, pitää yhteyttä laitteiden toimittajiin ja valtioneuvoston muuhun atk-henkilöstöön, toimia viraston mikrotukihenkilönä sekä osallistua oikeuskanslerin kertomuksen tekniseen laadintaan.

18 §

Ylivirastomestari

Ylivirastomestarin tehtävänä on huolehtia oikeuskanslerinviraston virastopalveluista ja kalustohankintojen toteuttamisesta sekä pitää irtaimistorekisteriä.

Ylivirastomestari on virastomestarin ja vahtimestarin esimies.

19 §

Muut virkamiehet

Muiden virkamiesten tulee suorittaa ne tehtävät, jotka heille viran tehtävänkuvauksen taikka erikseen annettujen määräysten mukaan kuuluvat.

20 §

Erikseen määrätyt tehtävät

Oikeuskansleri määrää jonkun esittelijöistä toimimaan käyttäjiä edustavana atk-yhdyshenkilönä.

Kaikki virkamiehet ovat lisäksi velvollisia suorittamaan heille erikseen määrätyt tehtävät.

21 §

Sijaisuudet

Kansliapäällikön ja osastopäällikön estyneinä ollessa heidän sijaisinaan toimivat oikeuskanslerin määräämät virkamiehet.

Muista sijaisuuksista määrää kansliapäällikkö tai osastopäällikkö.

Asioiden ratkaiseminen

22 §

Esittely ja toimituskirjan allekirjoittaminen

Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri ratkaisevat, jolleivät he yksittäistapauksessa toisin päätä, esittelystä heidän ratkaistavikseen kuuluvat asiat.

Kansliapäällikkö ratkaisee päätettävikseen kuuluvat asiat ilman esittelyä.

Esittelijä hankkii tietoja ja selvityksiä vireillä olevissa asioissa, jollei asian laadusta johdu, että ratkaisijan on siitä päätettävä.

Esittelystä ratkaistavissa asioissa toimituskirjan varmentaa esittelijä.

Esittelijän kirjeen allekirjoittaa esittelijä yksin. Milloin esittelijän kirje on oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin ratkaisusta laadittu toimituskirja, tämän tulee käydä kirjeestä ilmi.

23 §

Ratkaisuvalta oikeuskanslerinvirastoa koskevissa asioissa

Oikeuskansleri ratkaisee oikeuskanslerinvirastoa koskevat asiat, joiden ratkaisemisesta ei toisin säädetä oikeuskanslerinvirastosta annetussa asetuksessa (253/2000) tai määrätä jäljempänä tässä pykälässä.

Asiakirjojen julkisuutta koskevat asiat ratkaisee se, jonka ratkaistavaa asiaa pyyntö koskee. Muussa tapauksessa ja arkistossa olevien asiakirjojen osalta siitä päättää kansliapäällikkö.

Kansliapäällikkö ratkaisee jäljempänä mainituin poikkeuksin ne asiat, jotka koskevat oikeuskanslerinviraston toimintaa varten käytettävissä olevien määrärahojen käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta, henkilöstökoulutusta sekä asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia.

Osastopäällikkö ratkaisee oikeuskanslerin vahvistamassa oikeuskanslerinviraston sisäisessä määrärahojen jakopäätöksessä osaston käyttöön osoitettujen määrärahojen osalta niiden käyttöä, matkalaskuja ja kustannusten korvausta sekä osaston henkilöstökoulutusta koskevat asiat.

Erinäisiä määräyksiä

24 §

Saapuneet asiat

Kirjaajan on kirjatessaan virastoon saapuneet asiakirjat tehtävä niihin ja diaariin merkintä siitä, minkä osaston tai yksikön käsiteltäväksi asia kuuluu.

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustuttua saapuneisiin asiakirjoihin kansliapäällikkö tarkistaa asioiden jaon.

Osastopäällikkö, jolle hänen osastolleen tulevat asiakirjat toimitetaan, jakaa asiat osastonsa virkamiesten kesken.

Jos ilmenee epäselvyyttä, mille osastolle tai yksikölle asia kuuluu, kansliapäällikkö määrää, missä se on käsiteltävä.

25 §

Päätösluettelo

Virastossa ratkaistavista asioista, joista ei laadita toimituskirjaa, pidetään päätösluetteloa.

Päätösluettelosta tulee käydä ilmi, mitä päätös koskee, päätöksen päiväys ja numero sekä asian ratkaisija, esittelijä ja niiden nimet, joille päätösluettelosta on annettu jäljennös.

25 a § (lisätty 19.9.2016, voimaan 1.10.2016)

Virkavapaudet

Harkinnanvaraisen virkavapauden myöntämisestä säädetään oikeuskanslerinvirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä.

Muuta virkavapautta koskevan asian ratkaisee ilman esittelyä kansliapäällikön osalta oikeuskansleri, osastopäällikön osalta kansliapäällikkö, osaston virkamiehen osalta osastopäällikkö ja hallintoyksikön virkamiehen osalta kansliapäällikkö.

26 § (muutettu 19.9.2016, voimaan 1.10.2016)

Vuosilomat

Oikeuskansleri päättää itse vuosilomastaan. Vuosiloman myöntää apulaisoikeuskanslerille ja kansliapäällikölle oikeuskansleri, osastopäällikölle kansliapäällikkö, osaston virkamiehelle osastopäällikkö ja hallintoyksikön virkamiehelle kansliapäällikkö.

27 § (muutettu 19.9.2016, voimaan 1.10.2016)
Virkamatkat
Oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri päättävät itse matkustamisestaan.

Matkamääräyksen antaa kansliapäällikölle oikeuskansleri ja muulle virkamiehelle kansliapäällikkö.

28 §
Yhteistoiminta
Yhteistoiminnassa oikeuskanslerinviraston ja sen henkilöstön välillä noudatetaan, mitä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetussa laissa (651/1988) säädetään ja sen nojalla tehdyissä sopimuksissa sovitaan.

29 §
Muut säännöt ja ohjeet
Tämän lisäksi on noudatettava mitä oikeuskanslerinviraston arkistosäännössä ja valtioneuvoston kanslian taloussäännössä oikeuskanslerinviraston osalta määrätään.

Toiminnassa on lisäksi otettava huomioon oikeuskanslerinviraston toiminta- ja taloussuunnitelma, tulossuunnitelma, työsuojelun ja tasa-arvon toimintaohjelma, henkilöstön koulutussuunnitelma, oikeuskanslerinviraston viestintäsuunnitelma ja muut oikeuskanslerin vahvistamat ohjeet.

30 §
Voimaantulo
Tämä työjärjestys tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2008.

Tällä työjärjestyksellä kumotaan 5 päivänä maaliskuuta 2004 annettu oikeuskanslerinviraston työjärjestys.

Annetut lausunnot

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkijoina, opiskelijoina, työharjoittelijoina ja vapaaehtoistyöntekijöinä (OKV/73/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 53

Miehittämätöntä ilmailua ja lennokkitoimintaa koskevan lainsäädännön kehittäminen (OKV/74/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 53

Luonnos 5. ja 6. määräaikaisraportiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin tehdyn valinnaisen pöytäkirjan täytäntöönpanosta (OKV/75/20/2017)

Henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus (OKV/76/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 54

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista (OKV/77/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 55

Genomikeskustyöryhmän arviomuistio (OKV/78/20/2017) – Ks. tarkemmin s. 193

Valtioneuvoston yhteisten toiminnallisten prosessien kehittäminen -hankkeen tavoitetilaluonnos (OKV/1/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (OKV/3/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 57

Luonnos hallituksen esitykseksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamiseksi (OKV/4/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 55

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi turvatoimista Maahanmuuttovirastossa (OKV/5/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 55

Luonnos hallituksen esitykseksi varhaiskasvatuslaiksi (OKV/9/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 56

Luonnos hallituksen esitykseksi julkisista kuulutuksista annetun lain kumoamiseksi (OKV/10/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 57

Sairausvakuutuslain perusteella korvattavien matkojen ja niihin liittyvien palvelujen hankinta (OKV/11/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi maantielain muuttamiseksi (OKV/12/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 57

Luonnos hallituksen esitykseksi Puolustusvoimista ja Maanpuolustuskorkeakoulusta annettujen lakien muuttamiseksi (kansalaisuusvaatimukset sotilasviroissa) (OKV/13/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 58

Luonnos hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/14/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 58

Luonnos hallituksen esitykseksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain muuttamiseksi (kansalaisuusvaatimukset sotilasviroissa) (OKV/15/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 58

Arviomuistio rikoslain kehityksestä ja kehitystarpeista (OKV/16/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 145

Luonnos hallituksen esitykseksi reservipoliisia koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/17/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 59

Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain muuttamiseksi (OKV/18/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 59

Luonnos hallituksen esitykseksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamiseksi (ministerin vala ja vakuutus) (OKV/19/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 59

Suomen ensimmäinen raportti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/20/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 141

Luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeet (OKV/21/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 135

Luonnos hallituksen esitykseksi biopankkilaiksi (OKV/23/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 61

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kliinisistä lääketutkimuksista (OKV/24/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 60

Luonnos hallituksen esitykseksi konkurssilain tarkistamiseksi (OKV/26/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 60

Luonnos hallituksen esitykseksi siviilikriisinhallintalain muuttamiseksi (OKV/27/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 63

Luonnos hallituksen esitykseksi unionipetosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi (OKV/28/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 63

Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselainsäädännön muuttamiseksi (OKV/29/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 62

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Kasvupalveluvirastosta (OKV/30/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 62

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (OKV/31/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 64

Luonnos hallituksen esitykseksi tuomioistuinviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (OKV/32/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 63

Oikeusapudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskeva arviomuistio (OKV/33/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi Suomen itsenäisyyden juhlarahastosta annetun lain muuttamiseksi (OKV/36/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 68

Luonnos hallituksen esitykseksi genomilaiksi (OKV/37/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 64

Suomen 5. määräaikaisraportti kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/38/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 142

Luonnos hallituksen esitykseksi saamelaiskäräjälain muuttamiseksi (OKV/39/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 65

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion virkamieslain muuttamiseksi (valtion virkamieseettinen neuvottelukunta) (OKV/40/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 67

Luonnos hallituksen esitykseksi kansalaisuuslain muuttamiseksi (kansalaisuuden menettäminen rikoksiin syyllistymisen johdosta) (OKV/42/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 66

Luonnos Suomen 8. määräaikaisraportiksi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta (OKV/44/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa (OKV/48/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 70

Luonnos hallituksen esitykseksi sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä julkisen hallinnon yhteispalvelusta annettujen lakien muuttamiseksi (OKV/50/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 66

Luonnos hallituksen esitykseksi vankeuslain, tutkintavankeuslain, sakon täytäntöönpanosta annetun lain ja pakkokeinolain muuttamiseksi (miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttuminen) (OKV/51/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 70

Työryhmän mietintö kansallisesta turvallisuudesta alueiden käytössä ja kiinteän omaisuuden siirroissa (OKV/52/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 67

Luonnos hallituksen esitykseksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain muuttamiseksi (OKV/53/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 67

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksuista (OKV/54/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 72

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (OKV/55/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 70

Jehovan todistajien asevelvollisuudesta vapauttamista koskeva lainsäädäntö (OKV/56/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 68

Luonnos hallituksen esitykseksi ns. omatoimisen työnhaun mallista (OKV/57/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 70

Luonnos hallituksen esitykseksi asiakas- ja potilaslaiksi sekä lastensuojelulain muuttamiseksi (OKV/58/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 71

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi kansallisen uutistoimiston tukemisesta (OKV/59/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 68

Luonnos hallituksen esitykseksi ampuma-aselain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamiseksi (OKV/60/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (viisumiasioiden muutoksenhaku) (OKV/61/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 69

Luonnos hallituksen esitykseksi rikoslain muuttamiseksi (lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset) (OKV/64/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 72

Luonnos valtioneuvoston rekrytointiprosessin tavoitetilaksi (OKV/65/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi tiedonhallintalaiksi (OKV/67/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 75

Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaa yleislainsäädäntöä valmistelevan työryhmän mietintöluonnos (OKV/70/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 146

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Kasvupalveluvirastosta ja laiksi kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä (OKV/71/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamiseksi (OKV/74/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 73

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sähköisestä laskutuksesta (OKV/75/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 73

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta (OKV/78/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 74

Valtioneuvoston selonteko ”Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella” (OKV/79/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 165

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi (uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytykset ym.) (OKV/80/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 74

Luonnos hallituksen esitykseksi maakuntauudistuksen täytäntöönpanosta liikennealalla (OKV/82/20/2018)

Asetusluonnokset koskien liikenne- ja viestintäministeriön virastouudistuksen täytäntöönpanoa (OKV/83/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi raskaiden kuorma-autojen tienkäyttöverosta (vinjetti) (OKV/84/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 75

Luonnos hallituksen esitykseksi valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain muuttamiseksi (OKV/85/20/2018)

Luonnos hallituksen esitykseksi kokoontumislain muuttamiseksi (OKV/86/20/2018) – Ks. tarkemmin s. 76

Valtioneuvoston asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen väliaikaisesta muuttamisesta (OKV/87/20/2018)

Suositusluonnos valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestämisessä noudatettavista periaatteista (OKV/89/20/2018)

Liikenne- ja viestintäministeriön asetusluonnokset Liikenne- ja viestintäviraston ja Väyläviraston maksuista ja maksullisista suoritteista (OKV/93/20/2018)

Sosiaali- ja terveysministeriön muistio alkoholilain ja unionin lainsäädännön soveltamisen nykytilasta alkoholin etämyyntiä koskevin osin (OKV/94/20/2018)

Kansaneläkelaitoksen johtajan nimittämismenettely (OKV/15/21/2018) – Ks. tarkemmin s. 194

Tarkastus- ja valvontakäynnit

25.4.2018 Lapin aluehallintovirasto (OKV/7/51/2018)

21.5.2018 Pohjois-Suomen hallinto-oikeus (OKV/10/51/2018)

21.5.2018 Oulun kaupungin perhesosiaalityö ja lastensuojelu (OKV/12/51/2018)

22.5.2018 Pohjois-Suomen aluehallintovirasto (OKV/8/51/2018)

30.5.2018 Itä-Suomen poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/3/51/2018)

30.5.2018 Itä-Suomen hovioikeus (OKV/4/51/2018)

5.6.2018 Pohjanmaan poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/1/51/2018)

5.6.2018 Vaasan hovioikeus (OKV/2/51/2018)

5.6.2018 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto (OKV/9/51/2018)

6.6.2018 Vaasan hallinto-oikeus (OKV/11/51/2018)

6.6.2018 Vaasan kaupungin perhesosiaalityö ja lastensuojelu (OKV/13/51/2018)

11.6.2018 Ahvenanmaan maakunnan hallitus (OKV/6/51/2018)

11.6.2018 Ahvenanmaan valtionvirasto (OKV/14/51/2018)

19.9.2018 Lapin poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/16/51/2018)

19.9.2018 Rovaniemen hovioikeus (OKV/15/51/2018)

20.9.2018 Oulun poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/17/51/2018)

26.9.2018 Turun hovioikeus (OKV/5/51/2018)

30.10.2018 Helsingin poliisilaitoksen oikeusyksikkö (OKV/22/51/2018)

5.11.2018 Varsinais-Suomen ELY-keskus (OKV/18/51/2018)

5.11.2018 Turun hallinto-oikeus (OKV/19/51/2018)

6.11.2018 Turun kaupungin sosiaalihuolto (OKV/20/51/2018)

6.11.2018 Lounais-Suomen aluehallintovirasto (OKV/21/51/2018)

21.11.2018 Poliisihallituksen laillisuusvalvonta (OKV/23/51/2018)

23.11.2018 Helsingin hovioikeus (OKV/24/51/2018)

26.11.2018 Uudenmaan ELY-keskus (OKV/29/51/2018)

28.11.2018 Itä-Suomen aluehallintovirasto (OKV/27/51/2018)

28.11.2018 Kuopion kaupungin sosiaalitoimi (OKV/28/51/2018)

17.12.2018 Pohjois-Savon ELY-keskus (OKV/26/51/2018)

17.12.2018 Itä-Suomen hallinto-oikeus (OKV/25/51/2018)

Oikeuskanslerinviraston henkilökunta

31.12.2018

Valtioneuvostoasiain osasto

Esittelijäneuvos, osastopäällikkönä	*Salo Maija*, varatuomari
Esittelijäneuvos	*Koivisto Johanna*, varatuomari
Vanhemmat oikeuskanslerinsihteerit	*Pyökäri Laura*, oikeustieteen kandidaatti *Ruuskanen Minna*, oikeustieteen tohtori, varatuomari
Notaarit	*Ahotupa Eeva*, varanotaari *Rouhiainen Minna*, oikeustieteen maisteri (vv.)

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	*Hakonen Kimmo*, oikeustieteen kandidaatti
Resurssihallinta-asiantuntija	*Näveri Anu*, tradenomi
Tiedottaja	*Kuisma Minna*, valtiotieteiden maisteri *Kukkanen Krista*, filosofian maisteri (vv.)
Informaatikko	*Tuomi-Kyrö Eeva-Liisa*, filosofian kandidaatti
Kirjaaja	*Snabb Tuula*
Toimistosihteerit	*Nyberg Ira* *Savela Sari*
Ylivirastomestari	*Utriainen Saku*
Virastomestari	*Elf Tomi*
Vahtimestari	*Hietala Markus*

9

Hakemistot

Viranomaishakemisto

Aluehallintovirasto 169–170, 177–178
Asianajajaliiton valvontalautakunta 134–135
ELY-keskus 186–187, 208–209
Hallinto-oikeus 119–122, 124
Hovioikeus 114–115, 123–124
Kansallisarkisto 177
Kansaneläkelaitos 199–202
Keskussairaala 205
Kunta 170–173, 178, 203–206, 209–210
Kuntayhtymä 172–173
Käräjäoikeus 111–119
Liikenteen turvallisuusvirasto 180
Luonnonvarakeskus 179
Maahanmuuttovirasto 158–160
Maa- ja metsätalousministeriö 179
Maanmittauslaitos 179
MARAK-työryhmä 171, 202
Oikeusministeriö 147
Opetus- ja kulttuuriministeriö 175–176
Poliisihallitus 156–157
Poliisilaitos 151–158
Potilasvakuutuskeskus 198
Sosiaali- ja terveysministeriö 195–198
Syyttäjälaitos 125–127
Sähköasennuksen tutkintotoimikunta 176–177
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 202–203
TE-toimisto 181–186
Työ- ja elinkeinoministeriö 182–183
Ulkoministeriö 49–50, 142–143
Ulosottovirasto 148
Valtakunnansovittelija 187
Valtakunnanvoudinvirasto 148
Valtiokonttori 168–169
Valtioneuvosto 50–52
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet 169
Valvira 197
Verohallinto 167–168
Viestintävirasto 180
Yhdenvertaisuusvaltuutettu 148–149
Yliopisto 176
Ympäristöministeriö 208

Asiahakemisto

A

Ahvenanmaa
viive Ahvenanmaan suostumuksen pyytämisessä valtiosopimukseen 48
Asiakirjapyyntö
kiinteistöjen luovutuksia koskeva tietopalvelu 179
pyyntöön annettavan päätöksen maksullisuus 169
tiedon antaminen pyydetyllä tavalla 170
valituskelpoisen päätöksen antaminen 127, 158, 170–171, 176, 199, 208
vastaaminen 122, 211
vastaamisen viipyminen 156, 179
Asianajaja
valvonta-asian käsittely 134

D

Digitalisaatio
digitaalisten palvelujen tarjoamisen laki (lausunto) 57, 89
selonteko Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella (lausunto) 165
Ks. myös Sähköinen asiointi

E

Esitutkinta
poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta 155
päätöksen perusteleminen 152
päätöksen puutteellisuus 154
rikosilmoitusten ilmoitusjäljennösten toimittaminen 156
Esteellisyys
esteellisen jäsenen osallistuminen MARAK-työryhmään tukihenkilönä 171
tuomarin menettely pääkäsittelyistunnon tauolla 114
valtakunnansovittelijan esteellisyyteen liittyvä järjestelmä 187

H

Harkintavalta
esitutkintapäätöksen tekeminen 152
valvonta-asian käsittelyn lykkääminen 134
vientiluvan myöntäminen puolustustarvikkeille 50
Hyvä hallinto
aloitteeseen vastaaminen 210
asiakaspalveluaikojen saatavuus 158
asian riittävä selvittäminen 184
hallintokanteluun vastaaminen 172
huolellisuus 167, 199
kielenkäytön asiallisuus 170
käsittelyaika-arvion antaminen 159, 186
palvelun asianmukaisuus 156, 185, 203
selkeä kielenkäyttö 198
sähköisen asiointipalvelun käyttöön ohjaaminen 142
tiedusteluun vastaaminen 156, 159, 171, 182, 200, 211
valituskelpoisen päätöksen antaminen 171, 208
virkamieseettiset kysymykset (lausunto) 67, 86
Ks. myös Kuuleminen, Neuvonta, Perusteleminen, Viipyminen

J

Julkinen hallintotehtävä
asiakas- ja potilaslaki (lausunto) 71
eläinsuojelulain uudistus (lausunto) 55
genomilainsäädännön kehittäminen (lausunto) 193
julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestäminen (lausunto) 58
Liikenne- ja viestintäviraston perustaminen (lausunto) 55
maantielain muuttaminen (lausunto) 57
omatoimisen työnhaun malli (lausunto) 70
reservipoliisilainsäädäntö (lausunto) 59
sote-palvelujen asiakasmaksut (lausunto) 72
Julkisuus
asiakirjajulkisuus oikeudenkäynnissä 119
asiakirjan julkisuutta koskeva merkintä 177
julkisia kuulutuksia koskevat menettelysäännökset (lausunto) 57
kiinteistöjen luovutuksia koskeva tietopalvelu 179
tiedonhallintalaki (lausunto) 75
tuomarin virkasyyte tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta 111
Ks. myös Asiakirjapyyntö

K

Kielelliset oikeudet
kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (lausunto) 142
Kasvupalveluviraston perustaminen (lausunto) 62
Kuuleminen
kuulemisten äänittäminen käräjäoikeudessa 116
lähestymiskiellon määrääminen 114, 152
maantielain muuttaminen (lausunto) 57

L

Lapset
edustajan määrääminen alaikäiselle turvapaikanhakijalle 204
lapsiin kohdistuvat seksuaalirikokset (lausunto) 72
matkapuhelimen takavarikointi koulussa 178
Omakanta-palvelun ikärajoitus 195
vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittäminen (lausunto) 67
varhaiskasvatuslaki (lausunto) 56

Lupalakimies
lupalakimieslain muutostarpeet (lausunto) 135
luvan peruuttaminen 134

M

Maahanmuuttaja
edustajan määrääminen alaikäiselle turvapaikanhakijalle 204
henkilötietojen käsittely maahanmuuttohallinnossa (lausunto) 64
kansainvälistä suojelua koskevan uusinta-hakemuksen tutkittavaksi ottaminen (lausunto) 74
lupalakimiehen luvan peruuttaminen 134
oleskelulupahakemuksen jättäminen paperisena 142
oleskelulupahakemuksen käsittelyn viipyminen 156, 159
tutkijoiden, opiskelijoiden ym. maahantulon edellytykset (lausunto) 53
viisumiasioiden muutoksenhaku (lausunto) 69

Maakunta
Kasvupalveluviraston perustaminen (lausunto) 62
maakuntien perustamista koskeva hallituksen esitys (lausunto) 82
rikoslain muuttaminen maakuntauudistuksen yhteydessä (lausunto) 59

Maanpuolustus
ampuma-aselainsäädännön muuttaminen (lausunto) 62
Jehovan todistajien asevelvollisuus (lausunto) 68, 85
kansalaisuusvaatimukset Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa (lausunto) 58, 87
vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittäminen (lausunto) 67

Ministeri
ministerin vala ja vakuutus (lausunto) 59, 83
osallistuminen abortinvastaiseen tilaisuuteen 49
pääministerin menettely Twitterissä 51

Muutoksenhaku
lupalakimiehen luvan peruuttaminen 134
lupalakimieslain muutostarpeet (lausunto) 135
lääketutkimuslaki (lausunto) 60
neuvonta muutoksenhakumahdollisuudesta 180
oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskeva hallituksen esitys (lausunto) 88
omistajaohjauspäätöksen muutoksenhakukelpoisuus 172
saamelaiskäräjälain muuttaminen (lausunto) 65
selkeä muutoksenhakuohje 185
Sitra-lain muuttaminen (lausunto) 68
tutkijoiden, opiskelijoiden ym. maahantulon edellytykset (lausunto) 53
valitusosoituksen sisältö 116
viisumiasioiden muutoksenhaku (lausunto) 69
virheellinen valitusosoitus 121

N

Neuvonta
asian siirtäminen toiselle viranomaiselle 170
kansainvälistä suojelua koskevan uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen (lausunto) 74
muutoksenhakuohjaus 180
neuvonnan ristiriidattomuus 186
puhelinpalvelun asianmukaisuus 167
tietojen oikeellisuus 204
verkkopalvelun helppokäyttöisyys 183
viranomaisen neuvontavelvollisuus 185, 211

P

Pakkokeino
miehittämättömien kulkuneuvojen kulkuun puuttuminen (lausunto) 70
virheellinen menettely televalvonta-asiassa 113, 155

Perusteleminen
esitutkintapäätös 152
EU-komission näkemyksestä poikkeava tulkinta esitysluonnoksessa (lausunto) 75
päätös 198, 199
työvoimakoulutuksen valintapäätös 185
virkanimitys 160

S

Saamelaiset
kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (lausunto) 142
saamelaiskäräjälain muuttaminen (lausunto) 65

Sananvapaus
ministerin osallistuminen abortinvastaiseen tilaisuuteen 49

Sosiaali- ja terveydenhuolto
asiakas- ja potilaslaki (lausunto) 71
EU-maissa saadun sairaanhoidon kustannusten korvauskäytäntö 196
genomilainsäädännön kehittäminen (lausunto) 193
genomilaki (lausunto) 64
kelpoisuus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijänä 197
kotisairaanhoidon toteuttaminen lääkärin määräysten mukaisesti 205
oikeus laadukkaaseen terveydenhoitoon 205
Omakanta-palvelun ikärajoitus 195
paperisten potilasasiakirjojen säilyttäminen 195
rikoslain muuttaminen sote-uudistuksen yhteydessä (lausunto) 59
sote-palvelujen asiakasmaksut (lausunto) 72
sote-uudistusta koskevat hallituksen esitykset (lausunto) 82
toimeentulotuen myöntäminen terveydenhuoltomenoihin 204
Ks. myös Vammaispalvelut

Sosiaaliturva
asumistukiasian huolellinen käsittely 199
kiireellisen toimeentulotukihakemuksen käsittely 200
toimeentulotuen myöntäminen terveydenhuoltomenoihin 204
Ks. myös Työttömyysturva

Sähköinen asiointi
digitaalisten palvelujen tarjoamisen laki (lausunto) 57, 89
oleskelulupahakemuksen jättäminen 142
Omakanta-palvelun ikärajoitus 195
sähköinen laskutus (lausunto) 73
sähköisen asioinnin tukipalvelulain muuttaminen (lausunto) 66
verkkopalvelun helppokäyttöisyys 183

T

Tiedustelutoiminta
tiedustelulainsäädäntöä koskevat hallituksen esitykset (lausunto) 76

Tietosuoja
asiakas- ja potilaslaki (lausunto) 71
biopankkilaki (lausunto) 61
genomilainsäädännön kehittäminen (lausunto) 193
genomilaki (lausunto) 64
henkilötietojen käsittely maahanmuuttohallinnossa (lausunto) 64
henkilötietojen käsittely poliisitoimessa (lausunto) 54
henkilötietojen käsittely Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa (lausunto) 70

julkisia kuulutuksia koskevat menettelysäännökset (lausunto) 57
konkurssilain tarkistaminen (lausunto) 60
Liikenne- ja viestintäviraston perustaminen (lausunto) 55
lääketutkimuslaki (lausunto) 60
paperisten potilasasiakirjojen säilyttäminen 195
salassa pidettävät tiedot suojaamattomassa sähköpostissa 203
selonteko Eettistä tietopolitiikkaa tekoälyn aikakaudella (lausunto) 165
siviilikriisinhallintalain muuttaminen (lausunto) 63
sähköisen asioinnin tukipalvelulain muuttaminen (lausunto) 66
tiedonhallintalaki (lausunto) 75
tietosuojalainsäädäntöä koskevat hallituksen esitykset (lausunto) 79
Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta annettava laki (lausunto) 74
viisumiasioiden muutoksenhaku (lausunto) 69

Toimivalta
kantelun tutkiminen 198
komission ehdotukset uudistusten tukiohjelmasta (lausunto) 87
määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittäminen 147
poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta 155
reservipoliisilainsäädäntö (lausunto) 59
Tuomioistuinviraston perustaminen (lausunto) 63, 86
verotuksen työmenettelyohjeet 167

Tuomioistuin
asiakirjajulkisuus oikeudenkäynnissä 119
ehdotus sotilasoikeudenkäyntisäännösten muuttamiseksi 144
kuulemisten äänittäminen käräjäoikeudessa 116
lähestymiskieltoasian käsittely 114
oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskeva hallituksen esitys (lausunto) 88
pitkät käsittelyajat 119
tuomarin menettely pääkäsittelyistunnon tauolla 114
tuomarin virkasyyte tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta 111
Tuomioistuinviraston perustaminen (lausunto) 63, 86
tuomion antaminen määräajassa 116

Tuomioistuinratkaisu
ehdollisen vankeuden määrääminen täytäntöönpantavaksi virheellisesti 117
huolimattomuus tuomion laatimisessa 118
koronmaksuvelvollisuuden virheellinen kirjaaminen 117
liian lyhyt ehdollisen vankeusrangaistuksen koeaika 115
rangaistus vanhentuneesta rikoksesta 111
rikosuhrimaksun määräämättä jättäminen 117
televalvontaluvan myöntäminen virheellisesti 113
virheellinen rikosuhrimaksun määrä 117
vähimmäisrangaistuksen alittaminen 115
yhdyskuntapalvelun virheellinen määrääminen 119

Työttömyysturva
julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestäminen (lausunto) 58
neuvonnan asianmukaisuus 185
omatoimisen työnhaun malli (lausunto) 70
peruspäiväraha-asian käsittelyn viipyminen 200
työllistymissuunnitelman laatiminen 183
työvoimakoulutuksen valintapäätöksen perusteleminen 185
työvoimapoliittisen lausunnon antaminen 184
verkkopalvelun helppokäyttöisyys 183
yhteydenottoihin vastaaminen 185

U

Uskonnonvapaus
Jehovan todistajien asevelvollisuus (lausunto) 68, 85
ministerin osallistuminen abortinvastaiseen tilaisuuteen 49
ministerin vala ja vakuutus (lausunto) 59, 83

V

Valtioneuvosto
menettely GCM-kompaktin käsittelyssä 51
vientiluvan myöntäminen puolustustarvikkeille 50
Ks. myös Ministeri
Vammaispalvelut
vammaisten henkilöiden oikeuksista tehty yleissopimus (lausunto) 141
Viestintä
kansallisen uutistoimiston tukeminen (lausunto) 68
pääministerin menettely Twitterissä 51
yhdenvertaisuusvaltuutetun eri tehtävien erottaminen toisistaan 148
Viipyminen
Ahvenanmaan suostumuksen pyytäminen valtiosopimukseen 48
asiakirjapyyntöön vastaaminen 156, 179
asian käsittely 198
asioiden käsittely tuomioistuimessa 119
esitutkinta 154
kanteluiden ja valvonta-asioiden käsittely 177
kantelun käsittely 182
kiireellisenä annettavan lausunnon käsittely 186
korvausasian käsittely 168
lähestymiskieltoasian käsittely 114, 152
maksuvapaushakemuksen käsittely 169
markkinavalvonta-asian käsittely 198
oikaisuvaatimuksen käsittely 200
oleskelulupahakemuksen käsittely 156, 159
poikkeamislupahakemusten käsittely 208
selvitys- ja lausuntopyyntöihin sekä tiedusteluihin vastaaminen 175
tiedusteluun vastaaminen 156, 175, 180, 203
toimeentulotukihakemuksen käsittely 200
tuomion antaminen 116
työttömyysetuusasian käsittely 200
työvoimapoliittisen lausunnon antaminen 184
valtuustoaloitteen käsittely 172
Virkanimitys
julkinen haku 160
kansalaisuusvaatimukset Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa (lausunto) 58, 87
Kelan johtajan nimittämismenettely (lausunto) 194
nimitysmuistion laatiminen 160
toimivalta määräaikaiseen virkasuhteeseen nimittämisessä 147
viranhakijan oikeus saada valituskelpoinen päätös 172

Y

Yhdenvertaisuus
EU-maissa saadun sairaanhoidon kustannusten korvauskäytäntö 196
Jehovan todistajien asevelvollisuus (lausunto) 68, 85
kansalaisuusvaatimukset Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa (lausunto) 58, 87
omatoimisen työnhaun malli (lausunto) 70
sote-palvelujen asiakasmaksut (lausunto) 72
työntekijöiden tupakointikielto 169
verotuksen työmenettelyohjeet 167
yhdenvertaisuusvaltuutetun menettely viestinnässä 148
Yksityisyyden suoja
asiakirjan julkisuutta koskeva merkintä 177
eläinsuojelulain uudistus (lausunto) 55
henkilötietojen käsittely poliisitoimessa (lausunto) 54
salassa pidettävät tiedot suojaamattomassa sähköpostissa 203
tuomarin virkasyyte tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta 111

PL 20

00023 VALTIONEUVOSTO

www.okv.fi

ISSN 0356-3200